

Ewa Cisowska-Sakrajda

Podstawy traktatowe polityki imigracyjnej Unii Europejskiej

Treaty bases of the immigration policy of the European Communities

Artykuł przedstawia proces uwspólnotowienia polityki imigracyjnej poczynając od Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie (EWWiS, EWG i EWEA) przez kolejne Traktaty rewizyjne: Jednolity Akt Europejski, Traktat w Maastricht, Traktat z Amsterdamu, Traktat z Nicei i Traktat z Lizbony. Analiza tych Traktatów potwierdziła, że polityka imigracyjna z realizowanej w drodze współpracy międzyrządowej przeistoczyła się stopniowo w ścisłą i szeroką współpracę unijną. Instytucje unijne uzyskały szeroki zakres kompetencji w obszarze wspólnej polityki imigracyjnej oraz znaczny margines swobody jej kształtowania. Koreluje to z osłabieniem pozycji państw członkowskich jako „kreatorów” polityki imigracyjnej.

Słowa kluczowe: wspólna polityka imigracyjna, kompetencje instytucji unijnych i państw członkowskich.

The article presents the process of communitarisation of immigration policy starting from the Treaties establishing the European Communities by subsequent Audit Treaties: Single European Act, Maastricht Treaty, Amsterdam Treaty, Nice Treaty and the Treaty of Lisbon. An analysis of these Treaties confirmed that immigration policy from intergovernmental cooperation has gradually transformed into close and broad EU cooperation. The EU institutions have acquired a wide range of competences in the area of common immigration policy and a significant margin of discretion in shaping it. This correlates with the weakening of the position of Member States as „creators of ” immigration policy.

Key words: common immigration policy, competences of EU institutions and Member States.

Wprowadzenie

Polityka imigracyjna – utożsamiana z polityką migracyjną¹ – postrzegana jest jako całokształt przepisów i procedur regulujących z jednej strony proces napływu imigrantów, tj. zasady ich selekcji i wjazdu do państwa przyjmującego, z drugiej zaś reguły ich pobytu na terytorium tego państwa². Umiejscowiona dziś w traktatowej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej (PWBiS UE) jako odrębna obok polityki azylowej – stanowi szczególny obszar współpracy państw członkowskich UE, a obecnie także Unii Europejskiej. Dotyka rdzenia państwowości, ściśle wiąże się z tożsamością narodową i istotą kompetencji przynależnych państwu. Od zarania państwowości domeną państw, potwierdzoną w prawie międzynarodowym, było decydowanie, jaka ludność „cudzoziemcza” będzie zamieszkiwała w danym czasie na ich terytorium oraz w jakim celu to zamieszkiwanie będzie akceptowane – bez obowiązku uzasadnienia przez nie ich decyzji. Zrozumiałym jest zatem, że państwa członkowskie, a przynajmniej pewna ich część, tak mocno akcentują swoją suwerenność w normowaniu tego obszaru na poziomie prawa krajowego, zwłaszcza zaś wjazdu i pobytu cudzoziemców na ich terytorium, i okazują niechęć, a niekiedy wręcz opór, do cedowania swoich niezależnych kompetencji ustawodawczych w tym obszarze na rzecz kompetencji regulacyjnych instytucji unijnych czy dzielenia się tymi kompetencjami z tymi ostatnimi. W konsekwencji poddania się regulacji unijnej, w tym trybowi przyjmowania regulacji unijnych. A współpracę w tym obszarze podejmują znacznie chętniej w oparciu o znane prawo międzynarodowemu formy prawne, jak umowy i wspólne stanowiska międzyrządowe.

¹ Pojęcie polityka imigracyjna obejmuje wyłącznie zjawisko imigracji, które polega na przyjeździe cudzoziemców z zagranicy do państwa docelowego z zamiarem zamieszkania (osiedlenia się na stałe) lub czasowego pobytu, podczas gdy polityka migracyjna, a ściślej migracja, obejmuje również zjawisko emigracji. Zob. szerzej F. Jasiński, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. 530.

² Por. R. Suduł, *Definicje i uwarunkowania nielegalnej imigracji*, Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL tom VIII-IX, z. 1 – 2012-2013, s. 374.

Nie powinno więc dziwić, że rozwój wspólnotowej regulacji w obszarze polityki migracyjnej, a szczególnie w zakresie stanowiącej obecnie potężny problem nielegalnej migracji, nie następował, od początku integracji europejskiej w takim samym stopniu, w jakim rozwijały się inne dziedziny prawa wspólnotowego, a obecnie unijnego. Ten powściągliwy stan rzeczy w uwspólnotowaniu polityki migracyjnej, azylowej i wizowej nie mógł jednak utrzymywać się w nieskończoność, zważywszy na zaistniałe od czasu utworzenia pierwotnych Wspólnot przeobrażenia tak w ramach samych Wspólnot, ich państw członkowskich, jak i ich otoczenia zewnętrznego. Nastąpiła bowiem jakościowa zmiana sytuacji społecznej, gospodarczej i politycznej na kontynencie europejskim, jak i poza nim. W Europie zasadniczym problemem stało się zjawisko tzw. „starzejącego społeczeństwa”, spadek populacji i deficyt wykwalifikowanych pracowników, a także skutki wcześniejszej polityki kolonialnej niektórych państw europejskich. Zaistniały, zwłaszcza poza Europą, konflikty o różnym podłożu, w tym zbrojne, religijne, a także konflikty na tle „ambicji” imperialistycznej niektórych państw, a nawet działania terrorystyczne. Dodatkowo zmiany klimatyczne i zanieczyszczenie środowiska niekorzystnie wpłynęły na sytuację społeczno-gospodarczą państw pochodzenia imigrantów. Wszystkie te przyczyny, choć w różnym stopniu i różnym czasie, skutkowały globalną migracją i wygenerowały u „bram” Europy niezliczone rzesze, a okresowo na masową skalę, imigrantów – zarówno ekonomicznych, jak i humanitarnych. Konieczna stała się reakcja UE na to nowe masowe zjawisko, z którym poszczególne państwa, zwłaszcza „frontowe”, „państwa pierwszej linii”, nie były w stanie sobie same poradzić.

W miarę upływu czasu i pogłębiania procesów integracji europejskiej sprawy migracyjne zaczęły stopniowo nabierać coraz większego znaczenia jako obszar do pilnego uwspólnotowania, w tym przyjęcia jednolitych na obszarze terytorialnym Wspólnot Europejskich i UE procedur i kryteriów przyjmowania imigrantów. Zwłaszcza zaś – nasilający się w ostatnich latach gwałtownie i falami, a zarazem przekraczający naturalne możliwości państw frontowych UE, jak: Włochy, Grecja, a obecnie i Polska za sprawą reżimu białoruskiego oraz wojny na Ukrainie – napływ imigrantów wymusił z jednej strony przyjęcie przez UE określonego mechanizmu „radzenia” z tym tak globalnym, międzynarodowym zjawiskiem, a z drugiej strony spowodował diametralną zmianę podejścia UE do polityki migracyjnej, wizowej i azylowej. A także refleksje, by nie

powiedzieć „przebudzenie”, przynajmniej części państw członkowskich co do ich dotychczasowej wewnętrznej polityki w tym obszarze. Jednym z największych wyzwań Unii Europejskiej i jej członków stała się budowa efektywnej polityki migracyjnej i skutecznego systemu zarządzania ruchami migracyjnymi przy jednoczesnym niwelowaniu nielegalnej imigracji i poszanowaniu praw człowieka. Tym wyzwaniom ma, w intencji unijnego prawodawcy, sprostać przygotowany obecnie przez instytucje unijne projekt tzw. pakietu migracyjnego, obejmujący kilkanaście pochodnych aktów unijnych.

