

Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej

Izabela Wróbel



Oficyna

a Wolters Kluwer business

monografie

Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej

Izabela Wróbel



Oficyna

a Wolters Kluwer business

monografie

Stan prawny na 1 czerwca 2007 r.

Redakcja:
Joanna Fitt

Wydawca:
Adam Choiński

Skład, łamanie:
Karol Kondek; Faktoria Wyrazu Sp. z o.o.

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007

ISBN 978-83-7526-212-4

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00

Redakcja Książek
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Druk i oprawa: Drukarnia Diecezjalna w Sandomierzu, ul. Żeromskiego 4, 27-600 Sandomierz

Mamie

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Rozdział 1

Geneza i rozwój wspólnotowych polityk dotyczących obywateli państw trzecich.....	15
---	-----------

1.1. Narodziny współpracy państw członkowskich Wspólnot Europejskich w sprawach wizowych, azylowych i imigracyjnych.....	17
1.2. Rozwój wspólnotowych polityk wizowej, azylowej i imigracyjnej.....	31
1.3. Przyszłość wspólnotowych polityk dotyczących obywateli państw trzecich	59

Rozdział 2

Dopuszczanie i pobyt krótkoterminowy obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej.....	84
---	-----------

2.1. Dopuszczanie na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej	94
2.2. Dokumenty uprawniające do wjazdu i pobytu krótkoterminowego na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej.....	106
2.3. Status obywatela państwa trzeciego podczas pobytu krótkoterminowego na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej	122

Rozdział 3

Status obywatela państwa trzeciego ubiegającego się o azyl w państwie członkowskim Unii Europejskiej.....	129
--	------------

3.1. Państwo rozpatrujące wniosek o azyl w Unii Europejskiej.....	141
3.2. Minimalne standardy wspólnotowe określające status osoby ubiegającej się o azyl w Unii Europejskiej	157

Rozdział 4

Status uchodźcy i osoby korzystającej z innych form ochrony w państwie członkowskim Unii Europejskiej	197
4.1. Status uchodźcy i osoby kwalifikującej się do ochrony subsydiarnej	215
4.2. Status osoby objętej ochroną tymczasową	230

Rozdział 5

Status imigranta w państwie członkowskim Unii Europejskiej	242
5.1. Status rezydenta długoterminowego	251
5.2. Status studenta, ucznia, osoby poszerzającej kwalifikacje zawodowe i wolontariusza	263
5.3. Status osoby prowadzącej badania naukowe	268
5.4. Status członka rodziny obywatela Unii Europejskiej	272
5.5. Status członka rodziny obywatela państwa trzeciego	282

Zakończenie	289
--------------------------	------------

Literatura	295
Komentarze	295
Monografie i inne opracowania	295
Artykuły w pracach zbiorowych	305
Artykuły w gazetach i czasopismach	314

Wstęp

Jednym z najtrudniejszych i budzących największe emocje tematów debat prowadzonych w państwach członkowskich i na forum instytucji Unii Europejskiej w pierwszych latach XXI wieku stała się sytuacja obywateli państw trzecich, w szczególności imigrantów ekonomicznych. W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy miejsce długo pozostających na pierwszym planie spraw azylowych zajęły imigracja zarobkowa oraz integracja przybyszów ze społeczeństwami przyjmującymi. Mimo że wiele zagadnień azylowych prawodawca wspólnotowy już uregulował, droga do osiągnięcia celów procesu integracji europejskiej w tym zakresie jest jeszcze długa. Cele te, służące stworzeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, są jednak jasne i znalazły odzwierciedlenie w przyjętych aktach prawa wspólnotowego. Nie można natomiast tego stwierdzenia odnieść do kwestii związanych z imigracją legalną. Walka z nielegalnymi imigrantami od dawna jednoczyła państwa członkowskie, lecz określenie wspólnych celów i środków ich realizacji w zakresie warunków przyjmowania i statusu obywateli państw trzecich pragnących legalnie pracować na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej jest nadal postrzegane jako zadanie niezmiernie trudne, co pokazała wznowiona z początkiem 2005 r. debata na ten temat. Na jej rozstrzygnięcie w postaci przyjętego aktu prawa wspólnotowego przyjdzie jeszcze zapewne długo poczekać. Prawodawca wspólnotowy ma już jednak pierwsze osiągnięcia pozwalające mówić o istnieniu wspólnotowego prawa imigracyjnego, którego zasadniczym elementem jest dyrektywa dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi.

Wszystko to sprawia, że sytuacja prawna obywateli państw trzecich w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest obecnie ciekawym i zasługującym na szczególną uwagę obszarem badawczym, gdyż na jego przykładzie można prześledzić rozwój prawa wspólnotowego w dziedzinach,

które zostały objęte procesem integracji europejskiej stosunkowo niedawno i wciąż podlegają dynamicznym zmianom. Mimo skromnych wcześniejszych doświadczeń ze współpracą dużej grupy państw europejskich w sprawach wizowych, azylowych i imigracyjnych, prawodawca wspólnotowy stanął przed koniecznością wydania przepisów, które ułatwiłyby państwom członkowskim rozwiązywanie wspólnych problemów i odpowiadanie na wspólne wyzwania ostatniej dekady XX wieku i pierwszych lat XXI wieku. Do wyzwań tych można zaliczyć zwiększony napływ obywateli państw trzecich poszukujących ochrony międzynarodowej i lepszych warunków życia w Unii Europejskiej, społeczne i ekonomiczne skutki starzenia się społeczeństw europejskich, powściągliwość państw członkowskich w reformowaniu narodowych rynków pracy, trudności z realizacją Strategii Lizbońskiej, która miała uczynić z Unii najdynamiczniej rozwijający się pod względem gospodarczym i najbardziej konkurencyjny region świata w 2010 r., a także coraz mniejszą przydatność dotychczasowych modeli integrowania przybyszów ze społeczeństwami przyjmującymi.

Szczegółowe polityki dotyczące statusu obywateli państw trzecich w państwach członkowskich Unii Europejskiej nabrały wspólnotowego charakteru dopiero z chwilą wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, czyli z dniem 1 maja 1999 r., i stanowią część szerszego zamierzenia integracyjnego, jakim jest stworzenie i rozwijanie w państwach członkowskich obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przyjmowanie przepisów wspólnotowych regulujących zagadnienia związane z pierwszym etapem kreowania tego obszaru miało przypaść na okres od 1 maja 1999 r. do 1 maja 2004 r. Jednak z uwagi na opóźnienia, jakie wystąpiły w procesie legislacyjnym, pierwszy etap tworzenia wspólnotowego prawa azylowego przedłużył się do dnia 1 grudnia 2005 r., kiedy przyjęto dyrektywę w sprawie minimalnych norm dotyczących nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich. Jednocześnie zatwierdzony przez Radę Europejską w dniu 5 listopada 2004 r. tzw. Program Haski rozpoczął drugi etap budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, obejmujący między innymi dalszy rozwój wspólnotowego prawa wizowego, azylowego i imigracyjnego.

Postanowienia Traktatu Amsterdamskiego dotyczące wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wynikały z doświadczeń płynących ze stosowania przepisów Traktatu z Maastricht, a także zmian politycznych, gospodarczych i społecznych, jakie zaszły w Europie w pierwszej połowie lat 90. XX wieku. Traktat Nicejski wprowadził jedynie niewielkie modyfi-

kacje w postanowieniach dotyczących wspólnotowych polityk wizowej, azylowej i imigracyjnej. Oczekiwania wobec Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy były więc duże, jednakże w obliczu trudności z jego ratyfikacją przez wszystkie państwa członkowskie należy podkreślić, iż ujął on w ramy prawa pierwotnego kwestie od dawna obecne w dyskursie politycznym i w działaniach legislacyjnych instytucji wspólnotowych. Dlatego też zasadniczym przedmiotem analizy powinny być najnowsze akty wspólnotowego prawa wtórnego, które odzwierciedlają wyznaczony przed kilkoma laty kierunek rozwoju współpracy na poziomie europejskim, jak również niemal kompleksowo regulują status wybranych grup obywateli państw trzecich wjeżdżających na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej i na nim przebywających.

W przypadku regulacji dotyczących statusu obywateli państw trzecich szczególnie widoczny jest wpływ prawa międzynarodowego publicznego, określającego ramy, w których musi poruszać się prawodawca wspólnotowy, by wydawane przez niego akty nie naruszały prawom międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich. Najlepszym przykładem jest Konwencja dotycząca statusu uchodźców, która stanowi punkt odniesienia dla każdego aktu wspólnotowego prawa azylowego. Porównanie norm prawa międzynarodowego i prawa wspólnotowego dotyczących cudzoziemców pozwala jednak dostrzec pewne różnice, między innymi w zakresie terminologii i istoty poszczególnych instytucji prawnych, co podkreśla specyfikę obu systemów. Każda z zasadniczych części niniejszych rozważań rozpoczyna się więc krótkim wprowadzeniem, w którym zostały wyjaśnione kluczowe pojęcia w świetle prawa międzynarodowego i wspólnotowego.

