

TOMASZ LIPSKI
JACEK LIPSKI
ANNA LEWICKA-RYCHLEWSKA

DWADZIEŚCIA LAT STRAŻY GRANICZNEJ

Przemiany zachodzące w Polsce po 1989 r. nie ominęły systemu ochrony granic. Podjęte przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej prace legislacyjne przyniosły pakiet nowych ustaw granicznych, które zapoczątkowały szereg zmian. W miejsce Wojsk Ochrony Pogranicza 16 maja 1991 r. powstała nowa formacja – Straż Graniczna.

Decyzją nr 53/90 z 5 listopada 1990 r. minister spraw wewnętrznych Krzysztof Kozłowski powierzył jej zorganizowanie trzynastoosobowemu zespołowi pod przewodnictwem ppłk. Marka Lisieckiego. Zespół w ciągu sześciu miesięcy (od 19 listopada 1990 do 19 maja 1991 r.) miał utworzyć nową formację. Realizacja tego zadania była o tyle skomplikowana, że nie można było nawet na jeden dzień odstąpić od ochrony granicy i kontroli ruchu osobowego. Prace organizacyjne zakończono 15 maja 1991 r. Następnego dnia minister spraw wewnętrznych Henryk Majewski zarządzeniem nr 47/91 rozformował Wojska Ochrony Pogranicza (rozformowano dowództwo WOP i wszystkie brygady, przenosząc jednocześnie wszystkich żołnierzy zawodowych do rezerwy), w ich miejsce miała zostać powołana nowa formacja.

Płk. SG TOMASZ LIPSKI – pełnomocnik Komendanta Głównego Straży Granicznej ds. Ochrony Praw Człowieka i Równego Traktowania; adres do korespondencji: al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa; e-mail: tomasz.lipski@strazgraniczna.pl

Płk. SG JACEK LIPSKI – legislator w Biurze Prawnym Komendy Głównej Straży Granicznej; adres do korespondencji: al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa; e-mail: jacek.lipski@strazgraniczna.pl

Mjr ANNA LEWICKA-RYCHLEWSKA – radca prawny w Biurze Prawnym Komendy Głównej Straży Granicznej; adres do korespondencji: al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa.

Z założenia miała to być formacja o charakterze policyjnym, będąca jednocześnie częścią administracji państwowej typu specjalnego.

Postulaty te zostały zrealizowane w ustawie z 12 października 1990 r.¹, zgodnie z którą Straż Graniczna miała być odrębną, jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją, powołaną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego. Ustawa weszła w życie 11 listopada 1990 r. Straż Graniczna mocą tej ustawy zastąpiła dotychczas funkcjonujące Wojska Ochrony Pogranicza.

Komendant główny Straży Granicznej (jako centralny organ administracji państwowej do spraw ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego) początkowo podporządkowany był ministrowi spraw wewnętrznych, a od 1997 r. – ministrowi spraw wewnętrznych i administracji. Komendanci: oddziałów SG, granicznych placówek kontrolnych, dywizjonów oraz strażnic stali się w tych sprawach organami terenowymi.

W dniu 16 maja 1991 r. zorganizowano 13 oddziałów Straży Granicznej, których komendy znajdowały się w Kętrzynie, Białymstoku, Chełmie, Przemyślu, Nowym Sączu, Cieszynie, Raciborzu, Kłodzku, Lubaniu, Krośnie Odrzańskim, Szczecinie, Koszalinie i Gdańsku. Utworzono 152 strażnice do bezpośredniej ochrony granicy, a do kontroli ruchu granicznego na 172 przejściach granicznych wydzielono 55 granicznych placówek kontrolnych (GPK). W toku dalszych prac organizacyjnych 1 sierpnia 1991 r. powstał Morski Oddział Straży Granicznej, mający na celu wykonywanie ustawowych zadań w ochronie granicy morskiej RP.

Pierwotne zadania Straży Granicznej to: (1) ochrona granicy państwowej; (2) organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego; (3) wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz; (4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami; (5) zapewnienie porządku publicznego na obszarze przejść granicznych, a w zakresie właściwości tej Straży także w strefie nadgranicznej; (6) osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; (7) ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej; (8) wykonywanie postanowień umów międzynarodowych o stosunkach prawnych na granicy państwowej; (9) gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kon-

¹ Dz.U. z 1990 nr 78, poz. 462.

troli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym; (10) nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach; (11) ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej poprzez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej; (12) zapobieganie transportowaniu przez granicę państwową odpadów i szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych; (13) zapobieganie przemieszczaniu przez granicę państwową narkotyków i substancji psychotropowych; (14) wykonywanie zadań określonych w innych ustawach.

Straż Graniczna ze względu na ustawowe zadania oraz ówczesną organizację uzyskała charakter policyjno-administracyjny. Tym samym odstąpiono od formułowanej w kategoriach wojskowych wizji ochrony granicy na rzecz nowoczesnej służby migracyjnej o standardzie policyjnym. Znalazło to wyraz w kompetencjach tworzonej formacji, zdominowanych przez zadania o charakterze policyjnym. Podobną formę organizacyjną miały wówczas organy ochrony granic państw zachodnich oraz państw Europy Środkowo-Wschodniej. Powołana do życia w 1990 r. Straż Graniczna niewątpliwie nawiązuje też do nazwy, tradycji oraz bogatych doświadczeń Straży Granicznej II RP i Korpusu Ochrony Pogranicza.

