

Wrocław, 11.06.2024 r.

Sz. P. Maciej Duszczyk
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i
Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

ze względu na czas trwania wczorajszego spotkania, dotyczącego utworzenia strefy zakazu przebywania przy granicy z Białorusią, a także liczbę wątków pobocznych podnoszonych w jego toku, zaproszone organizacje nie miały możliwości przedstawienia pełnego stanowiska odnośnie planowanego rozporządzenia. Jednocześnie zwracamy uwagę na to, że rozmowa odbywała się w czasie, kiedy decyzja o utworzeniu strefy już została podjęta na szczeblu politycznym. W związku z powyższym, przedstawiamy nasze postulaty:

I. Ocena legalności utworzenia strefy.

Podobnie jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka, uważamy, że zapowiadana regulacja budzi poważne wątpliwości o charakterze konstytucyjnym. Bazuje ona na rozwiązaniach prawnych opracowanych przez poprzedni rząd, które były szeroko krytykowane zarówno przez organizacje społeczne, jak i przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Wątpliwości te dotyczą przede wszystkim uregulowania w ustawie o ochronie granicy i wydawanym na jej podstawie rozporządzeniu instytucji o charakterze konkurencyjnym do określonych w Konstytucji RP stanów wyjątkowych, co może prowadzić do obchodzenia obostrzeń i ograniczeń stawianych rządowi przez ustawę zasadniczą. Dodatkowo, niedopuszczalne jest bezpośrednie regulowanie w rozporządzeniu materii ustawowej, obowiązków obywatelskich za pomocą blankietowego, a w zasadzie nieograniczonego upoważnienia udzielonego Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji do tworzenia i kształtowania przedmiotowej strefy. Ostatecznie wskazujemy na to, że brak wyraźnego związku pomiędzy bezpieczeństwem funkcjonariuszy i ludności lokalnej, a utworzeniem 200 metrowej strefy zakazu przebywania po wewnętrznej stronie zapory sprawiają, że nie możemy uznać, aby ustanowienie strefy było zgodne ze standardami demokratycznego państwa prawa i odpowiadało zasadom celowości i proporcjonalności w zakresie ograniczania swobód obywatelskich. Powyższe zarzuty są tym bardziej uzasadnione, z powodu tego, że w dniu 3 czerwca 2024 r. MSWiA zwolniło zespół prawny z obowiązku opiniowania projektowanej regulacji, w związku z czym nie została dokonana jakakolwiek ocena zgodności proponowanych przepisów z Konstytucją RP.

II. Problem dopuszczenia organizacji pozarządowych i mediów do strefy.

Powyższa regulacja ma także wady o charakterze materialnym. Oczywiście jest to, że ustawa o ochronie granicy państwowej w art. 12b przewiduje szereg wyjątków od ustanowionych zakazów. Pomimo tego, wyjątki te nie dotyczą obecnie najistotniejszych, z perspektywy

naszych organizacji, działań monitoringowych i humanitarnych na terytorium objętym planowanym rozporządzeniem.. Podczas wczorajszego spotkania przedstawiciele MSWiA oraz Straży Granicznej wielokrotnie odwoływali się do treści art. 12b ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej, przewidującego możliwość udzielenia zezwolenia na wjazd do strefy objętej zakazem przebywania przez właściwego komendanta placówki Straży Granicznej. Tak sformułowane prawo daje jednak szeroką i arbitralną władzę komendantom placówek Straży Granicznej do regulowania zasad wjazdu do strefy. Podkreślamy, że tak sformułowana treść art. 12b ust. 2 ustawy o ochronie granicy państwowej, ze względu na określony tam zakres swobody administracyjnej, rodzi ryzyko, że komendanci placówek Straży Granicznej do strefy dopuszczają będą jedynie te organizacje i media, które nie będą krytykować lub należycie monitorować działań służb mundurowych w strefie.

