Izabela Stańczuk

Polityka Unii Europejskiej wobec kryzysu na granicy białorusko-litewskiej i białorusko - polskiej

Unia Europejska tworzona przez państwa o różnych celach i interesach jest jednocześnie organizacją skupioną na ochronie wspólnych, łączących je wartości. z których za jedną z najważniejszych należy uznać szeroko pojmowane bezpieczeństwo. Zniesienie granic wewnętrznych między państwami członkowskimi spowodowało, że priorytetem stała się ochrona granic z państwami sąsiadującymi z Unią. Kryzys jaki został wywołany na granicy białorusko-litewskiej i białorusko-polskiej pokazał, jak istotne miejsce Litwa i Polska zajmują w polityce bezpieczeństwa UE i całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Nie mniej jednak nie można zapominać, ze każde z tych państw poza członkostwem we Wspólnocie jest również niezależnym, suwerennym podmiotem prowadzącym własną politykę i podejmującym samodzielne decyzje. Trwające obecnie działania wymierzane przez Białoruś przeciwko państwom bałtyckim powinny być traktowane jako zagrożenie dla całej UE, a jedynym skutecznym rozwiązaniem problemu kryzysu jest utrzymanie przez UE wspólnego dyskursu i wzajemne wsparcie w tych obszarach, które tego wymagają. W odpowiedzi na środki i metody wykorzystywane przez Białoruś dla pogłębienia kryzysu, takich jak chociażby prowokacje i dezinformacja, Unia powinna nie tylko zająć zdecydowane stanowisko ale przede wszystkim okazać poparcie dla tych państw, które bezpośrednio przyjęły na siebie ciężar powstrzymania kryzysu. Stosunki z Republiką Białoruś pomimo starań UE od lat pozostają trudne i niejednoznaczne. Wpływ na to ma nie tylko niedemokratyczny charakter państwa ale także bliskie relacje z Federacją Rosyjską.

Trudne sąsiedztwo

Kiedy w 1991 r. rozpadł się Związek Radziecki i dobiegła końca zimna wojna Polska zyskała nowych sąsiadów, a wśród nich liczącą ok. 208 km^2 powierzchni i zamieszkałą przez ok. 10 mln ludności Republikę Białoruś. Obydwa kraje rozdzieliła licząca 418,24 km granica, której ochrona na stałe wpisała się w priorytety polskiej polityki bezpieczeństwa. Od 1994 r. kiedy to na Białorusi odbyły się pierwsze wybory prezydenckie władzę niepodzielnie sprawuje jeden i ten sam człowiek - Aleksandr Łukaszenka. Głoszone przez niego hasło „powrotu do ZSRR" oraz ścisła współpraca z Rosją wyznaczyły kierunek jakim podąża to państwo do dziś.

Sytuacja w jakiej znalazła się Polska w związku z rozwiązaniem Układu Warszawskiego, Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Związku Radzieckiego określana

jest w literaturze jako tzw. strefa „rozrzedzonego bezpieczeństwa" czy też „zbrojnej neutralności". Przed 1989 r. z Polską sąsiadowały tylko trzy państwa: ZSRR, Czechosłowacja i NRD, po 1991 r. było ich już siedem. Zmiana sytuacji geopolitycznej, sąsiedztwo Niemiec i Rosji spowodowały konieczność określenia się i przyjęcia ukierunkowanej polityki. Opcją, którą wybrano było włączenie się w struktury europejskie, co nastąpiło dzięki wstąpieniu do NATO w 1999 r. i Unii Europejskiej w 2004 r[1]. Podobną drogę obrała Litwa, która jako jedna z republik radzieckich, z dniem 11 marca 1990 ogłosiła deklarację niepodległości, a w kolejnych latach stopniowo kierowała swoją politykę ku Zachodowi. Włączenie się w struktury zachodnie, pomimo iż świat dwubiegunowy z okresu zimnej wojny formalnie już nie istniał, wiązało się zarówno dla Polski, jak i Litwy z przyjęciem na siebie dużej odpowiedzialności, państwa te stały się bowiem tzw. wschodnią flanką NATO i państwami granicznymi UE. Sytuacja Litwy jest tym trudniejsza, że to stosunkowo niewielkie państwo o powierzchni 65 300 km ^{2}, zamieszkałe przez ok. 3,43 mln osób graniczy zarówno z Białorusią (granica długości ok. 640 km), jak i z Rosją na odcinku aż 273 km (dla porównania granica Polski z Rosją wynosi 210 km).

Przyjęcie przez Unię Europejską (UE) państw Europy Środkowo-Wschodniej było podyktowane podejściem zdroworozsądkowym. Z chwilą włączenia Polski w struktury unijne stała się ona odpowiedzialna za ochronę „polskiego odcinka" granicy zewnętrznej UE o długości 1185,47 km[2]. Przynależność do UE oraz strefy Schengen uczyniła Polskę odpowiedzialną za ochronę Wspólnoty przed niekontrolowanym przepływem osób i towarów, zobowiązując ją jednocześnie do utrzymywaniu możliwie najlepszych stosunków z państwami sąsiedzkimi, które do UE nie należą. Jak pokazują obecne wydarzenia ale i historia relacji z Republiką Białoruś, postulat ten stanowi dla polskich władz poważne wyzwanie i nie zawsze jest możliwy do zrealizowania.

