



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

www.batory.org.pl

POLSKA GRANICA

w czasie rewolucji ukraińskiej

Polska granica w czasie rewolucji ukraińskiej

Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa 2014



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Polska granica w czasie rewolucji ukraińskiej

Jakub Benedyczak

Współpraca: Krzysztof Mrozek



Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
fax |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Recenzja

Joanna Fomina, Tomasz Horbowski

Redakcja i korekta

Joanna Liczner

Projekt okładki

Piotr Karski/Karski.us

Zdjęcia

Mstyslav Chernov/MstyslavChernov.com

Skład elektroniczny

TYRSA Sp. z o.o.

Publikacja udostępniana jest na zasadach licencji Creative Commons (CC)

Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 3.0 Polska[CC BY-SA 3.0 PL]



Warszawa 2014

ISBN 978-83-62338-36-8

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Spis treści

Wstęp

1. Dlaczego zajęliśmy się tym tematem **7**
2. Czego chcieliśmy się dowiedzieć **9**
3. Z kim rozmawialiśmy **10**

Kryzys i granica z polskiej perspektywy

1. Czego bali się Polacy? **13**
2. Opinie polskich polityków **15**
3. Regulacje prawne **18**

Sytuacja na granicy w czasie kryzysu

1. Granica polsko-ukraińska **21**
2. Stan wyjątkowy? **22**
3. Decyzje polityczne i współpraca międzynarodowa **28**
4. Po ukraińskiej stronie **31**

Przewóz i pobyt rannych

1. Kto przyjechał i kto za to zapłaci(!)? **35**
2. Organizacja transportu rannych **37**
3. Problemy na ukraińskiej granicy **39**
4. Przejazd rannych przez granicę **40**
5. Pobyt i leczenie **43**

Zakończenie

1. Ocena i wnioski **45**
2. Urealnienie samozachwyty **47**
3. W czasie pokoju **49**

Wstęp

1. Dlaczego zajęliśmy się tym tematem

Podczas posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych (12 marca 2014 roku) minister spraw wewnętrznych Bartłomiej Sienkiewicz zapytał: „Czy [...] jesteśmy w pełni przygotowani na wariant radykalnej zmiany bezpieczeństwa Polski na wschodniej granicy, tzn. mówiąc wprost, czy jesteśmy przygotowani na sytuację, w której państwo ukraińskie zniknie?”¹. Następnie, częściowo sobie, częściowo zebranych posłom, odpowiedział: „Powiem państwu otwarcie, że nie, bo takiego planu nie ma. Żadna procedura SPO²-11 czy 10 nie opisuje zniknięcia państwa ukraińskiego”.

¹ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych (nr 132) z dnia 12 marca 2014*, Warszawa 2014.

² Standardowe Procedury Operacyjne, określające sposób postępowania zarówno osób funkcyjnych, jak i całych zespołów (pracowników urzędu, służb, inspekcji oraz straży) w zakresie zarządzania kryzysowego. SPO obejmują: monitoring zagrożeń, powiadamianie i alarmowanie, opracowywanie raportów codziennych i okresowych o stanie zagrożeń bezpieczeństwa, dystrybucję opracowanych informacji zgodnie z rozdzielnikiem, tryb zwoływania Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz tryb uruchamiania Zespołów Wsparcia Działań. SPO wdraża się na podstawie: ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007, ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990, ustawy o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998, ustawy o administracji rządowej w województwie z 5 czerwca 1998, ustawy o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998, ustawy o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002, ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw z 17 maja 1990 roku. Na podstawie <http://www.ptib.pl/component/glossary/?id=57>.

Wypowiadając te słowa, minister spraw wewnętrznych zapewne miał na myśli nie tyle zniknięcie Ukrainy z politycznej mapy świata, ile to, że w wyniku rewolucji lub regularnej wojny struktury tego państwa mogą przestać działać albo zostanie ono rozczłonkowane przez Rosję. Na szczęście w trakcie najbardziej newralgicznych wydarzeń „kryzysu ukraińskiego” Polska nie stanęła wobec tak drastycznej sytuacji. Tym niemniej państwo polskie musiało zareagować proporcjonalnie do zaistniałej sytuacji, zarówno w doborze instrumentów polityki zagranicznej, jak i decyzji wewnątrz kraju.

Spśród całego wachlarza zdarzeń, działań, gestów, enuncjacji i komunikatów postanowiliśmy przyjrzeć się temu, jak granica polsko-ukraińska (a tym samym wschodnia granica strefy Schengen oraz całej Unii Europejskiej) „funkcjonowała” podczas walk na Majdanie Niepodległości, od stycznia do końca lutego 2014 roku.

Od 2003 roku Fundacja im. Stefana Batorego monitoruje polską granicę na wschodzie (czego efektem były m.in. publikacje: *Granica polsko-ukraińska podczas Euro 2012: Odprawa w jednym miejscu receptą na zwiększenie przepustowości przejść granicznych*, *Nie tylko samochodem*, *Granica do naprawy*, *Problemy pogranicza Polski i Ukrainy*³), dlatego w warunkach tak ekstremalnych naturalna wydała nam się kontynuacja tego tematu.

Jednak tym razem wykroczyliśmy poza badane przez nas dotychczas kwestie, takie jak przepustowość granicy, czas przejazdu czy stopień zadowolenia podróżnych. Od tego, jak „zachowała się” granica, zależało bowiem, czy osoby ranne zostaną na czas przewiezione do szpitali, czy pomoc humanitarna dotrze odpowiednio szybko, do jakiego stopnia jesteśmy przygotowani na falę uchodźców i ofiar represji, jak zadziałają procedury w sytuacji kryzysowej, czy państwo polskie posiada zdolność działania *ad hoc* itd. Słowem: pytanie o granicę w czasie rewolucji ukraińskiej okazało się pytaniem o sprawność całej maszyny państwowej w obliczu faktów politycznych, których nasz kraj nie doświadczył od co najmniej kilkadziesiąt lat.

³ Publikacje o granicy są dostępne na stronie internetowej Fundacji, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/otwarta_europa/publikacje_1/przyjazna_granica_1#przyjazna_granica, 11.08.2014.

Po wtóre, granica stała się „papierkiem lakmusowym” jakości pomocy udzielonej Ukrainie. W sytuacji kryzysowej to granica sąsiedniego państwa jest miejscem, gdzie świadczy się pomoc rannym i uchodźcom, a jednocześnie zapewnia bezpieczeństwo własnemu krajowi.

Po trzecie, chcieliśmy pokazać, iż granica bezpieczna może być jednocześnie granicą przyjazną i otwartą, sprzeciwiając się tym samym opiniom nawołującym do konsekwentnego uszczelniania, a nawet zamykania wschodniej granicy Polski.

Po czwarte, o ile wzmocnienie granicy polsko-ukraińskiej było naturalną reakcją państwa sąsiadującego, o tyle pomoc udzielona rannym Ukraińcom (także na granicy) stanowiła polityczny gest poparcia dla protestujących oraz inwestycję w obustronne relacje w przyszłości.

W końcu uznaliśmy, że warto stawiać pytania o sprawność państwa polskiego w kontekście granicy, ponieważ w ciągu ostatnich 25 lat kilkakrotnie doświadczyliśmy tego, że mimo ogromnego skoku cywilizacyjnego Polska nadal posiada pewne obszary słabości. Przykładami mogą być katastrofy TU-154 i samolotu CASA czy powódź w 1997 roku. Naszą rolą, jako organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jest monitorowanie działań administracji publicznej oraz sygnalizowanie tego, co można i należy poprawić.

2. Czego chcieliśmy się dowiedzieć

Celem naszego badania, obejmującego okres styczeń–luty 2014, było dowiedzieć się:

1. Do jakiego stopnia mieliśmy do czynienia z sytuacją wyjątkową?
2. Czy w sytuacji rewolucyjnej państwa sąsiadującego polska granica pozostała bezpieczna, a służby pracowały zgodnie z procedurami?
3. Jak wyglądał przewóz osób rannych przez granicę?
4. Jak zadziałał mechanizm współpracy organów administracyjnych, służb granicznych i sektora pozarządowego?
5. Czy byliśmy przygotowani na falę uchodźców?
6. Jakie trudności wystąpiły po ukraińskiej stronie granicy?

Celowo odeszliśmy od tradycyjnej formuły raportu. Zderzając ze sobą punkty widzenia urzędników państwowych, służb granicznych, ratowników medycznych, działaczy trzeciego sektora oraz nasz, zamierzaliśmy w szerszym kontekście ukazać działania państwa polskiego w czasie tragicznych wydarzeń na Ukrainie. Mamy nadzieję, że tym samym daliśmy czytelnikowi możliwość samodzielnej oceny podjętej kwestii.

3. Z kim rozmawialiśmy

Od marca do maja 2014 roku przeprowadziliśmy wywiady z:

1. Oficerami Straży Granicznej:
 - Płk. SG Piotrem Patlą – dyrektorem Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej;
 - St. chor. SG Agnieszką Golias – rzeczniczką prasową Straży Granicznej.
2. Pracownikami Ministerstwa Finansów odpowiedzialnymi za sprawy celne:
 - Arturem Janiszewskim, dyrektorem Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów;
 - Arkadiuszem Łabą, starszym ekspertem Służby Celnej z Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów.
3. Urzędnikiem polskiego MSZ odpowiedzialnym za kontakt z sektorem pozarządowym w czasie kryzysu i pomoc wysyłąną z Polski na Ukrainę (na prośbę nie podajemy funkcji ani imienia i nazwiska).
4. Działaczami organizacji pozarządowych:
 - Ks. Stefanem Batruchem (prezesem Fundacji Kultury Duchowej Pogranicza, proboszczem parafii greckokatolickiej w Lublinie) – organizatorem pomocy humanitarnej dla Ukraińców;
 - Martyną Michalik (kierowniczką programu „Edukacja obywatelska za granicą” Fundacji Edukacja dla Demokracji, członkiem zarządu Fundacji) – koordynatorką zbiórki funduszy w ramach akcji „Pomoc dla Ukrainy”;

- Jerzym Rejtem (*senior programme assisstant* w Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego) – jednym z koordynatorów grupy odpowiedzialnej za odbiór rannych Ukraińców na warszawskim lotnisku.

5. Członkami Związku Polskich Kawalerów Maltańskich:

- Andrzejem Dziędzielem, ratownikiem medycznym, członkiem Zarządu Zakonu Maltańskiego w Polsce, dowódcą Maltańskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego stworzonego dla poszkodowanych Ukraińców;
- Janem Rościszewskim, szpitalnikiem Związku Polskich Kawalerów Maltańskich, członkiem zarządu ZPKM i Fundacji Karta z Dziejów, odpowiedzialnym za kontakt z władzami RP w kwestii przewozu rannych (na prośbę nie podajemy, które wypowiedzi pochodzą od pana Jana Rościszewskiego).

Oprócz wywiadów wystąpiliśmy do Straży Granicznej i Służby Celnej z prośbą o udostępnienie nam statystyk przejazdu przez granicę oraz liczby rannych Ukraińców przetransportowanych do Polski. Zebraliśmy także informacje dostępne w mediach, Internecie oraz na stronach rządowych.