Jednocześnie możliwość odwołania się od wydanej odmowy wjazdu ma charakter jedynie pozorny, albowiem zanim odwołanie to zostanie rozpatrzone, sama zgoda często stanie się bezprzedmiotowa ze względu na utratę kontaktu z potrzebującymi pomocy, ponowną ich wywózkę na Białoruś lub poza barierę postawioną przy granicy. Ponadto należy zauważyć, że działania humanitarne i interwencyjne często mogą mieć miejsce na dużych obszarach terenów przygranicznych, w związku z czym zgoda wydana przez wyłącznie jednego komendanta placówki Straży Granicznej może nie być wystarczająca, zwłaszcza gdy trudno będzie ustalić lokalizację poszukiwanych osób migrujących. Dodatkowo, podkreślenia wymaga także to, że konieczność występowania o zgody ad hoc będzie prowadzić do naruszania obowiązków zawodowych przez osoby reprezentujące zawody, takie jak radca prawny, adwokat czy lekarz, które będąc związane tajemnicą zawodową, bez wyraźnego polecenia klienta, nie mają prawa informować organów państwa o okolicznościach świadczonej przez siebie pomocy.

W świetle powyższego, jeżeli przedmiotowe rozporządzenie ma wejść w życie, konieczne jest właściwe uregulowanie możliwości wjazdu przedstawicieli organizacji społecznych i mediów na teren strefy objętej zakazem przebywania. W związku z tym, w ślad za stanowiskiem przedstawionym w trakcie spotkania przez Fundację Dialog, postulujemy o utworzenie centralnego rejestru zezwoleń prowadzonego przez Podlaskiego Komendanta Straży Granicznej w taki sposób, aby zezwolenia obejmowały cały teren strefy objętej zakazem przebywania. Ponadto koniecznym będzie wydawanie zezwoleń o charakterze blankietowym tj. na z góry określony okres kilku miesięcy, dla zgłoszonych przez media i organizacje społeczne osób, aby umożliwić niesienie pomocy bez zbędnej zwłoki oraz dochować obowiązków związanych z tajemnicą zawodową wobec klientów. Pozwoli to także na uniknięcie zarzutów o to, że odmowy wjazdu do strefy objętej zakazem przebywania są motywowane chęcią ukrywania faktycznej działalności organów państwowych, tak jak miało to miejsce w latach poprzednich.

III. Ewaluacja skutków utworzenia tzw. strefy buforowej, przeciwdziałanie nadużyciom.

Nie zgadzamy się z również Panem Ministrem, że śmierć polskiego żołnierza, Mateusza Sitka, była pierwszą śmiercią na granicy. W ciągu ostatnich kilku lat brak dostępu do pomocy humanitarnej kosztował życie co najmniej 40 osób po polskiej stronie i kilkudziesiąt po białoruskiej, nie licząc tych, które pozostają do dnia dzisiejszego zaginione. Z tego powodu niezbędne jest zapewnienie możliwości świadczenia niezwłocznej pomocy humanitarnej na

miejscu, a tym samym właściwe uregulowanie materii zezwoleń na wjazd do strefy objętej zakazem przebywania.

Doceniamy fakt, że podczas spotkania wyrazili Państwo wolę przeprowadzania dalszych spotkań w celu monitorowania sytuacji na pograniczu. Deklarujemy chęć rozmowy na ten temat, wskazując jednocześnie, że w opublikowanej na stronie Rządowego Centrum Legislacji ocenie skutków regulacji brak jest mowy o jakiegokolwiek ewaluacji skutków wprowadzonego rozporządzenia. Napisano tam wręcz, że „ze względu na charakter wprowadzanej regulacji nie jest planowana ewaluacja efektów projektu, a tym samym nie przewiduje się stosowania mierników ewaluacji”. W związku z tym zasadnym jest powołanie grupy roboczej, złożonej z przedstawicieli Straży Granicznej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, organizacji społecznych działających na miejscu oraz reprezentantów lokalnych społeczności, ewaluującej skutki wprowadzenia tej strefy. W ramach działań takiej grupy będzie możliwe także bezpośrednie sygnalizowanie wszelkich zagrożeń i wyzwań związanych z istnieniem strefy przy jednoczesnym zachowaniu transparentności całego procesu.

