



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei



Murem za Polską

Komentarz

Szymon Ananicz

Przedłużanie się kryzysu na polsko-białoruskiej granicy powoduje coraz poważniejsze zagrożenie dla polskich granic oraz wewnętrznej stabilności i ładu polityczno-prawnego; pogarsza także sytuację humanitarną. Rośnie ponadto ryzyko niekontrolowanej eskalacji, która może zdestabilizować obszar przygraniczny, a także zagrozić bezpieczeństwu państwa i regionu. Sytuacja na granicy – szkodliwa i groźna sama w sobie – wykorzystywana jest również jako element w antyzachodniej kampanii Rosji. Sytuacja ta jest potrójnym zagrożeniem dla Polski – dla jej terytorium, systemu konstytucyjnego oraz najbliższego otoczenia międzynarodowego – i oznacza dla nas czas wyjątkowej próby. Możemy z niej wyjść obronną ręką pod warunkiem wystudzenia sporu politycznego i rozpoczęcia współpracy różnych środowisk, przede wszystkim większości rządzącej i opozycji. Tak robią demokracje chcące trwać przez wieki.

Bilans strat

Skrótowny bilans w czwartym miesiącu kryzysu wygląda dla Polski źle. Doszło do wielu prób sforsowania polskiej granicy, wobec polskich służb broniących granicy wielokrotnie zastosowano przemoc i prowokacje, kilku funkcjonariuszy odniosło rany, wykonując rozkaz obrony terytorium państwa. Do poważnych kosztów należy dodać podważenie ładu konstytucyjnego, wprowadzony został przecież stan nadzwyczajny pozbawiający obywateli części swobód, ograniczone zostały prawo do informacji oraz wolność prasy. Codzienną praktyką stały się *push-backi*, które są niezgodne z polską konstytucją oraz prawem międzynarodowym. Na naszym terytorium i u naszych granic nastąpił kryzys humanitarny, którego konsekwencją są także ofiary śmiertelne. W konfrontacji z zagrożeniem i przemocą w świadomości społecznej stopniowo przesuwają się granice tego, co akceptowalne, rośnie przyzwolenie na łamanie praw człowieka, a konstytucyjna zasada

poszanowania godności ludzkiej ulega relatywizacji. Ta znieczulica pozostanie obciążeniem dla naszej wspólnoty politycznej przez lata.

Zarazem pogarsza się koniunktura międzynarodowa. Coraz wyraźniej widać, że kryzys na granicy wpisuje się w kolejną polityczną ofensywę Rosji, która jest obliczona na rozbięcie jedności Zachodu, zdyskredytowanie jego norm i wartości, a także na wzmocnienie kontroli nad państwami wspólnego sąsiedztwa (Białorusią, Ukrainą i Mołdawią) oraz wyegzekwowanie innych interesów politycznych i gospodarczych, z uruchomieniem gazociągu Nord Stream 2 na czele. Działania podejmowane przez partnerów z Unii Europejskiej, w tym Niemcy i Francję, a także instytucje unijne są zasadniczo zbieżne z interesami Polski – wspólnymi siłami udało się np. nakłonić tureckie linie lotnicze do zaniechania transportu migrantów do Mińska. Unia przyjęła też kolejny pakiet sankcji wymierzony w białoruski reżim. Nie brak poza tym politycznych deklaracji poparcia ze strony unijnych przywódców. Jednak trudno oprzeć się wrażeniu, że znaczna część działań realizowana jest ponad naszymi głowami, jak choćby w przypadku pertraktacji Angeli Merkel i Emmanuela Macrona z Władimirem Putinem czy Angeli Merkel z Alaksandrem Łukaszenką. Pomimo starań o błyskawiczną odbudowę wpływów na arenie międzynarodowej nie możemy być całkiem pewni, że nie padniemy ofiarą szerszej gry politycznej, w której nie uczestniczymy.

Owszem, sytuacja mogłaby być znacznie gorsza, np. w razie większej liczby ofiar śmiertelnych, przełamania granicy, wymiany ognia czy rozlokowania rosyjskich pograniczników (wchodzących w skład FSB) bądź wojska do ochrony granicy białoruskiej. Słaba to pociecha, ponieważ groźby żadnego z tych scenariuszy nie udało się jeszcze wyeliminować. Stan obecny, szkodliwy i niebezpieczny, nie powinien też być normalizowany. Polska i jej interesy są zagrożone najbardziej od dekad i nie wolno nad tym przechodzić do porządku dziennego.