Chcielibyśmy podziękować wszystkim osobom, które zgodziły się z nami porozmawiać i poświęciły nam swój czas. Straży Granicznej oraz Służbie Celnej dziękujemy za życzliwość i szybką reakcję na prośbę o udostępnienie nam niezbędnych danych. Joannie Fominie i Tomaszowi Horbowskiemu dziękujemy za cenne wskazówki i uwagi.

Jeżeli nie podajemy imion i nazwisk autorów konkretnego cytatu, spełniamy jedynie prośbę naszych rozmówców.

Kryzys i granica z polskiej perspektywy

1. Czego bali się Polacy?

Jeszcze na tydzień przed rozpoczęciem Szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie (28–29 listopada 2013 roku) kilkadziesiąt tysięcy osób zebranych na ukraińskim Majdanie⁴ domagało się, aby prezydent Wiktor Janukowycz zmienił decyzję dotyczącą niepodpisywania z Unią Europejską umowy stowarzyszeniowej. Pomimo zapewnień ówczesnej głowy państwa o tym, że Ukraińcy mają prawo pokojowo manifestować prounijne postawy, 30 listopada milicja brutalnie rozpędziła ludzi zebranych na Majdanie Niepodległości. W wyniku starć rannych zostało kilkadziesiąt osób, a 35 zatrzymano. W ten sposób protesty z manifestacji prounijnych przekształciły się w wystąpienia antyrządowe, które miały potrwać do końca lutego.

Do najtragiczniejszych wydarzeń doszło między 18 a 21 lutego, kiedy to służba bezpieczeństwa przeprowadziła przeciwko manifestantom tzw. „operację antyterrorystyczną”. Gdy 22 lutego ogłaszano dniem żałoby narodowej na Ukrainie, oficjalny bilans ofiar wyniósł 82 osoby zabite i 622 ranne⁵. Choć do chwili obecnej Ministerstwo Zdrowia Ukrainy twierdzi, iż w ciągu trzech

⁴ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-11-27/ukraina-rezygnuje-z-podpisania-umowy-stowarzyszeniowej-w-wilnie>, 27.11.2013.

⁵ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1058874,22022014-Historyczny-dzien-na-Ukrainie-Tymoszenko-trzeba-przyprowadzic-Janukowycza-na-Majdan-%5Brelacja%5D>, 22.02.2014.

miesiący protestów zginęło 105 osób⁶ (lista stworzona przez Wikipedię podaje, iż wśród zabitych znalazło się 110 protestujących i 18 policjantów⁷), to wolontariusze i lekarze Majdanu mówią o 780 zabitych, wliczając osoby niezidentyfikowane oraz porwane ze szpitali i nigdy nieodnalezione⁸. Dziś pewne jest tylko to, iż zabitych zostało znacznie więcej osób, niż podaje to oficjalna statystyka ukraińskiego Ministerstwa Zdrowia.

Niezależnie od liczby ofiar, „ukraińska rewolucja” spowodowała ogromną mobilizację polskich polityków, administracji państwowej, służb mundurowych i sektora pozarządowego oraz spotkała się z solidarnością całego społeczeństwa z obywatelami Ukrainy. Według badań opinii publicznej przeprowadzonych przez CBOS w lutym 2014 roku 65% Polaków uważnie śledziło wydarzenia na Ukrainie, z czego ogromną większość stanowiły osoby, które zwykle nie interesują się ani polityką krajową, ani międzynarodową⁹. Protestujących poparło 63% respondentów, podczas gdy zaledwie 1% – Wiktora Janukowicza¹⁰. Spośród ankietowanych 2/3 stwierdziło, że Polska powinna wspierać prounijne i prodemokratyczne dążenia Ukrainy, choć 52% zaznaczyło, iż wyłącznie wspólnie z innymi krajami Unii Europejskiej¹¹. Ponadto 64% ankietowanych za najbardziej korzystną dla interesów Polski uznało bliską współpracę Ukrainy z UE¹². Pod wpływem ukraińskiego zrywu zwiększyła się także otwartość Polaków na pogłębioną współpracę z Ukrainą: 68% byłaby gotowa na stopniowe zmniejszanie cęt w handlu między Ukrainą a Polską i Unią Europejską, 57% – na zniesienie wiz dla Ukraińców, a 49% – na ułatwienia w podejmowaniu przez Ukraińców pracy w Polsce¹³.

⁶ <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/455923,wolontariusze-oskarzaja-wladze-zanizaja-liczbe-ofiar.html>, 11.04.2014.

⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_people_killed_during_Euromaidan, 8.07.2014.

⁸ <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/455923,wolontariusze-oskarzaja-wladze-zanizaja-liczbe-ofiar.html>, 11.04.2014.

⁹ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Stosunek do protestów na Ukrainie*, s. 3, 21/2014.

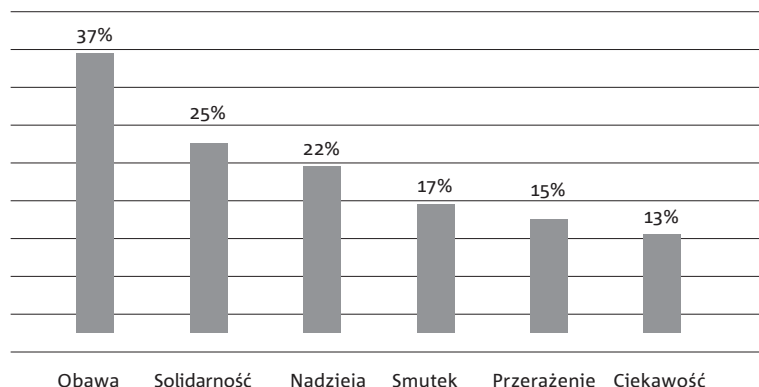
¹⁰ Tamże, s. 3.

¹¹ Tamże, s. 3.

¹² Centrum Badań Opinii Społecznej, *Ukraina między Rosją a Unią Europejską*, s. 6, BS/8/2014.

¹³ Tamże, s. 9.

Obok emocji pozytywnych u Polaków pojawiło się również znaczące poczucie zagrożenia. Spośród respondentów 30% uznało, że wydarzenia na Ukrainie mają negatywny wpływ na bezpieczeństwo Polski¹⁴, a dominującym uczuciem, na jakie wskazywano, była „obawa” – 37%. Odczucia Polaków pokazuje poniższy wykres:



1. Z jakimi uczuciami przyjmuje Pan/Pani protesty na Ukrainie? Procenty nie sumują się do 100, gdyż badani mogli wskazać dwie odpowiedzi. Wyniki badań Centrum Badań Opinii Społecznej, luty 2014, 21/2014.

2. Opinie polskich polityków

Strach dotyczył przede wszystkim napływu fali uchodźców. Już w styczniu wójt Dorohuska Wojciech Sawa mówił: „Sytuacja jest monitorowana. Nie ukrywam, że boimy się, co może być dalej”¹⁵. Ryszard Adamski, sekretarz gminy Medyka, przyznawał na łamach „Rzeczpospolitej”, że urząd zakłada każdy scenariusz, nawet taki, w ramach którego przybędzie do nas fala uchodźców, choć z drugiej strony „są ferie, szkoły mamy puste i gdyby okazało się, że trzeba tam ludzi zakwaterować, nie będzie problemu. Jesteśmy

¹⁴ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Stosunek...*, s. 6, 21/2014.

¹⁵ <http://www.rp.pl/artukul/1081264.html>, 22.01.2014.

gotowi przyjąć braci Ukraińców”¹⁶. Podobne obawy wyrażali specjaliści z krajów UE. Amanda Paul, ekspertka brukselskiego *think tanku* European Policy Centre, ostrzegała w wywiadzie dla Polskiej Agencji Prasowej: „Nie jest wykluczone, że fala uchodźców z Ukrainy popłynie przez granicę do Polski, Słowacji i innych krajów UE. Ci ludzie raczej nie będą chronić się w Rosji”¹⁷.

Według źródeł dziennikarskich temat ten był poruszany przez premiera RP Donalda Tuska podczas jego tzw. „europejskiej trasy” w kwestii Ukrainy (29 stycznia–6 lutego 2014 roku). Podróż szefa rządu objęła kolejno Budapeszt, Brukselę, Paryż, Warszawę (spotkanie z Chuckiem Hagelem, sekretarzem obrony USA), Berlin, Oxfordshire, Tallin, Sztokholm, Helsinki i Kiszyniów. Polski premier ostrzegał pozostałych przywódców, że w razie fali uchodźców UE musi być gotowa na pomoc państwom graniczącym z Ukrainą (Polska, Słowacja, Rumunia, Węgry). Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w wywiadzie udzielonym 30 stycznia Polskiej Agencji Prasowej oznajmił: „Działamy w odpowiedzi na różne scenariusze. Są też bardzo złe, a nawet apokaliptyczne, wiążące się z tysiącami uchodźców, którzy dotarliby do Europy Zachodniej. Całej Europie zależy na znalezieniu pokojowego wyjścia z kryzysu”¹⁸. Ponadto 25 lutego w Budapeszcie ministrowie spraw wewnętrznych państw Grupy Wyszehradzkiej podpisały deklarację przewidującą wspólną koordynację działań w przypadku wzmożonego napływu uchodźców z Ukrainy. Czterej szefowie MSZ-ów zapowiedzieli również kontynuację współpracy z Kijowem w kwestiach migracji i zarządzania granicami oraz skoordynowanych działań policji w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Temat napływu uchodźców nie uciął wraz z ucieczką Wiktora Janukowicza do Rosji, a w następstwie aneksji Krymu przez Rosję stał się jeszcze bardziej aktualny. Pytanie: „czy grozi nam fala dziesiątek, a nawet setek

¹⁶ Tamże.

¹⁷ <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/ostrezenia-przed-czarnym-scenariuszem-na-ukrainie-i-fala-uchodzcow/ohltz>.

¹⁸ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1037107,Radoslaw-Sikorski-stan-wyjatkowy-na-Ukrainie-nadal-jest-realny,30.01.2014>.

tysięcy ukraińskich uchodźców?” zadawały zarówno ogólnokrajowe, jak i lokalne media, zwłaszcza w regionach przygranicznych.

Ostatecznie odpór wszelkim wątpliwościom dał minister spraw wewnętrznych Bartłomiej Sienkiewicz na posiedzeniu Komisji Spraw Wewnętrznych (nr 132) 12 marca 2014 roku¹⁹. Odnosząc się do doniesień medialnych, ogłosił: „W momencie, kiedy kryzys na Ukrainie przeszedł w ostrą fazę, ale jeszcze wewnętrzną, gdy byliśmy świadkami gwałtownych zajęć wokół Majdanu [...] państwo polskie uruchomiło dwa elementy działań. Po pierwsze, pomoc humanitarną, która była organizowana i koordynowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. [...] Drugi element [...] był związany z ochroną granicy. I tu należy wymienić dwa punkty. Punkt pierwszy to jest przyjmowanie osób poszkodowanych, które się zgłaszały na granicy, sygnalizując, że zostały poszkodowane w trakcie zajęć i mogą podlegać represjom, i uproszczony system ich przyjmowania do Polski oraz kierowania ich z granicy do szpitali i ośrodków medycznych. I drugi element kluczowy to jest ochrona polskich granic. Otóż podjęliśmy decyzję o wzmocnieniu odcinka granicy z Ukrainą, ale także osobiście poleciłem przygotowanie planu przewidującego przyjęcie znacznej liczby uchodźców, wykraczającej poza dotychczasową normę na granicy wschodniej. Taki wieloetapowy plan powstał i został przeze mnie zatwierdzony w lutym i do tej pory jest obowiązującym dokumentem w tym zakresie. Obejmuje on trzy fazy, w tej chwili jesteśmy w fazie pierwszej, czyli wzmocnienia granicy, wzmocnienia patroli”.