Powyższe prerogatywy, mimo upływu 20 lat funkcjonowania Straży Granicznej, zmiany warunków, w których są wykonywane, nie zdezaktualizowały się znacząco. W tym czasie zadania zmieniane były dziesięć razy, co – przy liczbie 49 wszystkich nowelizacji ustawy o SG, uwzględniając jednocześnie zasadniczy charakter, jaki dla funkcjonowania służby mają jej kompetencje – uzasadnia wysoką ocenę dla unormowań ustanowionych w 1990 r. Wskazuje też na trafność wytyczonych celów tworzonej formacji.

Podjmując próbę klasyfikacji zmian w zakresie zadań Straży Granicznej, można wydzielić dwie główne grupy. Jedną stanowią próby dostosowania przepisów do aktualnego stanu prawnego i doprecyzowania ich treści. Do drugiej kategorii przynależą newralgiczne dla Straży Granicznej nowelizacje rozszerzające zakres kompetencji. Druga grupa zmian wynikała z nowej perspektywy funkcjonowania formacji, związanej z większym zaangażowaniem w działania o charakterze policyjnym, a przede wszystkim z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz realizacją postanowień układu z Schengen.

1. ZMIANY W ZADANIACH STRAŻY GRANICZNEJ

Pierwsze znaczące zmiany, wprowadzające zadania o charakterze policyjnym, zaszły dopiero w 2001 r. Podejmowane wówczas prace legislacyjne uwzględniały potrzebę zapewnienia skutecznych form walki z przestępczością, w celu eliminowania potencjalnych zagrożeń związanych ze swobodnym przepływem osób. Zmiany wprowadzone do ustawy o Straży Granicznej nowelą z 11 kwietnia 2001 r.² przewidywały rozszerzenie uprawnień o charakterze operacyjno-rozpoznawczym poprzez przyznanie prawa do prowadzenia zakupu kontrolowanego oraz przesyłki kontrolowanej. Ponadto zakładały ukształtowanie nowych rozwiązań w zakresie kontroli operacyjnej, dotyczących skrócenia trybu zarządzania kontroli oraz ograniczenia liczby podmiotów uczestniczących w procesie decyzyjnym (art. 9e, 9f, 9g). W ustawie dodano art. 10a i 10b, by ułatwić dostęp do informacji zawartych w systemach ewidencyjnych, w szczególności zapewnić możliwość korzystania przez Straż Graniczną z danych o szczególnym znaczeniu oraz uzyskiwania danych na temat korzystania z sieci telekomunikacyjnych.

Kolejną istotną zmianą wprowadzoną tą ustawą było przyznanie funkcjonariuszom Straży Granicznej prawa do korzystania z niektórych uprawnień poza obszarem strefy nadgranicznej w związku ze zwalczaniem przestępstw i wykroczeń pozostających w zakresie właściwości formacji. Zmiana dotyczyła przede wszystkim uprawnień do legitymowania i zatrzymywania osób, przeszukiwania osób, rzeczy pomieszczeń i środków transportu, obserwowania i rejestrowania zdarzeń na drogach i w innych miejscach publicznych oraz zatrzymywania pojazdów. Kompetencja do legitymowania osób – wcześniej ograniczona do okoliczności wystąpienia uzasadnionego podejrzenia, że osoba popełniła przestępstwo lub wykroczenie – została rozszerzona na wszystkie przypadki ustalania tożsamości osoby.

W odniesieniu do zadań o charakterze policyjnym Straży Granicznej przyznano również szerokie prerogatywy w zakresie zwalczania korupcji pojawiającej się w ramach formacji. W przywoływanym dokumencie z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz o zmianie niektórych innych ustaw dodano uprawnienie prowadzenia postępowań w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 kodeksu karnego, popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Przepis ten sta-

² Dz.U. nr 45, poz. 498.

nowić miał podstawę prawną do działań prewencyjnych oraz wykrywania wymienionych przestępstw, co w zdecydowanym stopniu usprawniło zwalczanie korupcji w Straży Granicznej. Kolejne rozwiązania prawne przystosowujące służbę do zwalczania podobnych zjawisk znalazły się w ustawie z 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw³.

Jeszcze w okresie przedakcesyjnym jednym z priorytetów stało się dostosowanie systemu ochrony granicy państwowej do wymogów prawa wspólnotowego, w celu zapewnienia szczelności i bezpieczeństwa granic państwa jako przyszłych granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Ponadto ważnym elementem był proces uzawodowienia formacji.

Zmiany w ustawie o Straży Granicznej wprowadzane w ciągu ostatnich kilkunastu lat służyły zatem dostosowaniu formacji do zmieniających się warunków. Znaczący wpływ na zakres i kierunek tych zmian wywarł proces integracji oraz konieczność realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Zmiany obejmowały różne obszary, dotyczyły zarówno zakresu zadań oraz metod i form ich realizacji, uprawnień funkcjonariuszy, jak i kwestii o charakterze organizacyjnym i strukturalnym.

W związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej Straż Graniczna otrzymała nowe kompetencje. Głównym celem nowelizacji z 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw⁴ było dostosowanie prawa krajowego do standardów obowiązujących w strefie Schengen. W nowelizacji dodano nową kategorię przestępstw, w których rozpoznawaniu, wykrywaniu oraz ściganiu sprawców, jak również zapobieganiu im właściwa jest Straż Graniczna. Należą do nich przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lotniczej.

Rozszerzono również zakres ustawowych zadań formacji o: (1) przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej; (2) zapewnienie bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów.

Ponadto, uznając to rozwiązanie za niezbędne dla właściwego funkcjonowania SG w nowym wspólnotowym porządku prawnym, wprowadzono normę blankietową, sankcjonującą realizację zadań wynikających z umów i porozu-

³ Dz.U. nr 82, poz. 558.

⁴ Dz.U. nr 90, poz. 757.

mieñ międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych. Przepis ten został następnie znowelizowany ustawą z 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw⁵. Nowe jego brzmienie rozszerzyło zakres zadañ Straży Granicznej także o wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej.

Z dniem 13 kwietnia 2007 r., w związku z planowanym zniesieniem kontroli na granicach Rzeczypospolitej, stanowiących granice wewnętrzne Unii Europejskiej, rozszerzono również zadania Straży Granicznej o ochronę szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości Straży Granicznej⁶. W wymienionej regulacji prawnej dostrzeżono także konieczność wprowadzenia w art. 1 ust. 2 pkt 5d zadañ dotyczących rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i przeciwdziałania im.

Z kolei upoważnienie formacji do przeprowadzania kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom skorelowane zostało z wejściem w życie 24 października 2008 r. zmiany ustawy o cudzoziemcach⁷. Potrzeba wprowadzenia nowego unormowania wynikała z konieczności rozszerzenia uprawnień kontrolnych formacji oraz wzmocnienia instrumentów prawnych dla sprawniejszego działania, zdecydowanie reagującego na przypadki naruszenia prawa przez cudzoziemców.

Ważny etap transformacji Straży Granicznej związanej z członkostwem w Unii Europejskiej oraz zbliżającym się przystąpieniem do strefy Schengen obejmował również działania zapewniające podniesienie skuteczności i sprawności formacji oraz zbliżenie jej poziomu do standardów europejskich. W 2005 r. utworzono jednolitą strukturę organizacyjną – placówki Straży Granicznej w miejsca dotychczasowych strażnic i granicznych placówek kontrolnych. Scalono tym samym dotychczas funkcjonujące oddzielenie służby kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy państwowej w ramach właściwości jednego organu – komendanta placówki. Wskazana zmiana instytucjonalna służyła przyspieszeniu postępowań prowadzonych przez organy terenowe, usprawnieniu przepływu informacji, w tym efektywnego korzystania z Systemu Informacyjnego Schengen, a także zwiększeniu mobilności funkcjonariuszy przez stworzenie możliwości realizacji zróżnicowanych zadañ.

⁵ Dz.U. nr 82, poz. 558.

⁶ Dz.U. nr 164, poz. 1108.

⁷ Dz.U. nr 216, poz. 1367.

Nowelizacja z 2005 r. zapewniła także funkcjonariuszom możliwość korzystania z uprawnień określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej na całym terytorium państwa. Był to jeden z istotnych elementów dostosowania formacji do warunków zaistniałych po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych, wymagających przede wszystkim podejmowania czynności na terytorium państwa jako działań kompensacyjnych, mających na celu ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego i zapobieganie nielegalnej migracji.

Przedmiotowa zmiana ustawy przewidywała również rozszerzenie zakupu kontrolowanego na przestępstwa związane z przemieszczaniem przez granicę państwową wyrobów akcyzowych, przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych oraz o przeciwdziałaniu narkomanii, a także przestępstwa polegające na umożliwianiu, w inny sposób niż organizowanie, nielegalnego przekraczania granicy. Uprawnomocniono także udział Straży Granicznej, w formie kontyngentów, w działaniach międzynarodowych podejmowanych dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. Wzorując wprowadzane rozwiązania na przepisach ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁸, uregulowano kwestie celów użycia kontyngentów, podmiotów właściwych w sprawach ich użycia oraz zakresu decyzji dotyczącej użycia kontyngentów, uprawnień i obowiązków osób wchodzących w skład kontyngentów, a także źródeł finansowania. Określono również świadczenia przysługujące funkcjonariuszom lub pracownikom kontyngentów. Wskazana regulacja zapewniła spójność rozwiązań krajowych i międzynarodowych w tym obszarze, stwarzając precyzyjne zasady powoływania i użycia kontyngentów oraz gwarancje praw dla ich członków (rozdział 14a).

2. UZAWODOWIENIE FORMACJI

Istotnym przedsięwzięciem było uzawodowienie formacji. Od 1 stycznia 2007 r. Straż Graniczna przestała przyjmować osoby do 12-miesięcznej służby kandydackiej, która w myśl przepisu o powszechnym obowiązku obrony RP była równoznaczna z odbyciem przez poborowych zasadniczej służby wojskowej w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych RP.