Uważamy za wyjątkowo pilną potrzebę szczegółowego prawnego uregulowania kompetencji żołnierzy Wojska Polskiego w stosunku do osób cywilnych - zarówno osób migranckich, jak i świadczących wsparcie humanitarne i monitoringowe. Zagadnienie to stanie się o wiele pilniejsze po wejściu w życie projektowanego rozporządzenia ze względu na ograniczone możliwości nadzorowania działań funkcjonariuszy i zwiększone ryzyko nadużyć z ich strony.

Rozumiemy potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa zarówno państwa jak i osób postronnych na terenie przygranicznym, jednak obecnie przeważającą większość ofiar na granicy stanowią migranci i migrantki, które są podatne na zagrożenia wynikające z warunków atmosferycznych, odwodnienia, niedożywienia, handlu ludźmi i przemocy ze strony służb białoruskich. Stąd też szczególnie należy zapewnić im bezpieczeństwo poprzez zapewnienie pomocy humanitarnej i prawnej oraz monitorowanie działań podejmowanych wobec nich przez polskie służby mundurowe. Z tego względu konieczne jest zapewnienie dostępu do strefy zarówno przedstawicielom organizacji społecznych, jak i mediów.

IV. Uwagi dotyczące sposobu zwołania i przeprowadzenia spotkania w dniu 10.06.2024

r. Na koniec pragniemy także zauważyć, iż mimo użycia sformułowania “konsultacje społeczne”, poniedziałkowego spotkania w świetle zasad prowadzenia konsultacji społecznych nie sposób określić tym mianem. Konsultacje są „wielostronnym i złożonym procesem, w którym różne podmioty, będące odbiorcami planowanego przedsięwzięcia mają możliwość zapoznania się z planowanymi działaniami i wyrażenia własnych uwag oraz sugestii co do ostatecznego kształtu przyjętych rozwiązań”.

Wątpliwości jest wiele, począwszy od ekstremalnie krótkiego czasu, braku szerokiego planu konsultacji, poprzez wybiórczą listę zaproszonych organizacji aż po fakt, że spotkanie odbywało się dokładnie w czasie konferencji prasowej, podczas której Prezes Rady Ministrów poinformował społeczeństwo o wprowadzonej strefie buforowej. Fasadowości procesu konsultowania towarzyszy także brak proporcjonalności – im ważniejsze mogą być dane regulacje dla obywateli lub im większy mogą mieć wpływ na nich, tym więcej czasu i wysiłku należy zainwestować w konsultacje.”

Poniedziałkowe spotkanie dotyczyło szczególnego procesu legislacyjnego – ponownego wprowadzenia na części województwa podlaskiego strefy zamkniętej przy granicy z Białorusią. Zapisy rozporządzenia dotyczą praw i wolności nie tylko migrantów i migrantek, ale także mieszkańców i mieszkank przygranicznej strefy. Tak poważna ingerencja w tak ważne obszary życia powinna być obowiązkowo poprzedzona zaplanowanymi, głębokimi, wielogłosowymi i jawnymi konsultacjami o uporządkowanej strukturze, jasnym celu i ścieżkach zbierania uwag.

Z niczym takim niestety nie mamy do czynienia. Wygląda na to, że hasło „konsultacje społeczne” jest używane po to aby fasadowo zadośćuczynić obowiązkowi prowadzenia dialogu społecznego.

W imieniu:

- Konsorcjum Migracyjnego
- Grupy Granica
- Stowarzyszenia Interwencji Prawnej
- Stowarzyszenia Nomada
- Fundacji Polskie Forum Migracyjne
- Stowarzyszenia Homo Faber
- Klubu Inteligencji Katolickiej w Warszawie
- Stowarzyszenia No To Ci Pomogę
- Stowarzyszenia Egala
- Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
- Fundacji Ocalenie
- Fundacji Polska Gościnność / Chlebem i Solą
- Fundacji Polska Akcja Humanitarna
- Fundacji Bezkres
- Badaczek i Badaczy na Granicy
- Amnesty International Polska