Kryzys na granicy z Białorusią

Posługując się terminem „kryzysu" należy mieć na względzie, iż pojęcie to może oznaczać „sytuację, w której jakiś konflikt staje się tak poważny, że grozi wybuchem wojny, zmianą rządu lub innym radykalnym rozwiązaniem"[3]. Analizując obecną sytuację na granicy

[1] K. Łastawski, *Sytuacja geopolityczna Polski po przemianach ustrojowych i wstąpieniu do Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie" 2011, nr 1, s.20-21.
[2] K. Tomaszycki, *Zewnętrzna granica Unii Europejskiej granicą suwerenności, wolności i bezpieczeństwa*, „Securitologia"2018, nr 2, s.99.
[3] kryzys - definicja, synonimy, przykłady użycia (pwn.pl), [dostęp: 27.09.20201].

białorusko-litewskiej i białorusko-polskiej nie budzi wątpliwości fakt, że taki kryzys ma miejsce oraz, że koniecznym jest podjęcie zdecydowanych i wielokierunkowych działań.

Przyczyn i źródeł obecnego kryzysu, określanego również, choć dość pochopnie, mianem „kryzysu migracyjnego", inaczej niż miało to miejsce w latach poprzednich, nie należy dopatrywać się bezpośrednio w konfliktach zbrojnych i przemianach zachodzących w państwach głównie Bliskiego Wschodu. Kryzys, z którym teraz mierzą się państwa europejskie nie cechuje się gwałtowną eskalacją, a ma charakter zorganizowany i ukierunkowany, co nie oznacza, że dla Europy jest on przewidywalny. Kluczem do zrozumienia tego, co dzieje się na granicy litewsko i polsko-białoruskiej jest niewątpliwie czynnik polityczny. Zwraca się uwagę, że Aleksandr Łukaszenka testuje w ten sposób odporność Unii Europejskiej, biorąc jednocześnie odwet za sankcje nałożone na Białoruś w ostatnim czasie. Mowa tu przede wszystkim o wyborach prezydenckich na Białorusi w 2020 r. i poparciu udzielonemu opozycji przez stronę polską. Punktem zwrotnym było również wymuszenie lądowania w Mińsku samolotu linii Ryanair pod pretekstem przewożenia na pokładzie materiałów wybuchowych i zatrzymanie białoruskiego opozycjonisty Ramana Pratasiewicza oraz jego przyjaciółki Sofii Sapiegi. Wydarzenie to odbiło się głośnym echem w całej Europie i wymusiło na instytucjach UE podjęcie konkretnych działań. Podczas szczytu UE szefowa Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen stanowczo potępiła działania władz białoruskich określając je atakiem na demokrację, atakiem na wolność słowa oraz atakiem na unijną suwerenność. W swoim komunikacie prasowym, Rada Europejska zapowiedziała wprowadzenie szeregu sankcji w stosunku do Białorusi, które z czasem dodatkowo uległy zaostrzeniu ustanawiając m.in. zakaz przelotów przez unijną przestrzeń powietrzną oraz uniemożliwiając białoruskim przewoźnikom korzystanie z lotnisk na terytorium państw UE. W tym samym czasie Rada przyjęła także 4. Pakiet sankcji obejmujący 78 osób i 8 podmiotów z Białorusi. Decyzja ta, była podyktowana nasileniem się poważnych naruszeń praw człowieka na Białorusi oraz brutalnymi represjami wobec społeczeństwa obywatelskiego, demokratycznej opozycji i dziennikarzy.

Działania prowadzone obecnie przez Białoruś przy granicy z Polską i Litwą powszechnie już określane są jako „wojna hybrydowa" czy „atak hybrydowy". W oficjalnych dokumentach UE posługuje się jednak nieco łagodniejszym sformułowaniem jakim są „zagrożenia hybrydowe". Zgodnie z koncepcją zaproponowaną w dokumencie „Wspólne ramy przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym" („Joint Framework on countering hybrid threats") z 2016 r., celem działań UE powinno być wychwytywanie mieszanki konwencjonalnych i niekonwencjonalnych, militarnych i niemilitarnych, jawnych i ukrytych działań, które mogą

być wykorzystywane w skoordynowany sposób przez podmioty państwowe lub niepaństwowe, aby osiągnąć konkretne cele, nie wypowiadając jednocześnie w sposób formalny działań wojennych. Działania te, są ukierunkowane na krytyczne, słabe punkty i mają utrudnić szybkie i skuteczne podejmowanie decyzji. Zakres środków stosowanych w ramach kampanii hybrydowej może być bardzo szeroki: od ataków cybernetycznych na krytyczne systemy informatyczne, poprzez zakłócanie usług krytycznych, takich jak dostawy energii lub usługi finansowe, po podważanie zaufania publicznego do instytucji rządowych lub wykorzystywanie słabości społecznych. Pierwszym i kluczowym krokiem na drodze do osiągnięcia lepszej ochrony przed zagrożeniami hybrydowymi jest uzyskanie odpowiedniej świadomości sytuacyjnej[4].