Wstępne działania zmierzające do uzawodowienia Straży Granicznej podjęto już w 1993 r., opracowując w tym zakresie stosowny harmonogram. Przewidywał on ukompletowanie jednostek organizacyjnych (strażnic i granicznych placówek kontrolnych) do 90% ich stanów osobowych. Mimo akceptacji

⁸ Dz.U. z 2007 r. nr 43, poz. 277, z późn. zm.

ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ze względów finansowych nie zrealizowano tego zamierzenia.

Do projektu uzawodowienia SG powrócono w 1996 r. Zakładano wówczas pełne ukończenie strażnic i granicznych placówek kontrolnych, przy jednoczesnym zmniejszaniu liczby funkcjonariuszy służby kandydackiej. Realizację rozpoczęto w 1997 r. W kolejnych latach borykano się jednak z problemem finansowym.

Zasadnicza zmiana nastąpiła w 2003 r., kiedy Straż Graniczna otrzymała środki finansowe pozwalające zatrudnić 1325 funkcjonariuszy zawodowych. Przy zatrudnianiu kierowano się głównie potrzebami wynikającymi z dążeń integracyjnych Polski z Unią Europejską, w związku z tym dodatkowe etaty tworzone głównie na granicy wschodniej, czyli przyszłej zewnętrznej granicy Unii. Podobny przebieg miał proces uzawodowienia w 2004 r. Do służby przyjęto kolejnych 1325 funkcjonariuszy zawodowych, a ponad 86% limitów przeznaczono na zwiększenie ukończenia jednostek na zewnętrznej granicy UE. W 2005 r., w ramach przyznanego limitu, zostało przyjętych 1325 funkcjonariuszy, a rok później – o 20 mniej. Straż Graniczna ostatecznie zrezygnowała z przyjmowania do służby osób z poboru po 29 grudnia 2006 r. Proces uzawodowienia ukończono w 2006 r., a w jego wyniku do służby przyjęto 5280 funkcjonariuszy oraz 604 pracowników.

Po pozytywnej ewaluacji, zgodnie z przepisami tytułu III rozporządzenia (WE) 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r., ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 105 z 13 kwietnia 2006, s. 1), zniesiona została kontrola graniczna na granicach wewnętrznych. Na granicy lądowej kontrolę zniesiono z dniem 21 grudnia 2007 r., a w portach lotniczych – z dniem 30 marca 2008 r.

Granice polsko-litewska, polsko-słowacka, polsko-czeska i polsko-niemiecka stały się granicami wewnętrznymi strefy Schengen, a ich przekraczanie możliwe jest w każdym miejscu bez odprawy granicznej osób, niezależnie od ich obywatelstwa. Granice polsko-rosyjska, polsko-białoruska, polsko-ukraińska oraz pas wód terytorialnych, a także lotniska międzynarodowe zyskały charakter zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. W konsekwencji przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej umożliwia podróż bez dalszych kontroli granicznych przez wszystkie kraje strefy Schengen. Dlatego tak ważne stało się fizyczne i techniczne zabezpieczenie tych odcinków granicy.

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w grudniu 2007 r. oznaczało przejście przez Straż Graniczną ochrony zewnętrznej granicy Unii Europejskiej przed nielegalną migracją i inną prze-

stępczością graniczną. Zintensyfikowane zostały czynności kontrolne podejmowane na terytorium kraju. Nowelizacją z 24 października 2008 r.⁹ rozszerzono uprawnienia kontrolne Straży Granicznej o możliwość kontrolowania legalności wykonywania pracy i prowadzenia działalności przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy i innej pracy zarobkowej cudzoziemcom. Służyło to wzmocnieniu instrumentów prawnych dla sprawnego działania oraz zdecydowanego reagowania na przypadki naruszenia prawa przez cudzoziemców.

Do katalogu uprawnień funkcjonariuszy dodano także czynności z zakresu doprowadzania cudzoziemców, wobec których toczą się postępowania o wydalenie. Zapewniło to dostosowanie zakresu uprawnień do specyfiki zadań Straży Granicznej w zakresie postępowań dotyczących cudzoziemców, prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach¹⁰ oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹¹.

Konsekwencją integracji Rzeczypospolitej Polskiej ze strukturami Unii Europejskiej, a w szczególności przyłączenia do strefy Schengen jest uczestnictwo Straży Granicznej w różnych działaniach określonych w przepisach wspólnotowych. Jedną z form takich działań reguluje rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r., ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy¹². W celu stworzenia ram prawnych dla tych zespołów nowelizacją z 3 października 2008 r.¹³ do ustawy o Straży Granicznej został dodany rozdział 14b: „Służba funkcjonariuszy straży granicznej w zespołach szybkiej interwencji na granicy”. Określono, że do szybkiej interwencji mogą zostać oddelegowani funkcjonariusze wchodzący w skład krajowej rezerwy ekspertów, ustala go w drodze decyzji komendant główny Straży Granicznej. Ponadto deleguje lub odmawia delegowania funkcjonariuszy do wykonywania zadań w tych zespołach.

⁹ Ustawa z 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 216, poz. 1367).