Pierwszy rozdział przybliży genezę i rozwój wspólnotowych polityk dotyczących obywateli państw trzecich; sięga do początków współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich, która do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego miała niemal wyłącznie charakter międzyrządowy, co opóźniało proces integracji w tej dziedzinie. Na obecną dynamikę zmian wpłynęła zatwierdzona w Amsterdamie reforma podstaw traktatowych, która umożliwiła formułowanie ambitnych celów politycznych i rozwijanie coraz bardziej kompleksowego i spójnego prawa wtórnego.

Zasadam dopuszczania obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej oraz prawom i obowiązkom związanym z pobytem krótkoterminowym na tym terytorium został poświęcony rozdział drugi. Samo zagadnienie dopuszczania cudzoziemców na teryto-

rium państwa omówiono z punktu widzenia teorii prawa międzynarodowego. Natomiast zasady i warunki dopuszczania obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej wynikają z Konwencji wykonawczej Schengen, stanowiącej obecnie jeden z elementów dorobku prawnego Unii i systematycznie uzupełnianej aktami prawa wspólnotowego dotyczącymi dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu krótkoterminowego. Status obywatela państwa trzeciego podczas pobytu na terytorium państw członkowskich, nieprzekraczającego trzech miesięcy, nie stał się dotąd przedmiotem rozbudowanej regulacji wspólnotowej, gdyż swobodę poruszania się takich osób zagwarantowano już w umowach z Schengen, przewidujących jednocześnie określone obowiązki do spełnienia.

Rozdział trzeci dotyczy statusu osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Pierwszą kwestią wiążącą się z sytuacją prawną i faktyczną takich osób jest wybór państwa członkowskiego właściwego do rozpatrzenia wniosku o ochronę międzynarodową. Wybór następuje na podstawie kryteriów wskazanych w prawie wspólnotowym. Drugim zagadnieniem poddanym analizie są wspólne minimalne standardy określające warunki przyjmowania osób ubiegających się o ochronę. Trzecim elementem wpływającym na sytuację osób poszukujących ochrony międzynarodowej w Unii Europejskiej są wspólnotowe normy proceduralne, które współkształtują krajowe postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy.

W kolejnym rozdziale przedstawiono sytuację prawną uchodźców i osób korzystających z innych form ochrony w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Rozważania rozpoczęto jednak od omówienia wspólnych kryteriów kwalifikowania obywateli państw trzecich jako uchodźców lub jako osoby z innych przyczyn potrzebujące ochrony międzynarodowej. Obecnie na gruncie prawa wspólnotowego można mówić o trzech formach ochrony: statusie uchodźcy, ochronie subsydiarnej oraz ochronie tymczasowej, dzięki czemu europejski system azylowy obejmuje różne grupy obywateli państw trzecich, również tych, którzy nie mogą być uznani za uchodźców, lecz potrzebują ochrony międzynarodowej i powinni korzystać z jej dodatkowych form. Tym samym system ten wypełnia istniejące w prawie międzynarodowym luki, których skutki były szczególnie dotkliwe w państwach członkowskich Unii, przyjmujących znaczącą liczbę wszystkich osób zmuszonych opuścić swój kraj pochodzenia lub pobytu.

Ostatni rozdział został poświęcony statusowi imigrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Regulacje wspólnotowe dotyczące

tej kategorii obywateli państw trzecich wciąż nie są jednak pełne, gdyż nie określają warunków wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich osób, których celem jest podjęcie pracy najemnej bądź prowadzenie samodzielnej działalności zarobkowej — a zatem największej grupy imigrantów. Znaczącym krokiem w rozwoju wspólnotowego prawa imigracyjnego jest określenie statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich.

Z uwagi na dynamiczny rozwój wspólnotowego prawa wizowego, azylowego i imigracyjnego oraz fakt, że najważniejsze jego akty pochodzą z trzech ostatnich lat, a nawet z kilku ostatnich miesięcy, problematyka poruszona w niniejszej rozprawie jest nowa i nie poświęcono jej jeszcze wielu opracowań naukowych, zwłaszcza w Polsce. Dominują publikacje dotyczące początków kształtowania się polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, przede wszystkim obcojęzyczne. Najnowsze zmiany w prawie wspólnotowym poddano analizie we wciąż jeszcze bardzo nielicznych artykułach zamieszczonych w czasopismach naukowych oraz materiałach roboczych instytucji badawczych, głównie zagranicznych. W Polsce — w przeciwieństwie do „starych” państw członkowskich — tworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii nie budzi dostatecznego zainteresowania badaczy, dlatego publikacje na ten temat są rzadkie. Niniejsza rozprawa jest pierwszym opracowaniem kompleksowo ujmującym status różnych kategorii obywateli państw trzecich, przebywających na terytorium państw członkowskich Unii, z punktu widzenia prawa wspólnotowego.

Podstawą analizy są normy tego prawa, jak również normy prawa międzynarodowego, do których odwołują się akty prawa wspólnotowego. W wyjątkowych przypadkach w celu ukazania wpływu prawa wspólnotowego na narodowe porządki prawne lub wpływu rozwiązań przyjętych w ustawodawstwach krajowych na ostateczny kształt nowych wspólnotowych instytucji prawnych uwzględniono normy krajowe. Należy żałować, że dopełnieniem podstaw analizy nie może być orzecznictwo sądów wspólnotowych, na które przyjdzie zapewne długo poczekać, gdyż termin transpozycji kilku dyrektyw jeszcze nie upłynął, a inne akty wspólnotowe i akty krajowe o charakterze implementującym są stosowane od niedawna. Wydane dotychczas orzeczenia odnoszą się do prezentowanej problematyki w niewielkim zakresie; wynika to również z ograniczonych przez długi czas kompetencji sądów wspólnotowych w tej dziedzinie.

Rozprawa odzwierciedla stan prawny na dzień 1 czerwca 2007 r.

Rozdział 1

Geneza i rozwój wspólnotowych polityk dotyczących obywateli państw trzecich

Początki współpracy późniejszych państw członkowskich Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych sięgają końca XIX w.¹ O intensyfikacji i instytucjonalizacji tej współpracy na szerszą skalę można wszakże mówić dopiero od połowy XX w. Od tego czasu europejska współpraca międzyrządowa poświęcona tej właśnie problematyce rozwijała się na poziomie bilateralnym (brytyjsko–irlandzkim² czy francusko–niemieckim³), subregionalnym (w gronie państw nordyckich⁴

¹ Por. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVI do Tampere* (w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. F. Jasińskiego i K. Smoter, Warszawa 2005, s. 7.

² Najbardziej znaczącym efektem tej współpracy jest Brytyjsko–Irlandzki Wspólny Obszar Podróżowania, istniejący od 1922 r.

³ Najdonioślejszym rezultatem współpracy francusko–niemieckiej w kontekście późniejszej współpracy wielostronnej państw członkowskich Wspólnot Europejskich była umowa o stopniowym znoszeniu kontroli granicznych na granicy między obydwojma państwami, zawarta 13 lipca 1984 r. w Saarbrücken. Umowa ta dała początek systemowi Schengen, gdyż określonymi w niej zasadami kontroli granicznej obejmowano stopniowo kolejne państwa europejskie. Innym przykładem współpracy francusko–niemieckiej jest porozumienie ministrów spraw wewnętrznych w sprawie rozwoju współpracy policyjnej.

⁴ Współpraca państw nordyckich zaowocowała powstaniem Nordyckiej Unii Paszportowej, ustanowionej na mocy Konwencji w sprawie zniesienia kontroli paszportowej na wewnętrznych granicach państw nordyckich, podpisanej w Kopenhadze 12 lipca 1957 r. (weszła w życie 1 maja 1958 r.). Innym przejawem tej współpracy są dwie konwencje dotyczące współpracy sądowej: Konwencja w sprawie uznawania wyroków sądów państw nordyckich (1948) oraz Konwencja o daleko idącej pomocy prawnej przy ściganiu i ekstradycji (1958). Szerzej na ten temat zob.: L.B. Larsen, *Schengen, the Third Pillar and Nordic Cooperation* (w: *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, M. den Boer (ed.), Maastricht 1997, s. 17 i n.; A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 8 oraz Z.M. Doliwa–Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 2000, s. 344.

czy państw Beneluksu⁵), regionalnym (w ramach Rady Europy⁶) i międzynarodowym (przy wykorzystaniu Interpolu⁷ i Organizacji Narodów Zjednoczonych⁸). Historia współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jako jednego z obszarów integracji w ramach Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej jest natomiast stosunkowo krótka. Stwierdzenie to odnosi się w szczególności do polityk dotyczących obywateli państw trzecich, które przedmiotem wspólnych przedsięwzięć podejmowanych w ramach instytucjonalnych Unii są od zaledwie kilkunastu lat.

