

O prawie przemieszczania się wychodźców

Położenie prawne cudzoziemców (wychodźców) w danym kraju uwarunkowane jest zarówno przepisami prawa wewnętrznego (krajowego), jak i jego zobowiązaniami międzynarodowymi. Standardy międzynarodowe dotyczące praw człowieka należą do czynników wywierających wpływ na politykę państwa pobytu w stosunku do cudzoziemców. Współcześnie ma miejsce proces uniwersalizacji praw człowieka i podstawowych wolności¹.

Pomimo że początkowo prawa te były ustanawiane przez poszczególne państwa, to jednak zawsze były formułowane jako uniwersalne, jako prawa każdej jednostki ludzkiej czy każdego narodu. Po II wojnie światowej ONZ nadała prawom człowieka międzynarodowy, uniwersalny charakter. Ustanowiono zasadę, iż wszystkie narody mają prawo do samookreślenia oraz uznano prawo mniejszości etnicznych, religijnych i językowych. Narody Zjednoczone wypracowały Międzynarodowy Statut Praw Człowieka, będący swoistym kanonem praw człowieka i podstawowych wolności. Składają się nań prawa i podstawowe wolności zawarte w powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, w Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, w Międzynarodowym Pakcie Praw Cywilnych i Politycznych oraz w Protokole Fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych. Dokumenty te obejmują prawa cywilne, polityczne, ekonomiczne, socjalne i kulturalne, traktując je wszystkie w sposób jednakowo ważny².

W systemie ochrony praw człowieka generalną zasadą jest, że każdej jednostce ludzkiej przysługują prawa wobec władz publicznych³. W praktyce oznacza to, że w świetle międzynarodowych dokumentów z zakresu praw człowieka, prawa te

¹ A. Łopatka, *Uniwersalizacja praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] Świat i Polska u progu XXI wieku, pod red. M. Szczepaniaka, Toruń 1994, s. 189.

² *Ibidem*, s. 191.

³ J. Rzeplińska, *Cudzoziemcy w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka*, [w:] Szkoła Praw Człowieka. Teksty Wykładów, z. 5, Warszawa 1998, s. 116.

przysługują nie tylko obywatelom, ale również cudzoziemcom. Zobowiązania międzynarodowe dotyczące praw człowieka w znacznym stopniu wpływają na pozycję prawną jednostki w systemie prawa krajowego. Poprzez tworzenie praw jak i ich stosowanie w praktyce, mogą one oddziaływać na porządek krajowy. Prawa i wolności zagwarantowane w dokumentach międzynarodowych przysługują każdemu, bez względu na płeć, rasę, religię, bądź miejsce zamieszkania. Wyróżnia się dwie grupy tych praw: prawa materialne (prawo do życia, do nauki, wolności słowa, sumienia, wyznania), oraz prawa proceduralne – pozwalające jednostce wyegzekwować realizację praw materialnych⁴.

Poza ONZ, Europa Zachodnia podjęła również działania zmierzające do opracowania Katalogu Praw Człowieka. 5 maja 1949 r. 10 państw (Belgia, Dania, Francja, Irlandia, Holandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy) utworzyło Radę Europy. Państwa członkowskie podpisując statut tej organizacji przyjęły zobowiązanie o zagwarantowaniu wszystkim obywatelom korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności. Członkostwo w Radzie Europy uzależnione jest przede wszystkim od spełnienia przez zainteresowane państwo określonych przesłanek. Art. 3 Statutu Rady Europy dopuszcza do jej składu jedynie państwa, które „uznają zasadę rządów prawa”, zapewniają, że ich obywatele „mogą korzystać z podstawowych praw i wolności” oraz zobowiązują się do lojalnej i aktywnej współpracy w dążeniu do osiągnięcia celów Rady Europy⁵.

W wyniku podjętych prac podpisano Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Należy ona poza Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych upowszechnionym w systemie uniwersalnym ONZ, do podstawowych dokumentów z dziedziny praw człowieka⁶.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta została przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r. Ustanowiony w niej katalog praw i wolności obejmuje m.in.:

- prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego,
- zakaz niewolnictwa, poddaństwa, tortur,
- prawo do sądu,
- zakaz arbitralnego zatrzymania, aresztowania lub wygnania,
- ochronę życia prywatnego i rodzinnego,
- wolność poruszania się,

⁴ A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003, s. 150.

⁵ Statut Rady Europy, „Biuletyn” Biura Stosunków Międzyparlamentarnych 1991, z. 9.

⁶ Prawa człowieka. Dokumenty Międzynarodowe, przekład i opracowanie B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1993; B. Banaszak, *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993; B. Bieżanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1994; W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2000.