¹⁰ Dz.U. z 2006 r., nr 234, poz. 1694, z późn. zm.

¹¹ Dz.U. z 2009 r., nr 189, poz. 1472, z późn. zm.

¹² Dz. Urz. UE L 199 z 31 lipca 2007 r., s. 30.

¹³ Nowelizacja ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 195, poz. 1199).

W związku z koniecznością dostosowania krajowego porządku prawnego do kolejnych aktów prawa wspólnotowego 6 sierpnia 2010 r.¹⁴ w ustawie o Straży Granicznej dokonano kolejnych zmian. W ich wyniku rozdział 14b otrzymał nowy tytuł: „Udział Straży Granicznej we wspólnych działaniach koordynowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej”. W przepisach tego rozdziału obok istniejących kwestii, dotyczących udziału w zespołach szybkiej interwencji, uregulowano także udział w operacjach przeprowadzanych zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r., ustanawiającym Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej¹⁵. Przewidziano możliwość udostępnienia przez komendanta głównego SG sprzętu technicznego, będącego w zarządzie formacji, w celu włączenia do centralnego rejestru wyposażenia technicznego oraz wykorzystania w trakcie działań koordynowanych przez Agencję. Komendantowi głównemu SG przyznano także kompetencję do delegowania funkcjonariuszy lub pracowników do obsługi wskazanego sprzętu. Wprowadzone rozwiązanie dotyczyło podejmowania współpracy w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, których rozmiary przekraczałyby możliwości kadrowe lub sprzętowe krajowych służb granicznych.

Ponadto nowelizacją z 6 sierpnia 2010 r. do ustawy o Straży Granicznej dodano kolejny rozdział, 14c: „Udział Straży Granicznej we współpracy transgranicznej państw członkowskich Unii Europejskiej”. Zmiana ta wiązała się z koniecznością dostosowania prawa krajowego do decyzji Rady w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej¹⁶. Przepisy te umożliwiają funkcjonariuszom lub pracownikom Straży Granicznej na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej udział w patrolach i innego rodzaju operacjach służących ochronie porządku, bezpieczeństwa publicznego oraz zapobieganiu przestępczości, a także udzielanie wsparcia podczas zgromadzeń, imprez masowych oraz innych wydarzeń. Nowe regulacje określiły organy Straży Granicznej właściwe w sprawach udziału funkcjonariuszy lub pracowników w realizacji tych zadań. Decyzje o kierowaniu funkcjonariuszy i pracowników do ich wykonywania, jeżeli uzna to za niezbędne, ma podejmować komendant główny SG. Uwzględniając

¹⁴ Nowelizacja ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 164, poz. 1108).

¹⁵ Dz. Urz. UE L 349 z 5 listopada 2004 r., s. 1.

¹⁶ Decyzje nr 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. (Dz.Urz. UE L 210 z 6 sierpnia 2008 r., s. 1) i nr 2008/616/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia poprzedniej decyzji (Dz.Urz. UE L 210 z 6 sierpnia 2008 r., s. 12).

konieczność stworzenia szerszych ram prawnych dla realizacji powyższych działań, do art. 40 ustawy o Straży Granicznej, dotyczącego przenoszenia oraz delegowania funkcjonariuszy, dodano przypadek delegowania do wykonywania zadań poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto rozszerzono katalog podmiotów, z którymi komendant główny SG prowadzi współpracę międzynarodową, o organy i instytucje Unii Europejskiej (art. 3a pkt 8). Podobne zmiany wprowadzono w art. 9 w ust. 7 w pkt 1 i 2, uprawniającym komendanta głównego SG do uregulowania metod i form wykonywania zadań oraz sposobu pełnienia służby w zakresie nieobjętym innymi przepisami. W przepisie tym uwzględniono sposób pełnienia służby oraz zadania wykonywane poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Konkludując, zmiany w ustawie z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej w latach 1990-2010 były wprowadzane sukcesywnie, dostosowywane do aktualnych warunków oraz potrzeb. Przy czym podstawowy cel działania i charakter formacji, jako służby powołanej do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego, został zachowany. Obecnie Straż Graniczna realizuje wiele nowych zadań, określonych zarówno w ustawie o Straży Granicznej, jak i w innych ustawach. Podstawy prawne ukształtowane na przestrzeni lat służą dziś współpracy ze służbami granicznymi innych państw, a także gwarantują elastyczność funkcjonowania w kraju nowoczesnej, w pełni profesjonalnej służby, odpowiedzialnej za zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

3. REALIZACJA ZADAŃ – STAN OBECNY

Po włączeniu Polski do strefy Schengen z dniem 21 grudnia 2007 r. sposób realizacji zadań na odcinkach granicy państwowej RP, będących odcinkami granicy wewnętrznej UE, uległ zasadniczym zmianom. Główny ciężar odpowiedzialności w zakresie kontroli granicznej oraz ochrony granicy państwowej został przesunięty na wschodni odcinek granicy państwowej. Państwa członkowskie Unii Europejskiej mają wspólne granice zewnętrzne, będące granicami Unii, jak również ponoszą wspólnie odpowiedzialność za ich zarządzanie. Działania podejmowane na szczeblu krajowym zgodnie z postanowieniami wspólnotowych aktów prawnych stanowią podstawę zarządzania granicami zewnętrznymi. Obecnie Straż Graniczna realizuje zadania z uwzględnieniem czteropoziomowego systemu zarządzania granicą zewnętrzną UE:

(1) system udzielania wiz (konsultacje krajowe i między państwami członkowskimi UE) oraz wykorzystanie sieci oficerów łącznikowych (policyjnych i imigracyjnych);

(2) współpraca z krajami trzecimi (zwłaszcza sąsiednimi) w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz zagrożeniom granicy;

(3) ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego, wykonywana przez służby graniczno-imigracyjne, celne i inne;

(4) kontrole imigracyjne (legalność pobytu, pracy i zatrudnienia cudzoziemców), prowadzone na terytorium państwa członkowskiego przez służby graniczno-imigracyjne lub/ oraz inne uprawnione do tego służby i instytucje (policję, służby kontroli legalności zatrudnienia)¹⁷.

Strefa Schengen jest obszarem, w którym zniesiona została kontrola na granicach wewnętrznych oraz stosowane są ściśle określone, jednolite zasady dotyczące: kontroli na granicach zewnętrznych, wzoru wiz wydawanych cudzoziemcom, wzajemnej współpracy pomiędzy służbami państw sygnatariuszy, w szczególności w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach kryminalnych oraz działania Systemu Informacyjnego Schengen.

W ramach uprzednio prowadzonej współpracy stworzono kilka praktycznych instrumentów, wśród nich podstawowym jest System Informacji Schengen, zmniejszający lukę w dziedzinie bezpieczeństwa związaną z odstąpieniem od kontroli na granicach wewnętrznych. Wymiana informacji w ramach tego systemu prowadzona jest przez SIRENE (*Supplementary Information Request at National Entries*). Polskie biuro SIRENE rozpoczęło działalność zgodnie z decyzją ministra spraw wewnętrznych i administracji z 9 sierpnia 2004 r., a służbę pełnią w nim również funkcjonariusze Straży Granicznej. W ramach współpracy państw strefy Schengen funkcjonuje też system VISION. Konsultuje wizy wydawane przez dany kraj z centralnymi organami wizowymi innych państw członkowskich. Opiniują je też instytucje krajowe, między innymi Straż Graniczna. Dla zapewnienia większego bezpieczeństwa konieczna jest wymiana danych pomiędzy państwami członkowskimi. Zgodnie z katalogiem Schengen do podlegających wymianie informacji operacyjnych należą w szczególności: wskaźniki ryzyka, profile ryzyka, sposoby działania oraz wskazane specjalne obiekty zainteresowania. Powinny powstawać w sektorach wywiadu krajowych służb granicznych, a następnie być przekazywane zainteresowanym partnerom.

¹⁷ Komunikat KE w sprawie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej oraz plan zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej.

Z wejściem Polski do strefy Schengen wiązały się także zmiany w infrastrukturze Straży Granicznej oraz taktyce realizowania ustawowych zadań. Po odstąpieniu od kontroli osób na przejściach usytuowanych na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej zintensyfikowano działania wewnątrz kraju. Działania te ukierunkowano na zapobieganie i zwalczanie różnych form przestępczości o charakterze transgranicznym, a także wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych.

Polskie lotniska weszły do strefy Schengen z dniem 30 marca 2008 r., co oznaczało likwidację kontroli paszportowej dla osób z tego obszaru. Na lotniskach zostały wydzielone przejścia dla pasażerów z państw należących do Schengen, lecących do innych krajów strefy. W celu wykluczenia aktów terrorystycznych konieczne jest zapewnienie kontroli bezpieczeństwa w ruchu lotniczym i na terenie portów lotniczych.

Cudzoziemcy przekraczający granicę zewnętrzną strefy Schengen zobowiązani są poddać się kontroli przeprowadzanej na przejściach granicznych przez uprawnionych do tego funkcjonariuszy Straży Granicznej. Kontrola graniczna polega przede wszystkim na sprawdzeniu autentyczności i ważności dokumentu podróży cudzoziemca oraz innych dokumentów wymaganych przy przekraczaniu granicy. Na podstawie przedstawionych dokumentów funkcjonariusze Straży Granicznej potwierdzają tożsamość podróżnego oraz ustalają, czy nie zachodzą okoliczności uzasadniające odmowę przekroczenia granicy, na przykład: obecność cudzoziemca na liście osób, którym odmówiono zgody na wjazd, albo uznanie podróżnego za osobę naruszającą porządek publiczny lub zagrażającą bezpieczeństwu narodowemu.

4. ZMIANA STRUKTUR

Do 2002 r. Straż Graniczna nie przechodziła zasadniczych zmian strukturalnych. Odnotować należy jedynie likwidację w 1998 r. Beskidzkiego Oddziału Straży Granicznej z siedzibą w Cieszynie i Bałtyckiego Dywizjonu – w 1999 r.