Aczkolwiek Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą już w 1957 r. przewidywał swobodę poruszania się osób wewnątrz Wspólnoty, jednak nie towarzyszyły temu żadne działania w zakresie ochrony granic zewnętrznych, regulacji wizowych czy kontroli napływu osób poszukujących azylu i imigrantów. Termin „swoboda poruszania się osób” był początkowo rozpatrywany wyłącznie na płaszczyźnie ekonomicznej i do-

⁵ Belgia, Holandia i Luksemburg zawarły między sobą 11 kwietnia 1960 r. Konwencję w sprawie przeniesienia kontroli wjazdu i wyjazdu na zewnętrzne granice terytorium Beneluksu, która weszła w życie 1 lipca 1960 r. Równie duże znaczenie i pionierski charakter miał Traktat o ekstradycji i wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 27 czerwca 1962 r., przewidujący rozwiązania z zakresu współpracy policyjnej spopularyzowane dopiero przez układ z Schengen. Szerzej na ten temat zob. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 8 i n.

⁶ Konwencje Rady Europy dotyczące zagadnień z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych stanowiły — jak pisze J. Garstka — przez 40 lat XX w. prawny fundament prowadzenia współpracy w sprawach karnych między członkami Unii, a w sensie formalno-prawnym nadal nim są, gdyż wszystkie instrumenty prawne Unii dotyczące zakresu przedmiotowego tych konwencji powołują się na zawarte w nich przepisy umożliwiający wprowadzanie rozwiązań ułatwiających współpracę (J. Garstka, *Współpraca w sprawach karnych (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 342). Podobną uwagę można sformułować odnośnie do współpracy sądowej w sprawach cywilnych (por. T. Darkowski, D. Jasińska, *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 300). Na ten temat zob. także np. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 8 oraz A. Florczak, *Rada Europy (w:) Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota — mechanizmy działania — zasięg*, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 289. Rada Europy zapewnia nie tylko ramy prawne, ale i instytucjonalne współpracy międzyrządowej w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, czego przykładem jest Grupa Pampidou; na jej temat zob. np. P. Rakowski, *Współpraca policyjna i narkotykowa (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 220.

⁷ Na temat współpracy państw w ramach Interpolu zob. np. B. Bolechów, *Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnych — Interpol (w:) Organizacje w stosunkach międzynarodowych...*, s. 386 i n. Zob. także J. Sturm, *Schengen — Europol — Interpol. Konkurrenz oder Partnerschaft?*, „Kriminalistik” 1997, nr 2, s. 103.

⁸ Na temat samej Organizacji Narodów Zjednoczonych zob. np. A. Nowak, *Organizacja Narodów Zjednoczonych (w:) Organizacje w stosunkach międzynarodowych...*, s. 82 i n. Natomiast na temat dziedzin współpracy będących przedmiotem zainteresowania zarówno Unii Europejskiej, jak i ONZ, a także na temat działań podejmowanych przez obie organizacje i pozostających ze sobą w związku zob. np. F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 229 i n.

tyczył jedynie pracowników⁹. Z jednej strony umacniało się przekonanie, że należy rozszerzyć krąg osób korzystających z tej swobody, z drugiej zaś narastały negatywne zjawiska, jak np. przestępczość zorganizowana, handel narkotykami, nielegalna imigracja czy terroryzm. Konsekwencją tego stanu rzeczy było podjęcie przez państwa członkowskie Wspólnot w latach 70. starań na rzecz rozwinięcia praktycznej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych¹⁰, w powiązaniu z planami utworzenia unii politycznej jako kolejnego etapu integracji europejskiej, w tym unii paszportowej, której dopełnieniem miało być zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych¹¹.

1.1. Narodziny współpracy państw członkowskich Wspólnot Europejskich w sprawach wizowych, azylowych i imigracyjnych

Pierwsze podstawy prawne¹² i formy instytucjonalne¹³ współdziałania państw członkowskich Wspólnot Europejskich w dziedzinie wymiaru

⁹ Por. W. Kałamarz, *Swobodny przepływ osób i polityka wizowa (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 107 i n.

¹⁰ *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, strony internetowe Unii Europejskiej, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/133022.htm>.

¹¹ Szerzej na ten temat zob. A. Gruszcak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 14; H. Taschner, *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską (w:) Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, redakcja naukowa J. Beczała, Łódź 1998, s. 27; D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej. Część druga: Prawo gospodarcze*, Toruń 1998, s. 110 i n.; J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998, s. 27; K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998, s. 50 i n.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 51 i n.; R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 12 i n.

¹² Za pierwszy akt prawny dotyczący współpracy między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych uważa się Konwencję o wzajemnej pomocy administracji celnych, podpisaną 7 września 1967 r. w Neapolu (tzw. I Konwencja neapolitańska). Szerzej na ten temat zob. S. Barkowski, F. Jasiński, *Współpraca celna w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 186 i n.

¹³ W 1975 r. powstała pierwsza z tzw. grup TREVI. Terminy zaczerpnięte z języka francuskiego, jakie wybrano na określenie przedmiotu działalności grupy (*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*), wskazują, że nazwa rzymskiej fontanny stała się *a posteriori* akronimem pochodzącym od wyrazów: terroryzm, radykalizm, ekstremizm i przemoc międzynarodowa. Na temat genezy i nazwy grupy nie ma jednak wśród autorów jednomyślności. W przypadku struktury TREVI zwraca uwagę ogromna różnorodność nazw, dat i numeracji podawanych na stronach internetowych samej Unii Europejskiej oraz w literaturze przedmiotu. Rozbieżność ta ma niekiedy

sprawiedliwości i spraw wewnętrznych nie dotyczyły spraw wizowych, azylowych czy migracyjnych. Jednakże począwszy od 1975 r. stopniowo rozwijała się na poziomie rządów i poza ramami prawno-instytucjonalnymi Wspólnot współpraca policyjna i sądowa, która z czasem objęła także zagadnienia związane z nielegalną imigracją, a następnie współpraca w dziedzinie imigracji i azylu, wykraczająca już swym zakresem przedmiotowym poza kwestie odnoszące się do działań organów ścigania i sądów w kontekście zwalczania przestępczości transgranicznej.

Zgłoszona na posiedzeniu Rady Europejskiej w Paryżu w grudniu 1974 r. inicjatywa dotycząca wprowadzenia unii paszportowej między państwami członkowskimi Wspólnot nie została zrealizowana na skutek braku woli politycznej ich reprezentantów¹⁴. Niemal dziesięć lat później, podczas spotkania Rady Europejskiej w Fontainebleau w czerwcu 1984 r., szefowie państw i rządów zgodnie opowiedzieli się za zniesieniem kontroli osób i towarów przekraczających granice wewnętrzne, jednakże w ślad za tym nie poszły żadne dalsze decyzje ani konkretne działania. W wyniku towarzyszących spotkaniu dwustronnych uzgodnień między prezydentem Francji F. Mitterandem i kanclerzem Niemiec H. Kohlem w dniu 13 lipca 1984 r. w Saarbrücken podpisano francusko-niemieckie porozumienie w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na granicy między tymi dwoma państwami¹⁵. Ustanowiony w ten sposób nowy model współpracy spotkał się wkrótce z zainteresowaniem członków Unii Gospodarczej Beneluxu i w dniu 14 czerwca 1985 r. pięć państw (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg i Niemcy) zawarło Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach¹⁶.

miejsce w tekstach składających się na jedną pracę zbiorową, co wydaje się szczególnie rażącym niedopatrzaniem. Częściowym uzasadnieniem tej sytuacji mogą być trudności w dotarciu do ściślejszych informacji, gdyż współpraca państw członkowskich sprzed trzydziestu lat miała charakter nieformalny i w dużej mierze tajny. Por. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 11 i n.; P. Rakowski, *Współpraca policyjna...*, s. 203 i n.; F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną...*, s. 230. Szerzej na temat struktury TREVI zob. J. Peek, *International Police Cooperation within Justified Political and Juridical Framework: Five Theses on TREVI* (w:) *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in The Fields of Justice and Home Affairs*, J. Monar, R. Morgan (eds.), Brussels 1994, s. 201.

