

KILKA UWAG O POLSKIM PRAWIE O CUDZOZIEMCACH NA OBECNYM ETAPIE

1. Nie trzeba specjalnie przekonywać, że od dłuższego czasu uczestnikiem życia zbiorowego w Polsce – w różnych jego przejawach i aspektach – jest także cudzoziemiec, czyli osoba niezwiązana z naszym krajem formalnym węzłem prawnym w postaci obywatelstwa. Można powiedzieć, że problematyka dotycząca cudzoziemców przestała być w konsekwencji zagadnieniem marginalnym, lecz jest już trwałym elementem toczących się w kraju procesów i stosunków gospodarczych, administracyjnych, kulturowych, socjalnych, obyczajowych itd. Owe „sprawy cudzoziemców” mają swój szeroki wyraz praktyczny, ale oczywiście osadzone są na gruncie regulacji prawnych, które normują sytuację cudzoziemca w różnych dziedzinach życia. W odniesieniu do tych regulacji kształtujących pozycję prawną cudzoziemca w Polsce znajdować może zastosowanie umowne określenie: prawo o cudzoziemcach. Należy jednak zauważyć, iż to prawo o cudzoziemcach może być postrzegane z szerszej lub węższej perspektywy.

W ujęciu najszerszym prawem o cudzoziemcach obejmować można całokształt przepisów, należących do różnych gałęzi prawa, których adresatem jest cudzoziemiec i jego sytuacja we wszystkich możliwych dziedzinach spraw. W ten sposób prawo o cudzoziemcach jawi się tu jako regulacja wielodyscyplinarna, na którą składają się odpowiednie (tj. odnoszące się do kategorii cudzoziemców) unormowania z zakresu prawa, np. karnego, cywilnego, administracyjnego, finansowego czy też międzynarodowego publicznego. Tak szeroko traktowane prawo o cudzoziemcach stanowi w istocie zestaw różnych, występujących na gruncie poszczególnych obszarów unormowań prawnych, „praw o cudzoziemcach”, dość odległych od siebie pod względem przedmiotu, jak i metod regulacji.

W węższym z kolei rozumieniu prawo o cudzoziemcach oznaczać może regulację kształtującą administracyjnoprawny status cudzoziemca. Tworzą ją unormowania o charakterze regulatywnym i reglamentacyjnym, które w sposób jednostronny określają pozycję (położenie) tegoż cudzoziemca na rozmaitych płaszczyznach jego styczności z Rzeczpospolitą Polską. W rezultacie przedmiotem i treścią tego administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca jest określenie jego praw, wolności

i obowiązków w poszczególnych obszarach spraw w Polsce (w tym przede wszystkim wprowadzenie różnego rodzaju ograniczeń, różniących sytuację cudzoziemca w Polsce od położenia obywatela polskiego), ustanowienie różnorodnych warunków, nakazów i zakazów adresowanych do cudzoziemca w związku z jego przybyciem i pobytem w Polsce, ustalenie określonych (ogólnych i szczegółowych) powinności dla jego zachowań, określenie możliwości działania w różnych sferach (prowadzenia określonej działalności, np. gospodarczej, wykonywania określonych zawodów), wskazania możliwości i warunków dostępu do pewnych funkcji, dóbr, świadczeń publicznych itd.

Trzon unormowań kształtujących wspomniany administracyjnoprawny status cudzoziemca stanowią regulacje dotyczące wjazdu cudzoziemca do Polski, jego pobytu na terytorium RP, ubiegania się o status szczególny i pobytu w oparciu o ten status (np. uchodźcy) oraz opuszczenia granic Polski, jak również regulacje kwestii organów właściwych w tych sprawach i stosowanych procedur. Regulacje te odnoszą się wszakże do podstawowych faz kontaktu cudzoziemca z RP i związanych z tym stosunków prawnych stanowiących swoisty grunt, na którym następnie wyrastać mogą kolejne, dalsze relacje cudzoziemca z władzą publiczną. Jest rzeczą przy tym oczywistą, że podkreślenie znaczenia (niejako „wyjściowego”) unormowań prawnych dotyczących wjazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemca z terytorium RP nie umniejszają rangi regulacji innych aspektów administracyjnoprawnych jego sytuacji (jak np. ograniczenie dostępu do stanowisk i funkcji publicznych, warunki podejmowania pracy przez cudzoziemca w Polsce, reglamentacja wykonywania niektórych zawodów czy też nabywania nieruchomości). Chodzi tu natomiast o zaznaczenie, że unormowania, o których mowa, tworzą najbardziej wyrazisty, kompleksowy reżim administracyjnoprawny w elementarnych dla cudzoziemca sprawach w zakresie jego styczności z obcym (w tym przypadku: polskim) państwem. I ten właśnie reżim prawny postrzegany może być (i częstokroć jest) jako prawo o cudzoziemcach w ścisłym sensie. Reżim ten najczęściej też wypełnia treści aktów normatywnych nawiązujących w swych nazwach bezpośrednio do sytuacji cudzoziemca (np. w Polsce są to kolejne „ustawy o cudzoziemcach”, w prawodawstwie niemieckim *Ausleandergesetze* itd.) i przez to kojarzonych z prawem o cudzoziemcach, a w każdym razie z głównym składnikiem tego prawa.