Proces reorganizacji rozpoczął się w 2002 r. od Komendy Głównej Straży Granicznej. Z dniem 1 stycznia 2002 r. zlikwidowano Zarząd Ochrony Granicy Państwowej, Zarząd Kontroli Ruchu Granicznego oraz Biuro Dochodowo-Śledcze i utworzono Zarząd Graniczny oraz Zarząd Operacyjno-Śledczy. Nadzór merytoryczny nad zieloną granicą i przejściami granicznymi powierzono jednej komórce organizacyjnej w KGSG – Zarządowi Granicznemu. W Zarządzie Operacyjno-Śledczym skupiono działalność operacyjno-rozpo-

znawczą i dochodzeniowo-śledczą, który także miał nadzorować sprawy migracyjno-azyłowe. Po wejściu w życie w 2003 r. ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP zadania Straży Granicznej przewidziane w tych ustawach znalazły się w kompetencjach tego pionu, z wyłączeniem spraw granicznych i wizowych. W 2005 r. utworzono pion ds. cudzoziemców, skupiający zadania migracyjno-azyłowe, pozostające poza ochroną granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego.

Konsekwencją tego była reorganizacja na wszystkich odcinkach granicy państwowej. Połączono strażnice SG z funkcjonującymi na ich terenie granicznymi placówkami kontrolnymi w jedną jednostkę organizacyjną – graniczną placówkę kontrolną Straży Granicznej. W kolejnym etapie, 15 października 2002 r., w każdym oddziale SG połączono jedną wybraną strażnicę z punktem kontrolnym funkcjonującym w jej terytorialnym zasięgu działania (np. w WMOSG strażnicę Bartoszyce połączono z GPK w Bezledach i utworzono GPK Bezledy; w NOSG strażnicę Terespol połączono z GPK w Terespolu i utworzono GPK Terespol). Pozostałe strażnice połączono z punktami kontrolnymi 2 stycznia 2003 r. W systemie ochrony pozostały w dalszym ciągu te strażnice, które nie miały na swoim terytorium punktów z podległymi przejściami granicznymi. Według stanu na 1 stycznia 2004 r. funkcjonowały 83 strażnice, ponadto – 65 granicznych placówek kontrolnych oraz siedem granicznych placówek kontrolnych na przejściach lotniczych.

W okresie przed wejściem Polski do UE – w ramach realizowania koncepcji systemu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego dostosowanego do standardów Schengen z 14 czerwca 1985 r. i porozumienia wykonawczego z 19 czerwca 1990 r. o realizacji układu dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, a także planu uszczelniania północno-wschodniego odcinka granicy państwowej – na granicy zewnętrznej oddawano do użytku nowe strażnice, a na granicy wewnętrznej z systemu ochrony granicy państwowej wyłączano kolejne stare. Ostatni etap tej reorganizacji z dniem 24 sierpnia 2005 r. zniósł strażnice SG i GPK. W ich miejsce utworzono placówki SG.

W ramach dostosowywania struktur Straży Granicznej do realizacji zadań w nowych warunkach formacja ta sukcesywnie zmniejszała swoje struktury: w latach 2003-2004 z systemu ochrony granicy państwowej wyłączono 70 strażnic i utworzono 7 placówek kontrolnych; w 2005 roku 74 strażnice i 77 granicznych placówek kontrolnych przekształcono w 136 placówek, w ramach tej zmiany zlikwidowano 15 jednostek granicznych; w latach 2006-2008 zniesiono łącznie 27 placówek SG; w latach 2009-2011 zlikwidowano dwa oddziały Straży Granicznej (pomorski i łżycki) i zmieniono zasięg

terytorialny ówczesnego lubuskiego oddziału, tworząc z nich jeden – Nadodrzański Oddział Straży Granicznej; zmieniono też zasięg terytorialny Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej. W tym okresie oddano do użytku cztery strzeżone ośrodki dla cudzoziemców.

Reorganizacja – poza likwidacją placówek, które stały się zbędne w związku ze zniesieniem kontroli granicznej na wewnętrznych granicach UE – miała na celu przesunięcie placówek Straży Granicznej z granicy wewnętrznej UE w głąb terytorium kraju i zmianę taktyki działania. Według stanu na 31 grudnia 2010 r. struktura Straży Granicznej przedstawiała się następująco: 10 oddziałów Straży Granicznej, w tym: sześć oddziałów, których zadaniem jest ochrona granicy zewnętrznej UE i prowadzenie odpraw na przejściach granicznych oraz służba imigracyjna na terytorium kraju; cztery oddziały pełniące służbę imigracyjną na terytorium RP, ochraniające granicę zewnętrzną UE na lotniczych przejściach granicznych; 103 placówki Straży Granicznej; w tym 77 placówek realizujących zadania na granicy zewnętrznej UE oraz 26 realizujących zadania na terytorium kraju; dwa dywizjony; trzy ośrodki szkolenia; sześć strzeżonych ośrodków oraz osiem aresztów w celu wydalenia.

Obecnie w strukturze Straży Granicznej funkcjonuje 10 oddziałów SG, dwa dywizjony, 100 placówek SG (w tym trzy z grupami zamiejscowymi) oraz trzy ośrodki szkolenia SG. Na dzień 31 grudnia 2010 r. zatrudnionych było ogółem 19 569 osób, w tym 15 687 funkcjonariuszy SG i 3882 pracowników.