Choć Bartłomiej Sienkiewicz polecił również opracowanie planu B – wedle słów ministra: „planu najwyższej gotowości” (o którym w odpowiednim miejscu) – to działania polskiego MSZ, MSW, MON i służb granicznych pozostały „jedynie” na poziomie planu A, czyli wzmocnienia granicy oraz zorganizowania pomocy humanitarnej. W działaniach tych znacznie pomógł polski sektor pozarządowy, uczestnicząc w transporcie rannych, udzielając im pomocy podczas pobytu w Polsce, organizując zbiórki pieniędzy i leków dla walczących na Majdanie.

¹⁹ <http://orka.sejm.gov.pl/home.nsf/biuletyn.xsp?documentId=9D3706F389CB0A70C1257C9E004F1ED5>, 12.03.2014.

3. Regulacje prawne

Pomoc udzielona rannym Ukraińcom, a także wzmocnienie polsko-unijnej granicy na wschodzie regulowane były nie tylko ustawodawstwem krajowym, ale również unijnym.

Na podstawie ustawy o ochronie granicy państwowej z 12 października 1990 roku²⁰ za ochronę granicy odpowiada minister spraw wewnętrznych, a jego zadania wykonuje komendant główny Straży Granicznej. Minister obrony narodowej odpowiedzialny jest za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej, natomiast wojewodę ustawa zobowiązuje do stałego utrzymywania drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych przejść granicznych. Dodatkowo wraz z przystąpieniem Polski do strefy Schengen 21 grudnia 2007 roku (od 30 marca 2008 roku dołączono lotnicze i morskie przejścia graniczne) wspólne zasady dotyczące kontroli osobowych na granicach zewnętrznych, warunków wjazdu i pobytu w strefie Schengen są ujęte w kodeksie granicznym Schengen wykonywanym przez Straż Graniczną.

W kontekście kryzysu ukraińskiego najważniejsze jest uprawnienie ministra spraw wewnętrznych RP, który w drodze rozporządzenia może „zarządzić czasowe zamknięcie określonych przejść granicznych lub ograniczyć ruch przez te przejścia, uwzględniając konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa publicznego albo ochronę przed zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, a także zapobieganie szerzeniu się epidemii chorób zwierząt”²¹.

Co więcej, minister spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego Straży Granicznej według rozporządzenia nr 863/2007²² może wystąpić do Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRON-

²⁰ Dz. U. z 2009 roku, nr 12, poz. 67 z późn. zm.

²¹ Art. 16, p. 3.2 ustawy o ochronie granicy państwowej.

²² Rozporządzenie Parlamentu i Rady Europejskiej z 11 lipca 2007 roku ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu oraz określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy.

TEX) o oddelegowanie na czas określony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zespołów szybkiej interwencji na granicy (art. 17c ustawy o ochronie granicy państwowej). Każde państwo członkowskie Unii Europejskiej ma do tego prawo w przypadku, gdyby stanęło wobec zagrożenia „masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na jego terytorium, co wymagałoby natychmiastowej reakcji, i w którym to przypadku oddelegowanie zespołu szybkiej interwencji na granicy mogłoby wnieść wkład w zapewnienie skutecznej reakcji”²³. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż „zespoły szybkiej interwencji na granicy nie są przeznaczone do udzielania długofalowego wsparcia”²⁴.

Zgodnie z art. 17e ustawy o ochronie granicy państwowej osobą odpowiedzialną za komunikację i uzgodnienie planu operacyjnego w zakresie wspólnych operacji z FRONTEX jest komendant główny Straży Granicznej.

²³ Rozporządzenie nr 863/2007, s. 7.

²⁴ Tamże.

Sytuacja na granicy w czasie kryzysu

1. Granica polsko-ukraińska

Długość granicy Polski z Ukrainą wynosi ponad 535 km, z czego 239 km w obrębie województwa podkarpackiego i 296 km – województwa lubelskiego, które graniczą z obwodami wołyńskim, lwowskim i zakarpacim. Obecnie pomiędzy Polską a Ukrainą funkcjonuje osiem przejść drogowych (Budomierz–Hruszew, Dorohusk–Jagodzin, Hrebenne–Rawa Ruska, Korczowa–Krakowiec, Krościenko–Smolnica, Medyka–Szeginie, Zosin–Uściąg, Dothobyczów–Uhrynów) i sześć kolejowych (Dorohusk–Jagodzin, Hrebenne–Rawa Ruska, Hrubieszów–Włodzimierz Wołyński, Krościenko–Hyrów, Przemyśl–Mościska, Werchrata–Rawa Ruska)²⁵.

Należy także pamiętać, że od 1 lipca 2009 roku funkcjonuje mały ruch graniczny (MRG) z Ukrainą, który obejmuje pasy szerokości 30 km po polskiej stronie („ukraińska ściana” województw podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego) oraz 30 km po ukraińskiej (siedem rejonów obwodu wołyńskiego, 12 – lwowskiego, cztery rejony obwodu zakarpaciego)²⁶. Jest on szczególnie istotny dla trzech polskich województw, gdyż w dużej mierze ich gospodarka i zatrudnienie oparte są na wizytach ukraińskich klientów, szczególnie jeśli chodzi o segment towarów. Wydatki Ukraińców w zeszłym roku w Polsce

²⁵ <http://www.granica.gov.pl/>, 12.09.2014.

²⁶ http://lwow.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/m_r_g/umowamrg/umowa_o_malym_ruchu_granicznym, 12.09.2014.

wyniosły ponad 4,6 mld zł²⁷ (w 2012 roku 3,7 mld zł²⁸), z czego 50% wydali Ukraińcy z rejonów objętych MRG²⁹. Przeciętny obywatel Ukrainy odwiedzający Polskę w 2013 roku wydał 661 zł rocznie³⁰ (w 2012 roku 632 zł³¹). Zatem czas rewolucji mógł być również okresem spadku przychodów województw podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego.

Według danych Straży Granicznej w 2012 roku granicę polską od strony ukraińskiej przekroczone 12 mln razy, z czego prawie połowę na zasadach MRG. Rok później liczba ta wzrosła do prawie 14,5 mln (52% to MRG)³².

2. Stan wyjątkowy?

Zapewne wzrastająca z roku na rok liczba podróżnych przekraczających granicę Polski (oprócz Ukraińców przybywa także mieszkańców obwodu kaliningradzkiego podróżujących w ramach MRG) spowodowała, że podczas naszych rozmów zarówno Straż Graniczna, jak i Służba Celna podkreślały, że na samej granicy nie mieliśmy do czynienia z sytuacją nadzwyczajną.

***Straż Graniczna (SG):** Na granicy nie wydarzyło się nic, co byłoby z naszej strony działaniem szczególnym, np. do tej pory wysyłałymi patrole dwuosobowe, a teraz wysyłamy pięcioosobowe. Funkcjonariusze nadal wychodzą do służby ze standardowym wyposażeniem. Nie było potrzeby ich doposażać w broń automatyczną, dlatego że nie zaistniały obawy przed działaniami prowokacyjnymi [...] To, że na poziomie politycznym są przygotowane różne plany i scenariusze, stanowi jedną kwestię. Drugą jest*

²⁷ Główny Urząd Statystyczny (GUS) w Rzeszowie, *Badanie obrotu towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w I, II, III, IV kwartale 2013 roku*, Warszawa–Rzeszów 2013, s. 2.

²⁸ Główny Urząd Statystyczny (GUS) w Rzeszowie, *Badanie obrotu towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w I, II, III, IV kwartale 2012 roku*, Warszawa–Rzeszów 2012, s. 2.

²⁹ GUS w Rzeszowie, *Badanie obrotu...*, Warszawa–Rzeszów 2013, s. 2.

³⁰ Tamże, s. 6.

³¹ GUS w Rzeszowie, *Badanie obrotu...*, Warszawa–Rzeszów 2012, s. 6.

³² Wszystkie dane dotyczące przejść pochodzą ze strony internetowej Straży Granicznej: http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/polskie_formacje_graniczne/statystyki/, 12.09.2014.

kwestia dotycząca realnych warunków... Z pozycji komendanta placówki oznaczały one ni mniej, ni więcej tylko przyjęcie do wiadomości, jaka jest sytuacja po drugiej stronie granicy, i wykonywanie zadań na dotychczasowym normalnym poziomie.

Służba Celna (SC): *Bezpośrednio na granicy z naszego punktu widzenia sytuacja nie jest nadzwyczajna.*

Obydwie instytucje kategorycznie zaprzeczyły także sformułowaniu „stan wyjątkowy” czy nawet „stan podwyższonej gotowości”, choć ten drugi termin był często używany w mediach, a nawet przez samego ministra Sienkiewicza w czasie jego wystąpienia przed Komisją Spraw Wewnętrznych.

SG: *W naszej nomenklaturze nie funkcjonuje takie pojęcie. Poza tym na chwilę obecną nie można mówić o specjalnych działaniach podejmowanych przez Straż Graniczną [rozmowa odbyła się 19 marca 2014 roku – przyp. Fundacja Batorego]. Delegowanie dodatkowych funkcjonariuszy na granicę wschodnią mieliśmy w planach jeszcze w tamtym roku, ponieważ przemytnicy, wykorzystując sytuację, podejmowali próby przemytu papierosów. Oczywiście funkcjonariusze są bardziej czujni, ponieważ oglądają telewizję, obserwują sytuację, interesuje ich, co dzieje się na Ukrainie. Ale nie poczuliśmy się w jakiś specjalny sposób zagrożeni.*

SC: *Mówimy tylko o pewnym poziomie gotowości organizacji. Nie jesteśmy służbą wojskową, by posługiwać się takimi terminami. Ale jesteśmy służbą odpowiedzialną, w związku z czym w sytuacji, kiedy widzimy potencjalne zagrożenie, próbujemy się do niego przygotować, znaleźć odpowiedzi na pytania, zanim one powstaną. Mówimy o „gotowości bojowej” tylko w znaczeniu przenośnym. Każde przejście ma swoją technologię odpraw. A istnieją tak naprawdę dwie technologie: jedna stosowana w standardowych przypadkach i jedna uproszczona/przyspieszona, stosowana w sytuacjach nadzwyczajnych. Gdybyśmy mieli do czynienia z masowym napływem uchodźców, zastosowalibyśmy tę drugą. Obecnie nie widzimy takiej potrzeby.*

Statystyki potwierdzają słowa funkcjonariuszy obydwu służb. Gdy spogląda się na liczbę przekroczeń granicy między marcem a listopadem w latach 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 (tabela 2), widać, że różnice

w tych trzech okresach są nieznaczne. Zwiększona liczba przekroczeń w czasie kryzysu ukraińskiego nie wynika z represji reżimu Wiktora Janukowycza, ale z ogólnej tendencji, jaką obserwujemy od kilku lat. Ponadto, według słów Straży Granicznej, natężenie ruchu czy nawet groźba napływu kilkuset uchodźców dziennie nie stanowi żadnego *novum*, a Służba Celna nie zauważyła nasilonych prób przemytu.