Zakopać topór wojenny

Ta wyjątkowa sytuacja stawia większość rządzącą i opozycję przed obowiązkiem wyjścia z rutynowej

walki na śmierć i życie oraz do zawiązania paktu o nieagresji wokół sytuacji na granicy. Stawką są bezpieczeństwo państwa i obywateli, wewnętrzny ład polityczny i prawny, pozycja międzynarodowa, wreszcie – stan wspólnoty narodowej opartej na wartościach demokratycznych i prawach człowieka. Polityczne warunki wstępne dla takiego porozumienia mogłyby obejmować: obniżenie temperatury sporu politycznego, dopuszczenie opozycji do współkreowania odpowiedzi na kryzys, osiągnięcie wstępnej zgody co do priorytetów zapewniających bezpieczeństwo państwa, zobowiązanie do zachowania porządku konstytucyjnego, gwarancja możliwie dużego obniżenia strat humanitarnych. Konieczne byłyby też zawieszenie zmian w wymiarze sprawiedliwości, wspólne uregulowanie zasad obecności mediów w strefie przygranicznej oraz ukrócenie nienawistnej propagandy w mediach publicznych.

Współpraca – z początku na pewno trudna – powinna rozpocząć się od nawiązania dialogu w ramach Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz podczas jawnych i niejawnych posiedzeń komisji sejmowych oraz grup roboczych. Przy założeniu niezbędnego minimum dobrej woli obie strony powinny zacząć wypracowywać porozumienie wokół sposobu regulacji kryzysu. Warto, by powstała grupa robocza przy premierze złożona z przedstawicieli opozycji, rządu, przedstawicieli instytucji (m.in. Urzędu ds. Cudzoziemców, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka), służb specjalnych, państwowych ośrodków analitycznych, a także ekspertów. W opracowywanie rozwiązań wkład wniosłyby organizacje pozarządowe oraz naukowcy specjalizujący się w tematyce migracyjnej. Regularne konferencje prasowe organizowane wspólnie przez przedstawicieli rządu i opozycji powinny stać się nowym obyczajem.

Zarys strategii

Obie strony powinny szybko przystąpić do wypracowywania wspólnej strategii. Punktem wyjścia mógłby być szybki przegląd podjętych dotąd działań, przyjętych planów, a także szeregu pomysłów zgłaszanych w przestrzeni publicznej przez ekspertów. Prace nad strategią – realizowaną

i aktualizowaną na bieżąco – mogłyby być prowadzone trójtorowo. Po pierwsze, konieczne jest zagwarantowanie bezpieczeństwa i integralności granicy państwowej. Jej przełamanie bądź zezwolenie na niekontrolowany napływ migrantów spowodowałyby całkowitą utratę kontroli nad sytuacją i zachęciły Łukaszenkę do sprowadzenia na granicę kolejnych osób. Powinna zostać osiągnięta szeroka zgoda co do konieczności wzmocnienia umocnień granicznych, które obecnie są niewystarczające (budowa muru nie może być jednak pretekstem do nieproporcjonalnego ograniczania dostępu mediów do granicy). Zapewnienie Straży Granicznej, wojsku i policji optymalnych warunków do utrzymania długotrwałych, intensywnych patroli i odpierania szturmów w jesienno-zimowych warunkach też powinno stać się wspólnym celem. Ważne jest przy tym zadbanie o psychiczną i fizyczną kondycję funkcjonariuszy (dobre zaplecze, nowoczesny sprzęt, wsparcie psychologów oraz opieka). To kompetencje, opanowanie i odpowiednia kondycja funkcjonariuszy dzielą nas od scenariusza niekontrolowanej eskalacji na granicy, zwłaszcza w warunkach ciągłych agresywnych prowokacji białoruskich służb. Ze względu na ograniczone doświadczenia Polski w zarządzaniu granicą w sytuacji kryzysów migracyjnych nieodpowiedzialne byłoby nieskorzystanie z doradztwa i wsparcia Frontexu, Europolu oraz funkcjonariuszy i ekspertów z państw członkowskich UE znacznie bardziej doświadczonych na tym polu (m.in. z Hiszpanii, Włoch, Austrii czy Niemiec).