Zdecydowane stanowisko jakie zajęli prezydenci państw bałtyckich: Litwy, Polski, Łotwy i Estonii wobec kryzysu na granicy z Białorusią pozwala sądzić, że taka świadomość sytuacyjna została przez ich kraje osiągnięta. We wspólnym oświadczeniu potępili oni ataki hybrydowe na wschodniej granicy UE i NATO zwracając uwagę, że trwający aktualnie kryzys nie powinien być rozpatrywany jako kryzys migracyjny, a politycznie zaaranżowana operacja hybrydowa reżimu Aleksandra Łukaszenki, której celem jest odwrócenie uwagi od coraz częstszych przypadków łamania praw człowieka i obywatela. Była prezydent Estonii Kersti Kaljulaid podczas oficjalnego spotkania z ministrem spraw zagranicznych Czech Jakubem Kulhankiem we wrześniu tego roku otwarcie stwierdziła, że „Ataki hybrydowe na granicy UE-Białoruś, które rozpoczęły się latem, w których obywatele państw trzecich są wykorzystywani do organizowania nielegalnych przekroczeń granicy, nie są kryzysem migracyjnym”[5].

Przygotowanie i zorganizowanie przerzutu nielegalnych migrantów do państw UE zdaje się potwierdzać fakt, że w czerwcu tego roku białoruski prezydent podjął kroki w celu zawieszenia umowy o readmisji z państwami UE. Wobec sankcji nałożonych na Białoruś ze strony UE w maju i czerwcu, oficjalne działania w zakresie zawieszenia umowy zostały wstrzymane. Nie oznacza to jednak odejścia Białorusi od polityki gróźb wobec UE, które to będą ponawiane tak długo, jak długo UE utrzyma swoje restrykcje. Zawieszenie umowy o readmisji może mocno utrudnić sytuację państw Wspólnoty albowiem, uniemożliwia ono odesłanie na Białoruś osób, które przedostały się na teren UE w sposób nielegalny, a którym nie przysługuje ochrona międzynarodowa. Implikuje to kolejny problem dla państw, na terytorium których osoby te przebywają i które muszą zapewnić im podstawowe warunki bytowe. W odpowiedzi na

[4] FAQ: Joint Framework on countering hybrid threats (europa.eu); [dostęp:28.09.2021].
[5] President: Hybrid warfare on Belarus border, not migrant crisis | News | ERR, [dostęp:28.09.2021].

działania strony białoruskiej związane m.in. z próbą zawieszenia umowy o readmisji, Komisja Europejska wystąpiła do Rady z wnioskiem o zawieszenie niektórych artykułów umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Republiką Białorusi. Jeśli Rada zdecyduje się na taki krok, zawieszone zostaną postanowienia dotyczące ułatwień wizowych dla szczególnych kategorii urzędników związanych z białoruskim reżimem.

O kryzysie na granicy białorusko-litewskiej mówi się już od początku 2021 r. O tym jak trudna jest sytuacja z którą mierzą się obecnie Litwa i Polska najlepiej świadczą dane udostępniane przez Państwową Litewską Straż Graniczną (VSAT) i polską Straż Graniczną. Na Litwie od początku roku do lipca zatrzymano ponad 2,2 tys. nielegalnych imigrantów pochodzących w zdecydowanej większości z Iraku (1,2 tys.) oraz Konga, Kamerunu i Gwinei. Dane z września mówią o ponad 4 tys. nielegalnych przekroczeń granicy, co stanowi 50-krotność liczby takich przypadków w 2020 r. Trend spadkowy zaczął być obserwowany wraz z wprowadzeniem na Litwie w rejonach graniczących z Białorusią stanu wyjątkowego (stan sytuacji ekstremalnej, nadzwyczajnej), co nastąpiło 2 lipca 2021. W ślad za Litwą poszła również Łotwa, w której stan nadzwyczajny w gminach sąsiadujących z Białorusią obowiązuje od 11 sierpnia. W Polsce rozporządzenie o wprowadzeniu 30-dniowego stanu wyjątkowego zostało wydane przez Prezydenta RP w dniu 2 września 2021 r. Polski Sejm podczas posiedzenia w dniu 6 września nie uchylił rozporządzenia Prezydenta co oznacza, że stan ten został utrzymany. Biorąc pod uwagę wciąż trudną sytuację na granicy polsko- białoruskiej w dniu 28 września Rada Ministrów podjęła decyzję o zwróceniu się do Prezydenta z wnioskiem o jego przedłużenie o kolejne 60 dni i wszystko wskazuje na to, że taka decyzja zostanie podjęta. Przemawia za tym skala prób nielegalnego przekroczenia granicy z Polską oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, państwa i całej Wspólnoty. Od 1 sierpnia br. Straż Graniczna odnotowała ponad 7,6 tys. prób nielegalnego przekroczenia granicy. Tylko w sierpniu takich prób było łącznie 3,5 tys., a we wrześniu ponad 4,1 tys. Od 1 sierpnia br. zatrzymano łącznie 1,1 tys. Cudzoziemców, w tym głównie obywateli Iraku – ponad 700 osób. Pozostałe osoby stanowili obywatele Afganistanu, Syrii, Somalii i Tadżykistanu[6]. Trudną sytuację na granicy dodatkowo potęgują prowokacje służb białoruskich, które oddając w powietrze strzały, celując bronią w kierunku polskich żołnierzy czy rzucając petardy próbują skłonić siły polskie do podjęcia reakcji.