SG: To nie jest sytuacja niestandardowa. Dzisiaj też mamy sytuację, zwłaszcza w Bieszczadach, że osoby przekraczają legalnie lub nielegalnie granicę, a następnie proszą o azyl. My przyjmujemy wnioski, a te osoby kierujemy albo do ośrodków dla cudzoziemców, albo oczekują one na decyzje w prywatnych mieszkaniach. Istnieją na to odpowiednie procedury w prawie krajowym i unijnym.

W zeszłym roku mieliśmy znacznie cięższą sytuację w Terespolu. Przez 2–3 miesiące nawet kilkaset osób dziennie przyjeżdżało do Polski i składało wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Pojawiła się plotka [na Ukrainie – przyp. Fundacja Batorego], że Niemcy przyjmują wszystkich i oferują wysoką pomoc socjalną...

SC: Nie odnotowaliśmy radykalnego skoku w poziomie przemytu, tak aby zwracało to w szczególny sposób uwagę.

Także przejazd 126 osób rannych (tabela 3) został przez SG i SC potraktowany co prawda w kategoriach sytuacji niecodziennej, ale nieobciążającej pracy obydwu służb do tego stopnia, by zmieniać tryb ich funkcjonowania.

SG: Zachowajmy zdrowy rozsądek. Nie musimy trzymać rannego na granicy, ryzykując pogorszenie się jego stanu zdrowia lub nawet zagrożenie życia. Karetka zabiera rannego do szpitala, a formalności mogą zostać dokonane później, a właściwie muszą być dokonane później. Jeśli oczywiście ta osoba będzie chciała tutaj zostać... Nawet jeżeli nie posiada niezbędnych dokumentów, to ze względów humanitarnych na wniosek komendanta placówki (w trybie ustawy o cudzoziemcach) można ją „wpuścić”. Przy czym ma ona wtedy prawo poruszania się wyłącznie na terytorium Polski, a nie całej strefy Schengen. I tylko do 15 dni. Jeśli natomiast w trakcie leczenia stwierdzi, że czuje się zagrożona powrotem do swojego kraju, to może złożyć wniosek o azyl.

Poza tym w zasadzie większość funkcjonariuszy jest przeszkolona w udzielaniu pierwszej pomocy. Podobne sytuacje zdarzają się na co dzień. Ludzie dostawali na przejściach zawału serca, robiliśmy kiedyś defibrylację w Medyce... Karetki pogotowia niejednokrotnie wzywane były do pomocy podróżnym.

Według Straży Granicznej w żadnym momencie nie rozważano też zamknięcia granicy, co byłoby przecież najbardziej znaczącym symptomem sytuacji kryzysowej na granicy polsko-ukraińskiej.

SG: *Nie było przesłanek, żeby brać to pod uwagę. Nie występowało zagrożenie dla państwa, takie jak to, że np. mogą przedostać się do nas osoby niebezpieczne, posiadające broń czy grupy stanowiące zagrożenie dla obywateli Polski lub pozostałych krajów UE.*

	2011		2012		
	listopad	grudzień	styczeń	luty	marzec
przyjazd	586 425	579 310	512 396	507 339	647 633
wyjazd	576 205	620 766	472 692	489 300	624 422
średnia dobową przyjazd	19 548	18 687	16 529	18 119	20 891
średnia dobową wyjazd	19 207	20 025	15 248	17 475	20 143
	2012		2013		
	listopad	grudzień	styczeń	luty	marzec
przyjazd	652 447	589 778	543 217	576 683	657 963
wyjazd	652 825	633 563	501 961	563 210	657 088
średnia dobową przyjazd	21 748	19 025	17 523	20 596	21 225
średnia dobową wyjazd	21 761	20 438	16 192	20 115	21 196
	2013		2014		
	listopad	grudzień	styczeń	luty	marzec
przyjazd	711 486	684 859	594 383	589 081	742 455
wyjazd	718 539	723 781	557 100	570 962	715 246

średnia dobową przyjazd	23 716	22 092	19 174	21 039	23 950
średnia dobową wyjazd	23 951	23 348	17 971	20 392	23 072

2. Ruch graniczny osób na odcinku z Ukrainą w miesiącach listopad–marzec w latach 2011–2014. Tabela udostępniona przez Straż Graniczną.

W okresie od 19 lutego do 31 marca 2014 roku			
	granica lądowa	granica powietrzna	razem
karetka pogotowia ratunkowego	33	56	89
samochód prywatny	30	7	37
razem	63	63	126

3. Liczba rannych przywiezionych do Polski w okresie od 19 lutego do 31 marca 2014 roku. Tabela udostępniona przez Straż Graniczną.

Kraj	Pacjenci
Polska	65
Czechy	31
Słowacja	23
Niemcy	16
Łotwa	9
Austria	7
Litwa	6
Włochy	5
Izrael	5
Estonia	5
Szwecja	1

4. Liczba rannych Ukraińców leczonych w krajach UE i Izraelu. Stan na dzień 4 kwietnia 2014 roku. Część Ukraińców wróciła już do swojego kraju. Liczby podane przez ukraiński Interfax³³.

³³ <http://en.interfax.com.ua/news/general/199269.html>, 4.04.2014.

Okres	listopad–marzec 2011/2012	listopad–marzec 2012/2013	listopad–marzec 2013/2014
Liczba skarg	27	19	24

5. Liczba skarg na działanie służb Straży Granicznej, które wpłynęły w okresach listopad–marzec w latach 2011–2014. Tabela udostępniona przez Straż Graniczną. Według Służby Celnej w okresie kryzysu pojawiły się pojedyncze skargi, których liczba nie była niestandardowa (dwie–trzy skargi miesięcznie).

Odnotowano za to znaczący spadek ruchu samochodów ciężarowych, zwłaszcza na przejściu w Krościenku i Medyce, gdzie wyjazd obniżył się kolejno o 68,2% i 48,7%! Przyczyną spadku były blokady granicy polsko-ukraińskiej po ukraińskiej stronie. Mieszkańcy tych regionów w geście solidarności z protestującymi w Kijowie zablokowali przejście w Szeginiach, Rawie Ruskiej, Smolnicy i Krakowcu.

Przejście	Okres i dynamika zmian (rok bieżący do ubiegłego)	Ciężarowe – przywóz	Ciężarowe – wywóz
OC Hrebenne	1 listopada 2012 r. do 25 marca 2013 r.	4 735	5 396
	1 listopada 2013 r. do 25 marca 2014 r.	4 294	3 866
	Dynamika zmian	-9,3%	-28,4%
OC Korczowa	1 listopada 2012 r. do 25 marca 2013 r.	5 707	7 637
	1 listopada 2013 r. do 25 marca 2014 r.	5 314	7 171
	Dynamika zmian	-6,9%	-6,1%
OC Krościenko	1 listopada 2012 r. do 25 marca 2013 r.	22	59
	1 listopada 2013 r. do 25 marca 2014 r.	9	19
	Dynamika zmian	-56,5%	-68,2%
OC Medyka	1 listopada 2012 r. do 25 marca 2013 r.	3 363	4 896
	1 listopada 2013 r. do 25 marca 2014 r.	2 715	2 509
	Dynamika zmian	-19,3%	-48,7%
OCD Dorohusk	1 listopada 2012 r. do 25 marca 2013 r.	10 986	15 891
	1 listopada 2013 r. do 25 marca 2014 r.	10 802	13 293
	Dynamika zmian	-1,7%	-16,3%

5. Porównanie natężenia ruchu samochodów ciężarowych. Dane udostępnione przez Służbę Celną.

Przy uznaniu argumentów obydwu służb wydaje się, że umyka tutaj szerszy kontekst polskiego wsparcia udzielonego Ukraińcom i całego

kryzysu ukraińskiego. Na Majdanie zabita została ponad setka ludzi, we wschodniej Ukrainie rozpoczęła się trwająca do dziś zbrojna interwencja Rosji oraz towarzyszyły temu drastyczne obrazy w przekazach medialnych dyskutowane przez polityków wszystkich opcji. Wszystko to rozbudziło w polskim społeczeństwie jednocześnie obawę i solidarność z Ukraińcami, a ze strony władz uruchomiło mechanizm pomocowy państwa, którego elementem stały się służby graniczne. Już sam fakt wdrożenia specjalnych procedur z perspektywy analityka i przeciętnego obywatela wydał się sytuacją niestandardową, a do tego należy dodać sytuację wewnętrzną na Ukrainie oraz jej otoczenie. Stąd ocena służb granicznych wydaje nam się zbyt wąskim zawężeniem perspektywy, do czego wrócimy w podsumowaniu.

3. Decyzje polityczne i współpraca międzynarodowa

Fundamentalna jest natomiast odpowiedź na pytanie, jak w czasie kryzysu wyglądało działanie polskiego państwa i zabezpieczenie wschodniej granicy UE?

W normalnym trybie odcinek granicy polsko-ukraińskiej chroni 2800 funkcjonariuszy z oddziałów bieszczadzkiego i nadbużańskiego Straży Granicznej (ponieważ ten drugi ochrania jeszcze granicę białoruską, łączna liczba funkcjonariuszy obydwu oddziałów wynosi 4000 osób), ponadto w ciągu doby granicę polsko-ukraińską patroluje od 55 do 60 patroli. Natomiast w następstwie kryzysu, jak poinformował minister Bartłomiej Sienkiewicz, „77 dodatkowych funkcjonariuszy zostało przekierowanych na ten odcinek, a ponadto został wydzielony i przygotowany centralny odwód komendanta głównego SG składający się ze słuchaczy szkół w liczbie od 700 do 780 funkcjonariuszy gotowych do natychmiastowego wzmocnienia granicy polsko-ukraińskiej”. Dodatkowo w czasie kryzysu operowały „tam dwa śmigłowce Kania, jeden samolot Wilga, głowice optoelektroniczne. [...] wydzieliliśmy także coś w rodzaju odwodów policyjnych liczących 2600 osób. To samo dotyczy PSP [Państwowa Straż Pożarna – przyp. Fundacja Batorego], jeśli chodzi o tę centralną grupę będącą w dyspozycji komendanta głównego,

a także, jak już wspomniałem, o zasoby i środki, jakie posiada PSP w zakresie udzielania elementarnej pomocy humanitarnej”.

Obok dodatkowej mobilizacji w Straży Granicznej, Policji i Straży Pożarnej zarządzono ją również w Służbie Celnej.