Po drugie, konieczne jest utrzymanie wspólnego frontu na arenie międzynarodowej. Sama ochrona granicy nie przyniesie efektów bez wzmocnienia działań dyplomatycznych, których celem powinno być doprowadzenie do wyhamowania transportu migrantów do Białorusi, czyli do rozładowania zewnętrznej presji na granicę. Konieczne jest kontynuowanie działań na rzecz nakłonienia przewoźników oraz głównych państw pochodzenia i tranzytu migrantów do zawieszenia bądź znacznego ograniczenia transportu pasażerów do Białorusi. O wiele trudniejsze, ale też potrzebne, jest ograniczenie możliwości tranzytu przez Rosję.

Szczególnie ważne są tu kampanie informacyjne w miejscach pochodzenia imigrantów zorganizowane we współpracy z państwami członkowskimi UE, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, Stanami Zjednoczonymi, agendami ONZ, a nawet z samymi liniami lotniczymi, które mogą informować pasażerów lecących z Bliskiego Wschodu do Białorusi bądź Rosji o sytuacji na granicy. W razie potrzeby placówki dyplomatyczne, np. w Rządzie Regionalnym Kurdystanu (ważne miejsce pochodzenia migrantów na granicy), powinny w trybie nadzwyczajnym zostać wzmocnione – ciągle jeszcze liczna kadra profesjonalnych dyplomatów dowiodła swojej kreatywności i skuteczności w sytuacji kryzysowej w trakcie sierpniowej ewakuacji zagrożonych Afgańczyków z Kabulu.

Jednocześnie konieczne jest budowanie politycznej i gospodarczej dźwigni na reżim Łukaszenki. Tu niezbędne będą kolejne serie personalnych i gospodarczych pakietów sankcyjnych. Na stole powinna znaleźć się opcja zamknięcia unijnej granicy dla białoruskich towarów oraz dla tranzytu przez Białoruś, co znacznie uderzyłoby w portfel Łukaszenki, a może też skłoniłoby Chiny do politycznej interwencji na rzecz przywrócenia stabilności handlu na Nowym Jedwabnym Szlaku. Tu właśnie potrzebne byłoby okazanie szerokiej zgody na wewnętrznej scenie politycznej, choćby dlatego że działania te wiązałyby się z wymiernymi kosztami, które musieliby ponieść m.in. polscy przedsiębiorcy prowadzący interesy z białoruskimi kontrahentami.

Moskwa dysponuje niemal nieograniczonymi możliwościami wpływu na politykę białoruskiego dyktatora. Konieczne jest więc odzyskanie inicjatywy w kreowaniu polityki UE wobec Rosji, co wymaga skomplikowanego balansowania między kilkoma celami: powstrzymaniem Łukaszenki od stymulowania kryzysu na granicy, niedopuszczeniem do faktycznego uznania Łukaszenki za prezydenta Białorusi oraz niedopuszczeniem do faktycznego uznania Białorusi za protektorat Rosji. Kluczową dźwignią na Kreml byłoby uzależnienie przez Niemcy uruchomienia priorytetowego dla Kremla gazociągu Nord Stream 2 od sytuacji na

granicy (nawet nieoficjalne), ponieważ, w odbiorze Rosji, wstrzymywanie uruchomienia gazociągu znacząco by podniosło koszty przedłużania kryzysu. Jednak nie mogłoby się to odbyć za cenę uznania czy aprobaty Warszawy (i optymalnie innych państw) dla późniejszego uruchomienia gazociągu, Polska się bowiem temu konsekwentnie sprzeciwiała, występując w interesie nie tylko swoim, ale też Unii i Ukrainy.

Dalszy rozwój kryzysu ma olbrzymie znaczenie dla Ukrainy. Rosja, która ponownie gromadzi swoje wojska przy granicy z Donbasem, rozciąga front destabilizacji także na Ukrainę. Stara się w ten sposób uzyskać maksymalne przełożenie zarówno na Mińsk, jak i na Kijów, a przy tym próbuje zmusić Zachód do ustępstw (m.in. uruchomienia Nord Stream 2, uznania dominacji Rosji w Białorusi i Łukaszenki jako rosyjskiego namiestnika). Ponadto migranci przybywający do Białorusi mogą zostać przekierowani (albo będą próbowali uciec) do Ukrainy. Koordynacja polskich działań z Kijowem jest więc konieczna. Jeżeli uda się opanować kryzys, obecna współpraca może później zostać wykorzystana jako ważny impuls dla ożywienia stosunków dwustronnych, które w ostatnich latach znajdowały się w uśpieniu.

Jednak do zaistnienia skutecznej dyplomacji konieczne jest spełnienie podstawowych warunków na własnym podwórku. Przede wszystkim rząd powinien podjąć kroki w stronę normalizacji sytuacji w dziedzinie sporu o praworządność. Otworzyłoby to Polsce niezbędne pole do działania na forum europejskim. W mediach publicznych konieczne jest wyciszenie antyunijnej i antyniemieckiej propagandy. W ofensywę dyplomatyczną powinni włączyć się politycy opozycji, m.in. poprzez okazywanie poparcia dla działań rządu podejmowanych na arenie międzynarodowej i wykorzystywanie swoich wpływów w instytucjach unijnych. Utrzymanie wspólnego szeregu wobec kryzysu na granicy znacznie zwiększyłoby siłę przebiecia Polski.

Po trzecie, priorytetem powinno być zażegnanie kryzysu humanitarnego. Podstawową zasadą

należy uczynić respekt dla przepisów polskiej konstytucji, prawa krajowego i międzynarodowego. Osoby, które wystąpiły na terytorium Polski o azyl, muszą zostać poddane procedurze przewidzianej w konwencji genewskiej, prawie unijnym i krajowym. Wyjątkiem powinny być te osoby, które przekraczając granicę, dopuściły się przestępstwa, np. zaatakowały polskich funkcjonariuszy bądź brały czynny udział w niszczeniu umocnień granicznych (takich przypadków konwencja genewska nie obejmuje). Wobec osób, które dostały się do Polski nielegalnie i nie wystąpiły o ochronę międzynarodową, powinny być wszczęte przyspieszone postępowania administracyjne. Mogą się one zakończyć zobowiązaniem do powrotu i deportacją, ważne jednak, by dochowano przewidzianych prawem rzetelnych procedur. Istotne będzie przygotowanie lotów deportacyjnych do Iraku i innych państw, o ile w toku odpowiedniej procedury zostanie stwierdzony brak zagrożenia dla deportowanych osób (zakaz *non-refoulement*). Nie wolno jednak stosować *push-backów*, a wszyscy potrzebujący powinni otrzymać opiekę medyczną, nieskrępowany dostęp do pomocy prawnej i godne warunki. Do przyspieszonego rozpatrzenia niespotykanej dotąd w Polsce liczby wniosków konieczne będzie zorganizowanie nadzwyczajnych rozwiązań administracyjnych (np. mobilnych punktów azylowych przy granicy). Obowiązkiem rządu jest skorzystanie ze wsparcia prawnego, technicznego i logistycznego Frontexu, Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Agencji Praw Podstawowych, Międzynarodowej Organizacji Migracji, a także wybranych państw członkowskich UE i organizacji pozarządowych.

Szansa na wyciągnięcie ręki

Ciągle mamy szansę na opanowanie kryzysu oraz neutralizację planu Łukaszenki i Putina, w których interesie leżą wewnętrzna destabilizacja Polski i jej paraliż na arenie międzynarodowej. Polaryzacja polityczna w Polsce stwarza im optymalne środowisko do rozgrywania własnych interesów. Gdybyśmy ograniczyli

polityczną konfrontację – przynajmniej na czas kryzysu granicznego – zwiększylibyśmy szansę na ochronę polskich granic, terytorium, naszych praw obywatelskich i wartości. Ograniczylibyśmy

jednocześnie kryzys humanitarny. Mamy teraz wyjątkową okazję, aby stworzyć grunt dla odbudowy demokratycznego państwa i wspólnoty.

Szymon Ananicz – ekspert ds. międzynarodowych w forumIdei w Fundacji im. Stefana Batorego. Pracował w Ośrodku Studiów Wschodnich, Europejskim Funduszu na rzecz Demokracji i w Parlamencie Europejskim.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa, listopad 2021
ISBN 978-83-66544-11-6