- prawo azylu; prawo do obywatelstwa,
- prawo do zawierania związku małżeńskiego i zakładania rodziny,
- prawo własności,
- prawo do wolności poglądów i wypowiedzi,
- prawo wyborcze,
- prawo do zabezpieczenia społecznego, do pracy i swobodnego zatrudnienia,
- prawo do równej płacy za równą pracę,
- prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich,
- prawo do nauki oraz prawo do swobodnego uczestnictwa w życiu kulturalnym wspólnoty.

W katalogu tym znalazły się prawa odnoszące się do cudzoziemców – prawo do swobodnego przemieszczania się, prawo do powrotu do swojego kraju, prawo do azylu⁷.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka precyzuje zakres wolności przemieszczania się. Zgodnie z art. 13 wolność ta przysługuje każdemu człowiekowi i oznacza:

1. swobodę poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa,
2. swobodę opuszczania jakiegokolwiek kraju łącznie z własnym,
3. swobodę powrotu do swojego kraju.

Możliwość wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z każdego prawa i wolności, o których mowa w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (także wolności przemieszczania się), przewiduje art. 29 ust. 2; może to mieć miejsce jedynie wtedy, gdy ograniczenia są ustalone przez prawo (ustawę) i mają na celu zapewnienie odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych oraz zadość uczynienia słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu w demokratycznym społeczeństwie⁸.

Ponadto przedmiotowe prawa i wolności nie mogą w żadnym wypadku być wykorzystywane w sposób sprzeczny z celami i zasadami ONZ (art. 29 ust. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka).

Prawa i wolności wymienione w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (z wyjątkiem prawa własności i prawa do azylu) zagwarantowane zostały w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych uchwalonym 16 grudnia 1966 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ⁹.

Państwa strony zobowiązały się do zagwarantowania praw i wolności zapisanych w MPPOiP wszystkim osobom, które znajdują się na ich terytorium i podlegają ich jurysdykcji w tym również cudzoziemcom¹⁰.

⁷ A. Florczak, op.cit., s. 151–152.

⁸ L. Wiśniewski, *Wolność przemieszczania się i wyboru kraju zamieszkania*, Warszawa 1987, s. 5.

⁹ Polska ratyfikowała obydwie dokumenty 3 marca 1977 r. Dz.U. 1977 r., Nr 38, poz. 167 i 168.

¹⁰ A. Florczak, op.cit., s. 152.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 MPPOiP każdy człowiek przebywający legalnie na terytorium jakiegokolwiek państwa ma prawo w obrębie jego terytorium do swobodnego poruszania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania. Ustęp 2 tegoż artykułu zawiera prawa do opuszczania jakiegokolwiek kraju, w tym również własnego. Prawa te, nie mogą podlegać żadnemu ograniczeniu, z wyjątkiem tych, które są przewidziane przez ustawę, są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych i są zgodne z pozostałymi prawami uznanymi w Pakcie (art. 12 ust. 3). Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 4 nikt nie może być samowolnie pozbawiony prawa wjazdu do swojego własnego kraju.

Zgodnie z art. 13 MPPOiP „Cudzoziemiec przebywający legalnie na terytorium Państwa-Strony niniejszego Paktu może być z niego wydalony jedynie w wykonaniu decyzji podjętej zgodnie z ustawą i będzie naruszał prawo, jeżeli ważne względy bezpieczeństwa państwowego nie przemawiają przeciw temu, przedłożyć argumenty przeciwko swojemu wydaleniu oraz domagać się ponownego zbadania swojej sprawy przez właściwe władze albo osobę lub osoby specjalnie przez te władze wyznaczone i być przed nimi w tym celu reprezentowanym”¹¹. Z przedstawionej normy wynika ochrona cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium państwa przed arbitralnym wydaleniem. Wydalenie cudzoziemca może jedynie nastąpić na podstawie decyzji podjętej zgodnie z ustawą przez kompetentny organ państwa¹².

Organem kontrolnym MPPOiP, uprawnionym m.in. do rozpatrzenia zawiadomień o indywidualnych naruszeniach zagwarantowanych tam praw jest Komitet Praw Człowieka¹³.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności została uchwalona przez Radę Europy 4 listopada 1950 r. 26 listopada 1991 r. Konwencja została podpisana przez Polskę a 19 stycznia 1993 r. ratyfikowana¹⁴.

Oddzielnymi dokumentami pod względem formalnoprawnym są protokoły dodatkowe do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Mogą być one przyjmowane tylko i wyłącznie przez państwa członkowskie Rady Europy w następstwie podpisania i ratyfikacji. Niektóre z protokołów dodatkowych wprowadzają zmiany proceduralne, dotyczące kompetencji organów kontrolnych, inne zaś rozszerzają katalog praw gwarantowanych w Konwencji¹⁵.

Zgodnie z art. 1 Konwencji państwa-strony zobowiązały się do zapewnienia ochrony praw i wolności wynikających z jej treści, każdej osobie podlegającej ich jurys-

¹¹ *Prawa Człowieka. Dokumenty*, Warszawa 1989, s. 84.