SC: Cała ta sytuacja jest dla nas sytuacją wyjątkową. Kiedy tylko zaczęły się pierwsze protesty na Majdanie, dokonaliśmy wewnętrznych przeglądów kadr i naszych możliwości przenoszenia ludzi. Wydzieliliśmy dodatkowe zasoby kadrowe (które mogłyby zasilić granicę) oraz dodatkowe środki transportu. Chociaż tych funkcjonariuszy fizycznie nie przerzuciliśmy, zostali oni wydzieleni, a więc otrzymali zakaz urlopów, a dyrektorzy dostali polecenie, że ich pracownicy mogą być w każdej chwili wezwani do służby.

Szef MSW mówił też o opracowaniu planu B, który zakładał wzmocnienie granicy państwowej i przyjęcie uchodźców. Część planu przewidywała stworzenie przez MSW i MON „miasteczka dla uchodźców” na poligonie Nowa Dęba, zdolnego przyjąć 5000 osób, a przy pozytywnej weryfikacji wszystkich ośrodków Straży Pożarnej zakładano poszerzenie „miasteczka” o kolejne tysiąc osób. W planie B zapisano także stworzenie ośrodków recepcyjnych w pobliżu granicy, zdolnych udzielić natychmiastowej pomocy przez lekarzy, psychologów, tłumaczy i Straż Graniczną. Jak tłumaczył minister Bartłomiej Sienkiewicz, „plan oczywiście zakłada kilka faz, jesteśmy w tej chwili w fazie pierwszej [...] W fazie drugiej jesteśmy w stanie uruchomić dodatkowe siły i środki i w fazie trzeciej mielibyśmy już do czynienia z uchodźcami i musielibyśmy uruchomić cały ten łańcuch”.

Musimy przy tym zaznaczyć, iż nie otrzymaliśmy pełnego wglądu (co jest dla nas uzasadnione i zrozumiałe) do szczegółowych rozwiązań technicznych czy procedur kryzysowych zastosowanych przez służby w czasie kryzysu.

SG: Niewiele będziemy chcieli mówić o samej taktyce naszego działania. Jest to system ochrony granicy, a o kuchni pracy naszej służby nie możemy mówić. Pytacie panowie, czy do tej pory było ponad 4000 funkcjonariuszy, czy wykorzystywano trzy samoloty lub inny specjalistyczny sprzęt, czy to wystarczy i czy zwiększymy jego ilość, czy też nie? Nie chcemy dawać informacji komuś, kto zamierza to

wykorzystać w określony sposób. Bo wasze [Fundacji Batorego – przyp. Fundacja Batorego] dokumenty, prasę, to, co piszemy, to, co się dzieje w parlamencie i środkach masowego przekazu, obserwują również przestępcy, którzy szukają sposobów na prowadzenie swojej działalności. A należy pamiętać, że SG ochrania również odcinek granicy z Białorusią i Federacją Rosyjską [z rozmów „poza dyktafonem” wiemy, że niechęć do udzielania szczegółowych informacji o zasobach ludzkich i sprzęcie przeznaczonym do ochrony granicy wynikała z obawy przed wykorzystaniem tej wiedzy przez służby specjalne Rosji i Białorusi – przyp. Fundacja Batorego].

Obok działań wewnętrznych polscy urzędnicy pozostawali także w codziennym kontakcie z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) oraz z Europejskim Urzędem Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) i Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, o czym mówił w czasie posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych sekretarz stanu w MSW – Piotr Stachańczyk. Informacje przekazywane do FRONTEX i EASO trafiały następnie do Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich.

Minister Stachańczyk wspomniał także o tym, iż MSW przygotowało materiały na wypadek konieczności wystąpienia przez Polskę o zwiększenie środków z europejskiego funduszu uchodźczego i pilnych środków z Banku Rozwoju Rady Europy oraz o rozpoczęcie przez Komisję Europejską procedury masowego napływu. Polska uruchomiła także stworzony w 2011 roku cywilny mechanizm ochrony ludności w UE, który przy spełnieniu odpowiednich warunków może być wykorzystywany jako narzędzie ułatwiające i wspierające operację. Ostatnim elementem współpracy europejskiej było wystąpienie do armii krajów członkowskich UE z prośbą o informację, jakim typem sprzętu kwatermistrzowskiego (np. koce, namioty, śpiwory, nagrzewnice, łóżka, krzesła i stoły polowe, lampy oświetleniowe, lodówki, kuchenki mikrofalowe itd.) mogą wspomóc Polskę w przypadku masowego napływu uchodźców.

4. Po ukraińskiej stronie

Sytuację komplikowały dodatkowo indolencja i bezwład ukraińskich służb granicznych, co potwierdzają zarówno szef MSW, jak i nasi rozmówcy z SG oraz SC. Minister Bartłomiej Sienkiewicz powiedział: „Otóż prawda jest taka, że Straż Graniczna Ukrainy od wielu miesięcy nie otrzymuje wynagrodzeń, nie posiada paliwa do własnych pojazdów pozwalających na regularne patrołowanie granicy. To oczywiście rzutuje także na czas dojazdów do odcinków zagrożonych. W związku z tym komendant główny SG podjął decyzję o tym, żeby w maksymalny sposób korzystać z możliwości uregulowanej już między dwiema formacjami, a mianowicie wspólnych patroli”.

Słowa ministra niejako wzmocnili pracownicy Służby Celnej. Według nich problem ten istnieje od bardzo dawna i jest znacznie głębszy niż „tylko” wybuch rewolucji na Majdanie. Zacytował słowa Bartłomieja Sienkiewicza, ustyszeliśmy:

SC: A wcześniej mieli to paliwo i pensje?... Co jakiś czas spotykam się ze swoim odpowiednikiem, by podsumować dany okres współpracy. Moim zdaniem te problemy, o których pan przeczytał, nie są związane z Majdanem, ale występują tam od dawna i wynikają ze sposobu funkcjonowania tamtego kraju. A Służba Celna nie działa w oderwaniu od niego.

Fundacja Batorego: *My takiej wiedzy nie mamy...*

SC: A korupcja skąd się bierze? Bo mają [służby celne – przyp. Fundacja Batorego] wysokie pensje i tak bardzo im na nich zależy? Myśli pan, że to pensja jest kluczowa w tej służbie?

Fundacja Batorego: *Według wielu ekspertów korupcja jest długą tradycją na Ukrainie, ale...*

SC: Ja bym w Polsce i innych krajach także doszukał się różnych tradycji, ale ta tradycja się zmienia, a na Ukrainie nie. Moim zdaniem funkcjonariusz nie idzie tam do służby dlatego, że dostanie dobrą pensję, i dlatego, że to jest dla niego kwintesencja zatrudnienia.

Nasi rozmówcy ze Straży Granicznej nie chcieli szczegółowo komentować słów ministra, przy czym potwierdzili, że niezależnie od rozwoju wypad-

ków na Ukrainie, „jeżeli chodzi o PSGU, czyli Państwową Służbę Graniczną Ukrainy, myśmy nie mieli żadnych trudności z odbywaniem spotkań. Nie doświadczyliśmy sytuacji, w której Ukraińcy nie chcą się spotkać, nie chcą rozmawiać, nie odbierają telefonów”. Ponadto potwierdzili, że posiadają stały kontakt z polskim oficerem łącznikowym w Kijowie oraz ukraińskim, który rezyduje w Warszawie.

SG: Nam się nie zatkał kanał wymiany informacji o sytuacji na granicy. Nie mieliśmy od służby ukraińskiej żadnych sygnałów o tym, że nie będą chronić granicy albo przemodelują swój system ochrony, czy osłabią obsadę w przejściach granicznych, i w związku z tym mogą wystąpić pewne utrudnienia. Nadal realizujemy wspólne patrole z Ukraińcami...

Odnotaliśmy pewne zainteresowanie służb granicznych pozostałych państw UE sytuacją na granicy z Ukrainą. Pytają nas, jak sytuacja wygląda z naszej perspektywy. Przy czym na poziomie FRONTEX zostały przekazane informacje o tym, że w zasadzie nic istotnego z punktu widzenia bezpieczeństwa granicy się nie dzieje.

Straż Graniczna wskazała przede wszystkim na problemy w ukraińskich służbach celnych, które w rządzie Mykoły Azarowa działały w ramach Ministerstwa Przychodów i Podatków (brak w języku polskim adekwatnej nazwy tego urzędu, ukr. *Міністерство доходів і зборів України*).

Z naszych nieoficjalnych rozmów wynika, że fundamentalną przyczyną chaosu w ukraińskich służbach celnych była zmiana organizacyjno-strukturalna, która spowodowała rozmycie kompetencji, a tym samym brak właściwej reprezentacji tej instytucji. Zgodnie ze słowami części naszych rozmówców przez dłuższy czas nawet podsekretarz stanu i szef Służby Celnej Jacek Kapica nie posiadał partnera spotkań po ukraińskiej stronie. Tym bardziej że „kompetencyjna indolencja” dotyczyła także najwyższych rangą urzędników ukraińskich, którzy pozostając na stanowiskach, nie znali własnych uprawnień, w związku z czym odmawiali podpisywania dokumentów³⁴. Na przykład podczas jednego ze spotkań ze stroną polską

³⁴ Ministerstwo Przychodów i Podatków, powołane dekretem prezydenta Ukrainy nr 726/2012 z 24 grudnia 2012 roku, poddawano zmasowanej krytyce, gdyż uznawano je za

w Krakowcu Ihor Timofiejew (wieloletni kierownik ukraińskich organów celnych, zastępca przewodniczącego Państwowej Służby Celej Ukrainy) nie wiedział, czy jest uprawniony do podpisywania dokumentów.

Zatem sytuacja po ukraińskiej stronie granicy była bardzo trudna: podczas gdy protestujący Ukraińcy zablokowali cztery przejścia graniczne, tamtejsze służby celne pozostawały w rozsypce – nie otrzymywały pensji i paliwa, trawione były paraliżem organizacyjno-strukturalnym i prawdopodobnie niskim morale. Dodatkowo nie wiemy, po czyjej stronie lokowały się sympatie ukraińskich służb celnych, ale przede wszystkim Straży Granicznej. Nie dziwi więc, że zarówno przedstawiciele służb granicznych, jak i minister Sienkiewicz przyznali, iż nie mogli w pełni liczyć na ukraińskich kolegów.

O ile w okresie stabilizacji „stare, zwyczajne problemy” były elementem tolerowanym i znośnym, o tyle w sytuacji kryzysowej ich ranga urosła do czynnika groźnego dla bezpieczeństwa polskiej granicy, gdyż inercja służb ukraińskich w przypadku większej eskalacji mogłaby pozostawić granicę polsko-ukraińską „odkrytą”.

strukturę utrwalającą patologie korupcyjne w służbach celnych i podatkowych. Decyzją Gabinetu Ministrów Ukrainy nr 67 z 1 marca 2014 roku ministerstwo zlikwidowano, jednak decyzja Gabinetu Ministrów Ukrainy nr 160 z 26 maja 2014 roku uchyliła wcześniejsze postanowienie i przekształciła ministerstwo w Państwową Służbę Fiskalną Ukrainy.