[6] Konferencja prasowa na temat wydarzeń na granicy polsko-białoruskiej - Aktualności - Komenda Główna Straży Granicznej (strazgraniczna.pl), [dostęp: 28.09.2021].

Działania prowadzone przez Białoruś wymierzone w Litwę i Polskę mają charakter zorganizowany i zaplanowany. Potwierdzają to słowa białoruskiego dziennikarza Tadeusza Giczana, którego zdaniem operacja ta nosząca kryptonim „Śluza" rozpoczęła się już w 2010 r., a jej celem było wywarcie presji na UE i uzyskanie środków finansowych na uszczelnienie granicy. Prowadzone w początkowych latach działania przyniosły wymierne efekty-UE wsparła Białoruś finansowo, co być może stanowiło pewną zachętę do kontynuowania operacji w kolejnych latach. Trudno zgodzić się z pojawiającymi się głosami, że Białoruś śladem Turcji liczy na konkretne korzyści finansowe ze strony UE i dopiero wówczas wstrzyma swoje działania na granicy z państwami UE. Mowa tu o wsparciu jakiego udziela Turcji UE (również Jordanii i Libanowi) na zarządzanie migracją. Biorąc pod uwagę dotychczasowe aspiracje Aleksandra Łukaszenki i jego uzależnienie od współpracy z Rosją, raczej trudno przyznać temu założeniu większe prawdopodobieństwo choć nie można go również całkowicie wykluczyć.

Dodatkowym czynnikiem, mogącym, a nawet mającym wzbudzić niepokój UE i NATO były manewry „Zapad 2021". Odbywające się przy wschodniej granicy ćwiczenia strategiczne oficjalnie miały miejsce w dniach 10-16 września, a faktycznie trwały już od czerwca tego roku. Ich celem rokrocznie jest sprawdzenie stanu przygotowania Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej oraz Republiki Białoruś do przeprowadzenia operacji na wschodniej flance NATO oraz demonstracja siły wobec Zachodu. Jak podkreślają eksperci, mają one przede wszystkim wywołać napięcie i odwrócić uwagę od problemów wewnątrzpaństwowych z jakimi zmaga się Rosja i Białoruś oraz stanowić wyraźny przekaz dla ich obywateli o wrogim nastawieniu państw NATO.

Rozwój współpracy rosyjsko-białoruskiej w sferze militarnej jest stale widoczny i oprócz samych ćwiczeń obejmuje także budowę i utrzymanie wspólnej infrastruktury w postaci ośrodków mających stanowić centra ćwiczebne. Szczególnie niepokojąca dla państw Europy Wschodniej, Sojuszu i UE jest informacja o planach utworzenia centrum szkoleniowego w obwodzie kaliningradzkim, które ma powstać na bazie Floty Bałtyckiej. Stałe poszerzanie współpracy wojskowej pomiędzy Federacją Rosyjską i Białorusią może rodzić obawę nie tylko ze względu na kwestie bezpieczeństwa Europy ale pokazuje także jak znaczący jest jej wpływ na politykę Białorusi prowadzoną również w innych obszarach, w tym w kontaktach z państwami UE.

Polityka Polski i Litwy w kontekście polityki Unii Europejskiej - jednomyślność czy dysonans?

Miejsce Białorusi w polityce UE determinuje zwłaszcza geopolityka tego państwa. Biorąc pod uwagę rolę jaką w polityce białoruskiej odgrywa Federacja Rosyjska tym istotniejsze wydaje się utrzymanie wzajemnych relacji na możliwie jak najlepszym poziomie. Analizując obecną politykę UE w kontekście kryzysu na granicy z Białorusią, warto odnieść się do jej stanowiska oraz strategii przyjętej w czasie kryzysu migracyjnego z 2015 r. co pozwoli sformułować wnioski dotyczące zachodzących w niej zmian. W 2015 r. na skutek wydarzeń jakie miały miejsce na świecie (m.in. Arabska Wiosna, wojna w Syrii, powstanie tzw. Państwa Islamskiego) doszło do masowych migracji ludności, która w przeważającej mierze za docelowe miejsce migracji wybrała sobie Europę, w tym państwa UE. Wśród krajów, które kryzys migracyjny dotknął szczególnie mocno, a w zasadzie ze skutkami którego walczą one do dziś, znalazły się Grecja i Włochy. Dostępne dane Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji mówią o około milionie migrantów, którzy w 2015 r. przybyli na kontynent europejski. Tak duża skala migracji w stosunkowo krótkim czasie wymogła na UE podjęcie działań mających na celu zażegnanie kryzysu. Z perspektywy czasu jest już wiadomo, że UE jako całość i jej państwa członkowskie nie poradziły sobie z tym zadaniem. Głównym problemem jaki się pojawił była nieumiejętność zajęcia wspólnego stanowiska i wypracowania akceptowanego przez wszystkie kraje rozwiązania, szczególnie w kwestii relokacji i przesiedleń. Niechęć części państw członkowskich do włączenia się w procedury związane z przyjmowaniem uchodźców w kontekście wynikającego z art. 67 ust. 2 TFUE obowiązku solidarności i sprawiedliwego podziału obciążeń spoczywających na państwach członkowskich Unii w zakresie polityki azylowej, stała się zarzewiem nieporozumień między samymi krajami UE. Wśród państw, które sprzeciwiały się programowi relokacji i przesiedleń znalazły się m.in. Litwa i Polska, co w kontekście późniejszych wydarzeń rodziło pewne obawy jak zachowa się UE w sytuacji gdy problem migracyjny dotknie właśnie tych państw.