¹² A. Florczak, op.cit., s. 153.

¹³ A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka. Kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1998, s. 106–113.

¹⁴ F. Sudre, *Konwencja Europejska o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 1993.

¹⁵ A. Florczak, op.cit., s. 154.

dykcji, a więc nie tylko obywatelom, ale i cudzoziemcom. Zbiór praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji obejmuje:

- prawo do życia (art. 2),
- zakaz tortur, niehumanitarnego, poniżającego traktowania bądź karania (art. 3),
- zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 4),
- prawo do wolności i bezpieczeństwa (art. 4),
- prawo do sprawiedliwego procesu sądowego (art. 6),
- zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 7),
- prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego (art. 8),
- wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9),
- wolność słowa (art. 10),
- wolność zgromadzeń i stowarzyszeń (art. 11),
- prawo do zawierania związku małżeńskiego (art. 12),
- prawo do dostępu do skutecznych środków ochrony praw (art. 13).

W Konwencji zapisano zasadę niedyskryminacji w korzystaniu z praw i wolności oraz szczegółowo wymieniono od niej wyjątki¹⁶. W art. 15 Konwencji zawarta jest klauzula derogacyjna umożliwiająca państwom-stronom w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego (zagrożonego życia narodu, państwa), podjęcie środków uchylających stosowanie niektórych zobowiązań, w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji i pod warunkiem, że środki te nie będą sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Klauzula ta nie ma zastosowania do tzw. praw niederogowanych (prawo do życia, zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania bądź karania, zakazu niewoli i poddaństwa, zakaz retroaktywnego działania prawa karnego)¹⁷. Do praw niederogowanych zalicza się ponadto zakaz więzienia za długi, korzystania z łagodniejszego prawa karnego, prawo do uznania osobowości prawnej, prawo wolności myśli, sumienia i wyznania, a niekiedy i wolność związkową¹⁸. Prawa zagwarantowane w art. 8–11 Konwencji ograniczone są klauzulami limitacyjnymi (odnoszącymi się w jednakowym stopniu do obywateli jak i cudzoziemców). Ograniczenia te zawsze powinny być wyraźnie przewidziane przez ustawę i muszą być uznane za konieczne w demokratycznym społeczeństwie¹⁹.

Najczęstszymi powodami wprowadzania ograniczeń są: względy bezpieczeństwa państwowego, integralność i terytorialne bezpieczeństwo publiczne, dobrobyt gospodarczy, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności, ochrona praw i wolności innych osób, zapobieganie ujawnianiu informacji tajnych oraz zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej²⁰.

¹⁶ Wybór Konwencji Rady Europy, Warszawa 1993.

¹⁷ A. Florczak, op.cit., s. 155.

¹⁸ Por. J. Rzeplińska, op.cit., s. 119; T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 32–33.

¹⁹ A. Florczak, op.cit., s. 155.

²⁰ J. Rzeplińska, op.cit., s. 120.

Art. 16 Konwencji zezwala na wprowadzenie ograniczeń działalności politycznej cudzoziemców w zakresie wolności wypowiedzi, prawa do swobodnego zgromadzenia się i stowarzyszania²¹. Art. 5 gwarantuje cudzoziemcom prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, ust. 1 pkt f) zawiera zezwolenie na zgodne z prawem zatrzymanie lub aresztowanie osoby w celu zapobieżenia nielegalnemu wejściu na terytorium państwa albo osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję. Oczywiście wprowadzono obowiązek natychmiastowego poinformowania każdej zatrzymanej osoby w języku dla niej zrozumiałym o przyczynach zatrzymania oraz stawianych jej zarzutach. W art. 6 zawarto prawo do rzetelnego procesu sądowego²².

Wolność przemieszczania się gwarantuje uchwalony 16 września 1963 r. Protokół Czwarty do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka²³. Treść tej wolności została określona w art. 2–4 z uwzględnieniem następujących kryteriów:

1. wolność przemieszczania się przysługuje każdemu, kto przebywa legalnie na terytorium państwa,
2. wolność ta, oznacza:
 - swobodę poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania na terytorium państwa,
 - swobodę opuszczania jakiegokolwiek kraju, także własnego,
 - zakaz wydalania własnego obywatela z kraju zarówno indywidualnie jak i w ramach wydalenia zbiorowego,
 - zakaz pozbawiania obywateli prawa wstępu na terytorium własnego państwa,
 - zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców²⁴.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 korzystanie z tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie przestępczości, ochronę zdrowia lub moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Prawa osób przebywających legalnie na terytorium państwa do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania mogą zostać poddane w określonych rejonach ustawowym ograniczeniom uzasadnionym interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym (art. 2 ust. 4).

