



Analiza

KBN

COVID-19



Seria C Nr 5 (67) / 2020

27 lipca 2020 r.

Niniejsza analiza powstała w wyniku realizacji projektu *Bezpieczeństwo narodowe Polski w obliczu pandemii koronawirusa: implikacje wewnętrzne i międzynarodowe* finansowanego ze środków konkursu SocietyNow!#1 w ramach programu Inicjatywa Doskonałości w Uniwersytecie Jagiellońskim.

[Artur Gruszczak](#)

Ochrona granic państwowych RP oraz kwestie migracyjne w czasach pandemii

Od zarania państwowości granica była ważnym elementem bezpieczeństwa, wyznaczając zakres terytorialnej jurysdykcji władz, tworząc barierę przed zagrożeniami zewnętrznymi i regulując międzynarodowy przepływ osób i towarów. W stanach nadzwyczajnych granica przekształcała się instytucję określającą przestrzeń swobody działań władz państwowych w celu egzekwowania szczególnych środków i metod rządzenia. W odniesieniu do zagrożeń zewnętrznych, takich jak zbrojna agresja, nasilone ruchy migracyjne, zorganizowane grupy przestępcze lub zagrożenia zdrowotne, granica stawała się linią frontową, wzdłuż której państwo stawiało opór, dążąc do zapewnienia nienaruszalności swego terytorium. Pandemia COVID-19 potwierdziła, że swobody i ułatwienia w międzynarodowym ruchu transgranicznym są warunkowe i nie mogą ograniczać suwerennego prawa państw do ochrony swego terytorium i granic.

Środki zabezpieczające na granicy RP

Jednym z pierwszych kroków w kierunku przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się koronawirusa było ograniczenie poruszania się osób – także przez granice państwowe. Polski rząd, podobnie jak zdecydowana większość państw Unii Europejskiej, postanowił wprowadzić tymczasową kontrolę na granicach z unijnymi sąsiadami oraz wzmocnić ochronę odcinka granicy państwowej stanowiącego zewnętrzną granicę UE i strefy Schengen¹. Powołując się na kodeks graniczny Schengen, który w razie zaistnienia poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego zezwala w ostateczności na przywrócenie kontroli granicznych, minister spraw wewnętrznych i administracji 13 marca 2020 roku, a więc w dniu ogłoszenia stanu epidemicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podjął decyzję o rozpoczęciu tymczasowej kontroli granicznej osób przekraczających granicę wewnętrzną strefy Schengen. Okres obowiązywania tymczasowych kontroli był kilkakrotnie przedłużany, do 12 czerwca 2020 roku. Ograniczenia ruchu granicznego dotyczyły zarówno określenia kategorii osób przekraczających granicę wewnętrzną, jak i kierowania podróżujących do wyznaczonych przejść granicznych. Zamknięto również niektóre przejścia na granicach z krajami trzecimi (Rosją, Białorusią i Ukrainą). Spowodowało to przegrupowania w Straży Granicznej i konieczność oddelegowania funkcjonariuszy SG ze wschodnich oddziałów na zachodni i południowy odcinek granicy RP.

W sukurs funkcjonariuszom Straży Granicznej przyszli policjanci, strażacy i żołnierze. Mobilizacja znacznych sił mundurowych była konieczna ze względu na uruchomienie kontroli na przejściach granicznych oraz rozmieszczenie posterunków i patroli na odcinkach granicy wewnętrznej pomiędzy przejściami. W miejscach przekraczania granicy państwowej RP, zwłaszcza ze wschodnimi sąsiadami, tworzyły się długie kolejki, nierzadko dochodziło do naruszenia porządku, co wymagało wsparcia sił policyjnych, pomocy w kierowaniu ruchem pojazdów i – w razie konieczności – interwencji. Straż Pożarna pomagała w kierowaniu ruchem drogowym oraz mierzeniu temperatury osób poddanych kontroli granicznej. Oddziały Sił Zbrojnych RP brały udział w patrolowaniu granic oraz wspierały Straż Graniczną na przejściach granicznych, utrzymując stałe posterunki, dając wsparcie medyczne i sanitarne, we współpracy z Państwową Inspekcją Sanitarną.

¹ Strefa Schengen jest obszarem swobodnego podróżowania, który powstał w 1995 roku i obecnie obejmuje 26 państw europejskich, w tym Polskę. Jest ona częścią procesu integracji europejskiej, mającego na celu nie tylko urzeczywistnienie zasady swobodnego przepływu osób, ale i zacieśnienie współpracy na obszarach przygranicznych, gdzie granice państwowe można przekraczać w dowolnym miejscu i o dowolnej porze.

Zgodnie z rozporządzeniami MSWiA granicę państwową, oprócz obywateli RP, mogli przekraczać przede wszystkim obcokrajowcy stale lub czasowo mieszkający w Polsce, zatrudnieni lub prowadzący działalność gospodarczą, kierowcy firm przewozu osób i towarów, uczniowie i studenci pobierający naukę w Polsce, a także cudzoziemcy będący małżonkami albo dziećmi obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Co więcej, obywatele RP oraz uprawnieni do wjazdu do Polski cudzoziemcy objęci zostali obowiązkiem 14-dniowej kwarantanny domowej, zwłaszcza gdy mieli kontakt z osobami zakażonymi koronawirusem lub mieszkali z osobą skierowaną na kwarantannę.

Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, 13 czerwca 2020 roku zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych z państwami UE/Schengen, w tym kontrolę sanitarną i obowiązek kwarantanny. Obostrzenia, między innymi ograniczenia dotyczące wjazdu cudzoziemców do Polski oraz kwarantannę, kontynuowano na granicy zewnętrznej UE i granicy RP ze wschodnimi sąsiadami, gdzie utrzymano ograniczoną liczbę przejść. Zezwolenie na wjazd do Polski objęło obywateli RP i pozostałych obywateli UE oraz cudzoziemców posiadających prawo pobytu w UE i krajach EFTA (Szwajcaria, Liechtenstein, Norwegia, Islandia). Ponadto zezwolenie dotyczyło naukowców prowadzących badania w Polsce, uczniów, studentów i doktorantów kształcących się w Polsce oraz pasażerów rejsów powietrznych z lotnisk położonych w wybranych państwach świata.

Wpływ COVID-19 na sytuację migracyjną w Polsce

Środki bezpieczeństwa przyjęte w odpowiedzi na pandemię w oczywisty sposób radykalnie ograniczyły ruch transgraniczny, co wpłynęło na spadek poziomu migracji, a także skomplikowało, nierzadko w dramatycznym wymiarze, losy imigrantów w Polsce.

Według szacunkowych danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) przed wybuchem pandemii przebywało w Polsce ponad 2,2 mln cudzoziemców, z czego prawie 1,4 mln Ukraińców. Zarobkowy charakter imigracji związał mocno status imigrantów z sytuacją na rynku pracy i stanem gospodarki, szybko pogarszających się w pierwszych tygodniach pandemii. Zważywszy, że wielu cudzoziemców zatrudnionych było na podstawie umów-zleceń i umów na czas określony, kryzys wywołany pandemią pozbawił ich możliwości zarobkowania i zmusił do sięgnięcia po oszczędności, by pokryć bieżące wydatki. Ponieważ wielu imigrantów, zwłaszcza z wschodniej granicy, na bieżąco przekazuje oszczędności swym rodzinom w kraju pochodzenia, położenie tej grupy imigrantów stawało się dramatyczne.

Problemem był upływ terminu legalnego pobytu na terytorium Polski (wygaśnięcie ważności wizy lub dokumentu pobytowego, upływanie 90-dniowego okresu dozwolonego pobytu w przypadku ruchu bezwizowego). Władze RP wyszły naprzeciw oczekiwaniom imigrantów

i przyjęły przepisy ustawowe przedłużające legalny pobyt cudzoziemców po ogłoszeniu stanu pandemii. Inną trudnością był brak lub niski poziom ubezpieczenia zdrowotnego, a lęk przed zachorowaniem na COVID-19 przy braku odpowiednich zabezpieczeń zdrowotnych i socjalnych (mimo że diagnostyka i leczenie związane z koronawirusem są bezpłatne również dla cudzoziemców) oraz obawa o los najbliższych spowodowały masowe wyjazdy cudzoziemców w marcu i kwietniu 2020 roku, a także spadek liczby przyjazdów. Wskutek tego – według danych GUS – populacja cudzoziemców na koniec kwietnia br. była o ponad 10% niższa niż w lutym. Największy spadek dotyczył obywateli krajów ościennych: Białorusi (o 32%), Rosji (o 26%) i Ukrainy (o 11,5%).

Kwestią drugoplanową, ze względu na niewielką liczbę populacji, była sytuacja uchodźców i polityka azylowa. Rząd Mateusza Morawieckiego, w szczególności resort spraw wewnętrznych i administracji, podtrzymał twarde stanowisko wobec możliwości przyjmowania uchodźców zgodnie z rozwiązaniami uzgodnionymi na forum Unii Europejskiej. Mimo wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 2 kwietnia 2020 roku orzekającego, iż Polska – podobnie jak Węgry i Czechy – złamała prawo europejskie, odmawiając przyjęcia uchodźców w ramach programu solidarnej relokacji, sprzeciw polskiego rządu wobec przyjmowania uchodźców pozostał niezmienny. Pomimo stanu pandemii procedury powrotowe (odsyłania cudzoziemców, którym odmówiono statusu uchodźcy międzynarodowego) były stosowane bez większych zmian i na poziomie porównywalnym do okresu sprzed pandemii.

Powrót do normalności – przy wielu ograniczeniach

Przez najbliższe miesiące, a może lata, mobilność osób będzie zależeć w decydującym stopniu od ryzyka zdrowotnego i zagrożeń epidemiologicznych. Uwrażliwienie rządów i społeczeństw większości państw świata na te czynniki wzmocni diagnostykę i prewencję, a jednocześnie utrwali skłonność do stosowania środków reaktywnych, a nawet represyjnych, by jak najszybciej i najskuteczniej zdławić w zarodku ogniska zagrożeń. Rozwój technologii diagnostyki i nadzoru oraz ich masowe stosowanie, zwłaszcza w ruchu międzynarodowym (przewozach pasażerskich), złagodzi niedogodności podróżowania, ale pod warunkiem rozbudowy odpowiedniej infrastruktury, głównie w portach lotniczych, a także systemowych mechanizmów zarządzania kryzysem wywołanym przez czynniki chorobotwórcze.

Polska jako członek Unii Europejskiej i państwo należące do strefy Schengen wielokrotnie podkreślała konieczność utrzymania swobody podróżowania po UE/Schengen, przy jednoczesnym wzmocnieniu ochrony granic zewnętrznych tego obszaru. Decyzja o zniesieniu w połowie czerwca br. tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen była podyktowana chęcią powrotu do normalności, niemniej – mimo zaleceń Komisji Europejskiej – nie

wszystkie państwa się do niej zastosowały. To oznacza, że część państw UE/Schengen zachowuje prawo do utrzymania kontroli na swych granicach państwowych i środków dodatkowych w postaci zakazu wjazdu obywateli państw o wysokim poziomie zagrożenia epidemiologicznego. Wiele zatem zależy będzie od skuteczności radzenia sobie z epidemią. Kraje UE, takie jak Polska lub Szwecja, gdzie utrzymywać się będzie poziom zarażeń, lub takie jak Hiszpania, gdzie nastąpił ponowny wzrost liczby przypadków COVID-19, muszą liczyć się z restrykcjami ze strony innych państw w zakresie przepływu osób.

Wzmocnienie ochrony granic oraz zaostrzenie kontroli na przejściach granicznych nie wpłynie znacząco na skalę międzynarodowych migracji, zwłaszcza tych o nieuregulowanym, częściowo nielegalnym charakterze. Epidemia COVID-19 pokazała, że liczba nielegalnych przekroczeń granic zewnętrznych UE spadła, choć nieznacznie – o 9% w okresie styczeń–maj 2020 roku, z tendencją wzrostową. Świadczy to o utrzymującej się presji migracyjnej i wyzwaniach związanych z trwającymi konfliktami i niestabilnością w wielu rejonach świata, skłaniającą osoby zagrożone do podjęcia ryzyka podróży do Europy mimo piętrzących się trudności. Co więcej, polityka azylowa państw UE, w tym Polski, skutecznie zniechęca do składania wniosków o międzynarodową opiekę przez uchodźców. W kwietniu 2020 roku liczba wniosków azylowych złożonych w państwach członkowskich UE spadła o 87% w stosunku do stycznia tegoż roku i była najniższa od roku 2008. Należy spodziewać się utrzymania tej tendencji, zwłaszcza że liczba cudzoziemców oczekujących na rozpatrzenie wniosku azylowego nadal jest wysoka, pozostając na poziomie 470 tys. w kwietniu br.

Rekomendacje

Zgodnie z dominującymi zaleceniami ekspertów i służb epidemiologicznych należy utrzymać procedury i mechanizmy zapobiegania i przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 oraz jego przyszłych prawdopodobnych zmutowanych szczepów. Doświadczenie pandemii COVID-19 uczy, że powstawanie ognisk zakażeń jest znacznie ułatwione przez intensywny ruch osobowy, w szczególności o charakterze transgranicznym. Dotyczy to zarówno obywateli danego kraju, jak i cudzoziemców. Dlatego środki i procedury stosowane przez instytucje państwowe muszą brać pod uwagę prawa obywateli, jak również obowiązki spoczywające na cudzoziemcach, zwłaszcza w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium danego kraju. Polska jako członek Unii Europejskiej związana jest przepisami prawa UE odnośnie do zasad polityki imigracyjnej i azylowej. Obywatele RP, posiadający jednocześnie obywatelstwo Unii Europejskiej, cieszą się przywilejem swobody pobytu i podróżowania po terytorium państw członkowskich UE i krajów należących do strefy Schengen. Niemniej muszą pamiętać o możliwych ograniczeniach, które

każde państwo członkowskie UE i Schengen może nałożyć na podróżujących z uwagi na bezpieczeństwo narodowe, w tym bezpieczeństwo zdrowotne.