Kierunek polityki jaki obrała UE wobec kryzysu na granicach z Litwą i Polską jak na razie dość wyraźnie różni się od tego, co prezentowała w 2015 r. Stanowisko wyrażane w oficjalnych wypowiedziach Komisji Europejskiej zdaje się być jasne i przychylne prowadzonym przez Litwę i Polskę działaniom, choć dynamiczny rozwój sytuacji i możliwość przedłużania się kryzysu mogą ostatecznie negatywnie odbić się na ich ocenie. Jak poinformował rzecznik Komisji Europejskiej Christian Wigand, pomiędzy Komisją a władzami Polski prowadzona jest ścisła współpraca służąca udzieleniu im wsparcia w skutecznym zarządzaniu na granicy

zewnętrznej, zgodnie z prawem UE, z pełnym poszanowaniem podstawowych praw człowieka i zapewnieniem skutecznego dostępu do procedury azylowej. Co istotne, jak podkreśla się w mediach, Komisja Europejska nie postrzega zaistniałej sytuacji w kategoriach problemu migracyjnego ale otwarcie mówi o agresji wobec Polski. Ylva Johansson, pochodząca ze Szwecji reprezentantka Komisji Europejskiej, udzielając wywiadu New York Timesowi stwierdziła, że sytuacja na granicy polsko-białoruskiej nie jest kwestią migracji, ale nieodłączną częścią agresji Aleksandra Łukaszenki na Polskę, Litwę i Łotwę, mającej na celu destabilizację UE. Słowa te potwierdził również Christian Wigand wyrażając je jako oficjalne stanowisko Unii Europejskiej i tworzących ją państw członkowskich[7]. Do samego kryzysu odniosła się również liderka białoruskiej opozycji Swietłana Cichanouska stwierdzając, że jest to wymierzona w UE prowokacja władz Mińska. Jednogłośne poparcie dla działań państw bałtyckich, mówienie przez UE jednym głosem to ważny czynnik wskazujący, że przynajmniej w tej kwestii wyciągnęła ona lekcję z kryzysu migracyjnego w 2015 r.

W 2016 r. pełniąca funkcję Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa Federica Mogherini zwróciła uwagę, że w ostatnich latach środowisko bezpieczeństwa zmieniło się diametralnie. Trwająca obecnie i skierowana przeciwko UE akcja dezinformacyjna ma na celu wywołanie podziałów między państwami UE, a w konsekwencji osłabienie jej funkcjonowania jako organizacji. Ma to być swoisty test siły UE jako wspólnoty, który pozwoli uchwycić jej słabości. Przedstawiciele państw bałtyckich zwracają uwagę na wymierzone w UE działania polegające na manipulacji informacjami na temat osób znajdujących się na granicy oraz fałszywym rozumieniem prawa międzynarodowego. Odpowiedzią na to, powinna być zjednoczona UE oraz zwiększanie presji na Łukaszenkę dodatkowymi sankcjami. Podjęcie przez UE stosownych kroków i jej reakcja na bieżące wydarzenia stanowi warunek niezbędny aby reżim Łukaszenki przestał wykorzystywać migrantów i prawo międzynarodowe. Istnieje ryzyko, że opóźniona bądź zbyt słaba reakcja UE będzie stanowić sygnał dla innych dyktatorskich reżimów, że podjęcie przez nie podobnych działań pozostanie bezkarne. Co więcej, biorąc pod uwagę unijne procedury i możliwości jakimi dysponuje UE aby zmusić nielegalnych migrantów do powrotu, brak zdecydowanej i szybkiej reakcji w krótkim czasie może doprowadzić do znacznego ich napływu nad którym nie będzie ona w stanie zapanować. Zdaniem Mariji Golubeva, litewskiej minister spraw wewnętrznych, wyrazem właśnie takiej zdecydowanej i odważnej polityki było wprowadzenie

[7] EU sees situation on Polish-Belarusian border as aggression against Poland (polandin.com), [dostęp:27.09.2021].

na Litwie i Łotwie stanu wyjątkowego[8]. Polska wprowadziła stan wyjątkowy jako ostatnia, co może być wynikiem stosunkowo ostrożnego podejścia polskich władz do instrumentów stanów nadzwyczajnych ale i późniejszego zainicjowania działań Białorusi przy granicy z Polską.