Użyty we wspomnianych dokumentach zwrot „każdy” oznacza, iż podmiotami wolności przemieszczania są obywatele jak i cudzoziemcy zamieszkali na terytorium

²¹ M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 93–103.

²² A. Florczak, op.cit., s. 156.

²³ Ratyfikowany przez Polskę 26 sierpnia 1994 r.; wszedł w życie w stosunku do Polski 10 października 1994 r., opublikowany w Dz.U. 1995 r., Nr 36, poz. 175 i 179.

²⁴ L. Wiśniewski, op.cit., s. 6–7.

państwa na stałe lub czasowo. „Legalny pobyt”, oznacza pobyt zgodny z prawem obowiązującym w danym państwie. Jest to warunek odnoszący się do cudzoziemców.

Ograniczona wolność przemieszczania się musi być przewidziana przez ustawę, bo tylko akt prawny tej rangi może zawierać ograniczenie praw i wolności jednostki²⁵.

Ochrona bezpieczeństwa państwa może być przedmiotem ograniczenia wolności przemieszczania się, gdy istnieje bezpośrednie i poważne niebezpieczeństwo dla państwa.

Zakaz ustanowienia ograniczeń wolności przemieszczania się z innych przyczyn niż dopuszczalne na podstawie art. 12 ust. 3 Paktu Praw Osobistych i Politycznych oraz art. 2 ust. 3 Protokołu Czwartego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka dotyczy wyłącznie osób już przebywających na terytorium państwa lub chcących opuścić to państwo, nie dotyczy cudzoziemców ubiegających się dopiero o zezwolenie na wjazd do wybranego przez siebie państwa²⁶. Należy podkreślić, iż Europejska Konwencja o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności Człowieka nie gwarantuje cudzoziemcom prawa do wjazdu na terytorium danego państwa ani prawa do azylu²⁷.

Konieczność przyjęcia cudzoziemca na terytorium danego państwa lub udzielenie zgody na zamieszkanie ma miejsce wtedy, gdy zagrożony jest on dyskryminacją, niehumanitarnym traktowaniem lub z uwagi na poszanowanie prawa do życia w rodzinie. Przyczyny te podnoszone są w orzecznictwie Europejskiej Komisji i Trybunału Praw Człowieka. Ponadto obowiązek przyjęcia cudzoziemca na terytorium państwa wynika z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.²⁸, z Europejskiej Karty Socjalnej z 1961 r., z Traktatu z Maastricht z 1992 r.

W art. K. 1 Traktatu z Maastricht podkreślono gwarancje przemieszczania się wynikające z prowadzenia przez państwa-strony wspólnej polityki w sprawach azylu, przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich, warunków wejścia i poruszania się obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich. Jednocześnie państwo-strona uznaje za swój cel walkę przeciw imigracji; pobyтови i pracy o charakterze nielegalnym obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich²⁹.

Niewątpliwy wpływ na pozycję prawną cudzoziemców (wychodźców) mają tzw. umowy o readmisji. Termin ten pojawił się po raz pierwszy w związku z zawarciem w marcu 1991 r. Porozumienia R.P. z państwami Grupy Schengen, dotyczącego przyjmowania osób przebywających bez zezwolenia. Umowa o readmisji oznacza

²⁵ Ibidem, s. 8.

²⁶ Ibidem, s. 13–14.

²⁷ J. Jagieliński, *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjno-prawna)*, Warszawa 1997, s. 22.

²⁸ Por. R. Kuźmiar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000; M. A. Nowicki, op.cit.

²⁹ L. Wiśniewski, op.cit., s. 14–15.

„umowę międzynarodową, która ustala procedury dla powrotu i ponownego przyjęcia obywateli państw trzecich, jak i własnych państw, nielegalnie przekraczających granicę z wyjątkiem ekstradycji. Celem takiej umowy jest, obok przeciwdziałania nielegalnej imigracji, także rozłożenie ciężaru walki z tym zjawiskiem na większą liczbę państw i zapobieganie napływowi potencjalnych nielegalnych imigrantów”³⁰. Umowę o readmisję Polska podpisała z wieloma państwami³¹.

Podsumowując podkreślić należy, że do podstawowych dokumentów z dziedziny praw człowieka wypracowanych w systemie uniwersalnym ONZ oraz w systemie regionalnym Rady Europy należą: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Protokół IV do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W ich świetle wolność przemieszczania się jest zaliczana do fundamentalnych wolności człowieka.

Należy podkreślić, że zobowiązania międzynarodowe w dziedzinie praw człowieka nie mają wyłącznie charakteru międzynarodowego, lecz w znacznym stopniu wpływają na kształtowanie się pozycji prawnej wychodźców w systemie prawa krajowego państwa pobytu.

³⁰ Florczak, *op.cit.*, s. 165.

³¹ Por. *Ibidem*, s. 165–174.