Jak widać z powyższych uwag, kategorię prawa o cudzoziemcach traktować można w różny sposób i trudno przyjąć tu jakąś jednoznaczną dyrektywę co do jej rozumienia i stosowania. Nie jest to wyodrębniona (pod względem przedmiotowym i metody regulacji) samodzielna gałąź prawa, lecz konwencjonalnie ujęty obszar (węższy lub szerszy) regulacji prawnych, których adresatem jest cudzoziemiec i sprawy go dotyczące. Zakładając ten umowny charakter określenia „prawa o cudzoziemcach”, można dalej mówić o tym prawie w jego ścisłym rozumieniu. Przy

takim ujęciu mamy bowiem do czynienia z najbardziej zwartą i jednorodną materią, traktowaną jako przedmiot rozważań i refleksji badawczych.

2. Wspomniane „prawo o cudzoziemcach” nie jest w naszym kraju jakimś nowym zjawiskiem, lecz ma już swoją tradycję. Reglamentację wjazdu cudzoziemców na terytorium kraju i ich pobytu, różnego rodzaju zakazy i nakazy dotyczące cudzoziemców, ograniczenia w zakresie prowadzenia pewnych rodzajów działalności, wykonywania zawodów i zajmowania stanowisk, ograniczenia w korzystaniu z praw politycznych itd. spotykamy już w dawnej Rzeczypospolitej¹. Z prawem o cudzoziemcach w tym wąskim sensie mamy też do czynienia w II Rzeczypospolitej, a także w okresie powojennym w czasach Polski Ludowej². Jest ono – rzecz jasna – obecne również w dzisiejszym polskim prawodawstwie. Oczywiście, na poszczególnych etapach historycznego rozwoju interesująca nas regulacja prawna przedstawia obraz zróżnicowany pod względem zakresu unormowań, treści rozwiązań prawnych, szczegółowości ujmowania konkretnych aspektów położenia cudzoziemca itp. W jakimś stopniu zróżnicowanie to jest wypadkową wagi problematyki cudzoziemców i skali zainteresowania ze strony państwa w danym okresie. Bez wątpienia też każda regulacja sytuacji cudzoziemca ma u swego podłoża uwarunkowania ustrojowe, polityczne, ekonomiczne, społeczne itp. leżące po stronie państwa, jak również zjawiska i uwarunkowania zewnętrzne, jak np. intensywność i kierunki ruchów migracyjnych, wielkość ruchu osobowego, różnego rodzaju niepokoje i konflikty w państwach czy regionach, które generują emigrację itd. Te ostatnie czynniki rzutują na problematykę cudzoziemców w ogóle i muszą być uwzględniane przy kształtowaniu polityki w sprawach cudzoziemskich i tworzeniu adekwatnych do realnej sytuacji rozwiązań prawnych.

W okresie PRL prawo o cudzoziemcach ujęte było w ustawie z 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach³. Ustawa ta powstała w określonych, odmiennych od obecnych, warunkach polityczno–ustrojowych i społeczno–ekonomicznych. Na początku lat sześćdziesiątych cudzoziemiec był w Polsce gościem stosunkowo rzadkim, a więc i problemy związane z cudzoziemcami widziane były w dużej mierze jako zjawiska sporadyczne, egzotyczne, a nie jako sprawy znajdujące się w nurcie bieżącej praktyki administracyjnej. Równocześnie z powodów ideologicznych i politycznych cudzoziemiec był często traktowany przez władzę publiczną jako jednostka niepewna, podejrzana i wymagająca stałego nadzoru. Taka sytuacja determi-

1 Sytuację prawną cudzoziemców w Rzeczypospolitej do 1795 r. przedstawia m.in. interesująca monografia P. Skwarczyńskiego pt. *Stanowisko cudzoziemców w dawnym prawie polskim koronnym*, Lwów 1932.

2 Tu najważniejsze znaczenie miały dwa akty normatywne, a mianowicie ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców (cudzoziemców), Dz.U. RP Nr 109, poz. 897, która obowiązuje również obecnie, tekst jedn. Dz.U. z 1996 r. nr 54 poz. 245 z późn. zm. oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach Dz.U. Nr 83, poz. 465 i z 1937 r. Nr 11, poz. 83 (stanowiące wspomniane już „prawo o cudzoziemcach” w ścisłym sensie).

3 Tekst jedn. Dz.U. z 1992 r., Nr 7, poz. 30 z późn. zm. Ustawa ta po istotnych korektach z początku lat 90-tych obowiązywała aż do roku 1997.

nowała kierunek rozwiązań prawnych w kwestii statusu cudzoziemców. Zarówno sama ustawa o cudzoziemcach, jak i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze przyniosły regulacje skąpe i ogólne, które w praktyce były następnie dopełniane aktami typu instrukcyjnego, niemającymi waloru prawa powszechnie obowiązującego. Tego rodzaju założenia, które legły u podstaw ustawy z 1963 r. o cudzoziemcach zderzyły się z nowymi warunkami wynikającymi ze zmian ustrojowych, które nastąpiły po 1989 r.