*

Podsumowując, zmiany w zadaniach Straży Granicznej w latach 1990-2010 następowały sukcesywnie, były dynamiczne i dostosowane do aktualnych warunków oraz potrzeb. Podstawowy cel działania i charakter formacji, jako służby granicznej powołanej do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego, został jednak zachowany. Obecnie Straż Graniczna realizuje wiele nowych zadań, określonych zarówno w ustawie o Straży Granicznej, jak również w wielu innych ustawach czy też wynikających wprost z umów międzynarodowych oraz prawa Unii Europejskiej. Podstawy prawne ukształtowane na przestrzeni lat służą dziś podejmowanej na płaszczyźnie międzynarodowej współpracy ze służbami granicznymi innych państw, a także gwarantują elastyczność funkcjonowania w kraju nowoczesnej, w pełni profesjonalnej służby odpowiedzialnej za zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ze zmianami zadań następowały zmiany metod i form realizacji tych zadań oraz struktur organizacyjnych formacji.

Proces ten nie został zakończony i z pewnością jeszcze dalsze zmiany stoją przed formacją.

DWADZIEŚCIA LAT STRAŻY GRANICZNEJ

S t r e s z c z e n i e

Do 1990 roku, w okresie komunistycznym, zjawisko migracji (legalnych oraz nielegalnych) nie istniało w Polsce. Ze względu na przeszkody niewielu cudzoziemców przybywało do Polski. Po roku 1990 rozwój ruchu granicznego spowodował wzrost niechcianych imigracji do Polski, szczególnie z krajów byłego Związku Radzieckiego i południowo-wschodniej części Azji. Zmiany zachodzące w Polsce po 1989 roku nie ominęły systemu ochrony granic, jak i Straży Granicznej. Nowe przepisy legislacyjne ustanowione przez Sejm zainicjowały szereg zmian w zakresie ochrony polskiej granicy. 16 maja 1991 roku Wojska Ochrony Pogranicza zostały przekształcone w Straż Graniczną, której celem było ochrona polskiej granicy. Zmiany zadań Straży Granicznej w latach 1990-2010 następowały stopniowo, były dynamiczne i dostosowane do sytuacji, warunków politycznych i potrzeb państwa. Podstawowym niezmiennym zadaniem Straży Granicznej jest ochrona granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrola ruchu granicznego. Wraz ze zmianami zadań, metod i form wykonywania tych zadań zmienia się także struktura organizacyjna formacji. Lata 90. przyniosły zmiany na granicy wschodniej, która została stworzona prawie od nowa, przystosowanie jej do wzrastającego z dnia na dzień ruchu granicznego i ochrony tak zwanej „zielonej granicy”, a następnie dostosowanie granicy do wymogów Unii Europejskiej, której Polska jest członkiem od 2004 r. Obecnie Straż Graniczna realizuje wiele nowych zadań określonych w ustawie o Straży Granicznej, w innych ustawach lub wynikających bezpośrednio z umów międzynarodowych i prawa Unii Europejskiej. Podstawy prawne powstałe na przestrzeni lat są obecnie stosowane we współpracy międzynarodowej ze służbami granicznymi innych państw, zapewniają elastyczność, w pełni profesjonalną służbę odpowiedzialną za bezpieczeństwo i porządek publiczny w kraju. Proces ten nie został jeszcze zakończony i Straż Graniczną na pewno czekają dalsze zmiany.

Słowa kluczowe: Straż Graniczna, służby graniczne, współpraca międzynarodowa.

TWENTY YEARS OF THE BORDER GUARD

S u m m a r y

Till 1990, during communist period, phenomenon of migration (legal or illegal) doesn't exist in Poland. Because of many obstacles, not many foreigners were coming to Poland. The development of border traffic after 1990 has also caused the increase of unwanted immigration to Poland, especially from the former Soviet Union countries and then from south-eastern Asia. The changes taking place in Poland after 1989 did not avoid border protection system

and border services, inter alia, Border Guard. Legislative package of new regulations established by the Polish Parliament initiated a series of changes in the field of protection of the Polish state border. In place of the Border Protection Force a new formation – the Border Guard was established, on 16 May 1991, to protect Polish border. Changes in the tasks of the Border Guard in the years 1990-2010 followed successively and were dynamic and adapted to the political situation, conditions and needs of the State. The primary purposes of the Border Guard as border service such as protect the state border on land and at sea as well as border traffic control, were remained. With the changes of tasks followed changes in the methods and forms of making of these tasks and organizational structure of the formation. At the beginning of 1990's Poland had to build almost whole border infrastructure on eastern border to serve increasing border traffic as well as protect so-called "green border" and then adapted border protect and border control to Polish membership in the European Union. Currently, the Border Guard performs many new tasks defined both in the Border Guard Act, as well as many other laws or resulting directly from the international agreements and European Union law. The legal bases formed over the years are now undertaken at an international cooperation with the border services of other states, as well provide flexibility to operate modern, fully professional service responsible for ensuring public safety and order in the country. This process has not been completed yet, and certainly further changes facing the Border Guard.

Translated by Martyna Wojciechowska

Key words: Border Guards, border services, international cooperation.