I to na tle zaproponowanej w pakiecie migracyjnym „reformy” unijnej polityki migracyjnej, a zwłaszcza składającego się nań projektu rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, toczy się obecnie zagorzała dyskusja w ramach Unii Europejskiej oraz na poziomie państw członkowskich. A jej osią jest zakres regulacyjnych kompetencji instytucji unijnych i ich podstawy traktatowe, tryb przyjmowania przez nie aktów wtórnych, proponowany kształt unijnej polityki migracyjnej, jej kierunki rozwoju, zwłaszcza zaś środki zaradcze, wobec prognozowanej kolejnej zmasowanej fali nielegalnych imigrantów. Największe rozbieżności stanowisk instytucji unijnych i państw członkowskich, zwłaszcza Europy Środkowo-Wschodniej, oraz spory ujawniły się – jak dowiódł czerwcowy szczyt Rady Europejskiej i Rady (UE) i upublicznione jego konkluzje – właśnie wokół przyjętego w projekcie tego rozporządzenia mechanizmu solidarnościowego i tzw. puli solidarnościowej oraz zakresu kompetencji instytucji unijnych i swobody decyzyjnej państw członkowskich co do regulowania nielegalnej imigracji, w tym zwłaszcza mechanizmu relokacji migrantów oraz innych środków solidarnościowych. Rozpoczęły się dyskusje o traktatowe podstawy tak „inwazyjnej” aktywności instytucji unijnych. Odżyły jednocześnie tendencje autonomiczne państw członkowskich w obszarze regulowania Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, w tym w zakresie dzielenia kompetencji między państwa członkowskie i instytucje unijne w obszarach tradycyjnie przynależnych do swobodnej decyzji tych państw, zakresu przekazywania przez nie części swojego „imperium” na rzecz instytucji unijnych i w efekcie zakresu „ingerencji” instytucji unijnych w sprawy wewnętrzne państw członkowskich.

W kontekście tego sporu istotnym wydaje się przedstawienie przeobrażeń regulacji traktatowej w obszarze polityki migracyjnej, ewolucji zakresu unormowania i zakresu kompetencji prawotwórczych instytucji

unijnych w tym obszarze, a także aktualnej traktatowej konstrukcji unijnej polityki migracyjnej oraz jej wpływu na obecny zakres suwerenności państw członkowskich, prawny mechanizm wpływania przez nie na kształt polityki i przyjmowanych w jej ramach mechanizmów w zakresie nielegalnej imigracji. W gruncie rzeczy sprowadza się to do rozważenia zagadnienia, jak dalece instytucje unijne w oparciu o postanowienia Traktatów, wbrew woli suwerennych państw członkowskich i ich narodów wyrażonych w ważnych referendach krajowych, mogą ingerować w ten tak wrażliwy obszar „państwowości”.

Polityka migracyjna w Traktatach ustanawiających EWWiS, EWG i EWEA (Euratom)

Polityka migracyjna nie była przedmiotem unormowania traktatów konstytuujących ówczesne Wspólnoty Europejskie: najpierw Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS, 1951 r.), a następnie Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG, 1957 r.) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA, Euratom, 1957 r.). Nie była w ogóle obiektem zainteresowania twórców tych Wspólnot i ich państw członkowskich, chociaż niektórzy³ – z uwagi na powiązanie obecnej koncepcji integracji europejskiej z traktatową swobodą przepływu osób w celu ustanowienia rynku wewnętrznego – twierdzą, że „zaczęła się” ona już od ustanowienia pierwszej z tych Wspólnot. Niemniej jednak idea integracji na kontynencie europejskim i zapoczątkowane wówczas procesy integracyjne z jednej strony zmierzały do zacieśnienia współpracy gospodarczej między państwami tych Wspólnot, pierwotnie poprzez ustanowienie wspólnego rynku, węgla i stali, z drugiej zaś były remedium na drugą wojnę światową i gwarancją równości ludzi wobec prawa w warunkach trwałego pokoju⁴. Wyrażano wtedy zgodne przekonanie, że „coraz silniejszy związek” jest potrzebny, aby uniknąć wojny i stworzyć dobrobyt przynajmniej w zachodniej części Europy, a integracja gospodarcza między państwami

³ Zob. Y. Diker, *International Migration and Asylum in the European Union: Recent Developments and Policy Reactions*, https://www.academia.edu/63822159/International_Migration_and_Asylum_in_the_European_Union_Recent_Developments_and_Policy_Reactions, dostęp 30 lipca 2023 r., s. 5.

⁴ R. Grzeszczak, *Historia integracji europejskiej* [w:] J. Barcik (red.), R. Grzeszczak (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, Nb 44-47, s. 21.

Wspólnot miała uczynić ewentualną wojnę nieopłacalną. Gwarancję tego miał zaś stanowić wspólny rynek węgla, stali i rudy żelaza z uwagi na jego wagę dla zbrojeń i znaczenie dla powodzenia wojny. Współpraca gospodarcza miała wówczas na celu zapewnienie pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju ekonomicznego⁵.

Kontynuując tę współpracę w kolejnych latach, Wspólnoty dążyły do coraz ściślejszego dialogu państw członkowskich i w coraz szerszym zakresie, by ostatecznie utworzyć UE, obejmującą całokształt stosunków tych państw, także o charakterze politycznym⁶. A polityka imigracyjna przez wiele lat rzadko była podejmowana w debacie dotyczącej pogłębienia integracji europejskiej. Status prawny uchodźców oraz standard ich ochrony prawnej normowany był na poziomie prawa międzynarodowego i gwarantowany przez Konwencję genewską (1951 r.) wraz z protokołem nowojorskim (1967 r.). Jednakże zawierały one niewiele norm materialnoprawnych i ograniczały się do definicji uchodźcy oraz ustanowienia zasady zakazu wydalenia uchodźcy do państwa, w którym byłby on narażony na prześladowania (zasada *non-refoulement*). Dopiero zapoczątkowany, w połowie lat 70-tych XX w. nowy „poza traktatowy” obszar współpracy państw członkowskich WE – Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW), utworzenie międzyrządowego forum w zakresie tego Wymiaru – tzw. Grupy TREVI (1975 r.), a następnie podpisanie Układu w Schengen (1985 r.) oraz Konwencji Wykonawczej do tego Układu (1990 r.) położył podwaliny pod budowę późniejszej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBis) i III filara Unii Europejskiej, a w jej ramach polityki migracyjnej, oraz stopniowe zacieśnianie współpracy państw w tym obszarze. Zwłaszcza te dwa ostatnie dokumenty – postrzegane w literaturze jako nowy rozdział w budowie europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa⁷ – kładły główny nacisk

⁵ Zmierzala ona, po pierwsze, do odbudowy potencjału gospodarczego państw Wspólnot znacznie obniżonego wskutek zniszczeń wojennych, rozwoju gospodarczego, wzrostu zatrudnienia i poziomu życia w państwach członkowskich poprzez ustanowienie wspólnego rynku węgla i stali; po drugie, do powstrzymania gospodarczej dominacji Stanów Zjednoczonych w Europie oraz nasilającej się ekspansji imperialistycznej związku radzieckiego i zepchnięcie w jego wpływy państw Europy Środkowej i Wschodniej; a po trzecie, do zapobieżenia odradzaniu się tendencji nacjonalistycznych w Europie oraz kontroli nad gospodarką niemiecką i wpływu na przebieg demokratycznych reform na terytorium Niemiec. Tak R. Grzeszczak, op. cit., zwłaszcza Nb 55 -56, s. 26-27, Nb 52-53, s. 24, A. Przyborowska-Klimczak, *Prawne aspekty procesu integracji europejskiej – rys historyczny* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. I-2/3 oraz I-4/5, czy B. Kuźniak, Art. 1 [w:] K. Lankosz (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 15.