Rozpoczęty po 1989 r. proces transformacji ustrojowej stworzył jakościowo nowe podłoże dla problematyki cudzoziemców i jej regulacji prawnej. W nurcie dokonywanych przemian, jednym z ważniejszych zagadnień stała się kwestia sytuacji i roli jednostki oraz interesów indywidualnych (praw podmiotowych) w relacji z państwem i innymi związkami publiczno-prawnymi. To zaś oznaczało konieczność nowego i szerszego spojrzenia również na pozycję cudzoziemca w Polsce. W ramach prowadzonej transformacji nastąpiło też przyspieszone, wydatne otwarcie się Polski na świat. Postępujące rozszerzanie się kontaktów w różnych dziedzinach – z innymi państwami oraz towarzyszące temu znoszenie wielu barier politycznych, ekonomicznych, organizacyjnych – skutkowało zwiększonym ruchem osobowym i napływem cudzoziemców do Polski. Stymulatorem zwiokrotnienia ruchu osobowego była i jest rozwijająca się współpraca gospodarcza i finansowa, wymiana naukowa, kulturalna, sportowa czy wreszcie turystyka. Warto także podkreślić, że Polska znajduje się w orbicie oddziaływania ruchów migracyjnych, występujących w Europie, zwłaszcza tych przebiegających ze wschodu na zachód. Polska znajdując się na szlaku migracji, występuje nie tylko jako kraj tranzytowy, ale coraz częściej dla sporych grup cudzoziemców staje się również krajem docelowym. W tej nowej sytuacji obowiązujące od 1963 r. unormowania administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca przestały być wystarczające i adekwatne do istniejących realiów⁴. Niezbędne okazało się więc wypracowanie nowych rozwiązań prawnych, które znalazły swój wyraz w ustawie z 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach⁵. Przyjęcie tej ustawy zdecydowanie popchnęło naprzód rozwijanie prawa o cudzoziemcach w kierunku dostosowywania go do dzisiejszych potrzeb i wymogów (wynikających z określonych pryncypiów ustrojowych, jak i wyzwań praktyki), nie zamknęło jednak procesu jego kształtowania. Co więcej, można powiedzieć, iż proces ten w następnych latach zintensyfikował się jeszcze bardziej, a jednym z najistotniejszych impulsów stał się „kontekst unijny”, oznaczający dostosowywanie naszych regulacji do wymogów i standardów prawa wspólnotowego jeszcze w okresie

4 Dla których charakterystyczna była np. konieczność uwzględnienia ratyfikowania przez Polskę z 1991 r. Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r. oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców, sporządzonego w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517). Stąd dość istotne zmiany w ustawie przeprowadzone na początku lat 90-tych – por. tekst jedn. ustawy, Dz.U. z 1992 r. nr 7, poz. Dz.U. Nr 114, poz. 30, zm. Dz.U. z 1995 r. Nr 23, poz. 120.

5 Dz.U. Nr 114, poz. 739.

przedakcesyjnym. Te „aspekty unijne”, związane z przygotowaniem wejścia Polski do Unii doprowadziły do zmian w prawie o cudzoziemcach podjętych w 2001 i 2002 r.⁶. Poza naturalną koniecznością ulepszenia rozwiązań, to właśnie europeizacja, a przede wszystkim uwarunkowania w postaci unijnych regulacji dotyczących cudzoziemców⁷ legły u podstaw dalszych przekształceń naszego prawa o cudzoziemcach, wprowadzanych w 2003 r., 2005 i 2006 r., a których efektem jest dzisiejszy stan normatywny w tej dziedzinie regulacji.

3. Ów normatywny obraz obecnego polskiego prawa o cudzoziemcach otwiera Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która wytycza najbardziej fundamentalne założenia co do prawnego położenia cudzoziemca w naszym kraju. Kluczowe znaczenie w tej mierze ma art. 37, w myśl którego każdy, kto znajduje się pod władzą RP, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, a wyjątki od tej zasady odnoszące się do cudzoziemców określa ustawa⁸. Tym samym Konstytucja zrównuje co do zasady sytuację cudzoziemca, będącego pod jurysdykcją RP z sytuacją obywatela polskiego i daje mu takie same jak obywatelowi możliwości korzystania z praw i wolności, równocześnie zastrzegając jednak, że ustawy mogą przewidywać wyjątki od tej zasady, tj. wprowadzać ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności przez cudzoziemca. W rzeczywistości wspomniane w Konstytucji ustawodawstwo zwykle w szerokim zakresie stanowi inaczej (podobnie zresztą jak ustawodawstwa innych państw). W ten sposób punkt ciężkości co do realnego wymiaru pozycji prawnej cudzoziemca w Polsce leży w konkretnych regulacjach ustawowych odnoszących się do dziedzin spraw istotnych z punktu widzenia cudzoziemca. Pomimo że wskutek licznych odmiennych unormowań sytuacja cudzoziemca odbiega zdecydowanie od statusu obywatela polskiego, konstytucyjna zasada zachowuje swoje znaczenie jako wyraz pewnego ideowego założenia co do generalnego stosunku RP do traktowania cudzoziemców w Polsce, opartego na respektowaniu w pełni standardów państwa prawnego⁹.

6 Por. ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 42, poz. 475). Efektem najbardziej bodajże charakterystycznym uwarunkowań w postaci dostosowywania polskiego prawa o cudzoziemcach do integracji z Unią Europejską była ustawa z 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 141, poz. 1180.

7 Wiązało się to ze zmianami w zakresie traktowania problematyki migracyjnej w samej Unii. Do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego istniały jedynie akty prawne dotyczące zagadnień migracji, które nie miały wiążącego charakteru, przez co państwa członkowskie nie miały obowiązku wprowadzania przyjętych w nich rozwiązań do wewnętrznych porządków prawnych. Obecnie problematyka migracyjna jest przedmiotem dyrektyw, co oznacza konieczność uwzględniania ich (i wdrażania) przez państwa członkowskie.

8 Podobne generalne zasady dotyczące cudzoziemców sformułowane są w konstytucjach szeregu innych państw. Por. np. art. 26 ust. 2 i 27 Konstytucji Republiki Bułgarii z 1991 r.; art. 62 ust. 3 i art. 63 ust. 1 Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r.; art. 5 ust. 2 Konstytucji Grecji z 1975 r. (zm. 1986) czy § 70/A ust. 1 Konstytucji Węgier (w brzmieniu tekstu jedn. z 1990 r.). Teksty konstytucji opublikowane w serii: Konstytucje Państw Wydawnictwa Sejmowego.