Przewóz i pobyt rannych

1. Kto przyjechał i kto za to zapłaci(t)?

Rozmowy z działaczami organizacji pozarządowych potwierdziły, że działanie państwa polskiego było tak samo wykorzystaniem istniejących procedur, jak i działaniem improwizowanym, nieopartym o uściślone w przepisach mechanizmy reakcji. Po drugie, decyzja o pomocy poszkodowanym miała charakter polityczny i została podjęta na poziomie najwyższych władz państwowych – najprawdopodobniej przez samego premiera Donalda Tuska oraz odpowiednich ministrów (informację otrzymaliśmy nie tylko od działaczy organizacji pozarządowych, którzy w okresie od stycznia do lutego kilkakrotnie uczestniczyli w naradach kryzysowych zwoływanych przez administrację rządową oraz byli w stałym kontakcie z zaangażowanymi resortami, ale potwierdzono ją również w naszej rozmowie w polskim MSZ).

Jerzy Rejt: O ile wcześniej ambasada miała czas na spokojne działanie, na wyrobienie paszportów, wizowanie, o tyle krytyczny moment 20 lutego uruchomił decyzję życzliwą do sytuacji, na podstawie której nie pytano już o formalności. Po 20 lutego powiedziano otwartym tekstem – CASA zabiera wszystkich tych, których mogą nie wypuścić. Zabieramy, kogo można i kogo trzeba.

Podjęte działania nie tyle nie uwzględniały procedur, co odkładały je na później. Premier i ministrowie nakazali służbom granicznym, medycz-

nym i Urzędowi ds. Cudzoziemców odstępianie od formalności do czasu powrotu do zdrowia przetransportowanych Ukraińców. Dotyczyło to jednak dni najbardziej krytycznych, wcześniej bowiem tam, gdzie to było możliwe, starano się stosować normalne procedury.

Leczeni w Polsce Ukraińcy przyjeżdżali samodzielnie lub byli transportowani prywatnymi samochodami, polskimi karetkami bądź wojskowym samolotem CASA. Ci, którzy dotarli prywatnymi samochodami, najczęściej znajdowali się w Polsce na zaproszenie tutejszych organizacji pozarządowych. Pozostali, zgodnie z polityką polskich władz, zostali wyselekcjonowani pod kątem zagrożenia ich życia ze strony ukraińskich służb bezpieczeństwa (lekarze, dziennikarze, aktywiści, przywódcy protestów itd., a więc grupy najbardziej narażone na porwania, tortury i zabójstwa). Odpowiedzialność za ich przewóz (karetkami bądź samolotem CASA) wzięło państwo polskie, a transporty – pomimo przyjętego założenia – kontynuowano nawet po ucieczce Wiktora Janukowycza do Rosji.

Problem pojawił się dopiero na początku marca, kiedy media zaczęły donosić o zaprzestaniu przyjmowania Ukraińców, a jednocześnie samorządy zaapelowały do rządu o wprowadzenie zmian w przepisach umożliwiających im niesienie pomocy medycznej poszkodowanym na Majdanie. Cytowany przez Onet.pl dr Jędrzej Bujny z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu mówił: „Nawet gdyby gminy chciały im pomóc, to nie mogą. Jeśli zostałyby skontrolowane, miałyby problem z uzasadnieniem wydatków pieniędzy publicznych. Wydatki samorządów muszą mieć uzasadnienie i związek z realizacją konkretnych zadań własnych. W tym przypadku tego bezpośredniego związku nie widzę”³⁵. Bujny dodał także, że podobny problem wystąpił podczas powodzi w 1997 roku, kiedy to samorządy nie mogły pomagać innym samorządom. Sprawa została rozwiązana dopiero po zmianach zapisów ustawy.

Pomimo stanowczych zaprzeczeń ze strony MSW, pojawiły się także pogłoski (w ogromnej mierze w tzw. „kolorowej prasie”) mówiące o tym,

³⁵ <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/problemy-formalne-z-leczeniem-ukraincow-w-polsce/t5l3s,7.03.2014>.

że z powodu niewłaściwych przepisów polskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych odmówiło dalszego finansowania leczenia Ukraińców. Dopiero 13 marca na stronie internetowej MSW zamieszczono komunikat, iż na podstawie faktur „MSW wystąpi o refundację całości kosztów leczenia obywateli Ukrainy z rezerwy ogólnej budżetu państwa” w wysokości 780 tys. złotych, a „w związku z tym, że obecnie obywatele Ukrainy mogą być już bez przeszkód i dodatkowych ryzyk leczeni w ukraińskich placówkach służby zdrowia, koordynatorzy akcji, w tym MSZ, nie zakładają już konieczności przyjmowania nowych pacjentów z Ukrainy”³⁶.

2. Organizacja transportu rannych

Mechanizm pomocy został ustalony na linii: ministerstwa (MSZ, MSW, MON) – służba zdrowia – Straż Graniczna – organizacje pozarządowe (MSZ współpracowało przede wszystkim z Fundacją Solidarności Międzynarodowej, Fundacją Edukacja dla Demokracji, Zakonem Kawalerów Maltańskich). Na pierwszym etapie polscy konsulowie kontaktowali się ze służbami medycznymi Majdanu – przede wszystkim z Olhą Bohomolec – dokonującymi „kwalifikacji” tych rannych, których należy niezwłocznie przewieźć do Polski. Następnie polski MSZ przygotowywał transport, informował służby graniczne o przyjeździe konkretnej osoby i organizował pobyt w szpitalach. Swoje indywidualne doświadczenia w tym łańcuchu współpracy opisywał Jerzy Rejt.

Jerzy Rejt: Byłem wmontowany w mechanizm przekazu informacji: MSZ – Straż Graniczna. Kiedy szykowano CASE, wiedziałem, kiedy wystartowała i kiedy może przylecieć. A więc w struktury instytucji państwa wkomponowano segment NGOs, z pełnym dostępem do informacji. Najpierw przyjmowano propozycje pacjentów od lekarzy Majdanu, a następnie „pod to” przygotowywano logistykę. To był oczywiście ten moment sytuacji krytycznej, 20 lutego. Bo

³⁶ <http://stowarzyszenie.pokolenie.salon24.pl/573502,miskiewicz-nadal-umieraja-pacjenci-w-szpitalach-ukrainskich>, 13.03.2014, niestety informacja zniknęła ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

niedługo wcześniej, od 4 lutego do 20 lutego, pacjenci przylatywali samolotami rejsowymi. W większości osoby, które w następstwie wybuchu granatu i kul miały uszkodzone oczy.

O ile dla Zakonu Maltańskiego mniejsze znaczenie miało, która strona wydarzeń na Majdanie przekazuje rannych (rządowa czy protestujący) i czy rannymi w karetce są „zwykli protestujący” czy „funkcjonariusze Berkutu” (w czasie naszych rozmów wielokrotnie podkreślano zasadę: „Naszym obowiązkiem jest niesienie pomocy medycznej i ratowanie ludzkiego życia”), o tyle pozostali działacze prowadzili rozmowy tylko z Majdanem i kierowali swą pomoc wyłącznie do protestujących. Z władzami ukraińskimi nie utrzymywano kontaktów. Był to wybór nie tylko moralny, ale również praktyczny. Pozwalał on na działanie ponad procedurami i strukturami państwa ukraińskiego, sterowanymi wrogą wobec polskiej pomocy humanitarnej wolą polityczną reżimu Janukowycza.

Jerzy Rejt odrzucał jakąkolwiek możliwość dialogu z administracją Azarowa i Janukowycza: „Nie mieliśmy wtedy żadnego kontaktu ze strukturami państwa ukraińskiego. Przyjęliśmy zasadę: naszym partnerem jest Majdan, lekarze Majdanu, a ambasada w Kijowie to zabezpieczała”. Na pytanie, czy podobnie mogły działać polskie władze, stanowczo potwierdził: „To było najbardziej rozsądne, ponieważ te kontakty są bardzo szybkie i obchodzą kontakty oficjalne. Dlatego od początku nasze struktury rządowe, mając do dyspozycji polskie NGOs i lekarzy Majdanu, słuchały właśnie ich”.

Choć polski sektor pozarządowy nie wchodził w kontakty z ówczesnymi strukturami państwa ukraińskiego, to rozmowa z przedstawicielem MSZ oraz działaczami odpowiedzialnymi za kontakty z polskimi władzami pokazała, iż przynajmniej do połowy lutego polski rząd musiał kontaktować się w kwestii pomocy rannym z ówczesną administracją rządową i prezydencką. Między innymi, po uzyskaniu zgody Państwowej Służby Granicznej Ukrainy, osoby wracające samolotem LOT-u z Warszawy do Kijowa (ranne jeszcze w styczniu) pomimo braku paszportów zostały wpuszczone na teren Ukrainy. Według MSZ był to „gest dobrej woli reżimu Janukowycza”. Ponadto, choć polski MSZ nie otrzymywał wsparcia organizacyjnego ze strony ambasady ukraińskiej,

to jednak kontakty były zachowane, tym bardziej że wywiązywała się ona ze swoich obowiązków konsularnych wobec leczonych w Polsce Ukraińców (np. wystawiała paszporty konsularne).

3. Problemy na ukraińskiej granicy

Oczywiście brak kontaktów z władzami ukraińskimi nie uchronił polskich działaczy przed problemami na granicy. Ks. Stefan Batruch, posiadający wieloletnie doświadczenie w organizowaniu pomocy humanitarnej, rozpoznawalny przez urzędników administracji rządowej i służby graniczne obydwu krajów, powiedział: „Polska Straż Graniczna mnie rozpoznaje, natomiast problem mam zawsze z ukraińską Służbą Celną, która jest bardzo skorumpowana”. W początkach lutego ks. Batruch nieoficjalnymi kanałami dowiedział się również, że ukraińska SG dostała dyspozycję, aby nie przepuszczać polskiej pomocy humanitarnej. Kiedy pomoc zorganizowana przez niego po wielu godzinach starań zdołała przejechać, osoby pełniące wówczas służbę na granicy poniosły dotkliwe konsekwencje.

Ponadto służby ukraińskie, najprawdopodobniej na polecenie władz, korzystały z przepisów prawnych w taki sposób, by opóźniać lub blokować transporty z polską pomocą. Ks. Batruch mówił o dwutygodniowym prześtoju 15 ton odzieży i leków, gdy służby celne zażądały od przewoźących statusu pomocy humanitarnej, co wymaga zgody ośmiu ministerstw. Nie pomogła nawet interwencja polskiego konsulatu i ambasady. Dopiero użycie prywatnych kontaktów uruchomiło transport...

Między innymi dlatego Martyna Michalik z FED od początku postulowała zbiórkę pieniędzy zamiast kupowania leków. Na te ostatnie potrzebne były odpowiednie zezwolenia i służby graniczne Ukrainy zawsze mogły znaleźć jakieś „haczyki” w przepisach prawnych. O utrudnieniach, z jakimi stykali się Polacy pomagający Ukraińcom, mówili dowódca Maltańskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego i Straż Graniczna:

Andrzej Dziędziel: *Natrafialiśmy na pytania: „po kogo jedziecie, kto to jest, kto wam to zlecił, skąd go zabieracie?”. Myśmy tam byli niechcianą instytucją,*

tak samo jak poczynania polskiego rządu i polska pomoc humanitarna. Służby ukraińskie w początkowych transportach pytały nas o narkotyki, a przecież leki narkotyczne są niezbędne w karetkach! Dlatego przed wyjazdem usuwaliśmy je z karetek, aby nie mieć problemów na granicy [oznacza to, że ambulans wyjeżdżał bez środków przeciwbólowych, takich jak np. morfina, niezbędnych przy przewożeniu osób rannych – przyp. Fundacja Batorego]. Powiedziano nam też, że polski zespół medyczny nie przedstawia dla nich żadnej wartości, ponieważ pacjent ukraiński musi być asystowany przez lekarza ukraińskiego.