¹⁴ Zob. A. Graś, *Porozumienia z Schengen — geneza i stan obecny* (w:) *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001, s. 13.

¹⁵ A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 15 oraz R. Rybicki, *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen* (w:) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 167 i n.

¹⁶ Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. WE L 239 z 22 września 2000 r., s. 13).

Układ ten przewidywał krótko- i długoterminowe środki realizacji głównego celu. Wśród tych pierwszych znalazło się dążenie do zbliżenia narodowych polityk wizowych, w najkrótszym możliwym czasie, w celu uniknięcia niekorzystnych konsekwencji w zakresie imigracji i bezpieczeństwa, wywołanych złagodzeniem kontroli na wspólnych granicach. Państwa–strony miały — w miarę możliwości — podjąć do dnia 1 stycznia 1986 r. niezbędne kroki w celu stosowania własnych procedur wydawania wiz i wjazdu na ich terytorium, uwzględniających konieczność zapewnienia ochrony całości terytorium pięciu państw przed nielegalną imigracją oraz innymi działaniami mogącymi zagrozić bezpieczeństwu¹⁷. Państwa zobowiązały się również do wzmocnienia współpracy między organami celnymi i policyjnymi w zakresie zwalczania przestępczości, w tym w szczególności nielegalnego wjazdu i pobytu osób¹⁸. W ramach środków długoterminowych państwa–strony miały zmierzać do zniesienia kontroli na wspólnych granicach i przesunięcia ich na granice zewnętrzne, podejmując dodatkowe działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zapobiegania nielegalnej imigracji obywateli państw niebędących członkami Wspólnot Europejskich. Układ nałożył ponadto na państwa–strony obowiązek harmonizacji polityk wizowych i warunków wjazdu na ich terytorium oraz niektórych aspektów sytuacji prawnej obywateli państw nienależących do Wspólnot Europejskich¹⁹.

Za kamień milowy na polu współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych uznawany bywa Jednolity Akt Europejski z 1986 r. Na mocy jego postanowień do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą włączono art. 8a (obecnie art. 14 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), przewidujący stworzenie w ramach Wspólnoty do dnia 31 grudnia 1992 r. rynku wewnętrznego, oparte go na swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału²⁰. Swoboda poruszania się pracowników (oraz członków ich rodzin), obejmująca prawo do pobytu w innym państwie członkowskim, została w ten sposób w znacznym stopniu urzeczywistniona. O wiele trudniejszym zadaniem — z uwagi na sprzeciw niektórych państw członkowskich²¹ — okazało się natomiast wprowadzenie w życie ogólnej swobody poruszania się obywateli państw

¹⁷ Art. 7 układu.

¹⁸ Art. 9 układu.

¹⁹ Art. 17 i 20 układu.

²⁰ Por. Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 64.

²¹ Przede wszystkim Wielkiej Brytanii i Irlandii.

członkowskich Wspólnot i obywateli państw trzecich, której warunkiem było zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych. Punktem spornym była zwłaszcza definicja terminu „osoba”, zawartego w art. 8a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Spory prowadziły do trudności z ustaleniem zakresu podmiotowego zasady swobodnego przemieszczania się osób, gdyż nie było jasne, czy ma ona odnosić się jedynie do obywateli państw członkowskich Wspólnot czy też również do obywateli państw trzecich²². Jednocześnie panowała jednak zgoda co do tego, że swobodę poruszania się w ramach Wspólnoty należałoby zrównoważyć wzmocnieniem kontroli na granicach zewnętrznych oraz sformułowaniem założeń europejskiej polityki azylowej i imigracyjnej²³.

Jedną z konsekwencji podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego i przygotowań do realizacji wynikających z niego zadań było powołanie do życia nowych grup roboczych, w tym w październiku 1986 r. Grupy *ad hoc* ds. Imigracji, działającej — jak inne podobne gremia — poza systemem instytucjonalnym Wspólnot, jednak mającej w swym składzie obserwatora Komisji²⁴. Grupa ta opracowała projekt Konwencji w sprawie określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich, która została podpisana 15 czerwca 1990 r. w Dublinie, weszła zaś w życie 1 września 1997 r.²⁵, a także projekt Konwencji w sprawie przekraczania granic wewnętrznych. W przypadku drugiego z wymienionych projektów ministrowie spraw wewnętrznych nie osiągnęli porozumienia co do terytorialnego zakresu stosowania Konwencji z powodu brytyjsko-hispańskiego sporu o Gibraltars²⁶, dalsze prace legislacyjne zostały więc wstrzymane²⁷.

Na uwagę zasługują także dokonania kolejnej grupy, utworzonej w 1988 r. i odpowiadającej za koordynację działań podejmowanych przez wcześniej powstałe gremia, tj. Grupy Koordynatorów ds. Przepływu Osób (tzw. Grupy Rodos). Jak wskazuje nazwa tej struktury, zajmowała się ona za-

²² Szerzej na ten temat zob. H.C. Taschner, *Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz Traktat o Unii Europejskiej: ramy prawne* (w:) *Układ z Schengen...*, s. 17 oraz S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Harlow 2000, s. 64 i n. Por. także R. Rybicki, *Ochrona granic zewnętrznych...*, s. 174.

²³ *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit...*

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Dz. Urz. WE C 254 z 19 czerwca 1997 r., s. 1.

²⁶ Konsekwencją sporu między Wielką Brytanią a Hiszpanią o przynależność Gibraltaru była niemożność ustalenia przebiegu granicy zewnętrznej Unii w tej części Półwyspu Iberyjskiego — granicę tę można było widzieć między Gibraltarem a Hiszpanią albo za Gibraltarem, w zależności od stanowiska zajmowanego w sporze.

²⁷ A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 17.

gadnieniami związanymi z likwidacją kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Prowadzone w jej ramach prace zaowocowały przedstawieniem w 1989 r. Dokumentu z La Palma, zawierającego plan działań poprzedzających zniesienie kontroli granicznych wewnątrz Wspólnoty; działania te obejmowały również harmonizację narodowych polityk wizowych i azylowych²⁸.

Kolejnym krokiem na drodze do rozszerzenia i pogłębienia współpracy międzyrządowej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych było podpisanie 19 czerwca 1990 r. Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen²⁹, która weszła w życie w 1993 r., lecz nie była stosowana przez wszystkich członków Grupy Schengen aż do 26 marca 1995 r. Nawet zresztą po tym dniu Francja utrzymywała kontrole graniczne osób poruszających się między jej terytorium a terytorium innych państw Grupy Schengen³⁰. Mimo wszystko jednak znaczenie tego aktu dla rozwoju dalszej współpracy w ramach Wspólnot Europejskich było ogromne. Podobnie jak porozumienie z Saarbrücken i układ z 1985 r., Konwencja wykonawcza dotyczyła nie tylko obywateli państw–stron, lecz także obywateli wszystkich państw członkowskich Wspólnot, a za cudzoziemca uznawała „każdą osobę inną niż obywatel państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich”³¹. Swoboda przepływu osób wewnątrz Grupy Schengen objęła przy tym zarówno obywateli państw członkowskich Wspólnot, jak i cudzoziemców. W Konwencji wykonawczej znalazły się przepisy odnoszące się do: zniesienia kontroli osób na granicach wewnętrznych, zasad przekraczania granic zewnętrznych, wiz krótko- i długoterminowych, zasad regulujących przemieszczanie się cudzoziemców, dokumentów pobytowych oraz wpisów dla celów odmowy wjazdu, właściwości w sprawach dotyczących udzielenia azylu, współpracy policyjnej, wzajemnej pomocy w sprawach karnych, stosowania zasady *ne bis in idem*, ekstradycji, przekazywania wykonania wyroków karnych, środków odurzających, broni i amunicji, Systemu Informacyjnego Schengen, ochrony i bezpieczeństwa danych osobowych, transportu i przepływu towarów.

²⁸ Szerzej na ten temat zob. W. de Lobkowicz, *Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration — from the Single European Act to Maastricht* (w:) *The Third Pillar...*, s. 107 i n.

²⁹ Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. WE L 239 z 22 września 2000 r., s. 19).

³⁰ J. Apap, A. Tchorbadjijska, *What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU's External Borders*, CEPS Working Document No. 210, October 2004, s. 3.

³¹ Art. 1 Konwencji wykonawczej.