Kryzys na granicy białorusko-litewskiej i białorusko-polskiej oprócz tego, że wpływa na relacje między UE a Białorusią, stanowi również realne zagrożenie jako kryzys humanitarny. Coraz częściej mówi się o tym, że priorytet jakim jest ochrona granicy państwa i UE nie zwalnia z obowiązku zapewnienia migrantom pomocy. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystosowała apel do unijnej komisarz ds. wewnętrznych w którym wezwała do podjęcie tematu naruszeń prawa azylowego oraz narastającego kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej podczas kontaktów z polskimi władzami. Co więcej, zaapelowano również o publiczne przyznanie, że kryzys na granicy dotyczy również problematyki migracji i azylu, że obowiązkiem władz państw członkowskich UE jest ratowanie życia i zdrowia ludzkiego, niezależnie od statusu tych osób oraz o skomentowanie sytuacji na granicy i projektowanych zmian w polskim prawie w kontekście ich niezgodności z prawem unijnym[9]. Wspomniane zmiany dotyczą nowelizacji dwóch ustaw, które polski Sejm uchwalił 17 września bieżącego roku: ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej. Ustawy te po uchwaleniu ich przez Sejm muszą zostać jeszcze zaakceptowane przez Senat. W myśl projektowanych zmian 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 i państw Schengen. Nowe przepisy przewidują również przyznanie Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców uprawnienia do pozostawienia bez rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeśli został on złożony przez cudzoziemca zatrzymanego niezwłocznie po przekroczeniu granicy zewnętrznej UE (z Rosją, Białorusią i Ukrainą), chyba że ta osoba m.in. przybyła bezpośrednio z terytorium, gdzie grozi jej prześladowanie. Nowelizacja przewiduje również wprowadzenie kary więzienia lub grzywny za niszczenie infrastruktury granicznej[10].

Szczególna krytyka ze strony opinii publicznej skupia się na podejrzeniach stosowania przez służby graniczne, nie tylko w Polsce ale również na Litwie i Łotwie procedury tzw. „push

[8] Zob. EU must be ready to act on its border with Belarus – POLITICO, [dostęp:29.09.2021].
[9] Helsińska Fundacja Praw Człowieka » HFPC apeluje do unijnej komisarz ds. wewnętrznych o poruszenie tematyki azylowej i kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej w rozmowach z polskimi władzami (hfhr.pl), [dostęp:29.09.2021].
[10] Uchodźcy - nowelizacja zaostrza ustawę o cudzoziemcach (prawo.pl), [dostęp:29.09.2021].

backu", a więc cofania migrantów na Białoruś bez rozpatrzenia ich wniosków o azyl. Procedura ta, jako sprzeczna z prawem międzynarodowym, m.in. konwencją genewską czy rozporządzeniem Dublin III nie powinna być stosowana. Środowiska zajmujące się problematyką prawa, zwłaszcza prawa migracyjnego podnoszą, że wydanie przez polskiego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 20 sierpnia 2021 r. rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych stanowiło wprowadzenie do prawa polskiego zakazanej przez prawo międzynarodowe praktyki „push backu". Unia Europejska póki co milczy na ten temat, być może przyjmując strategię wyboru mniejszego zła. Unijna komisarz spraw wewnętrznych pytana o stosowanie przez Polskę nowego prawa nadmieniła jedynie, że chciałaby aby legislacja ta stała się przedmiotem wspólnej analizy ekspertów z UE i Polski. Jednocześnie zwróciła uwagę na to, że obowiązujące przepisy prawa międzynarodowego ustanawiające zakaz cofania migrantów z obszaru UE zostały przewidziane dla sytuacji jednostkowych, nie zaś szantażu ze strony innego państwa. W polityce Brukseli od niedawna zaczyna zwracać się większą uwagę na czynnik ludzki, nie koncentrując się już wyłącznie na kwestiach czysto politycznych związanych z reżimem Łukaszenki. Tym samym można zaobserwować pewien zwrot będący następstwem nagłaśniania przez media i organizacje pozarządowe problemów jakie generuje nielegalna migracja na wschodzie. Wciąż jednak kwestią newralgiczną pozostaje bezpieczeństwo samej granicy UE.

Litewska strategia walki z kryzysem prowadzona jest na różnych polach i obejmuje m.in. taktykę odstraszania czy też zniechęcania migrantów m.in. poprzez odrzucanie ich wniosków o azyl. Działania podjęte w celu przekonania migrantów do dobrowolnego powrotu mimo proponowanych biletów powrotnych i kwoty 300 euro również nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Jak wynika z doniesień prasowych dopiero polityka „push backu" oraz stawianie płotu i zasiek na granicy z Białorusią, a więc wyjątkowo twarda i bezkompromisowa polityka przyniosła wymierny efekt w postaci zmniejszenia się liczby migrantów (którzy zresztą zostali przekierowani na granicę z Polską). Można tym samym wnioskować, że Polska poszukując sposobu wyjścia z kryzysu i ochrony swojej granicy korzysta z rozwiązań litewskich.

W odróżnieniu od Litwy, Polska nie przyjęła do tej pory unijnego wsparcia w postaci zaangażowania w działania przy granicy Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex). Polityka UE w tym przedmiocie zdaje się stopniowo zaostrzać. Z jednej strony wypowiedzi przedstawicieli UE mają charakter raczej sugestywny, z drugiej zaś można wyczuć coraz większy nacisk na polski rząd i próbę wywarcia politycznej presji. Komisja Europejska,