SG: *Z naszej strony nie było problemu z przepuszczaniem pomocy humanitarnej. Kiedy Majdan zaczął się „rozkręcać”, Ukraińcy blokowali pomoc ze względu na brak dokumentów. To oni nie wpuszczali do siebie, ale wtedy jeszcze funkcjonował cały aparat ówczesnego prezydenta.*

4. Przejazd rannych przez granicę

Właściwie wszyscy nasi rozmówcy potwierdzili, że w czasie kryzysu ukraińskiego polskie struktury administracji rządowej oraz służby graniczne funkcjonowały niezwykle sprawnie. Jeden z działaczy powiedział: „Przy całym moim krytycznym stosunku do dzisiejszego państwa muszę przyznać, że tym razem zadziałało perfekcyjnie”. Padły również następujące sformułowania: „Wszyscy stanęli na rękach, szczególnie sprawdził się MON” oraz „Jeśli chodzi o nasze Służby Graniczne, lepiej już nic zrobić nie mogli”.

Zastrzeżenia dotyczyły jedynie polskiego MSZ oraz konsulatów i ambasad w Kijowie. Włączały się one czynnie w akcje pomocy rannym, a także uruchomiły kontakt z sektorem pozarządowym dopiero, gdy decyzję podjęto „na samej górze”. Przy wcześniejszych samorządnych inicjatywach polskich organizacji „nie udzielano nam konkretnej pomocy, a nawet zniechęcano do organizowania akcji. Dopiero gdy w jednym z departamentów MSZ użyłem swoich prywatnych kontaktów, jeszcze z lat 70. i 80., otrzymaliśmy wsparcie”.

Ponieważ pierwsze przejazdy karetek posiadały asystę ambasady RP w Kijowie, przekraczanie granicy odbywało się zgodnie z zachowaniem wszelkich formalności i ustaleń między polskimi służbami granicznymi

a przedstawicielami naszego MSZ. Dopiero od trzeciego transportu, kiedy sytuacja w Kijowie zaczęła się zaostrzać, wprowadzono uproszczone procedury przekraczania granicy, a karetki przejeżdżały już tylko w asyście Straży Granicznej i Służby Celnej.

Mechanizm przewozu był doskonale skoordynowany. W momencie, w którym lekarze Majdanu wysyłali samochód z osobami poszkodowanymi, ratownicy Zakonu Kawalerów Maltańskich otrzymywali telefon z komunikatem: „Możecie wyjeżdżać na przejście XXX”. Powiadamiany był także dowódca konkretnej placówki SG i SC. Polskie służby graniczne na swoich monitorach posiadały zresztą podgląd karetek, dzięki czemu znaly odległość, o jaką oddalony jest dany ambulans od przejścia granicznego. Ekipa ratownicza z kolei otrzymywała kontakt do osoby odpowiedzialnej za przejście, do jakiego zmierzała.

Skanowania dokumentacji (pełnej lub niepełnej) i sprawdzania tożsamości osób rannych dokonywano podczas przekazywania ich między polskimi i ukraińskimi ratownikami, kiedy to „oprócz przenoszenia z noszy na nosze należało sprawdzić «parametry» rannego, to, czy jego opatrunki założone po stronie ukraińskiej są dobrze zrobione i działające, i czy nie trzeba pacjentowi czegoś podać”, mając na uwadze, że „jest to transport około 200–300 km do Warszawy”. Dopiero kiedy pacjent został odpowiednio zabezpieczony, funkcjonariusze na kilkadziesiąt sekund wchodzili z dokumentami do ambulansu.

Andrzej Dziędział: *Straż Graniczna wykonała swoją pracę. Sprawdzali tożsamość pacjenta, skanowali dokumentację medyczną, ale nie musieliśmy z nimi nigdzie przejeżdżać. Kiedy to zostało zrobione, nie musieliśmy już nawet iść na odprawę jako taką. Pacjent był przekładany z karetki do karetki, a w tym czasie była wykonywana procedura papierkowa. Ile to trwało [Andrzej Dziędział pyta kolegi z karetki – przyp. Fundacja Batorego]? 15 minut? Oni byli szybciej, aniżeli my przekazaliśmy sobie pacjenta! Czas przekazywania pacjenta nie wpłynął w żaden sposób na jego stan zdrowia. To wszystko było płynne. Od nas chcieli tylko nazwiska osób, numer rejestracyjny pojazdu...*

Andrzej Dziędziel, zapytany o sposób traktowania rannych oraz stosunek służb granicznych do polskich i ukraińskich medyków, powiedział:

Andrzej Dziędziel: *Działanie służb stało na najwyższym poziomie. Pytali nas, czy zrobić nam kawę lub herbatę, czy coś nam dać, czy jest nam coś potrzebne. Dostosowali się ze wszystkimi działaniami i procedurami do naszych wymogów i sugestii. Jeśli próbowali coś robić, najpierw pytali nas o zgodę.*

Należy przy tym zaznaczyć, iż w całej procedurze uczestniczyła także Służba Celna. Każda karetka wysyłana do szpitala musiała być asystowana nie tylko przez SG, ale również przynajmniej jednego celnika. Karetki docierały bez opóźnień.

Podobnie sytuacja wyglądała na lotnisku w Warszawie i we Wrocławiu. Karetki podjeżdżały do przylatującego samolotu, rannych od razu przenoszono do samochodów, a te odjeżdżały. Pacjentów zdolnych poruszać się o własnych siłach wyprowadzano bocznym wyjściem, SG szybko ich rejestrowała i przepuszczała dalej. Przyspieszenie procedur na lotnisku stało się możliwe dzięki temu, że służby otrzymywały wcześniej spis pacjentów, gdzie widniała informacja, czy konkretna osoba posiada paszport i wizę. Nawet jeśli nie miała ani jednego, ani drugiego, SG tak czy inaczej przyjmowała pacjentów (poza kolejką) bez pełnej dokumentacji.

Dobrze zadziałał również system łączności. Przedstawiciele organizacji pozarządowych i Urzędu ds. Cudzoziemców (wszyscy obecni na lotnisku) oraz służb granicznych otrzymywali wcześniej informację o wylocie samolotu i godzinie jego przylotu. Nasi rozmówcy nie spotkali się z opóźnieniami.

Jerzy Rejt: *Nie było sytuacji pięciogodzinnych opóźnień, czyli ktoś planował „granicę”. Dla mnie to był sygnał, że możemy z Kijowem PLANOWAĆ, a granica dotychczas zawsze była problemem. Straż Graniczna stała na baczność. Nie było zatrzymywania, bo przy samolocie staliśmy siedmioma karetkami. Osoby w najcięższym stanie okrywano kocem, a następnie od razu przenoszono z samolotu do karetki, i karetka odjeżdżała.*

Ja miałem spis osób, które przylatują. Wiedziałem, czy dana osoba posiada dokumenty i jakiego typu ma urazy. Te same materiały trafiały do kliniki szpitalnej MSW. Tam analizowano, gdzie umieścić danego pacjenta. Natomiast

w sytuacjach nagłych, gdy przylatywała CASA, ranni przechodzili przez izbę przyjęć, w której czekała grupa lekarzy. Najcięższe przypadki momentalnie diagnozowano i albo potwierdzano [diagnozę lekarzy Majdanu – przyp. Fundacja Batorego], albo podejmowano własne decyzje. Pojawiały się sytuacje, gdzie z powodu niewydolności oddechowej konieczne było podłączenie aparatury lub zalepione rany należało odsłonić, obejrzeć itd.

Oceniam, że od momentu przylotu do przyjazdu do kliniki mijało pół godziny.

5. Pobyt i leczenie

Równie ważne było to, że wobec rannych Ukraińców w kwestii przekraczania granicy – zarówno lądowej, jak i powietrznej – oraz pobytu na terytorium Rzeczypospolitej zastosowano „taryfę ulgową”. Pacjentów wpisywano na specjalną listę, po to by – niezależnie od rodzaju posiadanych dokumentów lub ich braku – zagwarantować prawnie ich pobyt. Zgodnie ze słowami Jerzego Rejta: „Najważniejszy był pacjent, który trafiał do szpitala. Sprawy formalne odbywały się na etapie, kiedy przeszedł operację i możliwy był z nim kontakt”.

Nawet nie posiadając dokumentów, Ukraińcy w każdej chwili mieli również możliwość powrotu do swojego kraju. Według naszych rozmówców wystarczył „jeden telefon czy e-mail do MSZ”, by wystawić dla pacjentów bilet lotniczy. Jednocześnie „nie było przyspieszania, nie wypychano ludzi na siłę”.

Osoby umieszczane w polskich szpitalach odwiedzał także konsul ukraiński, tworząc listy osób potrzebujących paszportu i wize. Taką samą specyfikację prowadziła zresztą polska strona społeczna, otrzymawszy z MSZ obietnicę, iż jeśli pacjent przejdzie leczenie, może wrócić na Ukrainę nawet bez dokumentów wymaganych w normalnym trybie.

W podobny sposób ominięto procedury wizowe. Według kodeksu wizowego Schengen oraz umowy o ułatwieniach wizowych pomiędzy UE i Ukrainą, w każdych 180 dniach Ukrainiec może przebywać na terytorium

strefy Schengen do 90 dni. Tę barierę usunięto w przypadku pacjentów polskich szpitali, aczkolwiek mogli oni przebywać jedynie na terytorium RP.

Oczywiście ci Ukraińcy, którzy zatrzymali się na leczeniu i wyrażali chęć pozostania Polsce, otrzymali możliwość ubiegania się o azyl.

Wobec ukraińskich pacjentów przywiezionych do naszych klinik zastosowano też osobny tryb postępowania. Dyżurujący lekarze, po przeanalizowaniu ukraińskiej dokumentacji medycznej, sami badali pacjenta i zgodnie z relacją Jerzego Rejta (obecnego przy przyjęciu 43 Ukraińców) „przez najbliższą godzinę lub dwie od pojawienia się rannego rozwiązywali sytuację”. Zapadała np. decyzja, czy wymagana jest natychmiastowa operacja, czy wystarczy „zwykła” hospitalizacja. W momentach, gdy do kliniki przybywała większa liczba rannych (najczęściej okulistyka), ordynator osobiście przybywał na oddział (także w środku nocy), by podjąć decyzje co do dalszego leczenia. Ukraińcy, którzy po wypisie ze szpitala przenosili się do swoich przyjaciół lub krewnych zamieszkałych w Polsce, mieli prawo do cotygodniowej wizyty kontrolnej.