Współpraca tylko między niektórymi państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich przynosiła pozytywne efekty, choć nie przebiegała tak sprawnie i nie posuwała się naprzód tak szybko, jak oczekiwano. Więcej trudności napotykała współpraca w gronie wszystkich ówczesnych członków Wspólnot. Duże problemy sprawiała bowiem koordynacja działań różnych grup roboczych. Było to wynikiem rosnącej nieprzejrzyistości ich struktury i braku jednolitych wytycznych politycznych³². Ponadto, z powodu szczególnego charakteru współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, uchwalane w jej ramach środki nie mogły być poddawane kontroli Parlamentu Europejskiego ani parlamentów poszczególnych państw członkowskich. Wykorzystywane instrumenty nie wykraczały poza katalog tradycyjnych środków współpracy międzyrządowej, gdyż ograniczano się do zawierania umów międzynarodowych oraz opracowywania rezolucji, konkluzji i zaleceń, czyli dokumentów o charakterze niewiążącym. Z myślą o efektywniejszym realizowaniu współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz zagwarantowaniu silniejszej kontroli demokratycznej wysunięto zatem postulat włączenia grup roboczych w jednolite ramy prawno-instytucjonalne Wspólnot Europejskich. Stało się to możliwe dopiero z chwilą przyjęcia Traktatu o Unii Europejskiej, zawierającego odpowiednie przepisy z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Istniejące wówczas gremia zostały zintegrowane z kompleksową strukturą³³ składającą się z grup roboczych, grup sterujących, Komitetu Koordynacyjnego, powołanego na mocy ówczesnego art. K.4 (obecnie art. 36) Traktatu o Unii Europejskiej, Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych³⁴.

Poza ramami Unii Europejskiej wciąż jednak pozostawał system ustanowiony na podstawie Układu i Konwencji wykonawczej z Schengen, gdyż nie wszystkie państwa członkowskie akceptowały jego cele. Obok Danii, powołującej się na swe zobowiązania międzynarodowe, przystąpienia do wspomnianych umów konsekwentnie odmawiały Irlandia i Wielka Bryta-

³² J. Monar, *Die Bereiche Inneres und Justiz im Prozeß der Integration* (w:) R. Hrbek (Hrsg.), *Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997*, s. 242.

³³ Na temat powstałej w wyniku reformy z Maastricht struktury instytucjonalnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zob. J. Menkes, *Od współpracy policyjnej do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 63 i n.; A. Gruszczyk, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002, s. 13 i n.

³⁴ *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit...*

nia. W przypadku dwóch ostatnich państw argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem miał być fakt, iż są to państwa wyspiarskie, a zatem kontrola granic zewnętrznych jest równoznaczna z kontrolą granic wewnętrznych (granic z innymi państwami członkowskimi Wspólnot), z czego wyprowadzono wniosek, że położenie geograficzne Irlandii i Wielkiej Brytanii uniemożliwia przewidziane w umowach z Schengen wyeliminowanie kontroli na granicach wewnętrznych. W innych państwach źródeł takiego stanowiska doszukiwano się w „mentalności wyspiarskiej” i postrzegano je jako zagrożenie dla pełnego urzeczywistnienia zasady swobodnego przepływu osób jako jednego z fundamentów wspólnotowego rynku wewnętrznego³⁵.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Maastricht (9 i 10 grudnia 1991 r.) zakończyło dwie równoległe przebiegające Konferencje Międzyrządowe, z których pierwsza dotyczyła Unii Politycznej, druga zaś — Unii Gospodarczej i Walutowej. W trakcie obrad przedstawiciele państw członkowskich Wspólnot Europejskich osiągnęli porozumienie w sprawie projektu Traktatu o Unii Europejskiej, opierającego się na propozycjach dotyczących Unii Politycznej oraz projektu Traktatu o Unii Gospodarczej i Walutowej. Rada Europejska zapowiedziała, że niezbędne opracowanie prawne i językowe oraz zharmonizowanie postanowień ujętych w uzgodnionych projektach zostanie zakończone w takim terminie, by podpisanie nowego Traktatu mogło nastąpić na początku lutego 1992 r.³⁶ Zgodnie z zapowiedzią Traktat o Unii Europejskiej został podpisany w dniu 7 lutego 1992 r. Przyjęcie tego aktu miało przełomowe znaczenie dla rozwoju współpracy w dziedzinach dotyczących obywateli państw trzecich, gdyż dostarczyło wyraźnych pod-

³⁵ R. McMahon, *Maastricht's Third Pillar: Load-Bearing or Purely Decorative?*, „Legal Issues of European Integration” 1995, nr 1, s. 53 i n. Nie należy wszakże zapominać, iż współpraca oparta na modelu Schengen napotykała liczne przeszkody nie tylko z powodu stanowiska państw odmawiających przystąpienia do niej. Wejście w życie ustaleń z Schengen opóźniały spory między pozostałymi państwami członkowskimi, dotyczące takich kwestii, jak: transgraniczny pościg policyjny, zasady nabywania i posiadania broni, polityka antynarkotykowa oraz ochrona danych osobowych w związku z przewidywanym utworzeniem Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Nie bez znaczenia były również techniczne problemy z uruchomieniem tego ostatniego. Sprawily one, że otwarcie granic w ramach obszaru Schengen w dniu 1 lipca 1995 r. odbyło się bez udziału Włoch i Grecji, gdyż państwa te nie zdołały przygotować się do stosowania przepisów dotyczących bazy danych SIS. Słusznie zatem podkreślano, że dwa i pół roku po upływie terminu ustanowienia rynku wewnętrznego i dziesięć lat po zawarciu pierwszej umowy z Schengen swoboda przepływu osób została wprowadzona jedynie w siedmiu z piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej (F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s. 384).

³⁶ *Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs vom 9. und 10. Dezember 1991 in Maastricht* („Europa-Archiv” 1992, Folge 3, s. D 91 i n.).

staw prawnych i solidnych ram instytucjonalnych dla wspólnych działań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych³⁷.

Traktat o Unii Europejskiej, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r., był rezultatem kompromisu zawartego między państwami dążącymi do rozszerzenia zakresu integracji na poziomie ponadnarodowym oraz tymi, które opowiadały się za współpracą o charakterze międzyrządowym. Odzwierciedleniem owego kompromisu była zarówno specyficzna budowa samego traktatu, jak i stworzona na jego podstawie oryginalna trójfilarowa struktura Unii Europejskiej, określana niekiedy mianem „konstrukcji świątyni”³⁸.

Z preambuły Traktatu wynikało, że jednym z powodów ustanowienia Unii Europejskiej było pragnienie umożliwienia swobodnego przepływu osób z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa narodom państw członkowskich przez międzyrządową współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych³⁹. W tytule pierwszym, zawierającym postanowienia wspólne, zostały sformułowane w art. B⁴⁰ cele Unii, do których zaliczono rozwijanie bliskiej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Inne postanowienia o charakterze ogólnym przewidywały dla całej Unii — a zatem i dla jej filaru trzeciego — jednolite ramy instytucjonalne, zapewniające konsekwencję i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia celów traktatowych, z jednoczesnym poszanowaniem i wykorzystywaniem dorobku Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, przemianowanej na Wspólnotę Europejską⁴¹.

Przepisy szczegółowe dotyczące współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych znalazły się w tytule szóstym Traktatu. Nie zawarto tam jednak ogólnej definicji ani opisu mającego cha-

³⁷ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 67.

³⁸ O. Schmuck, *Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union. Fortschritt und Ausdifferenzierung der Europäischen Einigung*, „Europa-Archiv” 1992, Folge 4, s. 99. Szerzej na temat ścierania się dwóch odmiennych stanowisk w sprawie ukształtowania Unii Europejskiej oraz przyjętego ostatecznie rozwiązania, które określane bywa mianem „struktury hybrydalnej”, zob. np. R. Dehousse, *From Community to Union* (w:) *Europe After Maastricht. An Ever Closer Union*, edited by R. Dehousse, München 1994, s. 6 i n.

³⁹ *Dokumenty europejskie*, t. I, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1996, s. 296.

⁴⁰ W tej części rozważań, przedstawiającej zarys historii współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zostały zachowane pierwotne oznaczenia dotyczących jej artykułów Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, przyjęte w Maastricht i obowiązujące do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego.

⁴¹ Art. C zdanie 1 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji z Maastricht.

rakter klauzuli generalnej w odniesieniu do dziedzin z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁴². Posłużono się metodą wyliczenia, stwierdzając jedynie, że państwa członkowskie traktują jako obszary wspólnego zainteresowania między innymi:

- politykę azylową⁴³;
- zasady przekraczania zewnętrznych granic państwowych i sprawowania nad nimi kontroli;
- politykę dotyczącą imigracji i sytuacji prawnej obywateli państw trzecich, obejmującą: zasady wjazdu i poruszania się obywateli państw trzecich po terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, zasady pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym zasady łączenia rodzin i zatrudniania cudzoziemców, jak również zwalczanie nielegalnej imigracji, nielegalnego pobytu i nielegalnej pracy obywateli państw trzecich⁴⁴.

⁴² P.-Ch. Müller–Graff, *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres — Funktion, Ausgestaltung und Entwicklungsoptionen des dritten Pfeilers der Europäischen Union* (w:) *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union*, P.-Ch. Müller–Graff (Hrsg.), Baden–Baden 1996, s. 14; P.-Ch. Müller–Graff, *The Legal Bases of the Third Pillar and Its Position in the Framework of the Union Treaty* (w:) *The Third Pillar...*, s. 21.

⁴³ Na temat początków polityki azylowej UE zob.: H.P.A. Nawijn, *Asylpolitik in Europa — Eine politische Analyse* (w:) *Wege zur europäischen Rechtsgemeinschaft*, M. Knoche (Hrsg.), Koblenz 1988; A. Bleckmann, *Verfassungsrechtliche Probleme einer Beschränkung des Asylrechts. Zur Notwendigkeit der Harmonisierung des Asylrechts im Zuge des Europäischen Einigungsprozesses*, Köln–Berlin–Bonn–München 1992; R. von Arnim, *Asylrecht in der Europäischen Gemeinschaft vor und nach 1993* (w:) *Asylrecht im Binnenmarkt. Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl*, K. Lörcher, Ch. Schumacher (Hrsg.), Baden–Baden 1989; K. Hailbronner, *Perspectives of a Harmonization of the Law of Asylum after the Maastricht Summit*, „Common Market Law Review” 1992, vol. 29; K.P. Nanz, *The Harmonization of Asylum and Immigration Legislation within the Third Pillar of the Union Treaty — A Stocktaking* (w:) *The Third Pillar...*; W. Braun, *Asylpolitik in der Europäischen Union* (w:) *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz...*; R. Wallace, *Refugee and Asylum: a Community Perspective*, London–Dublin–Edinburgh 1996; J. van Selm–Thorburn, *Refugee Protection in Europe. Lessons of the Yugoslav Crisis*, The Hague–Boston–London 1998; O. Reermann, *Lastenteilung und zeitweilige Aufnahme* (w:) *Von Schengen nach Amsterdam. Auf dem Weg zu einem europäischen Einwanderungs — und Asylrecht*, K. Hailbronner, P. Weil (Hrsg.), Köln 1999; K. Strąk, *Polityka azylowa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 1.

⁴⁴ *Dokumenty europejskie*, t. I, s. 306. Na temat początków polityki imigracyjnej UE zob.: D. O’Keeffe, *The Emergence of a European Immigration Policy*, „European Law Review” 1995, vol. 20; S. Peers, *Undercutting Integration: Developments in Union Policy on Third–Country Nationals*, „European Law Review” 1997, vol. 22; S. Peers, *Building Fortress Europe: The Development of EU Migration Law*, „Common Market Law Review” 1998, vol. 35; J. Widgren, *The European Union and the Need For a Repatriation Policy* (w:) *Von Schengen nach Amsterdam...*; K. Hailbronner, *European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty*, „Common Market Law Review” 1998, vol. 35; F.S. Hakura, *The External EU Immigration Policy: The Need to Move beyond the Orthodoxy*, „European Foreign Affairs Review” 1998, vol. 3; J.L. De Brouwer, *Some Thoughts of the Commission on Future Migration and Asylum Policy in the Framework of the Treaty of Amsterdam* (w:) *Europäische Migrationspolitik*, Band 1, Beiträge zur

Ustalane w ramach polityki wizowej reguły postępowania wobec obywateli państw trzecich, którzy zamierzają wjechać na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, wiążą się z zasadami przekraczania granic zewnętrznych. Zasady te zostały objęte współpracą opartą na tytule szóstym Traktatu z Maastricht. W odniesieniu jednak do samych spraw wizowych przyjęto częściowo rozwiązanie odmienne, poddając niektóre z nich metodzie wspólnotowej⁴⁵. Do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzono bowiem art. 100c, zgodnie z którym Rada, działając jednomyślnie (od dnia 1 stycznia 1996 r. większością kwalifikowaną), na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim miała wskazywać państwa trzecie, których obywatele podlegaliby obowiązkowi posiadania wize przy przekraczaniu granic zewnętrznych. W wypadku wyjątkowej sytuacji w państwie trzecim, grożącej nagłym napływem jego obywateli do Wspólnoty, Rada mogła wprowadzić, większością kwalifikowaną i na zalecenie Komisji, obowiązek wizowy dla obywateli tego państwa na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Ustanowiony w ten sposób obowiązek wizowy Rada mogła rozszerzyć, podejmując uchwałę jednomyślnie (od dnia 1 stycznia 1996 r. większością kwalifikowaną), na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Ponadto, także na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, do dnia 1 stycznia 1996 r. Rada miała podjąć kroki służące wprowadzeniu jednolitego wzoru wiz⁴⁶ we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Dalej zaś w art. 100c znalazło się stwierdzenie, że dotyczące spraw wizowych postanowienia konwencji obowiązujących między państwami członkowskimi pozostaną w mocy jedynie do chwili wydania odpowiednich dyrektyw wspólnotowych lub zastosowania innych środków opierających się na tym artykule⁴⁷.

Analyse der europäischen Zuwanderungspolitik und der internationalen Zusammenarbeit, M. Matzka, D. Wolfslehner (Hrsg.), Wien 1999.

⁴⁵ Na temat pojęcia metody wspólnotowej oraz różnic między nią a zasadami, na jakich oparte są wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz współpraca w ramach trzeciego filaru Unii Europejskiej, zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 393 i n.

⁴⁶ W błędnym tłumaczeniu A. Przyborowskiej-Klimczak i E. Skrzydło–Tefelskiej mowa jest o „jednolitej procedurze wizowej” (*Dokumenty europejskie*, t. I).

⁴⁷ *Dokumenty europejskie*, t. I, s. 87 i n. Na temat początków wspólnotowej polityki wizowej zob.: K. Hailbronner, *Visa regulation and Third-Country Nationals in EC Law*, „Common Market Law Review” 1994, vol. 31; K.–P. Nanz, *Visapolitik und Einwanderungspolitik der Europäischen Union* (w:) *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz...*; A. Cruz, *Visa Policy under the First Pillar*:

Powyższe rozwiązanie, tzn. rozdzielenie zagadnień związanych z przekraczaniem granic zewnętrznych państw członkowskich i umieszczenie ich w dwóch różnych traktatach, spowodowało, że granice między materią podlegającą metodzie wspólnotowej i będącą przedmiotem międzyrządowej współpracy w ramach trzeciego filaru Unii Europejskiej były płynne i wywoływały spory⁴⁸.

Działania inicjowane w dziedzinach wymienionych w tytule szóstym Traktatu o Unii Europejskiej miały być realizowane zgodnie z Konwencją Rady Europy z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z Konwencją z dnia 28 lipca 1951 r. o statusie uchodźców, jak również z poszanowaniem ochrony przyznawanej przez państwa członkowskie osobom prześladowanym z przyczyn politycznych. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych nie mogła przy tym ograniczać wykonywania spoczywających na poszczególnych państwach obowiązków związanych z przestrzeganiem prawa i porządku publicznego oraz z ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego⁴⁹. Nie mogła także stanowić przeszkody do ustanawiania i rozwijania bliższej współpracy między dwoma lub większą liczbą państw członkowskich, jeśli tylko współpraca taka nie hamowałaby przedsięwzięć realizowanych na podstawie tytułu szóstego Traktatu z Maastricht ani nie kolidowałaby z nimi⁵⁰.

Formy i instrumenty współpracy przewidzianej w ramach trzeciego filaru Unii były dość tradycyjne⁵¹. Państwa członkowskie miały informować się i konsultować wzajemnie na forum Rady w celu skoordynowania swych działań. Radzie przyznano natomiast kompetencje w zakresie: uchwalania wspólnych stanowisk i wspierania — przy użyciu odpowiednich środków i procedur — wszelkiej współpracy przyczyniającej się do urzeczywistnienia celów Unii; podejmowania wspólnych działań, o ile cele Unii mogły być w drodze wspólnej akcji — z uwagi na jej skalę lub przewidywany rezultat — zrealizowane lepiej niż przez państwa członkowskie odwołujące się do

A Meaningless Compromise (w:) *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, M. den Boer (ed.), Maastricht 1997.

⁴⁸ S. Peers, *National Security and European Law*, „Yearbook of European Law” 1999, nr 16, s. 387; M. Pechstein, Ch. Koenig, *Die Europäische Union. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam*, Tübingen 1998, s. 180 i n.

⁴⁹ Art. K.1 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁵⁰ Art. K.7 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁵¹ Na temat różnic między instrumentami prawa wspólnotowego a tradycyjnymi instrumentami prawa międzynarodowego publicznego zob. J. Kolasa, *Prawo wewnętrzne Wspólnot Europejskich. Zarys problemu* (w:) *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, cz. 1, pod red. J. Kolasy, Wrocław 1998, s. 82 i n.

indywidualnych rozwiązań⁵²; opracowywania konwencji, które miały być zalecane państwom członkowskim do przyjęcia zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Rada mogła również przyjmować środki implementujące wspólne działania (kwalifikowaną większością głosów) oraz środki implementujące konwencje (większością dwóch trzecich głosów umawiających się stron)⁵³.

Powyższy katalog instrumentów⁵⁴ szybko okazał się niewystarczający, a korzystanie z niego w praktyce wywoływało wiele wątpliwości. Po wspólne stanowiska sięgano, by ustalić zasady postępowania członków Unii w odniesieniu do wybranych kwestii. Pierwsze wspólne stanowisko dotyczyło definicji uchodźcy w rozumieniu Konwencji genewskiej z 1951 r. i miało na celu zagwarantowanie stosowania we wszystkich państwach członkowskich jednolitych kryteriów interpretacyjnych⁵⁵. Wspólne działania odnosiły się najczęściej do programów służących usprawnieniu współpracy organów policyjnych, sądowych i celnych oraz do przedsięwzięć związanych z przyjmowaniem uchodźców⁵⁶. Moc prawna obu wspomnianych instrumentów była wszakże niejasna. Część państw członkowskich postrzegala je jako dokumenty o charakterze politycznym⁵⁷. Niekorzystny wpływ na gotowość do korzystania z wymienionych instrumentów miało częste odwoływanie

⁵² W tym miejscu Traktatu o Unii Europejskiej odwołano się wyraźnie do zasady subsydiarności, sformułowanej w ówczesnym — także wprowadzonym na mocy ustaleń z Maastricht — art. 3b zdanie 2 (obecnie art. 5) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Na temat zasady subsydiarności zob. Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999; E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000; E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej* (w:) *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, praca zbiorowa pod red. C. Mika, Toruń 2000.

⁵³ Art. K.3. Traktatu o Unii Europejskiej.

⁵⁴ J. Kolasa, *Traktat z Maastricht — Zarys podstawowych zagadnień konstytucyjnych* (w:) *Wspólnoty Europejskie (Unia). Wybrane problemy prawne*, cz. II, pod red. J. Kolasy, Wrocław 1998, s. 45 i n.

⁵⁵ 96/196/WSiSW: wspólne stanowisko z dnia 4 marca 1996 — przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej — dotyczące zharmonizowanego stosowania definicji terminu „uchodźca” w artykule 1 Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. o statusie prawnym uchodźców (Dz. Urz. WE L 63 z 13 marca 1996 r., s. 2). Akt ten utracił moc obowiązującą w 1999 r.

⁵⁶ Przykładem takiego aktu jest 99/290/WSiSW: wspólne działanie z dnia 26 kwietnia 1999 r. — przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej — dotyczące projektów i działań służących konkretnemu wsparciu przyjmowania i dobrowolnych powrotów uchodźców, wypędzonych i osób ubiegających się o azyl, łącznie ze środkami natychmiastowej pomocy dla osób, które stały się uciekinierami w następstwie najnowszych wydarzeń w Kosowie (Dz. Urz. WE L 114 z 1 maja 1999 r., s. 2). Akt ten przestał obowiązywać z końcem 1999 r.

⁵⁷ Na temat argumentów przemawiających za wiążącym charakterem wspólnych stanowisk i wspólnych działań zob. B. Meyring, *Intergovernmentalism and Supranationality: Two Stereotypes for a Complex Reality*, „European Law Review” 1997, vol. 22, s. 232 i n.

się do niewiążących prawnie i nieprzewidzianych w Traktatach aktów — rezolucji, zaleceń, uchwał, deklaracji czy konkluzji⁵⁸. Praktyka sięgania po konwencję, klasyczny instrument prawa międzynarodowego publicznego, pokazała, że od momentu opracowania tego rodzaju aktu do chwili jego wejścia w życie upływało wiele miesięcy, a częściej — kilka lat. Nierzadkie bywały też przypadki, gdy długo oczekiwane i z trudem uzgodnione konwencje w ogóle nie wchodziły w życie z powodu nieratyfikowania ich przez jedno lub więcej państw członkowskich⁵⁹.

Rozwijania instytucjonalne przyjęte w ramach trzeciego filaru Unii Europejskiej sprawiły, że w zakresie objętych nim dziedzin współpracy organy wspólnotowe dysponowały tylko ograniczonymi możliwościami kształtowania tej współpracy i sprawowania kontroli nad decyzjami państw członkowskich. Największymi przeszkodami we właściwej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych okazały się cztery problemy:

- ograniczone uprawnienia kontrolne Trybunału Sprawiedliwości, właściwego jedynie w zakresie wykładni konwencji i rozstrzygania związanych z ich stosowaniem sporów między państwami członkowskimi, o ile odpowiednie postanowienia konwencji wyraźnie to przewidywały⁶⁰;
- niedostateczny zakres informowania Parlamentu Europejskiego, z którym miał konsultować się Urząd Przewodniczącego, jednakże w większości przypadków Parlament otrzymywał informacje dopiero po podjęciu określonych działań, w wyniku czego nie mógł zająć stanowiska w sprawie toczących się dyskusji;
- niezadawalający zakres prawa inicjatywy Komisji, ograniczonego do sześciu z dziewięciu wymienionych w tytule szóstym dziedzin współpracy i dzielonego z państwami członkowskimi;
- trudny do spełnienia wymóg osiągnięcia jednomyślności w Radzie, który często paraliżował proces podejmowania decyzji⁶¹.

⁵⁸ Na temat tego typu aktów zob. np. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, s. 521 i n.; A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej (w:) Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, praca zbiorowa pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 111 i n.

⁵⁹ *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit...*

⁶⁰ Na temat braku ogólnego systemu kontroli sądowej w ramach trzeciego filaru Unii zob. np. D. O’Keeffe, *Recasting the Third Pillar*, „Common Market Law Review” 1995, vol. 32, s. 908.

⁶¹ Szerzej na ten temat zob. J. Monar, *European Union — Justice and Home Affairs: A Balance Sheet and an Agenda for Reform (w:) The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, edited by G. Edwards, A. Pijpers, London–Washington 1997, s. 328 i n.

W Maastricht zarysowano kierunek dalszych zmian prawnych, mimo ówczesnego braku zgody na nie. Odzwierciedleniem tego kierunku był art. K.9 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowił, że Rada — działając jednomyślnie i z inicjatywy Komisji lub państwa członkowskiego — może zdecydować o zastosowaniu art. 100c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do działań podejmowanych w zakresie między innymi polityki azylowej, zasad przekraczania i ochrony granic zewnętrznych oraz polityki imigracyjnej. Rada miała przy tym określić odpowiednie reguły głosowania w wymienionych dziedzinach. Następnie powinna zalecić państwom członkowskim przyjęcie opartej na art. K.9 decyzji zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi⁶². W drodze powyższych postanowień ustanowiono zatem „pomost” czy też „kładkę” (ang. *footbridge*) między trzecim i pierwszym filarem Unii Europejskiej, otwierając drogę do uwspólnotwienia wybranych dziedzin współpracy międzyrządowej bez rewizji traktatów⁶³. Do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego nie odwołano się wszakże ani razu do art. K.9⁶⁴.

Historię rozwoju współpracy prowadzonej na podstawie przepisów Traktatu z Maastricht można prześledzić na przykładzie problemów, jakimi Rada Europejska zajmowała się na swych posiedzeniach w latach 1993–1997. Konkluzje wydawane w wyniku tych posiedzeń ukazują kierunki i zakres zmian oraz niewątpliwe osiągnięcia w porównaniu ze stanem sprzed 1 listopada 1993 r. Mimo jednak prezentowanego przez Radę Europejską optymizmu i zadowolenia z osiągniętych rezultatów padały opinie, zarówno ze strony organów wspólnotowych i państw członkowskich, jak i niezależnych komentatorów i przedstawicieli nauki, że współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z powodu znacznych różnic w krajowych systemach prawnych i administracyjnych, powszechnej obawy przed utratą suwerenności⁶⁵ oraz niedoskonałości przyjętych

⁶² *Ibidem*, s. 309.

⁶³ Szerzej na ten temat zob. R. Bieber, *Links between the „Third Pillar” (Title VI) and the European Community (Title II) of the Treaty on European Union* (w:) *The Third Pillar...*, s. 42 i n.

