

DPT-237/09

Warszawa, 10 marca 2009 r.



MINISTERSTWO
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

Departament Unii Europejskiej i Współpracy
Międzynarodowej

Zastępca Dyrektora

Grzegorz Polak

DUEiWM-M/080/1329(2)/09/AK

P. S. Czerwko
Mr 10.03

Pan Remigiusz A. Henczel
Dyrektor Departamentu
Prawno-Traktatowego
MSZ

Szanowny Panie Dyrektore

W związku z pismem o sygnaturze DPT-403-1-2009/SC, które wpłynęło do DUEiWM MSWiA z Departamentu Prawno-Traktatowego MSZ i dotyczyło zapytania Pana dr Adama Bodnara z Wydziału Prawa i Administracji UW na temat stanowiska w sprawie związania się Polski Konwencją Rady Europy Nr 144 o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, uprzejmie przekazuję do Pańskiej wiadomości stanowisko resortu SWiA.

Z punktu widzenia kształtowania oraz realizacji standardów demokratycznych Konwencja Rady Europy Nr 144 nie budzi zastrzeżeń, jednakże w ocenie Urzędu do Spraw Cudzoziemców związanie się Polski tym aktem powinno zostać poprzedzone szczegółową analizą doświadczeń państw członkowskich Unii Europejskiej, które ją podpisały i ratyfikowały. Należałoby także zwrócić uwagę na zagadnienie uwarunkowań historycznych, które stanowiły kontekst przyjęcia rozwiązań tejże Konwencji, zwłaszcza w zakresie udziału cudzoziemców w wyborach do władz lokalnych.

Powinno się również wziąć pod rozwagę fakt, iż Konwencję ratyfikowało zaledwie 5 państw Unii Europejskiej, głównie kraje skandynawskie, natomiast państwa członkowskie UE, na których terytorium zamieszkuje duży odsetek cudzoziemców, takie jak Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska czy Wielka Brytania Konwencji nie przystąpiły do niej.

Konwencja ta najwcześniej weszła w życie 1 maja 1997 r., a zatem państwa, które ją ratyfikowały nie posiadają jeszcze zbyt dużego doświadczenia związanego z jej stosowaniem w praktyce.

Związanie Polski Konwencją oznaczałoby także konieczność dokonania zmian w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547, z późn. zm.) oraz niewykluczone w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855, z późn. zm.).

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż w obowiązujących w Polsce regulacjach prawnych zapewniono cudzoziemcom wiele z przywilejów i praw, przewidzianych w Konwencji. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12), a także wolność prasy i innych środków masowego przekazu (art. 14). Zgodnie z art. 54 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Art. 57 i 58 Konstytucji gwarantują każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich oraz wolność zrzeszania się. Art. 37 Konstytucji RP przewiduje, iż każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady odnoszące się do cudzoziemców określa ustawa.

W ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2000 r. Nr 26, poz. 319 z późn. zm.) art. 7 ustala, że cudzoziemcy przebywający na terytorium Polski korzystają z wolności sumienia i wyznania na równi z obywatelami polskimi. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.) każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się. Z art. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.) wynika, że cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich. W przypadku cudzoziemców nie posiadających miejsca zamieszkania w Polsce jest to możliwe, jeżeli przewidują to statuty stowarzyszeń. Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.) stanowi, że prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, jeżeli nie są pracodawcami. Pracownikami na terytorium naszego kraju mogą zaś być, oprócz cudzoziemców posiadających zezwolenie na osiedlenie się, także cudzoziemcy posiadający odpowiednią wizę lub zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

Z powyższego wynika, iż cudzoziemcy korzystają w Polsce z praw, o których mowa w rozdziale A Konwencji, tj. wolności wyrażania opinii, zgromadzeń i stowarzyszeń. Nie przewidziano natomiast w polskim ustawodawstwie regulacji dotyczących ciał doradczych reprezentujących na szczeblu lokalnym cudzoziemców posiadających prawo stałego pobytu (rozdział B), ani też unormowań odnośnie prawa do głosowania w wyborach do władz lokalnych (rozdział C). W art. 62 Konstytucji RP określono bowiem, że prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego przysługuje obywatelom polskim. Ponadto art. 5 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw stanowi, że prawo wybierania do danej rady przysługuje tylko obywatelom polskim.

W świetle przedstawionych wyjaśnień, należałoby rozważyć zasadność związania się przez Polskę Konwencją Rady Europy Nr 144, szczególnie w kontekście polskiej tradycji samorządowej a także biorąc pod uwagę nieznaczny odsetek cudzoziemców legalnie zamieszkujących na terytorium naszego kraju w porównaniu z innymi państwami UE.