9 Warto zauważyć, że tego rodzaju założenia – tyle że wymagające wzajemności – przyjmowała już Konstytucja Marcowa w 1921 r. Art. 95 tej Konstytucji stwierdzał, że cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami państwa polskiego oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego.

Oprócz wskazanego założenia, Konstytucja zawiera dwa inne jeszcze istotne unormowania odnoszące się do materii cudzoziemców. Pierwsze dotyczy możliwości poszukiwania (i uzyskiwania) przez cudzoziemców ochrony w Polsce w postaci statusu uchodźcy i azylu (art. 56). Drugie zaś stwarza osobom (cudzoziemcom) pochodzenia polskiego, stwierdzonego zgodnie z ustawą, prawo osiedlenia się na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 ust. 5). Konkretny kształt sytuacji prawnej cudzoziemca w podjętych w Konstytucji kwestiach nadają regulacje ustawodawstwa zwykłego.

Obszar polskiego prawa o cudzoziemcach wyznaczają dziś – wraz z zasygnalizowanymi unormowaniami konstytucyjnymi – trzy podstawowe ustawy. Są to mianowicie:

- ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach,
- ustawa z 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawa z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin¹⁰.

Wskazanym regulacjom ustawowym towarzyszy szereg aktów wykonawczych, które oczywiście także trzeba włączyć do zakresu prawa o cudzoziemcach.

W bezpośredniej styczności z obszarem omawianego prawa o cudzoziemcach pozostaje też ustawa z 9 listopada 2000 r. o repatriacji¹¹. Reżim prawny tej ustawy przynajmniej w pewnym stopniu dotyczy administracyjnoprawnej sytuacji cudzoziemców, aczkolwiek są to cudzoziemcy szczególnej kategorii, tj. osoby polskiego pochodzenia ubiegające się o status repatrianta. Równocześnie jednak znaczna część materii tej ustawy wychodzi poza problematykę cudzoziemców (obejmując np. zagadnienia nabywania obywatelstwa przez repatrianta czy też pomocy dla repatriantów) i trudno byłoby uznawać ją za prawo o cudzoziemcach. W istocie więc ustawę tę należy traktować bardziej jako „swoiste otoczenie” tego właściwego prawa o cudzoziemcach tworzonego przez wskazane wcześniej trzy ustawy i przepisy wykonawcze do tych ustaw), nie jako bezpośredni komponent tegoż prawa. Do tego „otoczenia” dojdą prawdopodobnie w niedługim czasie dalsze jeszcze unormowania, jak np. projektowana ustawa o Karcie Polaka.

Zakreślone powyżej prawo o cudzoziemcach w swej sferze przedmiotowej obejmuje – o czym było już wspomniane – przede wszystkim sprawy przybycia cu-

10 Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1694; Dz.U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1695; Dz.U. z 2006 r., Nr 144, poz. 1043. Wskazane ustawy dalej przywoływane są też skrótowo: u.o.c., u.o.u.o. (ustawa o udzielaniu ochrony), u.o.c. U.E. (ustawa o „cudzoziemcach unijnych”).

11 Dz.U. z 2004 r., Nr 53, poz. 532, z późn. zm.

dzoziemca do RP, jego pobytu w Polsce oraz opuszczenia jej terytorium jak również sprawy dotyczące ubiegania się przez cudzoziemca o ochronę w RP oraz udzielania tej ochrony. Stroną podmiotową stanowi zaś kategoria cudzoziemca zdefiniowana normatywnie w przepisach ustawy o cudzoziemcach. Zgodnie z ustawą „cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego” (art. 2). Termin „cudzoziemiec” odnosi się tu więc do osoby fizycznej, której wyróżnikiem jest to, że nie legitymuje się ona polskim obywatelstwem. Pojęcie cudzoziemca posiada w ten sposób jednolitą, precyzyjną treść, mającą charakter uniwersalny (co wynika m.in. stąd, że ustala ją „prawo o cudzoziemcach”), miarodajną także dla innych regulacji, posługujących się kategorią cudzoziemca¹².

Nie wchodząc w bliższą charakterystykę merytorycznych treści regulacji prawa o cudzoziemcach, można w tym miejscu jedynie ogólnie wskazać na główne elementy składowej tej regulacji.

Najszerszy i podstawowy segment prawa o cudzoziemcach stanowią unormowania adresowane do ogółu cudzoziemców i kształtujące zwykły status cudzoziemca w Polsce. Zawarte są one w u.o.c., która określa zasady i warunki przekraczania granicy i wjazdu na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim (czasowo i na stałe) i kontroli legalności tego pobytu, a także reguły wyjazdu cudzoziemca z Polski (w tym przymuszenia go do opuszczenia RP i związanych z tym instytucji i środków przymusu), jak również właściwość organów i tryb postępowania w tych sprawach. W ustawie znajdują się też unormowania dotyczące dokumentów przewidzianych dla cudzoziemców, tudzież rejestrów, ewidencji i wykazów w sprawach cudzoziemców. W sumie mamy tu do czynienia z obszerną materią normatywną, o treściach typowo regulatywnych i reglamentacyjnych, z którymi powiązane jest instrumentarium prawne w postaci zezwoleń, nakazów, zakazów itp. środków oddziaływania administracyjnoprawnego.