⁶⁴ Fakt ten można traktować jako potwierdzenie słuszności opinii F. Friesa, że przewidziana w art. K.9 procedura przeniesienia okazałaby się w praktyce żmudna i niewiele odbiegająca od procedury zmiany przepisów traktatowych ze względu na wymóg jednomyślności członków Rady i konieczność ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich zasadami konstytucyjnymi (F. Fries, *Spór o Europę*, s. 381).

⁶⁵ Na temat „muru niezgody państw, odrzucających nakładanie na nie obowiązków lub ograniczanie uprawnień” w imię obrony suwerenności, mimo świadomości wspólnych interesów, zob. J. Menkes, *Konstytucja, suwerenność, integracja — spóźniona (?) polemika?* (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999, s. 92.

w Traktacie rozwiązań instytucjonalnych postępowala z trudem⁶⁶. Dlatego też potrzeby przeprowadzenia reformy w tym zakresie nie kwestionował żaden z uczestników procesu integracji europejskiej.

1.2. Rozwój wspólnotowych polityk wizowej, azylowej i imigracyjnej

Szczyt w Amsterdamie (16–17 czerwca 1997 r.) zakończył Konferencję Międzyrządową, w ramach której uzgodniono projekt Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne. Nowy Traktat został podpisany w dniu 2 października 1997 r., wszedł zaś w życie 1 maja 1999 r.⁶⁷ Ustalenia z Amsterdamu — nader skromne w odniesieniu do wielu kwestii, które mieli rozstrzygnąć uczestnicy Konferencji Międzyrządowej⁶⁸ — stały się podstawą głębokiej reformy tej sfery aktywności Unii Europejskiej, której granice wyznaczała międzyrządowa współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁶⁹.

Przyjęte w Amsterdamie zmiany miały charakter dwukierunkowy. Z jednej strony dokonano istotnej rewizji założeń trzeciego filaru Unii Europejskiej, redukując go do dwóch dziedzin współpracy i odmiennie kształtując jego ramy prawne i instytucjonalne. W tym ostatnim przypadku wyraźnie określono cele i zadania współpracy oraz zmodyfikowano formy i środki ich realizacji, jak również zakres kompetencji niektórych instytu-

⁶⁶ *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit...*; F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 53; F. Fries, *Spór o Europę*, s. 392 i n.; W. de Lobkowicz, *Der „dritte Pfeiler“ des Unionsvertrags in der Perspektive der Regierungskonferenz 1996* (w:) *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen...*, s. 47 i n.

⁶⁷ Tagung des Europäischen Rates am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam. Schlussfolgerungen des Vorsitzes (strony internetowe Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int>).

⁶⁸ Na temat niedostatków reformy amsterdamskiej oraz jej elementów ocenianych pozytywnie, do których zaliczano m.in. zmiany w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zob. S. Parzymies, *Traktat o Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 21 i n.; M. Plenzer, *Konferencja Międzyrządowa Unii Europejskiej i jej efekty dla rozwoju europejskich procesów integracyjnych*, Poznań 1998, s. 89 i n.

⁶⁹ Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, Konferencja Międzyrządowa 1985–1987 stała pod znakiem rynku wewnętrznego, Konferencji Międzyrządowej 1990–1993 towarzyszyły hasła „subsidiarność” i „unia walutowa”, natomiast motywem przewodnim Konferencji 1996–1997 był „obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (S. Kux, *Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres* (w:) *Der Vertrag von Amsterdam — ein Vertrag für alle Bürger. Analysen und Kommentare*, R. Kirt (Hrsg.), Wien 1998, s. 108).

cji. Z drugiej zaś strony większość zagadnień, które pierwotnie uznano za domenę działań o charakterze międzyrządowym, została poddana ponadnarodowej metodzie regulacji przez włączenie do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w postaci nowego tytułu IIIa (obecnie tytułu IV), co w doktrynie przyjęto określać mianem uwspólnotowienia. Nowe postanowienia traktatowe stworzyły tym samym „podstawę dla jednolitego i spójnego postępowania w tych zasadniczych dziedzinach europejskiej integracji”⁷⁰.

W wyniku zmian wprowadzonych Traktatem Amsterdamskim, w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej ogólne stwierdzenie o rozwijaniu bliskiej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zastąpiono bardziej konkretnym sformułowaniem — jednym z celów Unii jest obecnie utrzymywanie jej i rozwijanie jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w którym zapewniony jest swobodny przepływ osób w powiązaniu z właściwymi środkami w zakresie kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości⁷¹. Tak określony cel Unii wyznacza zatem pole działania w sferze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zarówno w ramach filaru pierwszego (wspólnotowego), jak i filaru trzeciego (międzyrządowego). Stwierdzenie to można jednak odnieść także do filaru drugiego, gdyż cel Unii, jakim jest utrzymywanie i rozwijanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, powinien być realizowany za pomocą wszystkich dostępnych metod i środków, a zatem w razie potrzeby również przy wykorzystaniu instrumentów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁷².

Wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego podstawą prawną dla działań podejmowanych na poziomie Unii w zakresie polityk dotyczących obywateli państw trzecich stał się tytuł czwarty Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczący wiz, azylu, imigracji i innych zagadnień związanych ze swobodnym przepływem osób. W art. 61 Rada została zobowiązana do podjęcia uchwał między innymi w sprawie:

⁷⁰ W. Hoyer, *Der Vertrag von Amsterdam — ein wichtiger Schritt europäischer Integration* (w:) *Der Vertrag von Amsterdam — ein Vertrag für alle Bürger. Analysen und Kommentare*, R. Kirt (Hrsg.), Wien 1998, s. 27.

⁷¹ *Dokumenty europejskie*, t. III, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999, s. 50.

⁷² Zdaniem M. Andersona w ramach polityki drugiego filaru mogłaby być kształtowana ogólna polityka dotycząca ochrony granic wschodnich (M. Anderson, *Border Regimes and Security in an Enlarged European Community: Implications of the Entry into Force of the Amsterdam Treaty*, EUI Working Papers, RSC 2000, No. 8, s. 14).

- środków zapewniających swobodny przepływ osób zgodnie z postanowieniami dotyczącymi rynku wewnętrznego, w połączeniu z bezpośrednio związanymi z tym środkami odnoszącymi się do kontroli na granicach zewnętrznych, azylu i imigracji — w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego⁷³;
- pozostałych środków w dziedzinie azylu, imigracji i ochrony praw obywateli państw trzecich — bez wyznaczenia terminu liczonego od dnia wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego⁷⁴.

Terminy wynikające z tych postanowień od początku budziły wątpliwości. W pierwszym przypadku pięcioletni okres nie wydawał się wystarczający, mimo że wiele kwestii zostało już uzgodnionych w trakcie międzyrządowych negocjacji poprzedzających przyjęcie umów z Schengen. Traktat Amsterdamski nie przewidział specjalnych sankcji za uchybienie określone w nim terminowi, lecz Rada zawsze powinna liczyć się z wniesieniem przeciwko niej skargi na zaniechanie działania prawotwórczego. Już w momencie podpisywania Traktatu było jednak wiadomo, że duża grupa państw zamierzała zmienić dotychczasowe ustalenia lub wykazywała daleko posuniętą powściągliwość wobec dalszych kroków w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, co zasada jednomyślności mogła tylko ułatwić. Te same czynniki były także podstawą opinii, że brak terminu w drugim przypadku oznacza odsunięcie realizacji celów w bliżej nieokreślonej przyszłości⁷⁵. W świetle późniejszych wydarzeń powyższe obawy okazały się słuszne.

W kolejnych przepisach tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską pogrupowane zostały środki realizacji poszczególnych polityk dotyczących obywateli państw trzecich. Artykuł 62 wymienia działania

⁷³ Ze względu na krótki termin wykonania przez Radę tego zadania, chodziło tu jedynie o: środki dotyczące przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich (art. 62 pkt 2); środki określające warunki korzystania przez obywateli państw trzecich ze swobody podróżowania po terytorium państw członkowskich przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące (art. 62 pkt 3); środki dotyczące kryteriów i procedur określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za badanie wniosku o azyl, złożonego przez obywatela państwa trzeciego w jednym z państw członkowskich (art. 63 pkt 1 lit. a); środki dotyczące norm minimalnych w zakresie ochrony tymczasowej osób wypędzonych z państw trzecich i niemogących wrócić do kraju pochodzenia oraz osób potrzebujących innego rodzaju ochrony międzynarodowej (art. 63 pkt 2 lit. a).

⁷⁴ *Dokumenty europejskie*, t. III, s. 140; Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft („Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung“ 1997, Nr. 94, s. 1170 i n.).

⁷⁵ Th. Wiedmann (w): *EU-Kommentar*, J. Schwarze (Hrsg.), Baden-Baden 2000, s. 852.