⁶ Szerzej na ten temat zob. np. A. Przyborowska-Klimczak, op. cit., s. I-9 i I-13.

⁷ F. Jasiński, op. cit., s. I-93.

na współpracę graniczną i imigracyjną oraz jej zacieśnienie. Chociaż z formalnego punktu widzenia nie stanowiły one regulacji wspólnotowej, to wiele ich postanowień wskazywało na zamiysł prawodawcy unijnego unormowania tego obszaru na poziomie WE. A przyjęcie regulacji schengieńskich⁸ spowodowało konieczność zaostrzenia kontroli na granicach zewnętrznych UE i uszczelnienia tych granic. Długoterminowym środkiem do ich realizacji była zaś zwłaszcza harmonizacja prawa imigracyjnego i polityka wizowa, w tym określenie listy państw, których obywatele muszą posiadać wizę umożliwiającą przekroczenie granic zewnętrznych UE, państwa właściwego do rozpoznania wniosku wizowego i azylowego, współpracy sądowej i policyjnej, oraz utworzenie systemu informacyjnego Schengen (SIS).

Polityka imigracyjna w Jednolitym Akcie Europejskim

Przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego (JEA, 1987 r.) – aktu po raz pierwszy dokonującego rewizji traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz ustanawiającego Europejską Wspólnotę Polityczną – było ważnym, aczkolwiek jeszcze nie milowym, krokiem do uwspólnotowienia polityki imigracyjnej. Akt ten stworzył podstawy do ustanowienia rynku wewnętrznego jako „obszaru bez granic wewnętrznych, na którym zostanie zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”⁹. A jednocześnie jako pierwszy wspólnotowy dokument powiązał na płaszczyźnie prawnotraktatowej swobodny przepływ osób w ramach WE ze współpracą, dotyczącą imigracji z państw trzecich, a nadto zastrzegł, że żadne z jego postanowień nie może naruszać prawa państw członkowskich Wspólnot do podjęcia środków uznawanych przez nie za stosowane w celu kontrolowania migracji z państw trzecich¹⁰. Akt ten otworzył drogę do pogłębiania współpracy w zakresie kontrolowanej imigracji i podstawy do określenia późniejszych nowych ram integracji, już w UE. Ewidentnym tego dowodem była Konwencja Dublińska o azylu (1990 r.), określająca państwo odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków azylowych złożonych

⁸ Szerzej na temat porozumienia z Schengen zob. np. W. Czapliński, *Wybrane regulacje dotyczące obszaru Bezpieczeństwa, Wolności i Sprawiedliwości* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki. Omówienie wybranych orzeczeń ETS. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Warszawa 2004, s. 1122 – 1124.

⁹ Zob. art. 13 JAE, dodający do Traktatu EWG art. 8a.

¹⁰ Zob. Deklarację ogólną w sprawie artykułów 13-19 JAE. Tak też F. Jasiński, op. cit., s. I-95/96.

w jednym z państw członkowskich, oraz Konwencja między państwami członkowskimi WE o wykonywaniu zagranicznych orzeczeń skazujących w sprawach karnych (1991 r.)¹¹. Jednakże z formalnego punktu widzenia Konwencja nie miała statusu regulacji wspólnotowej. A państwa ówczesnych Wspólnot Europejskich podejmowały współpracę w obszarze późniejszej unijnej polityki imigracyjnej na podstawie klasycznych metod współpracy międzynarodowej – czy to w oparciu o umowy międzynarodowe, czy to jako członkowie Rady Europy i innych organizacji międzynarodowych, a więc w oparciu o akty poza *stricte* pojmowanym wspólnotowym porządkiem prawnym. W tym celu szeroko wykorzystywały system grup roboczych, jak przykładowo Grupa TREVI, CELAD czy Grupa Wzajemnej Współpracy, a od połowy lat 80 także umowy z Schengen. Typowymi dla tej współpracy formami działania były klasyczne formy prawa międzynarodowego: wiążące konwencje oraz niewiążące rezolucje, zalecenia czy wnioski. Tak rozproszona, częściowo nawet nieformalna, współpraca w obszarze polityki imigracyjnej stała się przedmiotem krytyki i postulatu nadania jej ram traktatowych. Coraz silniejsze stawały się głosy, że nie wydaje się ona „wystarczająca, brakowało jej odpowiedniego rozmachu i efektywności”¹².

Ten stan rzeczy uległ zmianie z chwilą przyjęcia Traktatu w Maastricht, zwanego Traktatem o Unii Europejskiej, (TUE, 1993 r.), i dokonaną na jego mocy drugą rewizją Traktatów powołujących Wspólnoty Europejskie oraz utworzeniem Unii Europejskiej. Wspólnota Europejska (dawnej EWG) zachowała wtedy jeszcze swoją dotychczasową organizacyjną odrębność i prawnomiędzynarodową podmiotowość. A Unia Europejska – jako nowa specyficzna forma integracyjna współpracy państw członkowskich dotychczasowych Wspólnot, powstała na bazie instytucjonalnej Wspólnot Europejskich, pozbawiona podmiotowości prawnomiędzynarodowej i oparta na strukturze filarowej (trzy filary)¹³ – miała realizować swoje odrębne od Wspólnoty cele i zadania z poszanowaniem zasady subsydiarności.

¹¹ F. Jasiński, op. cit., s. I-96.

¹² Tak P. Filipek, Art. 29 [w:] K. Lankosz (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 346/347.

¹³ Pierwszy filar tworzyły ówczesne trzy WE i dziedziny uregulowane ich traktatami, oparty na współpracy ponadnarodowej, drugi – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, trzeci – Współpraca w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Oba ostatnie oparte na współpracy międzyrządowej.

Uwspólnotowanie polityki imigracyjnej w Traktacie z Maastricht

Polityka imigracyjna wraz z polityką wizową i azyłową oraz zasadami przekraczania zewnętrznych granic Wspólnot została, na mocy Traktatu z Maastricht, włączona w ramy traktatowe, w III filar UE jako element szeroko ukształtowanego obszaru Wymiaru Sprawiedliwości oraz Spraw Wewnętrznych¹⁴ (tytuł VI Traktatu w Maastricht), a jej realizacja została uznana za jeden z celów i zadań Unii Europejskiej (tytuł I artykuł B Traktatu z Maastricht)¹⁵. Równocześnie do unijnego porządku prawnego Traktat ten włączył: większość konwencji¹⁶ i dorobku oraz doświadczeń międzyrządowych porozumień międzynarodowych w zakresie wcześniej polityki imigracyjnej. Traktat rewizyjny przewidywał również istotną z punktu widzenia kształtowania i realizacji tej polityki możliwość przenoszenia pewnych materii objętych II i III filarem do I filaru, czyli ich uwspólnotowania, a proces rozwoju integracji w tym obszarze mógł być realizowany z wykorzystaniem klauzul rewizyjnych (ogólnej i szczegółowej) w dziedzinie prawa pierwotnego oraz w ramach klauzuli pomostowej (procedury kładki) na płaszczyźnie prawa pochodnego, stanowionego przez instytucje wspólnotowe¹⁷.

Umieszczenie polityki imigracyjnej w III filarze UE miało swoje wymierne konsekwencje tak dla państw członkowskich, jak i instytucji unijnych. Podkreślaną w doktrynie niewątpliwą zaletą objęcia dziedzin przynależnych do tego filara podstawami traktatowymi było sformalizowanie współpracy, wypracowanie jej mechanizmów, ustanowienie pewnych „nawyków” i kontaktów¹⁸. Istotnie bowiem ustanowioną przez Traktat w Maastricht zasadą było, że polityka imigracyjna, jak i inne dziedziny objęte III filarem UE, należały do kompetencji poszczególnych państw członkowskich, ale także stanowiły one przedmiot zainteresowania całej UE (tytuł VI TM, art. K.1. pkt 3, dawny art. 63 TWE, obecny art. 79 TUE.).

¹⁴ Tak A. Przyborowska-Klimczak, op. cit., s. I-14/15 oraz B. Kuźniak, op. cit., s. 29-30.

¹⁵ A. Przyborowska-Klimczak, op. cit., s. I-14/15 oraz B. Kuźniak, op. cit., s. 29-30.

¹⁶ Z wyjątkiem Układu i Konwencji Wykonawczej Schengen, które formalnie pozostawały poza ramami prawnymi Unii, a prowadzona współpraca graniczna i policyjna *de facto* zastępowała kroki podejmowane w ramach Unii.

¹⁷ A. Przyborowska-Klimczak, op. cit., s. I-16.

¹⁸ Tak A. Grzelak, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] J. Barcik (red.), R. Grzeszczak (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, Nb 1042, s. 523.

Ujęta wówczas w ramach III filaru UE, polityka imigracyjna, zastępując bezpośrednio Grupę TREVI, nadal miała być realizowana, stosownie do reguł rządzących tym filarem, w formie współpracy międzyrządowej. A właściwymi dla tego filara środkami prawnymi były wspólne stanowiska i wspólne działania, zalecenia, uzupełniane możliwością zawierania konwencji między państwami członkowskimi¹⁹ – które co istotne nie były poddane jakiegokolwiek kontroli trybunału sprawiedliwości (ETS). Współpraca i podejmowanie środków prawnych opierały się na koordynacji i technicznym wsparciu Rady. Rada nie posiadała jednakże uprawnień do własnej inicjatywy, a środki prawne podejmowała jedynie na wniosek któregoś z państw członkowskich lub Komisji (art. K.3 ust. 2 TM) i to – za wyjątkiem kwestii proceduralnych i niektórych wspólnych działań – jednomyślnie (art. K.4 ust. 3 zdanie pierwsze TM). W celu koordynacji działań w ramach tej współpracy na państwach członkowskich ciążył obowiązek wzajemnego informowania się i konsultowania w ramach Rady (art. K.3 ust. 1 TM). Początkowo też ustalano wyłącznie dziedziny wspólnych zainteresowań, co do których zobowiązano się informować, konsultować oraz koordynować działania na poziomie unijnym. Zarazem państwa członkowskie mogły podejmować szerszą i ściślejszą współpracę w obszarze polityki imigracyjnej (art. K.7 TM). W efekcie to państwa członkowskie, a nie instytucje unijne, podejmowały decyzje, a ewentualne wspólne rozstrzygnięcia były przekształcone w prawo krajowe. Z czasem jednak instytucje unijne zaczęły podejmować, niezależnie od Konwencji dublińskiej, działania zmierzające do zbliżania ustawodawstw państw członkowskich. Było to możliwe dzięki przyjętemu w Traktacie z Maastricht szczególnemu mechanizmowi, który pozwalał na częściowe przynajmniej uwspólnotowanie III filara UE, jednakże bez uruchamiania formalnej procedury wprowadzenia zmian do treści Traktatów (zgodnie z art. 48 TUE). Wprowadził on bowiem klauzulę pomostową (klauzulę kładki, fr. *passerelle*), która mogła znaleźć zastosowanie również do polityki imigracyjnej (art. K.9 w zw. z art. 100c ust. 6 TM). Pozwalała ona na przenoszenie środków współpracy realizowanej w ramach III filara Unii na grunt I filara, a tym samym zmianę charakteru

¹⁹ W zakresie prawa uchodźców UE przyjęła dwa podstawowe instrumenty prawne: wspólne stanowisko z 1996 r. dotyczące interpretacji pojęcia uchodźca w rozumieniu art. 1 Konwencji genewskiej oraz uchwałę Rady z 1995 r. w zakresie minimalnych gwarancji proceduralnych. W tej drugiej sprawie, już na gruncie TWE w wersji ustalonej TA, w lipcu 2002 r., KE zaproponowała przyjęcie dyrektywy precyzującej minimalny standard postępowania w państwach członkowskich w kwestii przyznania lub pozbawienia statusu uchodźcy. Zob. W. Czapliński, op. cit., s. 1128/1129.

współpracy z międzyrządowej na wspólnotową (ponadnarodową). Dokonywany przy jego zastosowaniu transfer kompetencji prowadzić mógł w rzeczywistości do zmiany Traktatu o UE oraz Traktatu ustanawiającego WE. A decyzja Rady w tym przedmiocie była szczególną umową międzynarodową i nie miała charakteru wiążącego²⁰. Ostateczna decyzja o przeniesieniu współpracy do I filara należała do państw członkowskich. Obok uchwały Rady warunkiem skuteczności prawnej tego transferu było bowiem przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej we wszystkich państwach członkowskich. Przeniesienie środków współpracy w obszarze polityki imigracyjnej do I filara skutkowało również zastosowaniem procedury decyzyjnej określonej w tytule IV TWE, a więc art. 67 TWE łącznie z możliwością przyjęcia z czasem procedury współdecydowania (art. 251 TWE), a co za tym idzie zmianę trybu głosowania – większości kwalifikowanej w miejsce jednomyślności. Zarazem w swojej decyzji o przeniesieniu współpracy Rada mogła określić inny niż w tytule IV próg przyjmowania przez nią uchwał (art. K.9 TM)²¹. Prawo wystąpienia z wnioskiem o zastosowanie klauzuli kładki Traktat przyznał na równi Komisji Europejskiej oraz każdemu państwu członkowskiemu, a decyzja Rady, podejmowana jednomyślnie, wymagała uprzedniej konsultacji z Parlamentem Europejskim (art. K.9 i art. 100c ust. 1 i ust. 6 TM). W konsekwencji przeniesienia środków prawnych w obszarze polityki imigracyjnej zastosowanie znalazła zasada kompetencji dzielonej, bowiem w zakresie poddanym I filarowi kompetencje uzyskały instytucje unijne, w zakresie pozostawionym w III filarze podejmowanie wiążących środków nadal przysługiwało państwom członkowskim.

W zakresie istotnym dla polityki imigracyjnej i zintegrowanej z nią polityki azylowej Traktat z Maastricht potwierdził kompetencje państw członkowskich w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 100c ust. 5 TM). Ale też przyznał Radzie kilka uprawnień, tj.: uprawnienie do jednomyślnego określenia, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, państw trzecich, których obywatele musieli posiadać wizę, przekraczając zewnętrzne granice państw członkowskich (art. 100c ust. 1 TM); uprawnienie do wprowadzenia większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji, obowiązku wizowego dla obywateli państwa trzeciego z powodu

²⁰ P. Filipiak, Art. 42, op. cit., s. 459.

²¹ Tak P. Filipiak, op. cit., s. 459.

zaistniałej w nim wyjątkowej sytuacji, grożącej nagłym napływem jego obywateli do Wspólnoty (art. 100c ust. 2 TM); oraz uprawnienie do określenia w drodze kwalifikowanej większości, w okresie do 1 stycznia 1996 r. na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, jednolitego wzoru wiz dla obywateli objętych unijnym wykazem państw trzecich, których obywatele muszą uzyskać wizę (art. 100c ust. 3 TM). Do czasu przyjęcia tych środków lub aktów przez instytucje unijne pozostawił jednak w mocy zawarte między państwami członkowskimi konwencje w zakresie tych spraw (art. 100c ust. 7 TM).

Na gruncie Traktatu z Maastricht rola Parlamentu Europejskiego, a więc i parlamentów narodowych, była zmarginalizowana. Z reguły był on jedynie „informowany” o zamierzonych i realizowanych przez Radę działaniach. Przewidziany jednomyślny tryb podejmowania decyzji w Radzie prowadził niekiedy do niemożności uzgodnienia pewnych działań. To stanowiło impuls do przyjęcia dalej idących przeobrażeń tego obszaru wspólnych działań Unii Europejskiej i państw członkowskich (współpracy wspólnotowej) oraz zmian regulacji traktatowej. Przyjęty w Traktacie z Maastricht mechanizm „współpracy” w tym obszarze, a oparty na koordynacji i technicznym wsparciu, okazał się bowiem niewystarczający w stosunku do realnych potrzeb, a tryb jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w Radzie, brak mechanizmów kontrolnych wobec bardzo ograniczonej roli Komisji Europejskiej i braku kognicji Trybunału Sprawiedliwości, oraz oparcie współpracy na środkach *soft-law* stał się przedmiotem krytyki.

Wspólna polityka imigracyjna w Traktacie z Amsterdamu i Traktacie z Nicei

Fundamentalnym krokiem w uwspólnotowaniu polityki migracyjnej, przynależnej do obszaru objętego III filarem (normowanego w tytule VI TUE), było przyjęcie Traktatu w Amsterdamie (1999 r.) – kolejnego z rzędu rewidującego Traktat o Unii Europejskiej i Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie. Traktat ten zmodyfikował art. B TUE (obecnie art. 3 ust. 2 TUE), w którym zamieścił politykę imigracyjną – obok

polityki azylowej i wizowej – jako jeden z najważniejszych celów UE²². A prawo imigracyjne i azylowe – wobec zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych Wspólnoty – zaliczył do tzw. środków towarzyszących swobodnemu przepływowi osób (*flanking measures*). Z racji ścisłego powiązania z tą swobodą – zostało ono uznane niejako za „rekompensatę” i gwarancję korzystania z tej swobody oraz środek rekompensacyjny bezpieczeństwa publicznego w państwach członkowskich, a zarazem próbę wyważenia między realizacją swobody przemieszczania się a realizacją praw podstawowych i jednoczesnym zagwarantowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego państw²³. Było swoistego rodzaju ceną za możliwość niekontrolowanego przemieszczania się po terytorium Wspólnoty.

Traktat Amsterdamski – kontynuując ideę dalszego rozwoju procesów integracyjnych – akcentował poprawę współpracy państw członkowskich w dotychczasowym obszarze Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Szczególny nacisk położył na walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, na politykę azylową, wizową i imigracyjną oraz związane z nimi integralnie usprawnienie – choć w przekonaniu niektórych zdecydowanie niewystarczająco²⁴ – procesów decyzyjnych w UE. Radykalnie zmienił dotychczasowy sposób funkcjonowania III filara UE, a wraz z nim i polityki imigracyjnej. Kluczową zmianą w stosunku do poprzednich traktatów reformacyjnych, było wprowadzenie postanowień co do tzw. ściślejszej współpracy zarówno w ramach WE, jak i III filara UE, w tym w obszarze polityki imigracyjnej – która miała być podejmowana wówczas gdy w inny sposób nie można było osiągnąć celów traktatowych. Równolegle z uwagi na ograniczone efekty dotychczasowych działań prowadzonych w ramach Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych pod reżim prawa wspólnotowego poddał politykę azylową, wizową i imigracyjną. W tym celu zmienił nazwę III filara na Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych, a dotychczasowy obszar współpracy w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podzielił na dwie części, przenosząc część materii międzyrządowego filara III do porządku prawnego WE²⁵. W wyniku tych działań polityka imigracyjna, a wraz z nią polityka azylowa i sprawy związane ze swobodnym przepływem osób, znalazła się w I filarze (art. 3 ust. 1 lit.

²² Tak też F. Jasiński, op. cit., s. I-99.

²³ Tak A. Grzelak, op. cit., Nb 1039-1041, s. 522.

²⁴ Tak R. Grzeszczak, op. cit., Nb 75 -78, s. 33.

²⁵ Tak F. Jasiński, op. cit., s. I. 97.

d), tytuł IIIa TWE art. 73j – art. 73q). Natomiast współpraca policyjna, antynarkotykowa, ekstradycyjna oraz pomoc prawna w sprawach karnych – w III filarze (artykuł B, tytuł V art. K. 1 – art. K.14 TUE, obecny art. 29 TUE)²⁶. Zabiegom tym towarzyszyło, przyjęte w Traktacie, rozszerzenie częściowo jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na III filar UE. Rozpoczął się zarazem proces upraszczania i konsolidacji podstaw traktatowych WE i UE²⁷, a dorobek prawny (*acquis*) Schengen, obejmujący oba porozumienia oraz wydane do nich akty wykonawcze został, na mocy protokołu dodatkowego do TA, włączony do prawa UE (art. 62.2 b TWE). Ten ostatni – wobec rozdzielenia obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości między I (TWE) i III filar (TUE) – został tożsamo podzielony, a jego podział przekazany do kompetencji Rady (art. 2 ust. 1 Protokołu). Ustanowienie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości miało – co znamienne – następować stopniowo poprzez stanowienie odpowiednich środków na poziomie unijnym²⁸. Dla osiągnięcia tego celu Rada została upoważniona do wprowadzenia w ciągu 5 lat od chwili wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, wspólnotowych zasad regulujących m.in. politykę migracyjną i to zarówno w obszarze I, jak i zmienionego przedmiotowo III filara²⁹.

Przeniesienie polityki imigracyjnej a wraz z nią polityki wizowej do I filara UE – współpracy wspólnotowej nie było zabiegiem o charakterze wyłącznie technicznym. Przeciwnie, niesło za sobą poważne konsekwencje. Skutkowało przyjęciem w obszarze tej polityki reguł obowiązujących w I filarze – bardziej skutecznych instrumentów działania i często mniej rygorystycznej procedury podejmowania decyzji oraz wyposażeniem instytucji unijnych w kompetencje kontrolne. Umożliwiało Wspólnocie stanowienie prawa w zakresie tzw. środków towarzyszących swobodnemu

²⁶ Dotychczasowy art. 3 ust. 1 lit. d) TWE otrzymał nowe brzmienie: „środki dotyczące wjazdu i przemieszczania się osób zgodnie z tytułem IIIa”. A dodany do TWE nowy tytuł IIIa otrzymał tytuł „Wizy, azyl, migracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”. Natomiast dotychczasowy art. B TUE otrzymał nowe brzmienie, m.in. „Unia stawia sobie następujące cele: utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, migracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości”, a tytuł VI TUE otrzymał tytuł „Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”. Zob. art. 1 pkt. 5, pkt. 10 i pkt 11 oraz art. 2 pkt 3 i pkt 15 Traktatu z Amsterdamu.

²⁷ A. Przyborska-Klimczak, op. cit., s. I-19/20 i F. Jasiński, s. I-97/98.

²⁸ Zob. art. 73i TWE w brzmieniu nadanym traktatem z Amsterdamu.

²⁹ Strategicznym dokumentem Rady Europejskiej stanowiącym praktyczny harmonogram działań związanych z wykonaniem postanowień TA w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych była Agenda z Tampere, a następnie program Haski. F. Jasiński, op. cit., s. I-99/100.

przepływowi osób (dawny art. 63 TWE)³⁰. A środki w obszarze polityki migracyjnej przybrały formę dyrektyw i rozporządzeń, przyjmowanych w typowych procedurach decyzyjnych, a także decyzji i mów międzynarodowych, z tym, że realizacja rozwiązań prawnych przyjętych w aktach unijnych została powierzona państwom członkowskim. Komisja uzyskała uprawnienie do kontroli poziomu wdrożenia tych aktów w państwach członkowskich, a Trybunał Sprawiedliwości – do dokonywania wykładni i oceny przestrzegania zobowiązań przez państwa członkowskie. Z kolei Rada uzyskała szerokie enumeratywnie wymienione traktatowe kompetencje do przyjmowania środków prawnych (nowy art. 63 ust. 1 TWE), częściowo jednakże w drodze modyfikacji lub unowocześnia już obowiązujących aktów prawnych, a w szczególności ich zastąpienia aktami wspólnotowymi³¹. Ich katalog w zakresie polityki migracyjnej obejmował stanowienie prawa m.in. w zakresie nielegalnej migracji i nielegalnego pobytu oraz odsyłania osób przybywających nielegalnie czy środków dotyczących uchodźców i wysiedleńców, a w zakresie polityki azylowej m.in. określenie minimalnego standardu przyjęcia migrantów w państwach członkowskich. W tym obszarze Rada nadal miała, co do zasady, podejmować decyzje jednomyślnie, w tym w zakresie legalnej migracji obywateli państw trzecich do i między państwami członkowskimi oraz części przepisów migracyjnych (dawny art. 63 ust. 3 i ust. 4 TWE). Natomiast system głosowania większością kwalifikowaną obowiązywał w zakresie pozostałych spraw migracyjnych i azylowych, jak przykładowo podejmowanie środków tymczasowych w razie zaistnienia w jednym lub więcej państw członkowskich nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, określenie jednolitego wzoru wizy i reguł jednolitej wizy³². Traktat wprowadził procedurę współdecydowania. Swoje kompetencje Rada dzieliła z Komisją i Parlamentem Europejskim. A Komisja Europejska dzieliła, na równi z państwami

³⁰ Tak np. W. Czapliński, op. cit., s. 1121.

³¹ Chodzi tu o podejmowane środki w sferze prawa azylowego, jak: mechanizm ustalania państwa właściwego do rozpatrzenia wniosku o azyl oraz minimalny materialny i procesowy standard przyznawania i pozbawiania statusu uchodźców.

³² Zob. art. 2 pkt 15 TA w zakresie art. 73o, art. 73l ust. 2 i art. 73 o ust. 3 i ust. 4 w zw. z art. 73j ust. 2 lit. b) pkt i) oraz iii) czy ust. 2 lit. b) pkt ii) i iv) TWE. Nadto na mocy decyzji Rady 2004/927/WE przewidującej stosowanie procedury określonej w art. 251 TWE w odniesieniu do niektórych obszarów objętych tytułem IV część III TUE (Dz.Urz.UE.2004.L.396/45) postanowiono objąć systemem głosowania większością kwalifikowaną sprawy migracyjne i azylowe. Zob. też F. Jasiński, op. cit., s. I-99.

członkowskimi, prawo inicjatywy ustawodawczej. Zarazem sprawy objęte tym obszarem zostały poddane kognicji Trybunału Sprawiedliwości³³.

Pod rządami Traktatu z Amsterdamu polityka migracyjna koncentrowała się przede wszystkim na budowaniu partnerskich stosunków z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów, utworzeniu Wspólnotowego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA), opartego na rozwiązaniach genewskich, udzielania ochrony tymczasowej, a także opracowania systemu identyfikacji osób wnioskujących o azyl (Agenta z Tampere, część pierwsza). A po zamachach terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych działania UE skupiły się na walce z terroryzmem oraz kontynuacji budowy WESA (Program Haski). Rada Europejska potwierdziła gotowość podejmowania decyzji z zakresu polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej oraz ochrony granic zewnętrznych, w tym określania wysokości krajowych kwot migracyjnych w procedurze większości kwalifikowanej, co miało uniemożliwiać jednostronne wetowanie dyskutowanych projektów³⁴.

Spektakularnego przełomu w zakresie dalszego uwspólnotowienia polityki imigracyjnej nie przyniósł kolejny akt rewizyjny, jakim był Traktat z Nicei (2003r.). Dokonana na jego mocy reforma instytucjonalna Traktatów miała bowiem związek z planowanym rozszerzeniem UE, podwojeniem liczby państw członkowskich oraz mogącymi wiązać się z tym problemami w osiągnięciu jednego stanowiska i zmierzała jedynie do modyfikacji dotychczasowych przepisów traktatowych³⁵. Traktat z Nicei nie zawierał autonomicznych postanowień, a podstawowe i zarazem konieczne zmiany dotyczyły „zamrożonych” Traktatem z Amsterdamu reform w zakresie składu, procedur i podziału miejsc w instytucjach unijnych. W stosunku do swojego bezpośredniego poprzednika znacząco przekonstruował on tryb głosowania, zwiększając katalog spraw, w których Rada UE uzyskała po pierwsze uprawnienie do podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów oraz po drugie do „przechodzenia” z trybu głosowania jednomyślnego na tryb większości kwalifikowanej. W katalogu tym znalazły się niektóre środki przyjmowane w obszarze ówczesnej Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych, w tym w zakresie azylu, uchodźców i wysiedleńców, nielegalnej migracji

³³ Zob. art. 73q TA.

³⁴ Jednakże Niemcy – wbrew przyjętej w Programie Haskim zasadzie pogłębiania współpracy w obszarze imigracji – zagwarantowały sobie możliwość suwerennego kształtowania polityki imigracyjnej.

³⁵ Tj. TUE, TWE, TEWEA i TEWWWiS.

i nielegalnego pobytu³⁶. Ta najważniejsza zmiana była wyrazem dążenia prawodawcy unijnego do zbliżania obu odrębnych kierunków integracji, tj. nurtu ponadnarodowego w I filarze i nurtu międzyrządowego w II i III filarze Unii Europejskiej³⁷.

Wspólna polityka migracyjna w Traktacie z Lizbony

Niewątpliwie zwrotnym punktem w normowaniu polityki migracyjnej na poziomie unijnym był Traktat z Lizbony (2009 r.). Wprowadził on szerokie rewizje w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Ich bezpośrednią konsekwencją – istotną z punktu widzenia wspólnej polityki migracyjnej – było ukształtowanie UE jako jednolitej organizacji integrującej Europę. A zostało to zamianifestowane już w zmianie dotychczasowego nagłówka tego ostatniego dokumentu z „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską” (TWE) na „Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (TFUE), a następnie zastąpieniu nagłówka dotychczasowego tytułu IV TWE „Wizy, azyl, migracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób” tytułem „Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości” z jednoczesnym wprowadzeniem w nim pięciu rozdziałów, zatytułowanych kolejno: Postanowienia ogólne, Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i migracji, Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, Współpraca sądowa w sprawach karnych oraz Współpraca policyjna³⁸. Pochodnym tego wyrazem było również zastąpienie terminu Wspólnota w całym TWE terminem Unia.

W aspekcie instytucjonalno-organizacyjnym Traktat z Lizbony zreformował – co ma kluczowe znaczenie dla aktualnej polityki migracyjnej – tryb funkcjonowania instytucji UE oraz mechanizmy podejmowania przez nie decyzji. Te zostały dostosowane do powiększonej liczbie Unii. A nadto poddał reformie wewnętrzne i zewnętrzne polityki UE oraz zapewnił większą demokratyzację mechanizmów podejmowania decyzji w UE. Ciężar decyzyjny Traktat z Lizbony w znacznym zakresie

³⁶ Zob. art. 2 pkt 4 Traktatu z Nicei zmieniający art. 73o w zw. z art. 73k ust. 1, ust. 2 lit. a) i lit. b) oraz art. 73m TWE według numeracji nadanej TA (oznaczonych następnie art. 67 w zw. z art. 63 ust. 1 i ust. 2 lit. a) i lit. b) oraz art. 65TWE), oraz B. Kuźniak, Art. 11 [w:] K. Lankosz (red.), *Traktat o UE. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 91/92.

³⁷ Tak R. Grzeszczak, op. cit., Nb 75 -78, s. 33/34.

³⁸ Zob. art. 2 pkt 1 oraz pkt 64 – pkt 68 Traktatu z Lizbony.

przeniósł na instytucje unijne. Rozszerzył kompetencje instytucji unijnych w obszarze wspólnej polityki migracyjnej, nadając im szerokie uprawnienia do stanowienia prawa w zakresie tej polityki, ale zdaniem niektórych przedstawicieli nauki³⁹ poprawił koordynację zadań. Szerokim kompetencjom, które w obszarze polityki migracyjnej wynikają z dokonywania wyborów o charakterze politycznym oraz złożonych ocen, towarzyszy znaczny zakres dyskrecjonalności instytucji unijnych⁴⁰. Kompetencje te Traktat poddał działaniu zasady kompetencji powierzonych (przyznaczonych) oraz zasady kompetencji konkurencyjnych, tym samym dzieląc odpowiedzialność za realizację wspólnej polityki migracyjnej między instytucje unijne i państwa członkowskie. Aktywność instytucji unijnych poddał zarazem działaniu zasady subsydiarności i zasady proporcjonalności, a państwa członkowskie dla równowagi wyposażył w traktatowe uprawnienie do korzystania z tzw. mechanizmu wczesnego ostrzegania przez państwa członkowskie oraz uprawnienie do wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości na akt ustawodawczy instytucji unijnych. Dla realizacji kompetencji przez instytucje unijne Traktat z Lizbony wprowadził procedurę współdecydowania Rady (UE) i Parlamentu Europejskiego oraz zwykłą procedurę ustawodawczą przyjmowania wtórnych aktów unijnych; normowanie polityki migracyjnej w drodze typowych dla Unii aktów prawnych: dyrektyw i rozporządzeń; wymóg podejmowania wiążących dla wszystkich państw członkowskich decyzji w Radzie (UE) – z nielicznymi wyjątkami – kwalifikowaną większością głosów; a inicjatywę prawodawczą przyznał przede wszystkim Komisji Europejskiej; wreszcie wprowadził autonomiczną kontrolę przestrzegania prawa i obowiązkową jurysdykcję sądów unijnych⁴¹. Komisja zachowała, przyznane już Traktatem z Maastricht, uprawnienie do kontrolowania poziomu wdrażania wtórnych aktów przez państwa członkowskie, a Trybunał Sprawiedliwości uzyskał niemal pełny zakres uprawnień do dokonywania wykładni i oceny przestrzegania zobowiązań przez państwa członkowskie. Jednocześnie Traktat z Lizbony derogował wcześniejszy zapis, w myśl którego Komisja Europejska była zobligowana do analizy wniosków legislacyjnych składanych przez państwa członkowskie, a następnie przedkładania ich Radzie.

³⁹ Tak M. Podraza, *Traktat z Lizbony a polityka migracyjna Unii Europejskiej*, Studia Prawnicze KUL 3 (87) 2021, s. 259 i 272.

⁴⁰ Tak np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 6 września 2017 r., C- 643/15 i C-647/15 w sprawie Republika Słowacka i Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej.

⁴¹ Zob. art. 79 TFUE, a także R. Grzeszczak, *op. cit.*, Nb 82 – 83, s. 35/36, oraz A. Grzelak, *op. cit.*, Nb 1045, s. 525.

Państwa członkowskie utraciły, w efekcie, dotychczasową swobodę decyzyjną i w wykonywaniu zobowiązań unijnych, a więc i wynikających ze środków prawnych przyjmowanych przez instytucje unijne, zostały zobowiązane do działania ponad własnym interesem narodowym⁴². A nastąpiło to przy równoległym wzmocnieniu na poziomie traktatowym praw imigrantów i ich silnej ochrony. Traktat z Lizbony rozszerzył zarazem zastosowanie wszystkich zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej, w tym zasady prawa pierwszeństwa czy zasady lojalnej współpracy, na obszar polityki imigracyjnej, a nadto przyznał Kartie praw podstawowych moc prawną równą Traktatom. Prawo imigracyjne w wyniku zmian dokonanych Traktatem z Lizbony, a następnie przyjęcia wtórnych aktów prawnych przez instytucje unijne, uzyskało status samodzielnej i odrębnie unormowanej od prawa azylowego polityki unijnej. Jej normatywną konstrukcję – zawartą obecnie w art. 79 i art. 80 TFUE – Traktat z Lizbony oparł na czterech filarach: legalnej imigracji, integracji, nielegalnej imigracji oraz współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji imigrantów, oraz poddał działaniu wprost wyrażonych zasad: zasady solidarności oraz sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, zasadzie ochrony praw imigrantów oraz zasadzie sprawiedliwego traktowania imigrantów. Wprost jej wysłowionym ogólnym celem było „zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Państwach Członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie”⁴³. Traktatowa koncepcja polityki imigracyjnej – wyrażając to w pewnym uproszczeniu – koncentruje się, pomijając koordynowanie legalnej imigracji, na zapobieganiu, zwalczaniu oraz ograniczaniu nielegalnej imigracji, co wiąże się oczywiście z ochroną granic zewnętrznych UE oraz współpracą z państwami trzecimi. Istotnym elementem tej polityki jest polityka powrotowa oraz zwalczanie przestępczości polegającej, zwłaszcza na handlu ludźmi oraz przemycie imigrantów.

⁴² Tak wyrok C-643/15 i C-647/15.

⁴³ Tak art. 79 ust. 1 FTUE.