***Jerzy Rejt:** I miałem takie odczucie, że w tym wszystkim nie było chaosu.*

Zakończenie

1. Ocena i wnioski

Podstawowym pytaniem, na które staraliśmy się znaleźć odpowiedź, było to, czy w czasie kryzysu ukraińskiego polska granica na wschodzie funkcjonowała właściwie? Jak się miało okazać, temat ten objął znacznie więcej niż tylko kwestię polsko-ukraińskiej granicy.

Ocena funkcjonowania granicy w tym okresie wypadła pomyślnie. W trakcie naszych rozmów nikt nie podjął krytyki postawy czy sprawności Straży Granicznej i Służby Celnej w okresie od stycznia do lutego 2014 roku. Obydwie służby nie tylko wykonały swoje obowiązki, postępując zgodnie z obowiązującymi procedurami, ale też wykazały się sprawnością, zrozumieniem sytuacji, elastycznością i gotowością do niesienia „ponadproceduralnej” pomocy tym, którzy jej potrzebują. Pomoc humanitarna i osoby ranne były przepuszczane na specjalnych warunkach, do pacjentów i ratowników medycznych odnoszono się z godnością, nie zanotowano opóźnień ani przestojów, słowem – procedury zadziałały prawidłowo przy jednoczesnym zdroworozsądkowym ich stosowaniu w sytuacji niestandardowej.

Dobrze należy ocenić również współpracę między ministerstwami, służbami granicznymi, służbą zdrowia i organizacjami pozarządowymi. Zastrzeżenia budzi jedynie fakt, że resort spraw zagranicznych zaczął aktywnie kooperować z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego dopiero

po wyraźnej decyzji politycznej. Tym niemniej w najbardziej krytycznym momencie, a więc gdy na Majdanie zaczęli ginąć protestujący, zaangażowane resorty, czyli MON, MSZ i MSW, udzieliły organizacjom pozarządowym takiego wsparcia, jakie było wówczas potrzebne.

Niestety, po raz kolejny w ciągu wieloletniej współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, i tym razem napotkaliśmy problemy w komunikacji z resortem. Choć pracownicy MSZ poświęcili nam czas i uwagę oraz nie odmówili spotkania, to restrykcyjna polityka informacyjna ministerstwa sprowadziła naszą rozmowę do odczytania oficjalnego stanowiska ze społu prasowego. Z pewnością nasz tekst mógłby być znacznie bogatszy w informacje, cytaty, opinie, spostrzeżenia *etc.*, gdyby w spotkaniu z nami uczestniczyło więcej urzędników zaangażowanych w pomoc rannym Ukraińcom oraz gdyby nie sprowadziło się ono przede wszystkim do powtórzeń oficjalnych komunikatów.

Kontrowersje może budzić kwestia „wyjątkowości sytuacji na granicy”. Gdy spogląda się na otoczenie zewnętrzne, dziwi nieco uparte twierdzenie służb, że „nic specjalnego się nie wydarzyło”. Z jednej strony jest to postawa pożądana, bowiem służby postąpiły zgodnie z procedurami, nie powodując niepotrzebnej paniki. Z drugiej natomiast – podobne twierdzenia zaciemniają obraz sytuacji. Nawet jeśli kryzys ukraiński nie spowodował znacznie większego zaangażowania obydwu służb niż w „okresie zwyczajnym”, to przecież nie funkcjonowały one w próżni. Wręcz przeciwnie, stanowiły integralny element ekstraordynaryjnego procesu pomocy Ukrainie.

Dodatkowa mobilizacja zasobów ludzkich czy wstrzymanie urlopów nie są działaniami standardowymi. Wynikają one z sytuacji kryzysowej, która z kolei powinna popchnąć w kierunku przygotowań wariantu odpowiadającego znacznie większej fali rannych, uchodźców, osób wnioskujących o azyl *itd.* niż ta, z którą mieliśmy do czynienia. A taki napływ nadal Polsce zagraża. Co więcej, w okresie od stycznia do końca lipca 2014 roku liczba Ukraińców składających wnioski o status uchodźcy przewyższyła łączną liczbę Ukraińców składających ten sam wniosek w latach 2003–2013³⁷! Tym bardziej

³⁷ Dane udostępnione nam przez Urząd ds. Cudzoziemców.

więc nie należy wysyłać komunikatu do społeczeństwa o tym, że z niczym wyjątkowym nie mieliśmy do czynienia (również na granicy), ponieważ naszym zdaniem jest to stwierdzenie zniekształcające pełny obraz sytuacji.

2. Urealnienie samozachwytu

Jednocześnie konieczne wydaje się urealnienie odbioru działań państwa polskiego w okresie kryzysu. Ogromną zasługą ministra Bartłomieja Sienkiewicza jest przedstawienie niezbyt przyjemnej, natomiast z pewnością realistycznej, oceny sytuacji: „[...] żadne państwo nie ma procedury na 200 tys. uchodźców. Przypomnę, że tak sprawne i silne wewnętrznie państwo, jakim jest Turcja, żyjące właściwie w trakcie permanentnej wojny, po przyjęciu 200 tys. uchodźców *de facto* się załamało. 20 tys. uchodźców z Syrii wystarczyło, żeby państwo bułgarskie przeżyło bardzo poważne problemy, które spowodowały dodatkowy element kryzysu rządowego. To są tak naprawdę wielkości, które powodują, że państwa znajdują się w zupełnie nowej sytuacji [...] Czy możemy uznać, że Turcja sąsiadująca z Syrią nie była przygotowana na tego rodzaju zmianę sytuacji w zakresie własnego bezpieczeństwa?”³⁸.

Otóż sprawność państwa polskiego w okresie kryzysu nie stanowi wartości *constant*. Po styczniowo-lutowym zrywie jesteśmy z pewnością lepiej przygotowani do tak nagłych sytuacji jak ta, która miała miejsce na początku 2014 roku, ale nawet przy 25–30 tys. uchodźców z Ukrainy państwo polskie, podobnie jak Bułgaria (w 2013 roku znalazło się w niej 11,6 tys. syryjskich uchodźców)³⁹, również straciłoby wewnętrzną równowagę. Przybycie 100–200 tys. uchodźców z Ukrainy doprowadziłoby do załamania się polskiego systemu. (Modelowy przykład Turcji, która zorganizowała pomoc w 21 obozach dla 200 tys. Syryjczyków – dodatkowe 400 tys. żyje

³⁸ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis (...)*, dz. cyt.

³⁹ <http://konflikty.wp.pl/kat,127354,title,Pomoc-z-Polski-dotarla-do-syryjskich-uchodzcow-w-Bulgarii,wid,16341931,wiadomosc.html>, 20.01.2014.

w Turcji poza obozami – znacznie przekracza możliwości Polski⁴⁰). Godna podziwu postawa w czasie kryzysu nie oznacza gwarancji bezpieczeństwa w przypadku bardziej katastrofalnego scenariusza.

Zatem wzorowa postawa służb granicznych nie wynikała jedynie z właściwie zastosowanych procedur, dobrego wykształcenia czy nowoczesnego sprzętu, ale także z rozmiaru zagrożenia, które – choć miało charakter niecodzienny – w efekcie nie wyszło poza poziom ostrzegawczy. Podobna ocena odnosi się do administracji rządowej.

W przypadku tej ostatniej należy wspomnieć o jeszcze jednym czynniku, dość symptomatycznym dla państwa polskiego. W momencie najbardziej krytycznym wykazuje się ono sprawnością organizacyjną, jednak wraz z zakończeniem kryzysu dochodzi do sporów kompetencyjnych, ustawodawczych, międzyresortowych, personalnych *etc.* Transport rannych oraz początkowy etap ich leczenia budził podziw prasy oraz sektora pozarządowego w Polsce i za granicą. Natomiast wraz z uspokojeniem sytuacji w Kijowie i koniecznością udzielenia długoterminowej pomocy wybuchły spory o zwrot kosztów leczenia, źródło finansowania, dyskryminację Polaków względem Ukraińców, luki w przepisach prawnych i kompetencjach samorządów. W efekcie państwo polskie znacznie lepiej sprawdziło się w działaniu improwizowanym, *ad hoc*, niż na polu usystematyzowanej, długoterminowej pomocy.

Ten ostatni fakt może budzić niepokój w perspektywie agresywnych działań Rosji, a co za tym idzie – wzrastającej możliwości napływu Ukraińców, którzy (w obawie o swoje życie, zdrowie, brak poszanowania praw człowieka, warunki socjalno-bytowe, brak pomocy humanitarnej lub groźbę prześladowań) przybędą do Polski, składając wniosek o przyznanie statusu uchodźcy bądź domagając się innej ochrony prawnej w Rzeczypospolitej.

⁴⁰ <http://konflikty.wp.pl/kat,127354,title,W-Turcji-liczba-uchodzcow-z-Syrii-prze-kroczyla-600-tysiecy,wid,16091185,wiadomosc.html>, 21.10.2013.

3. W czasie pokoju

Polska wyszła obronną ręką z „konfrontacji” z kryzysem, przynajmniej na taką skalę, jakiej doświadczyliśmy w pierwszych dwóch miesiącach 2014 roku. Bezpieczeństwo państwa i jego obywateli nie było zagrożone, a granica nie tylko zachowała stabilność, ale również stała się niezwykle ważnym – i sprawnie działającym – ogniwem mechanizmu nadzwyczajnej pomocy udzielonej Ukraińcom.

Ponadto właściwie działająca granica pokazała, że Polska – pomimo obaw niektórych państw UE – jest dobrze przygotowana do ochrony zewnętrznych granic Schengen i spełnia swoją funkcję w tym względzie. Jeśli weźmie się pod uwagę liczbę 30–40 tys. przekroczeń polsko-ukraińskiej granicy każdego dnia⁴¹ (włączając w to MRG), można zobaczyć, iż otwarta i stosunkowo przyjazna (choć nierzadko „zakorkowana”) granica może być również granicą stabilną i bezpieczną, odpowiednio reagującą na zwiększone próby przemytu czy nielegalnych przekroczeń, a jednocześnie zdolną do elastycznej reakcji na sytuacje kryzysowe.

Warto zastanowić się w tym kontekście, w jaki sposób wykorzystać poprawę wizerunku polskich służb mundurowych i państwa polskiego na Ukrainie w celu dalszej poprawy jakości obsługi podróżnych oraz dalszego unowocześniania polskiej granicy na wschodzie w okresie „pokoju”.

⁴¹ Liczba podana przez naszych rozmówców ze Straży Granicznej.



Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. [48 22] 536 02 00
fax [48 22] 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Raport przedstawia funkcjonowanie granicy polsko-ukraińskiej podczas dramatycznych wydarzeń rewolucji na kijowskim Majdanie Niepodległości w styczniu i lutym 2014 roku: przekazywanie pomocy humanitarnej, transport do Polski rannych podczas protestu, przygotowania do przyjęcia ewentualnych uchodźców. Pokazuje też wpływ, jaki miały te wydarzenia na przepływ ludzi i towarów przez granicę Polski i Ukrainy. Raport sporządzony został przez zespół programu Otwarta Europa w oparciu o wywiady z przedstawicielami polskiej administracji oraz działaczami organizacji pozarządowych zaangażowanych w niesienie pomocy protestującym na Ukrainie.

Publikacja powstała w ramach projektu Przyjazna Granica, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego.