

## **STANOWISKO STOWARZYSZENIA INTERWENCJI PRAWNEJ W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY O OCHRONIE GRANICY PAŃSTWOWEJ I NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (DRUK NR 1754)**

Na stronie Sejmu w dniu 15 listopada 2021 r. pojawił się rządowy [projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej i niektórych innych ustaw \(druk nr 1754\)](#). Jako uzasadnienie projektu wskazano konieczność zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez Straż Graniczną w celu ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego oraz poprawić bezpieczeństwo funkcjonariuszy Straży Granicznej realizujących zadania związane z ochroną granicy państwowej.

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej przedstawia poniżej stanowisko dotyczące ww. projektu.

### **Co zawiera projekt?**

Głównym założeniem projektu ustawy jest nowelizacja ustawy o granicy państwowej przewidująca możliwość wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej, będącej granicą zewnętrzną strefy Schengen.

W ocenie Stowarzyszenia proponowane zmiany stanowią *de facto* niezgodne z Konstytucją RP oraz ustawą z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, przedłużenie obecnie trwającego stanu wyjątkowego, a także naruszenie przewidzianych w Konstytucji RP oraz aktach prawa międzynarodowego podstawowych praw i wolności.

### **Co to oznacza w praktyce?**

Fundamentalne ramy prawne stanu wyjątkowego określone są w Konstytucji RP. Na wprowadzenie oraz przedłużenie obecnego stanu wyjątkowego zgodę musiał wyrazić Sejm (art. 230 ust. 2 i 231 Konstytucji RP). Konstytucja nie dopuszcza jednak możliwości kolejnego przedłużenia stanu wyjątkowego z powodu takich samych przesłanek. Aby zapobiec sytuacjom, w którym sam stan wyjątkowy stanie się źródłem nadmiernej opresji i naruszania praw i wolności obywateli, wskazuje ona sztywne ramy czasowe, które nie mogą być zmienione żadnym aktem prawnym nawet o randze ustawowej, a także wyłączone z możliwości modyfikacji zostały przepisy ustawy o stanie wyjątkowym (art. 228 ust. 6 Konstytucji RP).

Proponowana nowelizacja ustawy o ochronie granicy państwowej prowadzi w rzeczywistości do obejścia tych przepisów i celów, dla których zostały powołane. Projekt ustawy odwołuje się do konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej, co również stanowi przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego. Wprowadza ograniczenie konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52 Konstytucji RP), poprzez wprowadzenie możliwości czasowego ograniczenia przebywania na obszarze strefy przygranicznej, co stanowi kluczowe ograniczenie praw obywateli w ramach obecnego stanu wyjątkowego. Istotne jest jednak, że – zgodnie z proponowaną nowelizacją – wprowadzenie tego ograniczenia jest w rzeczywistości arbitralną decyzją ministra do spraw wewnętrznych, wydaną po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej. Decyzja może zostać wydana z dnia na dzień oraz wyznaczać zakaz przebywania w strefie przygranicznej na czas nieograniczony. Wskazanie wyłącznie na „czasowość” tego ograniczenia nie tworzy w rzeczywistości żadnych konkretnych zobowiązań temporalnych. Nowelizacja ustawy nie przewiduje również żadnego procesu kontroli nad decyzją ministra, która jest ostateczna i nie podlega zatwierdzeniu przez żaden organ władzy państwowej. W normalnym

trybie wprowadzania stanu wyjątkowego w podjęcie decyzji zaangażowane są najwyższe władze państwowe – Prezydent, Sejm oraz Rada Ministrów. Zapewniona jest transparentność, ściśle określone ramy czasowe i proces kontrolny, będące podstawowymi standardami w demokratycznym państwie prawa.

Projekt nowelizacji ustawy przewiduje pewne wyjątki od zakazu przebywania w strefie nadgranicznej (np. mieszkańcy tych terenów), jednak nie zostały nimi objęte w żadnym zakresie osoby niosące pomoc humanitarną, prawnicy, przedstawiciele organizacji pozarządowych. Projekt przewiduje, że w uzasadnionych przypadkach właściwy miejscowo komendant placówki Straży Granicznej może zezwolić na przebywanie, na czas określony i na określonych zasadach, na obszarze objętym zakazem, innych osób, w szczególności dziennikarzy. W takim kształcie istnieje jednak ryzyko, że dopuszczenie mediów do strefy nadgranicznej będzie wybiórcze. Projekt ustawy nie przewiduje jakichkolwiek standardów i obiektywnych kryteriów udzielania tej zgody oraz co wchodzi w zakres „uzasadnionych przypadków” – taka konstrukcja uzasadnia wnioski, że zgoda będzie udzielana jedynie wyjątkowo. Każdorazowo arbitralnie decydował będzie miejscowy komendant placówki Straży Granicznej – podległy władzy wykonawczej funkcjonariusz publiczny o stosunkowo niskiej randze. W rzeczywistości może stanowić to formę cenzury mediów i przekazywanych informacji oraz sprzyjać budowaniu propagandy oraz wywoływaniu niepokojów społecznych. Stoi to w sprzeczności z prawem do rozpowszechniania i pozyskiwania informacji oraz zakazem cenzury mediów określonym w art. 54 Konstytucji RP.

Proponowane przepisy nie odnoszą się również wyłącznie do aktualnej sytuacji na granicy z Białorusią – mogą mieć zastosowanie do każdej sytuacji na polskiej granicy będącej granicą zewnętrzną strefy Schengen i może istnieć ryzyko, że będą one nadużywane w przyszłości w celach innych niż aktualne zabezpieczenie granicy polsko-białoruskiej.

Wprowadzenie kolejnych ograniczeń w strefie nadgranicznej, bez ram czasowych, bez kontroli Sejmu i innych zabezpieczeń wynikających z Konstytucji RP to w rzeczywistości obejście tych przepisów i wprowadzenie mocą rozporządzenia ministra pewnej formy stanu wyjątkowego w zaostrzonym kształcie. Konstytucja RP nie przewiduje jednak innych stanów nadzwyczajnych niż te enumeratywnie określone w art. 228 ust. 1 i działania legislacyjne wprowadzające *de facto* stan wyjątkowy są z nią sprzeczne.

### **Naruszenie praw i wolności obywatelskich**

Proponowane rozwiązania naruszają również konstytucyjne normy dotyczące możliwości ograniczania praw i wolności. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje w tym zakresie ściśle przesłanki: ograniczenie musi być wprowadzone w ustawie, musi być konieczne w demokratycznym państwie oraz musi opierać się na następujących przesłankach: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralności publiczna, wolności i prawa innych osób. Ograniczenie takich praw jak wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, prawo do rozpowszechniania i pozyskiwania informacji oraz zakaz cenzury mediów również muszą podlegać tym regułom. Powołanie się przez projektodawców wyłącznie na możliwość ustawowego ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się zawartego w art. 52 ust. 3 Konstytucji RP nie jest wystarczające.

Projektowane przepisy przewidują, że każdorazowo arbitralna decyzja o ograniczeniu praw i wolności będzie podejmowana przez ministra na podstawie rozporządzenia. Ustawa o ochronie granic państwowych w proponowanym kształcie nie wskazuje żadnych konkretnych kryteriów i ram czasowych dla takiego ograniczenia, przewiduje jedynie ogólne i niejasne przesłanki, dające szerokie pole do interpretacji. Celem regulacji z art. 31 Konstytucji jest jednak to, aby o ewentualnych ograniczeniach praw

i wolności obywateli decydowała najwyższa władza w formie ustawy, z zachowaniem kompletnego procesu legislacyjnego i jego wszelkimi zabezpieczeniami, aby stworzyć stan pewności prawnej w odniesieniu do fundamentalnych praw obywateli.

Wprowadzone ograniczenia muszą też służyć konkretnemu celowi oraz być proporcjonalne i konieczne do jego realizacji. Uzasadnienie projektu nowelizacji powołuje się na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób planowane naruszenie praw i wolności obywateli przyczyni się do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uzasadnienie nie rozważa również, czy ograniczenie to jest proporcjonalne i konieczne do osiągnięcia tego celu. W ocenie Stowarzyszenia projektowane przepisy nie spełniają tych warunków. Uderzają one głównie w dziennikarzy, osoby zaangażowane w pomoc humanitarną i prawną dla osób przybywających z granicy polsko-białoruskiej oraz wspierające mieszkańców obszarów przygranicznych. W rzeczywistości osoby te swoim działaniem przyczyniają się właśnie do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a z całą pewnością mu nie zagrażają – ograniczenie ich prawa wstępu do strefy nadgranicznej nie spełnia więc wymogów konstytucyjnych.

Proponowane przepisy w obecnym kształcie stoją również w sprzeczności z podstawowymi aktami prawa międzynarodowego, którymi Polska jest związana, w szczególności dotyczącymi prawa do poszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych (art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art. 19 Międzynarodowe Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych).

#### **Konieczność dopuszczenia dziennikarzy i organizacji pozarządowych do strefy przygranicznej**

Postulujemy odejście od kroków zmierzających do wprowadzenia kolejnej formy stanu wyjątkowego i naruszania praw i wolności obywateli oraz o dopuszczenie do strefy przygranicznej dziennikarzy i przedstawicieli organizacji pozarządowych i humanitarnych niosących pomoc osobom w kryzysie humanitarnym na granicy polsko-białoruskiej.

Prezeska Zarządu  
Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

  
Katarzyna Słubik