jak zaznaczała w swojej wypowiedzi Ylva Johansson stoi na stanowisku, że poproszenie Frontexu, by działał na granicy polsko-białoruskiej może być dobrym pomysłem, tak aby było wiadomo, że Europa chroni granicę, jednak decyzja na ten temat należy do polskiego rządu. Uzasadnieniem dla zaproszenia Frontexu do Polski ma być m.in. jego obecność na Litwie (108 osób) i Łotwie (8 osób) oraz niewystarczająca przejrzystość działań polskich służb na granicy z Białorusią. Innymi słowy, UE poprzez Frontex chce bezpośrednio monitorować sytuację na granicy białorusko-polskiej, jednak wciąż daje temu wyraz w sposób ostrożny i dyplomatyczny. Polskie władze do tej pory nie poprosiły o pomoc Frontexu tłumacząc to brakiem takiej potrzeby i wystarczającym wsparciem ze strony polskiego wojska. Rzeczniczka Straży Granicznej w wypowiedzi dla mediów podkreśliła, że sytuacja jest zgoła odwrotna i to Polska wspiera Litwę poprzez operację koordynowaną przez Frontex. Przyczyn zajęcia przez Polskę takiego stanowiska można dopatrywać się przede wszystkim w chęci potwierdzenia tego, że jest ona w stanie samodzielnie poradzić sobie z kryzysem, a jej siły i środki są wystarczające do prowadzenia działań na granicy również po zakończeniu stanu wyjątkowego.

Sejm w Wilnie mając na względzie trudną sytuację na granicy z Białorusią w sierpniu 2021 r. przyjął szczególną regulację na mocy której obydwa państwa w perspektywie roku ma oddzielić liczący 508 km płot zbudowany z zasiek typu concertina oraz metalowego, czterometrowego ogrodzenia. Opinię minister spraw wewnętrznych Litwy Agne Bilotaite, której zdaniem konieczne jest jak najszybsze zbudowanie silnej i bezpiecznej granicy z Białorusią podzieliła większość (80 posłów) ze 141-osobowego parlamentu[11]. Zarówno w stosunku do Polski, jak i Litwy problematyczne stały się kwestie związane z pozyskaniem środków na budowę ogrodzenia na granicy obydwu państw albowiem aktualny stan prawny Unii Europejskiej nie przewiduje możliwości finansowania tego typu środków bezpieczeństwa, a co za tym idzie konieczne są odpowiednie zmiany w tym zakresie. Temat ten stał się przedmiotem rozmów jakie podjęli wiceminister spraw wewnętrznych Litwy Arnoldas Abramavičius i podsekretarz stanu Bartosz Grodecki podczas XX posiedzenia Polsko-Litewskiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Transgranicznej, które odbyło się 24 września 2021 r. w Wilnie[12]. Komisja, która funkcjonująca już od 1995 r. stała się obecnie forum służącym wypracowaniu przez stronę polską i litewską wspólnego stanowiska w stosunku do UE oraz uzgodnienia zasad współpracy między państwami.

[11] 508 km płotu. Litwa odgradza się od Białorusi (belsat.eu), [dostęp:27.09.2021].
[12] Zob. Lietuva ir Lenkija: tvirti bendradarbiavimo pagrindai – stiprus akstinas plėtoti naujas bendradarbiavimo per sieną iniciatyvas | Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija (lrv.lt), [dostęp:27.09.2021].

Zaledwie kilka dni po tym, jak Polska ogłosiła swoje plany postawienia ogrodzenia na granicy z Białorusią głos zabrał rzecznik Komisji Europejskiej Christian Wigand, który powiedział, że KE nie może zaakceptować nielegalnej migracji z krajów trzecich na swoje terytorium i podkreślił, że zdecydowanie odrzuca ona próby instrumentalizacji ludzi dla celów politycznych. Zdaniem Wigand'a UE potrzebuje "zintegrowanych rozwiązań" w zakresie kontroli granicznej, zaś ogrodzenie na granicy polsko-białoruskiej może być "dobrym pomysłem" z zastrzeżeniem, że środki kontroli na granicy z Białorusią muszą być zgodne z podstawowymi wymogami praw człowieka i unijnym prawem azylowym[13].

Wnioski i perspektywy rozwoju kryzysu oraz działań Unii Europejskiej i państw nadbałtyckich podejmowanych w celu jego zakończenia

- Raczej trudno spodziewać się, aby kryzys na wschodniej granicy UE został w najbliższym czasie zażegnany. Wynika to z oczekiwań Łukaszenki co do złagodzenia nałożonych na Białoruś sankcji i stosunkowo zdeterminowanego stanowiska UE, aby te sankcje utrzymać.
- Sytuacja w jakiej znalazła się Unia Europejska jest znacznie trudniejsza niż mogłoby się wydawać. Jako organizacja skupiająca państwa demokratyczne nie dysponuje ona takim zapleczem możliwości przeciwstawienia się atakom o charakterze hybrydowym jak państwo posługujące się środkami niedemokratycznymi i niedbające o zachowanie standardów i praw człowieka. Pytaniem jakie się nasuwa jest to, czy polityka uwzględniająca wszystkie postulaty i spełniająca zadość wszystkim normom nie okaże się zbyt słaba wobec reżimu, który tych norm nie przestrzega. Związanie Unii i jej państw prawem międzynarodowym stanowi z jednej strony siłę tej organizacji, z drugiej jednak dość istotny hamulec, który Białoruś zna i spróbuje wykorzystać.
- Dylemat z jakim przyszło zmierzyć się UE i jej państwom członkowskim sprowadza się do kolizji dwóch dóbr: bezpieczeństwa granic oraz życia i zdrowia ludzi. Kryzys z którym mamy do czynienia jest zupełnie inny niż ten, który zna Europa z 2015 r. Same instytucje UE początkowo wzbraniały się przed określaniem go mianem „kryzysu migracyjnego", mówiąc raczej o „zagrożeniu hybrydowym" wiedząc, że stanowi on pokłosie zaplanowanych działań Łukaszenki i jego reżimu. Jednak w miarę jego rozwoju i pojawiania się coraz większej ilości informacji na temat samych migrantów,

[13] EC supports fence on EU border with Belarus – The First News, [dostęp:27.09.2021].

ich sytuacji przy granicy i skali prób jej nielegalnego przekroczenia, retoryka UE stopniowo zaczęła ulegać zmianie.