Drugi składnik prawa o cudzoziemcach tworzą przepisy normujące problematykę ochrony, jaką cudzoziemiec może uzyskać (i o jaką może się ubiegać) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy te zawarte są w u.o.u.o., która określa rodzaje ochrony cudzoziemca w Polsce, zasady i warunki ubiegania się o tę ochronę, przesłanki jej udzielania, organy właściwe w tych sprawach, a wreszcie tryb postępowania przy rozpatrywaniu spraw w przedmiocie udzielania ochrony. W świetle

12 O ile regulacje nie budują na użytek własny odmiennego pojęcia cudzoziemca, odwołując się do innych kryteriów niż standardowa kategoria cudzoziemca ustalona w u.o.c. Przykładem takiego odmiennego określenia cudzoziemca może być ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Poza tym istnienie jednolicie zdefiniowanej kategorii cudzoziemca nie przesądza jednak o identycznym statusie prawnym każdej osoby, która mieści się w tej kategorii. Z punktu widzenia szczegółowej charakterystyki sytuacji prawnej w obrębie zbioru cudzoziemców występuje spore zróżnicowanie. Również z perspektywy całego obowiązującego reżimu administracyjnoprawnego w sprawach cudzoziemców można dostrzec, że zarysowują się w nim pewne dające się wydzielić segmenty regulacji, u podłoża których leży to, że regulacje te adresowane są do określonych grup cudzoziemców.

ustawy możliwe jest udzielenie cudzoziemcowi ochrony w postaci: a) statusu uchodźcy, b) azylu, c) pobytu tolerowanego, d) ochrony czasowej. Regulacje ustawy szczegółowo normują wskazane instytucje (postaci) ochrony i w konsekwencji kształtują statusy prawne różnych grup cudzoziemców, związane z rodzajami przewidzianej dla nich ochrony. Warto zauważyć, że zasadnicze znaczenie ma tu status uchodźcy, któremu poświęcona jest najszersza partia regulacji ustawowej. Charakterystyczne jest przy tym, że w regulacji tej dominują unormowania dotyczące postępowania w sprawie o nadanie lub pozbawienie statutu uchodźcy, a nie aspekty materialnoprawne tego statusu, które są poddane regulacji międzynarodowoprawnej, tj. Konwencji Genewskiej dotyczącej uchodźców i Protokołu Nowojorskiego¹³. W zakresie tych zagadnień mamy do czynienia także z przepisami, które regulują sprawy pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy, jak również kwestie praw i obowiązków osób, którym nadano ten status.

W stosunku do pozostałych form ochrony cudzoziemców, szczegółowa ich charakterystyka prawna jest skromniejsza i zdaje się potwierdzać, iż rola tych instytucji ochrony jest uzupełniająca wobec statusu uchodźcy.

Trzeci wreszcie element prawa o cudzoziemcach to zawarta w u.o.c.U.E. regulacja problematyki wjazdu i wyjazdu z terytorium RP tzw. umownie „cudzoziemców unijnych (wspólnotowych)”. Regulacja ta kształtuje odrębny status administracyjnoprawny przewidziany dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, obywateli państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa z Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi oraz członków rodzin tychże obywateli.

Dla powyższej kategorii cudzoziemców ustawa tworzy rozwiązania prawne dotyczące przekraczania granicy i wjazdu na terytorium RP, pobytu na tym terytorium (czasowego i stałego) oraz wyjazdu (w tym także wymuszonego przez władzę publiczną), które odbiegają od standardowych rozwiązań w tym przedmiocie, adresowanych do ogółu cudzoziemców. Generalnie można stwierdzić, iż rozwiązania te wprowadzają korzystniejsze (preferencyjne) zasady i warunki dla tej grupy cudzoziemców w zakresie normowanej materii wjazdu, pobytu i wyjazdu z Polski. Mamy tu więc do czynienia nie tylko ze specjalnym (odrębnym), ale i uprzywilejowanym statusem administracyjnoprawnym określonego kręgu cudzoziemców, wyrażanym poprzez zastosowanie inaczej niż w odniesieniu do wszelkich cudzoziemców, skonstruowanych instytucji prawnych charakterystycznych dla tego statusu (np. łagod-

13 Por. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 i 516) oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517 i 518).

niejsze ujęcie przesłanek odmowy wjazdu, ustanowienie prawa pobytu i prawa stałego pobytu, wprowadzenie rejestracji pobytu zamiast zezwolenia itd.). Można dodać, że ten uprzywilejowany status odnosi się przede wszystkim do obywateli Unii Europejskiej¹⁴, ale jego adresatami także są – choć w nieco mniejszym stopniu – członkowie ich rodzin, niebędący obywatelami UE.

4. Przedstawione pokrótce (i w konwencjonalnym ujęciu) prawo o cudzoziemcach, z jakim mamy do czynienia w ramach obowiązującego porządku prawnego, stanowić może przedmiot dalszych, szczegółowych już i pogłębionych analiz. Nie sposób jednak podjąć tego rodzaju wyzwania w ramach artykułu, z założenia zresztą poświęconego jedynie ogólnej prezentacji wspomnianego prawa dotyczącego cudzoziemców. W tym miejscu zatem można co najwyżej zgłosić parę dodatkowych refleksji w odniesieniu do tej sfery regulacji prawnej.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż jest to dziś sfera już ugruntowana i „rozpoznawalna” pod względem treści przedmiotowych i podmiotowych oraz ulokowania w systemie normatywnym jako jedna z dziedzin prawa administracyjnego materialnego. Jak już było wspomniane, obejmuje ona szeroki zakres merytoryczny, wyrażony w rozbudowanym ujęciu legislacyjnym. Nie budzi przy tym zastrzeżeń rozłożenie całej problematyki na trzy ustawy. Moim zdaniem rozdzielanie zwłaszcza reżimu prawnego dotyczącego cudzoziemców w ogóle i odnoszącego się do udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, jest w pełni zasadne zarówno z powodów merytorycznych (udzielanie ochrony cudzoziemcom stanowi specyficzną materię, gdy chodzi o instytucje prawne, za pomocą których jest realizowana, jak i o procedury), jak i legislacyjnych (połączenie tych dwóch dziedzin w jednym akcie normatywnym, przy określonym stopniu szczegółowości unormowań prowadzi musiałoby do nadmiernego rozdęcia ustawy). Aprobując też potraktować trzeba zamknięcie problematyki „cudzoziemców unijnych” w ramach odrębnej ustawy; jest to bowiem czytelne wyodrębnienie szczególnego statusu wyraźnie wydzielonej kategorii cudzoziemców. W sumie więc ta „ustawowa triada” daje dobrą i klarowną kompozycję prawa o cudzoziemcach i może być uznana za charakterystyczny schemat jego ujęcia legislacyjnego (który może być podtrzymywany również w przyszłości).

Równocześnie odnośnie do omawianej regulacji zwraca uwagę jej obszerność i szczegółowość (u.o.c. liczy ponad 150 artykułów, niewiele mniej u.o.u.o., zaś u.o.c. U.E. – 81 przepisów dotyczących kwestii merytorycznych), a także niekiedy dość skomplikowana stylizacja przepisów. To rozbudowanie i złożoność prawa o cudzoziemcach bierze się po części z rozległości merytorycznej problematyki cu-

14 O tym kto jest obywatelem Unii w rozumieniu ustawy określa sama ustawa w art. 2 pkt 3, zaliczając tu oprócz obywatela państwa członkowskiego Unii także obywatela państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego nie-należącego do UE oraz obywatela państwa, który może korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi.

dzwoziemców oraz konieczności ujmowania różnych jej aspektów z racji, że dotyka ją sytuacja jednostki – w ramy ustawowe, a nie aktów niższej rangi. Po części jest też efektem konieczności uwzględniania prawa UE (dyrektyw) dotyczących tej problematyki. W pewnym stopniu szczegółowość i skomplikowanie unormowań wiąże się również z kwestiami legislacyjnymi, dotyczącymi m.in. sposobu implementacji prawa unijnego, polegającego na nazbyt drobiazgowym włączaniu do ustaw treści dyrektyw. Niezależnie od tego, jakie są przyczyny, prawo o cudzoziemcach, już tylko na poziomie ustawowym stanowi regulację rozległą, uszczegółowioną i w sumie dość trudną w odbiorze, zwłaszcza dla podstawowego jej adresata, tj. cudzoziemca.

Mówiąc o polskim prawie o cudzoziemcach nie można nie dostrzegać tej jego istotnej i nader charakterystycznej cechy, jaką jest europeizacja tego prawa¹⁵. Jak już było o tym wspomniane wcześniej, ważnym składnikiem całego kompleksu nowych realiów i uwarunkowań, z których wyrastała nowa regulacja pozycji cudzoziemców, od samego początku były aspekty międzynarodowoprawne, w tym w szczególności europejskie i „unijne”. Ten „kontekst europejski”, a zwłaszcza „unijny” był także w podstawowej bodajże mierze inspiracją i determinantą kolejnych etapów kształtowania się prawa o cudzoziemcach w Polsce.

Europeizacja, związana głównie z przenikaniem prawodawstwa UE, jest obecna w szerokim zakresie przede wszystkim w warstwie merytorycznej polskiego prawa o cudzoziemcach. Wiele przyjętych w obowiązującym ustawodawstwie rozwiązań i instytucji prawnych stanowi wynik implementacji na grunt polski unormowań, koncepcji i standardów występujących w prawie unijnym¹⁶. W rezultacie europeizacji poszerzeniu ulega przedmiotowa przestrzeń prawa o cudzoziemcach, jego zasady i idee przewodnie, jak również konkretne konstrukcje prawne. Proces owej euro-

15 Postrzegana generalnie jako trwający proces systematycznego wpływu prawa europejskiego, obejmującego nie tylko prawo wspólnotowe (unijne), lecz także prawo traktatowe (organizacji międzynarodowych), na kształt – formalny i merytoryczny – polskiego porządku prawnego, przebiegający w sposób bezpośredni i pośredni poprzez włączanie do naszego porządku norm i zasad porządku europejskiego, jak również respektowanie standardów i wzorców europejskich przy tworzeniu własnych rozwiązań prawnych.

16 Jako przykłady „efektu europeizacji” powołać można m.in. instytucję pobytu tolerowanego, rozwiązania w zakresie zaproszeń (dostosowane do wymogów Decyzji Komitetu Wykonawczego do Układu z Schengen z 16 grudnia 1998 r. w sprawie potwierdzenia ujednoliconego formularza zaproszenia, poręczenia finansowego, potwierdzenia zakwaterowania, włączony Decyzją Rady WE z 20 maja 1999 r. do prawa wspólnotowego), instytucję wiz krótkoterminowych i długoterminowych oraz kwestię wydawania wiz na granicy (uregulowane zgodnie z Decyzją Komitetu Wykonawczego z 26 kwietnia 1994 r. w sprawie wystawiania jednolitych wiz na granicy), konstrukcję odmowy wjazdu na terytorium RP małoletniego, pozostającego bez przedstawiciela ustawowego (uwzględniając postanowienie Uchwały Rady z 26 czerwca 1997 r. w sprawie małoletnich pozbawionych opieki, którzy są obywatelami państwa trzecich), rozwiązanie kwestii odpowiedzialności przewoźnika (będące wykonaniem postanowienia Porozumienia Wykonawczego do Układu z Schengen), ustalenie zakresu danych Krajowego Systemu Informatycznego i zasad ich udostępniania w oparciu o przepisy Układu z Schengen i Konwencji Wykonawczej, instytucję wniosku oczywiście bezzasadnego (w nawiązaniu do Rezolucji z 30 listopada 1992 w sprawie wniosków oczywiście bezzasadnych o udzielenie azylu), instytucję udzielania ochrony czasowej na terytorium RP (dostosowaną do wymogów europejskich, wynikających z Decyzji Rady z 4 czerwca 1996 r. w sprawie postępowania w nagłych przypadkach oraz w sprawie obciążeń w związku z czasowym pobylem osób opuszczających swój kraj, a przede wszystkim z Dyrektywy z 20 lipca 2001 r. o minimalnych standardach przyznawania ochrony czasowej w przypadku masowych napływów cudzoziemców), rozwiązania dotyczące pobytu rezydenta długoterminowego UE itd.

peizacji ma przy tym charakter trwałej tendencji, ponieważ prawo Unii Europejskiej dotyczące cudzoziemców jest ciągle w rozwoju i podlega zmianom. To zaś dla naszego prawa o cudzoziemcach oznacza, że zjawisko europeizacji nadal będzie oddziaływać na porządek prawny, inspirując proces dalszego kształtowania regulacji dotyczącej cudzoziemców. Inaczej mówiąc – europeizacja tworzy systematyczny napęd dla kształtowania polskiego prawa o cudzoziemcach.

To bardzo silne zdeterminowanie naszej regulacji problematyki cudzoziemców wspomnianymi procesami europeizacyjnymi niesie ze sobą – obok wpływu na merytoryczne treści unormowań – różne konsekwencje i problemy. Jednym z nich jest zjawisko – sygnalizowane wyżej – komplikowania i szczegółowości regulacji prawnej. Za sprawą implementacji rozwiązań unijnych, jak i bezpośredniego obowiązywania aktów prawa europejskiego, intensywnie wzrasta ilościowy wymiar unormowań prawnych w interesującej nas dziedzinie. Poza tym wchodzi tu też w grę problem czytelności regulacji determinowanych prawem UE. Prawo to reprezentuje wszakże różny poziom precyzji i jasności w wyrażaniu treści unormowań. Dość często mamy tu do czynienia z przepisami nader ogólnymi, niejednoznacznymi, pozostawiającymi szerokie możliwości interpretacji i wymagającymi stosowania odpowiedniej wykładni.

Na tle oczywistej i nieuniknionej europeizacji prawa o cudzoziemcach pojawia się też najważniejszy chyba problem, a mianowicie wypierania i ograniczania treści tego prawa, kształtowanych merytorycznie przez państwowego (polskiego) prawodawcę. Chodzi tu o to, że europeizacja regulacji problematyki cudzoziemców prowadzi do sytuacji, w której obowiązujące w tym przedmiocie prawo formalnie ustanowione przez polskiego ustawodawcę, w istocie w swej warstwie merytorycznej odzwierciedla rozstrzygnięcia i rozwiązania przyjęte w aktach prawodawczych UE. W rezultacie można powiedzieć, że przestrzeń naszego prawa o cudzoziemcach w coraz większym stopniu wypełniana jest – gdy chodzi o treści – przez regulacje międzynarodowe. Nie jest to przy tym zjawisko właściwe jedynie dla dzisiejszego stanu tego prawa, lecz mamy tu do czynienia z tendencją rozwojową, oznaczającą systematyczny udział regulacji unijnych w kształtowaniu obrazu polskiego prawa o cudzoziemcach.

Znamienne dla omawianego prawa o cudzoziemcach jest to, że jego kształtowanie pozostaje cały czas w toku i stanowi – jak pokazują dotychczasowe działania legislacyjne – bardzo intensywny proces. Nie ma przesady w stwierdzeniu, że dzisiejsze prawo o cudzoziemcach w Polsce nacechowane jest wyraźnie dostrzegalnym dynamizmem rozwojowym, przejawiającym się nie tylko w częstotliwości dokonywanych zmian w regulacjach ustawowych, ale przede wszystkim w rozszerzaniu merytorycznego pola tych regulacji o nowe instytucje i rozwiązania prawne.

Już obecnie rysują się dalsze przeobrażenia w zakresie materii tego prawa o cudzoziemcach, wynikające przede wszystkim ze wspomnianych już wielokrotnie uwarunkowań unijnych, tj. z konieczności dostosowania krajowego porządku prawnego do aktualnego stanu prawnego UE dotyczącego problematyki cudzoziemców. W tej mierze wskazać można na potrzebę uwzględnienia – w związku z wejściem do obszaru Schengen – rozwiązań z rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen, Dz. Urz. UE L z dnia 13.04.2006 r., s. 1), które będą stosowane w przypadkach kontroli, do których ww. rozporządzenie nie ma zastosowania, w celu ujednoczenia procedur granicznych. W grę wchodzi też wdrożenie dyrektywy Rady 2004/11/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz. Urz. UE L 375 z 23.12.2004 r., s. 12–18) oraz dyrektywy Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz. Urz. UE L 289 z 3.11.2005 r., s. 15).

Uwzględnienie powyższych regulacji wiąże się przede wszystkim z obszarem unormowań objętych u.o.c. (problematyka wizowa, pobytu na terytorium RP itd.), ale wdrożenie ww. dyrektyw wymaga także ingerencji w materię u.o.c. UE.

Gdy chodzi z kolei o ten fragment prawa o cudzoziemcach, który objęty jest u.o.u.o. – to powstaje tu konieczność wdrożenia (którego termin jest, nawiasem mówiąc, już znacznie opóźniony) do naszego porządku prawnego przepisów dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej pomocy (Dz. Urz. UE L 304 z 30.09.2004 r., s. 12; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 7, s. 96), a także transpozycji przepisów dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. UE L 326 z 13.12.2005 r., s. 13).

Celem powyższych dyrektyw jest wprowadzenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej kryteriów identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących międzynarodowej ochrony, a także wspólnych minimalnych norm dotyczących procedur jej udzielania i pozbawiania. Intencją prawodawcy wspólnotowego jest ograniczenie przepływu cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy między państwami członkowskimi Unii Europejskiej ze względu na różnice w przepisach dotyczących ochrony. Kierunek zmian w polskiej regulacji, związany z wdrażaniem ww. dyrektyw polega przede wszystkim na uwzględnieniu

nowej formy ochrony cudzoziemców w RP, a mianowicie tzw. ochrony uzupełniającej, a także na ujęciu zgodnie z przepisami dyrektyw zagadnień procedury uchodźczej i udzielania pomocy osobom, które uzyskały status uchodźcy w Polsce.

Inny ważny problem, przed którym staje dziś i w najbliższej przyszłości prawo o cudzoziemcach to wypracowanie normatywnych rozwiązań dotyczących nowoczesnej administracji do spraw cudzoziemców – czy szerzej – administracji migracyjnej. Chodzi tu o stworzenie – najogólniej rzecz biorąc – takiej kompozycji organizacyjno-funkcjonalnej w ramach aparatu administracji publicznej, która stwarzałaby optymalne warunki dla z jednej strony wypracowywania i prowadzenia czytelniej polityki migracyjnej, z drugiej – ustanowienia sprawnego mechanizmu wykonawczego z zakresie stosowania regulacji prawnych obejmujących problematykę cudzoziemców. Wydaje się przy tym, iż nie ma potrzeby – i nie takie są chyba oczekiwania – wprowadzenia jakichś rozwiązań o charakterze rewolucyjnym. Dzisiejsze rozwiązania w przedmiocie owej administracji migracyjnej nie są oczywiście doskonałe i wymagają modyfikacji, ale uwzględniających dorobek i znaczenie funkcjonujących w tym obszarze instytucji, jak np. Rada do Spraw Uchodźców. Moim zdaniem problem wypracowywania normatywnego kształtu administracji migracyjnej zasadza się na przyjęciu ogólnego założenia co do rozdziału funkcji z zakresie zawiadywania sprawami cudzoziemców i dopasowania do nich właściwego układu organizacyjnego (oczywiście z precyzyjnym rozdzieleniem ról i zadań). Wymaga to, rzecz jasna dalszych rozważań i ustaleń koncepcyjnych, które wykraczają poza ramy artykułu, poświęconego jedynie sygnalizacji problemów i wyzwani identyfikowanych w ramach obserwacji współczesnego polskiego prawa o cudzoziemcach.

Bez wątplenia też na rozwój regulacji prawa o cudzoziemcach wpływać będzie „czynnik doskonalenia”, rozumiany jako potrzeba zmian w tym prawie, wynikająca z braków i niedostatków ustalonych w wyniku systematycznego monitorowania spraw związanych ze stosowaniem tego prawa w ramach rutynowej praktyki.

Patrząc na obraz kształtowania się prawa o cudzoziemcach warto nadmienić, że obok funkcji rozwojowych trzonu tego prawa mamy do czynienia z istotnym rozwijaniem się wzmiankowanego już „otoczenia” regulacji prawa cudzoziemców w ścisłym sensie. Oto bowiem w tzw. pakiecie ustaw polonijnych pojawiają się projekty nowych unormowań, wchodzących przynajmniej częściowo w sferę problematyki cudzoziemców, jak np. projekt ustawy o Karcie Polaka, regulacji prawnej dotyczącej ustalania polskiego pochodzenia, nowelizacji ustawy o repatriacji czy nowej ustawy o obywatelstwie polskim. Niezależnie jednak od tego, jak usytuujemy (konwencyjonalnie) wskazane unormowania względem kategorii prawa o cudzoziemcach (czy jako składnik tego prawa, czy jako właśnie „otoczenie”), to nie ulega wątpliwości, że unormowania te w stopniu większym lub mniejszym kształtują sytuację cudzoziemca w Polsce i to w jej aspekcie administracyjnoprawnym.

5. Podniesione kwestie nie wyczerpują pewnie kompleksu zagadnień związanych z prawem o cudzoziemcach na obecnym etapie i w najbliższej perspektywie. Wydaje się jednak, że w sposób wystarczający służą prezentacji tego obszaru regulacji prawnej, która odnosi się do problematyki głównie administracyjnoprawnego statusu cudzoziemca w Polsce i która, choć sama nie tworzy odrębnej gałęzi prawa, to jednak stanowi wyraźnie wyodrębniającą się dziedzinę obowiązującego porządku prawnego. Jak już to było podnoszone, jest to dziedzina rozległa przedmiotowo, bogata w treści merytoryczne i znajdująca się w intensywnym rozwoju. Z pewnością tworzy ona więc pole do interesującej prezentacji naukowej i teoretycznej, a także jest w coraz większym stopniu przedmiotem zainteresowania i oceny ze strony praktyki.