Zakończenie

Podstawy traktatowe w obszarze wspólnej polityki imigracyjnej uległy ewolucji od czasu przyjęcia Traktatów ustanawiających pierwotne Wspólnoty Europejskie, tj. EWWiS, EWG i EWEA, do czasu przyjęcia Traktatu z Lizbony. A zakres dokonanych zmian jest diametralny – począwszy od pozostawienia poza regulacją traktatową polityki imigracyjnej w Traktatach konstytuujących Wspólnoty Europejskie i pierwszym Traktacie rewizyjnym – Jednolitym Akcie Europejskim, poprzez włączenie jej do podstaw traktatowych w ramach III filara w Traktacie z Maastricht, a następnie przeniesienie jej do I filara UE w Traktacie z Amsterdamu i utrzymanie tego stanu w Traktacie z Nicei; a skończywszy na „pełnym” unormowaniu tej polityki w Traktacie z Lizbony. Traktaty rewizyjne od Traktatu z Maastricht, wprowadziły zatem nową jakość w integracji europejskiej w obszarze polityki migracyjnej. Spowodowały stopniową – lecz istotną – zmianę podejścia do integracji europejskiej w tym obszarze: z „Europy międzyrządowej”, w której wiodącą rolę w kształtowaniu polityki imigracyjnej odgrywały państwa członkowskie (a ściślej ich rządy) a decyzje wymagały jednomyślności lub konsensusu – przez „Europę rządowo-wspólnotową”, w której polityka imigracyjna nadal była realizowana w ramach współpracy międzyrządowej, lecz objęta regulacją traktatową przy pewnym zaangażowaniu i kompetencjach instytucji unijnych – do „Europy ponadnarodowej”, w której dotychczasowy zakres kompetencji państw członkowskich przejęły instytucje unijne a polityka imigracyjna zaczęła być realizowana w ramach ściślej i szeroko ujętej współpracy w oparciu o wszystkie reguły przewidziane w prawie unijnym. Począwszy od Traktatu z Maastricht poprzez kolejne reformy Wspólnot Europejskich coraz bardziej uwidaczniał się zamiysł prawodawcy unijnego objęcia polityki imigracyjnej regulacją unijną oraz coraz ściślejszą współpracą tak instytucji unijnych, jak i państw członkowskich, a także dążenie do wzmocnienia pozycji instytucji unijnych i adekwatnie do tego osłabienie pozycji państw członkowskich. A zaistniało to w obszarze, który pierwotnie nie był ani celem działania Wspólnot, ani też obszarem podejmowania wspólnych działań w oparciu o podstawy traktatowe. W efekcie instytucje unijne uzyskały co prawda dzielone z państwami członkowskimi, lecz szerokie i dotychczas przynależne tym państwom, kompetencje do stanowienia instrumentów w obszarze polityki imigracyjnej – w tym w rodzącej największe kontrowersje i opory

państw członkowskich dziedzinie nielegalnej migracji i mechanizmu solidarnościowego, a w ramach jego tzw. puli solidarnościowej. Także tryb i zasady stanowienia tych instrumentów na poziomie unijnym zostały zliberalizowane, w tym poprzez zastąpienie jednomyślności głosowania w Radzie kwalifikowaną większością. A środki prawne podejmowane przez instytucje unijne przybrały charakter wiążący państwa członkowskie w miejsce wcześniejszych konwencji, wspólnych stanowisk czy zaleceń. Wprowadzając procedurę klauzuli pomostowej umożliwiono instytucjom unijnym – lecz z zachowaniem krajowej procedury ratyfikacyjnej – zmianę traktatów w obszarze tej polityki, poza procedurą zmiany traktatów.

Wspólna polityka migracyjna w kształcie nadanym przez Traktat z Lizbony jawi się jako wieloaspektowa i wielopłaszczyznowa polityka o sprecyzowanych celach i spójnej konstrukcji normatywnej. Zarazem opiera się ona – na poziomie traktatowym – na wyważonym, globalnym i kompleksowym podejściu do migracji dzięki budowaniu pokoju i bezpieczeństwa. Podejście to stanowi odpowiedź na główne przyczyny migracji, które pozbawiają dotknięte nimi społeczności realnych perspektyw rozwoju i źródeł utrzymania. Tak skonstruowana wspólna polityka migracyjna uwypukla oczywiste więzi między bezpieczeństwem, rozwojem i prawami człowieka. W założeniu ma być powiązana ze wszystkimi strategiami i instrumentami na rzecz rozwoju, w tym podejmowanymi w ramach unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także oparta na daleko idącej solidarności politycznej i operacyjnej, wzajemnym zaufaniu, przejrzystości, partnerstwie, wspólnej odpowiedzialności oraz połączonych wysiłkach, stosowaniu wspólnych zasad i podejmowaniu konkretnych działań oraz respektowaniu wartości traktatowych. W wymiarze wewnętrznym – stosownie do założenia traktatowego – koncentrować się powinna na współpracy wewnątrzunijnej i przede wszystkim na określeniu stopnia, w jakim UE zamierza otworzyć swoje granice zewnętrzne na przepływy imigrantów z krajów trzecich: pochodzenia i tranzytu w celu zrównoważenia ich wewnętrznego wzrostu demograficznego i wynikających z tego napięć społecznych i tym samym utrzymać wewnętrzną stabilność, oraz na jakich warunkach ma się to odbywać. W wymiarze zewnętrznym fundamentem wspólnej polityki migracyjnej powinna z kolei być współpraca z państwami trzecimi, tak pochodzenia i tranzytu imigrantów, jak i „partnerami sojusznikowymi” czy pozarządowymi organizacjami, zaangażowanymi w walkę o pokój na świecie, stabilizację polityczną, społeczną i gospodarczą w rejonach zagrożonych

ubóstwem, konfliktami zbrojnymi czy religijnymi, i ma polegać na prowadzeniu szerokiego spektrum działań wspierających te regiony.

Niewątpliwie jednak ostateczny kształt obecnej traktatowej wspólnej polityce unijnej nadadzą dopiero instytucje unijne w drodze aktów prawa pochodnego. Od nich też będzie zależało w jakiej dziedzinie polityki imigracyjnej skorzystają ze swoich kompetencji, a także w jakim zakresie zdecydują o przyjęciu wspólnych mechanizmów oraz jakiego rodzaju one będą. Wreszcie, czy będzie to harmonizacja pełna, czy jedynie ujednolicenie rozwiązań prawnych oraz jaki zakres swobody pozostawią państwom członkowskim. Do czasu przyjęcia tych mechanizmów kształt wspólnej polityki imigracyjnej jest do pewnego stopnia „otwarty”, chociaż podejmowane dotychczas środki przez instytucje unijne oraz przedstawione przez nie projekty środków wprowadzających nowe mechanizmy mogą stanowić pewną prognozę co do kształtu tej polityki. Można jedynie – zważywszy na niezwykle delikatną do unormowania materię przynależną do rdzenia państwowości – oczekiwać, że zakres aktywności instytucji unijnych będzie minimalny, zachęcający państwa do prowadzenia samodzielnych działań w tym obszarze. A podejmowane przez nie wiążące akty prawne będą mieć formę dyrektywy, które pozwalają na określenie standardu minimalnego, do którego osiągnięcia zobowiązują się państwa członkowskie⁴⁴. Nadzieje te mogą jednak okazać się złudne, skoro decyzje w tym obszarze mają charakter polityczny, instytucje unijne dysponują szerokim marginesem swobody i z tej racji dokonywane przez nie wybory pozostają poza jakąkolwiek kontrolą sądową.

⁴⁴ Tak A. Grzelak, op. cit., Nb 1054-1056, s. 530.

Bibliografia

- Czapliński W., *Wybrane regulacje dotyczące obszaru Bezpieczeństwa, Wolności i Sprawiedliwości* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki. Omówienie wybranych orzeczeń ETS. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Warszawa 2004.
- Diker Y., *International Migration and Asylum in the European Union: Recent Developments and Policy Reactions*, https://www.academia.edu/63822159/International_Migration_and_Asylum_in_the_European_Union_Recent_Developments_and_Policy_Reactions, dostęp: 30 lipca 2023 r.
- Filipek P., Art. 29 [w:] K. Lankosz (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Grzeszczak R., *Historia integracji europejskiej* [w:] J. Barcik (red.), R. Grzeszczak (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2022.
- Grzelak A., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] J. Barcik (red.), R. Grzeszczak (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2022.
- Jasiński F., *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006.
- Kuźniak B., Art. 1 i art. 11 [w:] K. Lankosz (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Podraza M., *Traktat z Lizbony a polityka migracyjna Unii Europejskiej*, Studia Prawnicze KUL 3 (87) 2021.
- Przyborowska-Klimczak A., *Prawne aspekty procesu integracji europejskiej – rys historyczny* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006.
- Sudół R., *Definicje i uwarunkowania nielegalnej imigracji*, Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL tom VIII-IX, z. 1 – 2012-2013.