- Wyzwanie przed jakim stanęła UE wraz z pojawieniem się kryzysu migracyjnego w 2015 r., a któremu mimo wysiłków nie potrafiła sprostać ukazało wewnętrzne słabości organizacji. Obecna sytuacja zaaranżowana przez Białoruś jest efektem uważnej obserwacji i wyciągnięcia przez nią wniosków z tych wydarzeń oraz wykorzystania ich przeciwko Wspólnocie. Należy przypuszczać, że ta swoista „próba sił" z którą mamy do czynienia na granicy białorusko-litewskiej i białorusko-polskiej będzie trwała tak długo, jak długo Białoruś będzie widziała w niej szansę na uzyskanie własnych korzyści.
- Kryzys wywołany na granicy białorusko-litewskiej i białorusko-polskiej oprócz tego, że niewątpliwie ma przyczynić się do zniesienia sankcji nałożonych na Białoruś czy też ostatecznie skłonić UE (co wydaje się raczej mało prawdopodobne) do finansowego wsparcia Białorusi, dzięki czemu skala migrantów zostałaby zatrzymana, ma również inny cel – poróżnić państwa członkowskie i osłabić UE, która wraz z każdą osobą zmarłą przy granicy traci wizerunkowo.
- Jak wskazał szef polskiego MSWiA w związku z otwarciem przez Białoruś ruchu bezwizowego z Pakistanem, Jordanią i Egiptem istnieje prawdopodobieństwo, że to właśnie z tych państw będą pochodziły nowe rzesze osób chcących przedostać się przez wschodnią granicę UE. Co więcej, nadanie lotnisku w Grodnie, zlokalizowanemu 20 km od granicy z Polską, statusu lotniska międzynarodowego prawdopodobnie ma na celu ułatwić transport tych osób pod polską i litewską granicę.
- Unia jako organizacja powinna na możliwie najszerszą skalę kontynuować politykę Litwy polegającą na informowaniu krajów z których przybywa najwięcej migrantów o tym, jak traktowani są przez reżim białoruski ich obywatele. Istnieje szansa, że zdemaskowanie obietnic Łukaszenki co do stosunkowo łatwego przedostania się na terytorium UE, wsparte stanowczą polityką UE pozwoli choć w pewnym stopniu zmniejszyć ich napływ na granice z UE.
- Obserwacja bieżących wydarzeń pozwala sformułować spostrzeżenie, że polityka Unii Europejskiej w pewnym momencie przybrała wobec Polski zasadę „ograniczonego zaufania", o czym świadczą chociażby coraz głośniejsze apele o zaangażowanie Frontexu w działania na granicy z Białorusią. Problem ten nie istnieje w stosunku do Litwy i Łotwy, które same o taką pomoc poprosiły. Można przypuszczać, że nacisk na

Polskę w tym przedmiocie będzie wzrastał a odmowa doprowadzi do napięć w stosunkach ze Wspólnotą.

- Kryzys na granicach z Białorusią uświadomił po raz kolejny, że środowisko bezpieczeństwa UE zmienia się dynamicznie. Nadążenie za tymi zmianami wymaga nie tylko zaangażowania środków finansowych ale przede wszystkim prawa, które będzie reaktywne a jednocześnie pozwoli chronić wartości podstawowe dla UE.
- Polska i Litwa jako państwa bezpośrednio uczestniczące w kryzysie chronią nie tylko granice UE ale także własnych państw. Problem dotyczący nielegalnego przerzutu migrantów jest nie tylko problemem europejskim ale przede wszystkim wewnątrzpaństwowym. Obowiązek ochrony interesów narodowych, w tym niepodległości i nienaruszalności terytorium wynika z art. 5 Konstytucji RP.
- Deklaracja poparcia ze strony UE dla działań Polski i Litwy udzielona już na początku kryzysu cały czas jest podtrzymywana, jednak pojawiające się kwestie dotyczące chociażby stosowania procedury „push back" powodują, że obok poparcia formułowane są również pewne wątpliwości co do legalności polityki prowadzonej przez państwa bałtyckie. Retoryka UE w tym zakresie jest zdecydowanie zachowawcza i ostrożna, podyktowana częściowo argumentacją wysuwaną przez organizacje działające na rzecz praw człowieka. Pamiętając doświadczenia kryzysu z 2015 r., którego następstwa wciąż są dla Wspólnoty odczuwalne można przyjąć, że właśnie w tym kierunku będzie zmierzać polityka UE, a więc starać się przede wszystkim zapewnić bezpieczeństwo granicy UE.