Rząd RP, w szczególności Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, powinien zadbać o należyte, aktualne i powszechne informowanie o zasadach wjazdu i pobytu na terytorium RP, a także wyjazdów zagranicznych i podróży obywateli RP, z uwagi na utrzymujące się ograniczenia oraz prawdopodobne nowe restrykcje wywołane stanem pandemii. Urząd do spraw Cudzoziemców i Straż Graniczna powinny rozwinąć i utrzymywać spójny i aktualny system komunikowania o sytuacji zdrowotnej oraz regulacjach prawno-administracyjnych dotyczących cudzoziemców – zarówno w chwili przekroczenia granicy, jak i w przypadku dłuższych pobytów związanych z pracą lub kształceniem.

Obowiązki, które nakłada na polskie władze prawo międzynarodowe i europejskie, muszą być należycie wykonywane, zwłaszcza w odniesieniu do obywateli UE mających prawo do swobodnego wjazdu, pobytu i opuszczenia terytorium RP, zaś ograniczenia tego prawa, między innymi przez wzgląd na bezpieczeństwo zdrowotne, powinny być środkiem ostatecznym i jak najmniej uciążliwym. Podobnie w przypadku obywateli państw trzecich przepisy imigracyjne, w szczególności prawo do ochrony międzynarodowej uchodźców, muszą spełniać międzynarodowe standardy humanitarne. Bez względu na niskie zainteresowanie ubieganiem się cudzoziemców o status uchodźcy na terytorium RP, a także niechętny stosunek obecnego rządu do uchodźców, stan pandemii lub zagrożenia epidemiologicznego nie mogą usprawiedliwiać odmowy przyjmowania uchodźców i udzielenia im należytej pomocy. Właściwe instytucje (Straż Graniczna, Urząd do spraw Cudzoziemców, Państwowa Inspekcja Sanitarna, służby medyczne) muszą być odpowiednio przygotowane na przyjęcie międzynarodowych uchodźców.

Infrastruktura i służby graniczne muszą ulec wzmocnieniu na wszystkich odcinkach granicy państwa: zarówno na tych, które stanowią granicę zewnętrzną Unii Europejskiej i strefy Schengen (z Rosją, Białorusią i Ukrainą), jak i granicach wewnętrznych UE/Schengen (z Litwą, Niemcami, Czechami i Słowacją). Zewnętrzne odcinki granicy RP są narażone na przekraczanie ich przez osoby zakażone wirusem SARS-CoV-2. Takie ryzyko wiąże się z nielegalnymi migracjami, jak też przekraczaniem granicy zgodnie z prawem. W każdym przypadku należy wzmocnić praktyczne umiejętności służb zaangażowanych w ochronę i kontrolę granic:

- Rada Ministrów za pośrednictwem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) będzie na bieżąco informować o stanie zagrożenia rozprzestrzenianiem się koronawirusa oraz określać zadania spoczywające na RCB w zakresie zarządzania kryzysowego, mające skutki dla organów i służb ochrony granicznych oraz instytucji odpowiedzialnych za sprawy migracyjne (głównie Urząd do spraw Cudzoziemców).

- Straż Graniczna musi podtrzymywać i aktualizować procedury i metody działań w zależności od stopnia zagrożenia pandemią, a jej funkcjonariusze na bieżąco rozwijać wiedzę o stanie pandemii oraz sposobach jej przeciwdziałania. Każde przejście graniczne powinno dysponować wyodrębnionym pomieszczeniem w celu umieszczenia w nim osób, co do których istnieje podejrzenie choroby COVID-19, do czasu podjęcia czynności medycznych.
- Inne instytucje bezpieczeństwa państwa włączone do zarządzania granicami RP, w szczególności wydzielone siły Policji oraz Wojska Polskiego (w tym Wojska Obrony Terytorialnej), muszą przejść szkolenie dotyczące systemu ochrony granicy państwowej RP, uwzględniające wiedzę o przepisach i zasadach funkcjonowania strefy Schengen, a także wyjątkowe środki związane z pandemią COVID-19 i innymi zagrożeniami epidemiologicznymi.