

Marcin Wielec

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

<https://orcid.org/0000-0001-6716-3224>

m.wielec@uksw.edu.pl

Przyszłe zmiany traktatów UE z perspektywy zagadnienia migracji

Future revisions of the EU Treaties from the perspective of the migration issue

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza potencjalnych zmian w traktatach Unii Europejskiej z perspektywy prawa migracyjnego. Po wprowadzeniu autor przedstawia rys historyczny na kwestie migracji oraz analizowany obszar traktatowy oraz poza traktatowy. Następnie przedstawia zależność pomiędzy zagadnieniem migracji oraz Obszarem Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Na tej podstawie szeroko analizuje zaproponowane zmiany traktatowe oraz prezentuje autorskie wnioski i oceny, które jego zdaniem w pewien sposób warunkują kierunek zmian.

Słowa kluczowe: Prawo UE, Migracja, Zmiany traktatów UE, Unia Europejska, Nielegalna migracja

Abstract

The object of this article is to analyse potential changes to the European Union Treaties from the perspective of migration law. After an introduction, the author provides a historical overview of the migration issue, and the treaty and non-treaty area analysed. He then presents the relationship between the issue of migration and the Area of Freedom, Security and Justice. On this basis, he extensively analyses the proposed treaty changes and presents the author's conclusions and assessments, which, in his opinion, in some way condition the direction of change.

Keywords: EU law, Migration, EU Treaty Amendments, European Union, Illegal Migration

Wprowadzenie

W początkowych okresach powstania i funkcjonowania Unii Europejskiej, nie budziło żadnych wątpliwości, że Unia Europejska ma stać się organizacją państw oparta głównie o cele gospodarcze, których osiągnięcie pozwoliłoby na uzyskanie spokoju, stabilizacji i dobrobytu w społeczeństwach poszczególnych państw zrzeszonych w ramach przyszłej UE¹.

Z początku Unia Europejska jako organizacja suwerennych państw, jako główne kwestie stawiała sobie sprawy i relacje gospodarcze oraz handlowe. Dziś, jak z czasem można zaobserwować, rola tych celów bardzo mocno ewoluowała, ustępując miejsca wspomnianym założeniom gospodarczym i handlowym, dużo szerszym i całkowicie odmiennym celom politycznym, społecznym, środowiskowym a nawet ideologicznym². U podstaw Unii Europejskiej leżała bardzo prosta teza zgodnie z którą, to przede wszystkim gospodarka była zasadniczym środkiem do osiągnięcia pokoju, stabilności i jedności w Europie. Bez wątpienia to właśnie cele gospodarcze i handlowe były kluczowe w początkowych etapach integracji (EWWiS i EWG). Dlatego pierwsze wspólnoty europejskie miały ewidentnie charakter gospodarczy. Przecież Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS, 1951), właśnie po to powstała, aby wspólnie zarządzać kluczowymi zasobami (tj. węglem i stalą), które z kolei były fundamentem ówczesnego przemysłu³. Silna i przewidywalna gospodarka miała na celu zapobieżenie przyszłym konfliktom w Europie poprzez stałe wspieranie współpracy gospodarczej. Natomiast kolejna wspólnota europejska w postaci Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG, 1957), ustanawiała wspólny rynek, eliminując bariery handlowe,

¹ S.R. Hurt, *Understanding EU Development Policy: History, Global Context and Self-Interest?*, „Third World Quarterly” 2010, vol. 31, no. 1, s. 159; I. Bache, *Partnership as an EU Policy Instrument: A Political History*, „West European Politics” 2010, vol. 33, no. 1, s. 58.

² J.E. Fossum, M. Jachtenfuchs, *Federal Challenges and Challenges to Federalism. Insights from the EU and Federal States*, „Journal of European Public Policy” 2018, vol. 24(4), s. 467; R.D. Kelemen, *The Structure and Dynamics of EU Federalism*, „Comparative Political Studies” 2003, vol. 36, no. 1-2, s. 184.

³ D. Petzina, W.F. Stolper, M. Hudson, *The Origin of the European Coal and Steel Community: Economic Forces and Political Interests*, „Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1981, no 3, s. 450; R.F. Mikesell, *The Lessons of Benelux and the European Coal and Steel Community for the European Economic Community*, „The American Economic Review” 1958, vol. 48, no. 2, s. 428.

wspierając swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału, czym jeszcze bardziej związała ten europejski obszar⁴.

Stąd podstawy Unii Europejskiej bezwzględnie były oparte na trzech najważniejszych wolnościach. Pierwszą jest swoboda przepływu towarów, która oznaczała eliminację ceł i ograniczeń ilościowych w handlu między państwami członkowskimi oraz zakaz stosowania środków o równoważnym skutku⁵. Ustanowiona w Traktacie Rzymskim (1957)⁶, stanowi podstawę wspólnego rynku. Druga to swoboda przepływu osób, oznaczająca prawo do swobodnego przemieszczania się, pracy, mieszkania i osiedlania się w dowolnym państwie członkowskim⁷. Początkowo dotyczyła pracowników, a później została rozszerzona na wszystkich obywateli UE, na mocy m.in. Traktatu z Maastricht (1993)⁸. I w końcu trzecia, to swoboda przepływu usług i kapitału, gwarantująca możliwość świadczenia usług w innych państwach członkowskich bez konieczności zakładania tam przedsiębiorstw oraz swobodny przepływ pieniędzy, inwestycji i innych środków finansowych między państwami członkowskimi, co wspiera rozwój gospodarczy i stabilność rynku wewnętrznego⁹.

Wszystkie te pierwotne cele nie mogły być zrealizowane bez procesu migracji, a więc swobodnego przemieszczania się jednostek z państwa do państwa. W tym kontekście warto przyjrzeć się nie tylko ewolucji swobody przepływu osób, ale także spróbować przeanalizować jak obecnie projektowane zmiany w traktatach UE w kontekście procesów migracyjnych, będą funkcjonować, jakie będą miały znaczenie dla państw UE i jakie ostatecznie będą ich skutki.

⁴ D. Vandermeersch, *The Single European Act and the Environmental Policy of the European Economic Community*, [w:] S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški (red.), *European Environmental Law*, Londn 2017, s. 79; J. Weiler, *The European Parliament and Foreign Affairs: External Relations of the European Economic Community*, [w:] A. Cassese (red.), *Parliamentary Control over Foreign Policy*, London 1980, s. 151.

⁵ S. Weatherill, *Free Movement of Goods*, „International & Comparative Law Quarterly” 2012, vol. 61, no. 2, s. 541; B. Akkermans, E. Ramaekers, *Free Movement of Goods and Property Law*, „European Law Journal” 2013, vol. 19, no. 2, s. 237.

⁶ Treaty establishing the European Economic Community, ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>; Consolidated version of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community (OJ C 203, 7.6.2016). proszę o opisanie aktu, kiedy przyjęty, publikator itd. czy ten przypis nie powinien być po polsku skoro artykuł jest w j. pol.?

⁷ S. Giubboni, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, no. 3, s. 360; S. Carrera, *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?*, „European Law Journal” 2005, vol. 11, no. 6, s. 699.

⁸ Traktat o Unii Europejskiej, (Dz.U. C 191 z 29.7.1992).

⁹ W. Schön, *Free Movement of Capital and Freedom of Establishment*, „European Business Organization Law Review” 2016, vol. 17, s. 229; W.G. Ringe, *Company Law and Free Movement of Capital*, „The Cambridge Law Journal” 2010, vol. 69, no. 2, s. 378.

Krótki rys historyczny na kwestie migracji – obszar traktatowy

Obecna postać regulacji prawnej na której funkcjonuje wspólnota europejska jest wynikiem obszernej ewolucji. Jak każdy proces ewolucyjny, także i ten, ma swoje przyczyny, warunki i skutki. Nie ma żadnej wątpliwości, że ewolucja traktatów Unii Europejskiej (UE) w kontekście migracji odzwierciedla zmieniające się podejście do tego zagadnienia, wynikające z nowych wyzwań i potrzeb integracji europejskiej. Migracja była stopniowo włączana w ramy prawne UE, począwszy od traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, aż po bardziej kompleksowe regulacje w traktatach współczesnych¹⁰. I tak m.in. fundamentalne dla funkcjonowania początkowego UE traktaty założycielskie z lat 1951–1957, nie zawierały szczególnych i wyraźnych regulacji na obszarze migracji. Między innymi Traktat Paryski z 1951¹¹, koncentrował się na gospodarce, zwłaszcza na współpracy w przemyśle węglowym i stalowym, bez odniesień do migracji. Powoli jednak stawiało się ważne to, że działająca gospodarka potrzebuje osób do pracy i to nie tylko z jednego państwa. W tym świetle Traktat Rzymski z 1957 ustanowił swobodę przepływu pracowników w ramach wspólnego rynku, co było kluczowym elementem integracji gospodarczej. Niemniej jednak, migracja w tej fazie dotyczyła głównie jeszcze mobilności wewnętrznej pracowników z państw członkowskich, a nie migracji zewnętrznej. Dlatego można przyjąć, że to głównie w Traktacie z Maastricht z 1993 postawiono pierwsze kroki w kierunku wspólnej polityki migracyjnej. W ramach powstania całości konceptu Unii Europejskiej powoli rozszerzono jej kompetencje. Migracja zaczęła być traktowana jako element polityki wewnętrznej i sprawiedliwości. Nadto ustanowiono trzy filary UE, z których trzeci filar (współpraca w sprawach wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości) obejmował kwestie migracyjne, w tym politykę azylową, zwalczanie nielegalnej imigracji, kontrolę granic. Jako że UE ustanowiona została na podstawie Traktatu z Maastricht, można uznać, że ten właśnie traktat był zapoczątkowaniem utworzenia

¹⁰ K. Groenenduk, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, „European Journal of Migration & Law” 2004, vol. 6, s. 111; D. Acosta, *The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive)*, „European Journal of Migration and Law” 2009, vol. 11, no. 1, s. 19.

¹¹ Proszę opisać akt

obecnego Obszaru Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS). Nie ma zatem wątpliwości, że kompetencje UE na obszarze migracji mają głębokie fundamenty w pierwotnej formule Unii Europejskiej. Natomiast dopiero jednak Traktat z Amsterdamu¹² z 1999 potraktował migrację jako wspólną kompetencję dla wszystkich państw członkowskich. Migracja została włączona do pierwszego filaru (Wspólnoty Europejskiej), co oznaczało większe zaangażowanie UE. Wprowadzono podstawy dla wspólnej polityki wizowej, azylowej i migracyjnej, w tym harmonizację przepisów dotyczących azylu (np. zasada „pierwszego kraju wjazdu”) oraz wzmocnienie współpracy w zakresie kontroli granic zewnętrznych. I w końcu powstał system Schengen¹³ (formalnie włączony do UE w 1999 r.), który zniósł kontrole graniczne wewnątrz UE i wprowadził wspólne zasady kontroli na granicach zewnętrznych. W

Traktacie z Nicei¹⁴ z 2001 nastąpiło dalsze wzmocnienie współpracy na obszarze migracji bowiem podjęto kroki w kierunku harmonizacji procedur w sprawach migracyjnych a także ustalono ramy dla wspólnych polityk w zakresie legalnej i nielegalnej migracji.

Z punktu widzenia analizy kwestii migracji w ramach UE, wydaje się, że najważniejszy jest jednak Traktat z Lizbony¹⁵ z 2009 r., gdzie migracja jako kluczowy element polityki UE i została uznana za obszar wspólnych działań Unii, z podziałem kompetencji między UE a państwa członkowskie. Utworzono po raz pierwszy stabilne podstawy prawne dla wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS), podjęto dalsze kroki, co do walki z nielegalną migracją oraz co do współpracy w zakresie integracji migrantów. Odświeżono kluczową z punktu widzenia migracji agencję FRONTEX (faktycznie powołana w 2004 r.), która uzyskała większe znaczenie, nadzorując ochronę granic zewnętrznych UE.

Natomiast bez wątpienia obecnie jednym z kluczowych czynników wpływających znacznie na kwestie migracyjne w UE, był tzw. kryzys migracyjny 2015 r.¹⁶ Ten kryzys znacząco wpłynął na politykę migracyjną UE. W efekcie wprowadzono mechanizmy relokacji uchodźców między

¹² Traktat z Amsterdamu (Dz.U. C 340 z 10.11.1997).

¹³ M. De Somer, *Schengen: Quo Vadis?*, „European Journal of Migration and Law” 2020, vol. 22, no. 2, s. 178; C. Fijnaut, *The Schengen Treaties and European Police Co-Operation*, [w:] *The Containment of Organised Crime and Terrorism*, London 2016, s. 375.

¹⁴ Traktat z Nicei, (Dz.U. C 80 z 10.3.2001).

¹⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. C 306 z 17.12.2007).

¹⁶ M. Scipioni, *Failing Forward in EU Migration Policy? EU Integration after the 2015 Asylum and Migration Crisis*, „Journal of European Public Policy” 2018, vol. 25, no. 9, s. 1357.

państwami członkowskimi, zwiększono finansowanie na rzecz ochrony granic i współpracy z krajami trzecimi (np. Turcją) w celu ograniczenia napływu migrantów.

Krótki rys historyczny na kwestie migracji – obszar poza traktatowy

Poza wspomnianymi powyżej przepisami traktatowymi stworzono szereg pomniejszych aktów prawnych wspierających i uzupełniających postanowienia traktatowe w zakresie migracji. Między innymi Układ z Schengen¹⁷ miał fundamentalne znaczenie dla regulacji migracji oraz swobody przemieszczania się w ramach Unii Europejskiej. Początkowo Układ z Schengen był porozumieniem międzyrządowym, ale w 1999 roku, na mocy Traktatu Amsterdamskiego, został włączony do prawa Unii Europejskiej. Wprowadził zasady, które ukształtowały sposób zarządzania granicami wewnętrznymi i zewnętrznymi państw sygnatariuszy.

Ogólnie do kluczowych aspektów wpływu Układu z Schengen na prawo UE w kontekście migracji można wyróżnić w pierwszej kolejności zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw UE. Tutaj jednym z głównych postanowień Układu z Schengen było zniesienie kontroli granicznych między krajami należącymi do strefy Schengen. Na podstawie tego dokumentu zapewniono swobodę przemieszczania się osobom legalnie przebywającym w strefie, bez względu na ich obywatelstwo. Natomiast dla migrantów oznaczało to uproszczenie podróży między państwami członkowskimi strefy Schengen, co sprzyjało mobilności w obrębie UE. Nadto wprowadzono wspólne zasady ochrony granic zewnętrznych strefy Schengen, co oznacza, że państwa członkowskie muszą przestrzegać ujednoliconych standardów kontroli granicznej. Utworzono wspomniany już Frontex jako Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, aby wspierać państwa członkowskie w zarządzaniu granicami zewnętrznymi. Powoli dokonywano harmonizacja polityki wizowej, ponieważ Układ z Schengen wprowadził jednolitą politykę wizową dla krótkoterminowego pobytu w strefie Schengen (do 90 dni w ciągu 180 dni). Wskutek, tego wiza

¹⁷ L. Grochowski, *Straż Graniczna w aspekcie układu z Schengen*, „Zeszyty Naukowe/Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” 2011, nr 3(161), s. 45.

Schengen umożliwiała jej posiadaczowi swobodne poruszanie się po całej strefie Schengen. Nowością był też System Informacyjny Schengen (SIS) a więc precyzyjna baza danych umożliwiająca wymianę informacji między państwami członkowskimi w celu zapewnienia bezpieczeństwa. System ten nie wątpliwie pomaga w identyfikacji osób nielegalnie przebywających w strefie Schengen, przeciwdziałaniu przestępczości i zarządzaniu przepływami migracyjnymi.

Nie można również zapominać tego, że Układ z Schengen przyczynił się do ujednolicenia procedur azylowych w ramach systemu dublińskiego, który określa, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl¹⁸. Regulacje te zapewniają, że migrant ubiegający się o azyl nie może złożyć wniosku w kilku państwach jednocześnie. Pojawił się mechanizm czasowego przywracania kontroli granicznych bowiem Układ ten przewiduje możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w przypadku poważnych zagrożeń dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. Ten mechanizm ma niebagatelne znaczenie w sytuacjach kryzysowych, takich jak masowe przepływy migracyjne czy zagrożenie terrorystyczne.

Rozwinięciem Układu z Schengen z 1985 roku była Konwencja wykonawcza z Schengen z 1990 roku¹⁹. Ustanawiała szczegółowe mechanizmy wdrożenia swobody przepływu osób, jednocześnie zapewniając bezpieczeństwo i kontrolę migracji. Do najważniejszych jej postanowień zaliczyć można między innymi to, że Konwencja szczegółowo określiła zasady zniesienia kontroli granicznych między państwami sygnatariuszami. Skutkiem tego osoby legalnie przebywające na terytorium strefy Schengen mogły już swobodnie przemieszczać się między państwami tej strefy, co oznaczało uproszczenie podróży dla migrantów posiadających odpowiednie zezwolenia. Doprowadzono do wspólnego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich UE, poprzez wprowadzenie reguły, że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych musi być kompensowane skuteczną ochroną granic zewnętrznych. Państwa sygnatariusze zobowiązały się do stosowania jednolitych zasad kontroli granicznej na granicach zewnętrznych, w tym weryfikacji dokumentów

¹⁸ E. Thielemann, C. Armstrong, *Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: A Public Goods Framework*, „European Security” 2013, vol. 22, no. 2, s. 148; M. Garlick, *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*, [w:] V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System*, London 2016, s. 159.

¹⁹ G. Huybrechts, *The Schengen Convention and the Schengen Acquis: 25 Years of Evolution*, Berlin – Heidelberg 2015, s. 379.

podróży i wiz. Ujednolicono politykę wizową wprowadzając jednolitą wizę Schengen, która umożliwia posiadaczowi poruszanie się po całym obszarze Schengen. Obywatele krajów trzecich mogli uzyskać wizę krótkoterminową (do 90 dni), ważną we wszystkich państwach strefy Schengen.

Innym ważnym krokiem w perspektywie rozwoju podstaw prawnych migracji w UE było Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere w 1999r.²⁰ To właśnie podczas tego spotkania przywódcy państw członkowskich określili podstawowe założenia i priorytety budowy Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBIS) w kontekście migracji, azylu i zarządzania granicami. W Tampere postanowiono między innymi o konieczności stworzenia spójnej i wspólnej polityki azylowej i migracyjnej w oparciu o podstawowe prawa człowieka takie jak szacunek dla praw uchodźców i migrantów, zgodnie z Konwencją Genewską z 1951 roku²¹, solidarność między państwami członkowskimi, a więc podział odpowiedzialności za zarządzanie migracją, w tym wsparcie dla krajów będących na pierwszej linii kontaktu z migrantami, integracji migrantów, promowanie polityki sprzyjającej włączeniu społecznemu migrantów, z poszanowaniem ich różnorodności kulturowej i praw.

Ważnym punktem było również stworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS)²² jako mechanizmu zapewniającego jednolite standardy ochrony dla osób ubiegających się o azyl w UE. Z innych kwestii można wyróżnić, ustanowienie zasad współpracy między państwami członkowskimi, w tym określenie państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl (później rozwinięte w systemie dublińskim) czy zharmonizowania procedur azylowych, takich jak przyznawanie statusu

²⁰ Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (dostęp: 4.11.2025 r.).

²¹ L. Mayblin, *Colonialism, Decolonisation, and the Right to Be Human: Britain and the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees*, „Journal of Historical Sociology” 2014, vol. 27, no. 3, s. 423–441; P. Boeles, *Effective Legal Remedies for Asylum Seekers According to the Convention of Geneva 1951*, „Netherlands International Law Review” 1996, vol. 43, no. 3, s. 291.

²² V. Chetail, *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?*, [w:] V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System*, London 2016, s. 1–38; V. Mitsilegas, *Solidarity and Trust in the Common European Asylum System*, „Comparative Migration Studies” 2014, vol. 2, s. 181.

uchodźcy²³ i ochrony uzupełniającej²⁴. Wprowadzono również zasady zarządzania legalną migracją, szczególnie w celu zaspokojenia potrzeb rynku pracy, a także wprowadzono zasady walka z nielegalną migracją poprzez wzmocnienie działań przeciwko nielegalnej migracji i przemytowi ludzi, z uwzględnieniem: współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu migrantów, usprawnienia systemów readmisji i deportacji, wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych UE.

Kolejnym krokiem w rozwoju Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBis) w Unii Europejskiej był Program haski z 2004 roku²⁵. Był to pięcioletni plan działań, który określił priorytety UE w latach 2004–2009, w tym dotyczące migracji, azylu, zarządzania granicami i bezpieczeństwa wewnętrznego. Program haski wzmocnił współpracę między państwami członkowskimi i krajami trzecimi w zakresie zarządzania migracją, a także stanowił fundament dla dalszych działań w ramach Programu Sztokholmskiego (2010–2014), który kontynuował i rozszerzył założenia polityki migracyjnej UE.

Następnym działaniem był Pakt Europejski o Imigracji i Azylu z 2008 roku²⁶, który był dokumentem, przyjętym przez Radę Europejską podczas francuskiej prezydencji w UE. Wyzначył on strategiczne cele dla polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej, starając się pogodzić potrzeby bezpieczeństwa, zarządzania migracją oraz ochrony praw człowieka. Pakt ustanowił równowagę między potrzebą ochrony granic, zwalczaniem nielegalnej migracji i ułatwieniem legalnej migracji. Był pierwszym tak kompleksowym dokumentem, który integrował różne aspekty polityki migracyjnej i azylowej UE. Pakt był punktem wyjścia dla późniejszych inicjatyw prawnych, takich jak dyrektywa o powrotach, dyrektywa w sprawie łączenia rodzin. Pakt zobowiązał państwa członkowskie do solidarnego działania w zakresie przyjmowania uchodźców

²³ A. Niemann, N. Zaun, *EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, no. 1, s. 3; P. Bendel, A.R. Servent, *Asylum and Refugee Protection: EU Policies in Crisis*, [w:] A.R. Servent, A.F. Trauner (red.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, London 2017, s. 59; H. Storey, *EU Refugee Qualification Directive: A Brave New World?*, „International Journal of Refugee Law” 2008, vol. 20, no. 1, s. 1.

²⁴ H. Battjes, *Subsidiary Protection and Other Alternative Forms of Protection*, [w:] V. Chetail, Vincent, C. Bauloz (red.), *Research Handbook on International Law and Migration*, London 2014, s. 541; R. Giuffrida, *Subsidiary Protection in International and European Law*, [w:] P. Acconci, D. Donat Cattin, A. Marchesi, G. Palmisano, V. Santori (red.), *International Law and the Protection of Humanity*, London 2017, s. 105.

²⁵ Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, (Dz.U. C 53 z 3.3.2005).

²⁶ European Pact on Immigration and Asylum (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/en/pdf> – dostęp: 17.02.2025 r.).

i zarządzania granicami zewnętrznymi. Dokument wzmocnił dialog UE z krajami trzecimi, szczególnie z Afryką i Bliskim Wschodem, które są głównymi źródłami migracji.

Program sztokholmski z 2009 roku²⁷ był kolejnym planem działań Unii Europejskiej w ramach budowy Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS), obejmującym lata 2010–2014. Został przyjęty przez Radę Europejską w grudniu 2009 roku i znacząco wpłynął na politykę migracyjną i azylową UE. Program sztokholmski przyspieszył proces harmonizacji zasad migracyjnych w UE, dążąc do spójnego podejścia do zarządzania migracją i ochrony uchodźców. Zwiększono wsparcie dla krajów przygranicznych, najbardziej obciążonych napływem migrantów, co odegrało kluczową rolę w zarządzaniu migracją. Wzmocnienie Frontexu i rozwój EUROSUR (European Border Surveillance System²⁸) przyczyniły się do poprawy zdolności UE do reagowania na kryzysy migracyjne. Niewątpliwie program sztokholmski wzmocnił podstawy wspólnej polityki migracyjnej UE, kładąc nacisk na harmonizację zasad, ochronę praw migrantów, integrację i współpracę międzynarodową. Stał się jednym z kluczowych elementów budowy kompleksowego podejścia do migracji w UE.

Kolejnym etapem była Europejska Agenda w sprawie Migracji z 2015 roku²⁹. Jest to odpowiedź Unii Europejskiej na eskalujący kryzys migracyjny, który dotknął Europę w latach 2014–2015. Dokument ten, przyjęty przez Komisję Europejską w maju 2015 roku, miał na celu zarządzanie kryzysem migracyjnym i wprowadzenie bardziej zrównoważonej polityki migracyjnej w UE. Znaczenie tego dokumentu jest bardzo duże. Agenda umożliwiła szybką interwencję w kluczowych obszarach, takich jak ochrona granic, relokacja uchodźców i zwalczanie przemytu ludzi. Wyzaczyła kierunek dla reform polityki migracyjnej i azylowej UE, takich jak reforma systemu dublińskiego czy dalsze wzmocnienie Frontexu. Warto tu odnotować, że propozycje dotyczące relokacji uchodźców spotkały się z różnymi reakcjami w państwach członkowskich. Między innymi niektóre z nich, jak Polska czy Węgry, sprzeciwiły się obowiązkowym kwotom relokacyjnym. Agenda wzmocniła współpracę z krajami

²⁷ Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, (Dz.U. C 115 z 4.5.2010).

²⁸ D. Broeders, *A European 'Border' Surveillance System under Construction*, [w:] H. Dijstelbloem, A. Meijer (red.), *Migration and the New Technological Borders of Europe*, London 2011, s. 40.

²⁹ M. Szatlach, *European Agenda on Migration – Assumptions and Implementation*, „Świat Idei i Polityki” 2019, t. 18, s. 96.

trzecimi, co doprowadziło do podpisania kluczowych umów, takich jak porozumienie UE-Turcja z 2016 roku, które ograniczyło przepływ migrantów do Europy³⁰.

Natomiast Nowy Pakt o Migracji i Azylu z 2020 r.³¹ jest kompleksowym zestawem propozycji zaproponowanych przez Komisję Europejską, mającym na celu reformę systemu zarządzania migracją i azylem w Unii Europejskiej. Pakt został opracowany w odpowiedzi na niedociągnięcia poprzednich systemów, uwidocznione podczas kryzysu migracyjnego w 2015 roku oraz w celu stworzenia bardziej zrównoważonego i sprawiedliwego systemu, który łączy solidarność i odpowiedzialność między państwami członkowskimi. Pakt dąży do złagodzenia obciążenia krajów granicznych (np. Grecji, Włoch, Malty) poprzez bardziej sprawiedliwy podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi. Wprowadza uproszczenie procedur, bowiem dzięki przyspieszonym procedurom granicznym i uproszczonym mechanizmom azylowym, procesy mają być bardziej efektywne. Ważna jest tu współpraca z krajami trzecimi i skuteczniejsze zarządzanie granicami mają pomóc w zapobieganiu niekontrolowanemu przepływowi migracyjnym. Nadto ważny elementem jest tu wyważenie interesów, bo Pakt stara się godzić interesy państw członkowskich, które różnią się podejściem do migracji, poprzez oferowanie elastycznych mechanizmów solidarnościowych. W tym świetle Nowy Pakt o Migracji i Azylu z 2020 roku wniósł bardziej zintegrowane, zrównoważone i sprawiedliwe podejście do zarządzania migracją i azylem w UE. Jego celem, jak twierdzą unijne agendy, jest stworzenie systemu, który lepiej radzi sobie z kryzysami migracyjnymi, jednocześnie wzmacniając solidarność i odpowiedzialność między państwami członkowskimi oraz współpracę z krajami trzecimi. Praktyka stosowania tych nowych mechanizmów pokaże ich rzeczywistą skuteczność.

³⁰ K. Rygiel, F. Baban, S. Ilcan, *The Syrian Refugee Crisis: The EU-Turkey 'Deal' and Temporary Protection*, „Global Social Policy” 2016, vol. 16, no. 3, s. 315.

³¹ P. De Bruycker, *The New Pact on Migration and Asylum: What It Is Not and What It Could Have Been*, [w:] D. Thym (red.), *Reforming the Common European Asylum System*, Baden-Baden 2022, s. 33; T. Gazi, *The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups?*, „European Papers – A Journal on Law and Integration” 2021, vol. 2021, no. 1, s. 167.

Obszar Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBIS) – ogólna postać

Obszar Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBIS) w Unii Europejskiej jest kluczowym obszarem polityki UE. Do jego głównych zadań należy zapewnienie, że obywatele UE i osoby przebywające na jej terytorium mogą korzystać z praw podstawowych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w zjednoczonej Europie³². Wśród głównych celów tego obszaru można wyróżnić m.in. zagwarantowanie obywatelom UE swobody poruszania się, osiedlania i pracy w każdym państwie członkowskim oraz ochronę praw człowieka, demokracji, równości i godności ludzkiej zgodnie z Kartą praw podstawowych UE³³. Obszar ten ma również na celu wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach UE poprzez zwalczanie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, cyberprzestępczości i handlu ludźmi, a także zabezpieczenie granic zewnętrznych UE, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego traktowania osób przekraczających granice.

W kontekście już ściśle elementów procesu migracyjnego, obszar ten na celu efektywne zarządzanie migracją i azylem poprzez tworzenie zrównoważonej polityki migracyjnej, która uwzględnia potrzeby rynku pracy, integrację migrantów i skuteczne przeciwdziałanie nielegalnej migracji, a także wdrażanie wspólnego europejskiego systemu azylowego opartego na solidarności między państwami członkowskimi³⁴. Jednym z celów jest również zapewnienie dostępu do sprawiedliwości poprzez ułatwienie transgranicznej współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych oraz zapewnienie ochrony praw procesowych i zapewnienie sprawiedliwego procesu dla wszystkich obywateli.

Cechy charakterystyczne tego obszaru to chociażby ścisła koordynacja działań odnośnie do procesu migracji między państwami członkowskimi. Ważnym elementem jest tu współpraca agencji i instytucji UE takich

³² J. Menkes, *Od współpracy policyjnej do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 59; A. Grzelak, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 122.

³³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, (Dz.U. C 202 z 7.6.2016).

³⁴ M. Ekengren, N. Matzén, M. Rhinard, M. Svantesson, *Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection*, „European Integration” 2006, vol. 28, no. 5, s. 457; E. Karageorgiou, G. Noll, *What Is Wrong with Solidarity in EU Asylum and Migration Law?*, „Jus Cogens” 2022, vol. 4, no. 2, s. 131.

jak Frontex³⁵ – odpowiedzialny za zarządzanie granicami zewnętrznymi, Europol³⁶ – koordynujący działania policyjne w walce z przestępczością, Eurojust³⁷ – mający za zadanie wspieranie współpracy prokuratur w sprawach transgranicznych czy w końcu Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)³⁸ – świadczący pomoc w zarządzaniu systemami azylowymi. Analizowany tu obszar cechuje się również specyficznymi mechanizmami solidarności i podziału odpowiedzialności. I tutaj państwa członkowskie wspólnie dzielą obowiązki w zakresie migracji i azylu, np. w sytuacjach kryzysowych (relokacja uchodźców).

Natomiast wśród wyzwań jakie można zaobserwować na obecnym etapie na tym obszarze wyróżnić trzeba podejmowanie działań związanych z zapobieganiem i radzeniem sobie z kryzysem migracyjnym poprzez m.in. zapewnienie solidarności między państwami UE. Ograniczanie zagrożeń wynikających z terroryzmu i cyberprzestępczości, co związane jest z utrzymaniem równowagi między bezpieczeństwem a ochroną praw podstawowych, takich jak prawo do prywatności.

Obszar migracji – propozycje zmian w traktatach

Podstawą obecnie proponowanych zmian w zakresie migracji w prawodawstwie Unii Europejskiej jest przede wszystkim Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL) wraz z jej załącznikami³⁹.

Pierwszą analizowaną w kontekście procesów migracyjnych zmianą jest zawarta w tej rezolucji poprawka nr 3 odnosząca się do nowelizacji

³⁵ A.W. Neal, *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, no. 2, s. 333.

³⁶ C. Kaunert, *Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension*, „Studies in Conflict & Terrorism” 2010, vol. 33, no. 7, s. 652.

³⁷ J. Monar, *Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?*, „Perspectives on European Politics and Society” 2013, vol. 14, no. 3, s. 339.

³⁸ A.R. Servent, *A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, no. 1, s. 83.

³⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)).

art. 3 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁰. Przepis art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczy celów i obszarów działania Unii Europejskiej. Zgodnie z nim celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów (ust. 1). Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości (ust. 2). Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny. Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka. Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi. Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy (ust. 3). Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro (ust. 4). W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych⁴¹ (ust. 5). Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do zakresu kompetencji przyznanych jej na mocy Traktatów (ust. 6).

Jak można zauważyć po treści obecnego brzmienia normy prawnej, zawarta jest tam gwarancja, że to właśnie Unia zapewnia swoim

⁴⁰ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Protokoły Załączniki do Traktatu o funkcjonowaniu unii Europejskiej Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, (Dz.U. C 202 z 7.6.2016).

⁴¹ A. Kleczkowska, *Karta Narodów Zjednoczonych jako światowa konstytucja – Uwagi z perspektywy zakazu użycia siły*, „Studia Prawnicze” 2016, vol. 207, no. 3, s. 7.

obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. Jest to podstawowe sformułowanie odnośnie do swobody migracyjnej obywateli Unii Europejskiej. Z tego przepisu wynika kilka ważnych zapewnień. Między innymi ważnym ustaleniem jest tu funkcjonowanie pierwotnej dla całej Unii Europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych dla obywateli UE. To właśnie obywatele UE mogą swobodnie korzystać ze swoich praw przynależnych im z uwagi na członkostwo w UE. Będzie to – jak odczytać można z tego przepisu – pewnego rodzaju przestrzeń dla funkcjonowania obywateli UE, bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana będzie swoboda przepływu osób. Nie ma wątpliwości, że ta przestrzeń zawiera takie kwestie jak podróżowanie, prawo do osiedlania się i pracowania w innych krajach członkowskich bez dodatkowych obciążeń⁴². Ważną kwestią jest tu wyznaczenie i obowiązywanie granic tej przestrzeni. Wprawdzie granice pomiędzy państwami UE zostały już zniesione (strefa Schengen) to jednak istnieją i istnieć będą granice zewnętrzne UE. I tutaj rola zabezpieczeń tych właśnie granic zewnętrznych UE jest obecnie kluczowa, chociażby z uwagi na bezpieczeństwo państw członkowskich. Wiąże się to również – co oczywiste – z kontrolną procesów migracyjnych. Ta kontrola procesów migracyjnych wiąże się z kolei z potrzebą sformułowania efektywnych regulacji dotyczących azylu i polityki migracyjnej. I dlatego ostatnią kwestią jaką można rozpoznać w treści obecnego przepisu jest sprawa zapobiegania przestępczości⁴³. Oczywiście jest, że otwarcie granic wewnętrznych UE spowodowało swobodny przepływ nie tylko ludzi, ale również i pomysłów, metod i schematów związanych z szeroko rozumianą przestępczością. Wymaga to niewątpliwie szerokiej i ścisłej współpracy w zakresie bezpieczeństwa państw członkowskich UE w zakresie wspólnego przeciwdziałania przestępczości transgranicznej, przestępczości terrorystycznej, czy przestępstwom godzącym w interes finansowy UE etc.

⁴² J. Donaghey, P. Teague, *The Free Movement of Workers and Social Europe: Maintaining the European Ideal*, „Industrial Relations Journal” 2006, vol. 37, no. 6, s. 652.

⁴³ J. Goodey, *Migration, Crime and Victimhood: Responses to Sex Trafficking in the EU*, „Punishment & Society” 2003, vol. 5, no. 4, s. 415.

Dlatego właśnie nowe brzmienie tego przepisu miałyby przybrać następującą postać, że to Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu ze wspólną polityką dotyczącą granic zewnętrznych oraz z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. Znowelizowany przepis – jak widać – dodaje pojęcie „wspólnej polityki dotyczącej granic zewnętrznych”. Wygląda na to, że w znowelizowanym przepisie zaznaczono jeszcze mocniej, że funkcjonuje wspólna polityka unijna dotycząca granic zewnętrznych. Wspólna polityka zresztą to pojęcie często funkcjonujące w ramach Unii Europejskiej. Określa się ją często jako pewien zbiór zagadnień Unii Europejskiej cechujących się jednolitym i skoordynowanym mechanizmem jego obsługi dla wszystkich państw członkowskich. Oznacza to, że decyzje są podejmowane na poziomie UE jako całości, a nie indywidualnie przez każde państwo. Celem wspólnej polityki jest zapewnienie spójności, skuteczności i wprowadzenie jednolitych standardów w różnych dziedzinach życia społecznego, gospodarczego i bezpieczeństwa (stąd funkcjonują w ramach Unii Europejskiej np. wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wspólna polityka handlowa, wspólna polityka rolna etc.). Widać zatem, że znowelizowany przepis bardzo mocno podkreśla zunifikowane podejście do zarządzania obszarem dotyczącym granic zewnętrznych Unii Europejskiej, a nawet szerzej wspólnej polityki azylowej i migracyjnej. Dlatego poprzez nowy przepis próbuje wprowadzić się większe oddziaływanie na harmonizację polityki granicznej. Może to być związane z ogólnie obserwowaną tendencją krokowego wzmacniania kompetencji UE, a więc dążenia do większej centralizacji decyzji w zakresie kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Nastąpiłoby zatem bardzo stanowcze przesunięcie tej kwestii do centrum decyzyjnego UE, zamiast pozostawienia jej wyłącznie w gestii niezależności państw członkowskich UE. Bez wątpienia wzmacnia to ideę wspólnego podejścia do granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Treść tego przepisu sugeruje znacznie większą rolę generalnej i jednolitej dla wszystkich państw, unijnej polityki granicznej w zarządzaniu takimi kwestiami jak bezpieczeństwo migracja i kontrola przepływu osób.

Następną zaprojektowaną nowelizacją jest poprawka numer 87 dotycząca wprowadzenia do artykułu 20 Traktat o funkcjonowaniu Unii

Europejskiej⁴⁴, nowego akapitu 2a. Przepis art. 20 TFUE dotyczy kwestii obywatelstwa Unii Europejskiej⁴⁵. Zgodnie z tym przepisem ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatel Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak (ust. 1). Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach. Mają między innymi prawo do: a) swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich; b) głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa; c) korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym Państwo Członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa; d) kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego, odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków Traktatów oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku. Prawa te są wykonywane na warunkach i w granicach określonych przez Traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu (ust. 2). Natomiast zgodnie z propozycją nowelizacyjną wprowadza się do art. 20 TUE, akapit 2a, zgodnie z którym Parlament Europejski i Rada mogą, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjąć wspólne przepisy zapobiegające sprzedaży paszportów lub innym nadużyciom przy nabywaniu i utracie obywatelstwa Unii przez obywateli państw trzecich, w celu zbliżenia warunków, na jakich to obywatelstwo może zostać nabyte. Wprowadzony akapit do tego przepisu odnosi się generalnie do kompetencji Parlamentu Europejskiego i Rady UE w zakresie regulacji dotyczących obywatelstwa Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście jego nabywania przez obywateli państw trzecich (czyli osób spoza UE). Wprowadza się zatem zasadę, że to parlament Europejski i Rada UE będą mieć prawo do ustanowienia jednolitych regulacji w zakresie nabywania i utraty

⁴⁴ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Protokoły Załączniki do Traktatu o funkcjonowaniu unii Europejskiej Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku (Dz.U. C 202 z 7.6.2016).

⁴⁵ D. Kochenov, *EU Citizenship Without Duties*, „European Law Journal” 2014, vol. 20, no. 4, s. 482.

obywatelstwa UE przez osoby spoza Unii. Nadto przepisy te mogą być wprowadzone zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Warto tu również zwrócić uwagę, że z tą regulacją związany jest proceder wydawania tzw. złotych paszportów. Są to systemy nadawania obywatelstwa danego kraju w zamian za znaczące inwestycje finansowe. Są to wyjątkowe formy otrzymania obywatelstwa poprzez inwestycję (CIP – Citizenship by Investment Program⁴⁶). Pozwalają one cudzoziemcom na uzyskanie paszportu i pełnych praw obywatelskich bez konieczności długotrwałego pobytu w kraju. Dlatego wydaje się, że przeznaczeniem tej nowej regulacji jest wzmocnienie kontroli nad naturalizacją cudzoziemców. Chodzi o to, że Państwa członkowskie będą miały nadal suwerenność w kwestiach obywatelstwa, ale w UE będą istnieć pewne wspólne standardy postępowania w tym zakresie. W efekcie na podstawie tego przepisu to Parlament i Rada będą mogły skonstruować i przyjąć przepisy dające możliwość ograniczenia lub zakazu wspomnianych programów „złoty paszportów” w niektórych krajach UE. Nie ma przecież wątpliwości, że kierując się chociażby zasadą sprawiedliwości, obywatelstwo UE powinno być przyznawane na podstawie rzeczywistych kryteriów, a nie na podstawie kryteriów subiektywnych, opartych na przykład na statusie majątkowym jednostki.

Kolejną nowelizacją jest poprawka numer 96 dotycząca treści przepisu art. 67 ustęp 2 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepis art. 67 TFUE dotyczy wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z nim Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich (ust 1). Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Do celów niniejszego tytułu, bezpieczeństwa są traktowani jak obywatele państw trzecich (ust. 2). Unia dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych

⁴⁶ A. Deniz, S.C. Çetinkaya, *Citizenship by Investment in Türkiye: Who Buys Citizenship and Why?*, „Southeast European and Black Sea Studies” 2023, s. 1.

właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych (ust. 3). Unia ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych (ust. 4). Obecnie zatem przepis art. 67 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wskazuje, że Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych⁴⁷, opartą na zasadzie solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Natomiast bezpaństwowcy są traktowani jak obywatele państw trzecich⁴⁸. W tym przepisie w obecnym brzemieniu chodziło o zwrócenie uwagi, że brak jest kontroli na granicach wewnętrznych, przez co zapewniony jest swobodny przepływ osób w Unii Europejskiej. Zawarty jest tu nakaz poszanowania zasady swobodnego przepływu osób w ramach państw Unii Europejskiej w szczególności w obrębie strefy Schengen. Nadto rozpoznać można tutaj elementy spójnej i wspólnej polityki azylowej, imigracyjnej i granicznej⁴⁹. Oznacza to, że procesy migracyjne i zarządzanie granicami odbywa się na poziomie centralnym Unii. Wydaje się, że co do kwestii kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej istnieje w tym przypadku potrzeba wprowadzenia skuteczniejszej ochrony granic zewnętrznych UE, np. poprzez większe zaangażowanie i współpracę państwa z Frontexem. Nie bez znaczenia jest również podkreślenie znaczenia solidarności między państwami członkowskimi w zakresie wspólnej polityki azylowej, imigracyjnej i granicznej, co oznacza również wspólną odpowiedzialność za projekcję, kontrolę i zarządzanie migracją jak i ochroną granic zewnętrznych UE. W ten sposób Unia łączy swobodę przemieszczania się z efektywnym i odpowiedzialnym zarządzaniem migracją i skuteczną ochroną granic zewnętrznych Unii Europejskiej, opierając się na zasadzie traktatowej solidarności i międzynarodowego poszanowania praw człowieka. Natomiast nowelizacja tego przepisu – artykuł 67 – ustęp 2 – przybiera następującą treść, zgodnie z którą to Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie granic, azylu

⁴⁷ P. Stalker, *Migration Trends and Migration Policy in Europe*, „International Migration” 2002, vol. 40, no. 5, s. 151.

⁴⁸ K.J. Nagel, *Dilemmas of Stateless Nations in the European Union*, [w:] R. Máiz, F. Requejo (red.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, London – New York 2004, s. 135.

⁴⁹ C. Kaunert, S. Léonard, *The Development of the EU Asylum Policy: Venue-Shopping in Perspective*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 9, s. 1396.

oraz imigracji, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Do celów niniejszego tytułu, bezpaństwowcy są traktowani jak obywatele państw trzecich. Porównując treści obu przepisów widać, że nowelizacja ma za cel zaprojektowanie szerszego zarządzania granicami UE. Przez to rozszerza się zakres polityki granicznej Unii Europejskiej, który dotychczas był bardziej skupiony na kontroli granic zewnętrznych. Nie jest wykluczone bardziej elastyczne podejście Unii Europejskiej do procesu zarządzania granicami zewnętrznymi ale i również wprowadzenie możliwości czasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych uzasadnionych wyjątkowymi sytuacjami. W wersji przed nowelizacyjnej tego przepisu wskazuje się bowiem na kontrolę granic zewnętrznych, a już w wersji nowelizacyjnej podkreśla się znaczenie tej problematyki w dużo szerszej skali. Chodzi tu o politykę graniczną jako całości zagadnienia w Unii Europejskiej. Jest to szersze podejście do problemu procesów migracyjnych, bowiem polityka graniczna to również wszelkie kwestie infrastruktury granicznej, współpracy międzynarodowej, zarządzanie ruchem granicznym, czy wykorzystania nowoczesnych technologii monitoringowych opartych chociażby na sztucznej inteligencji⁵⁰ etc.

Następna proponowana zmiana to poprawka numer 98 odnosząca się do art. 77 ust 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Chodzi to o dodanie do artykułu 77 TFUE ustęp 2 litera d a. Dodanie tego ustępu odnosi się do zagadnienia zarządzania granicami zewnętrznymi i polityki powrotów osób bez prawa pobytu. Ogólnie przepis art. 77 TFUE odnosi się do polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji. Zgodnie z tym przepisem Unia rozwija politykę mającą na celu: a) zapewnienie braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych; b) zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych; c) stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi (ust. 1). Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące: a) wspólnej polityki w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu; b) kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne; c) warunków swobodnego

⁵⁰ P. Molnar, *Technology on the Margins: AI and Global Migration Management from a Human Rights Perspective*, „Cambridge International Law Journal” 2019, vol. 8, no. 2, s. 305.

przemieszczania się obywateli państw trzecich, w krótkim okresie, na terytorium Unii; d) wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi; e) braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych (ust. 2). Jeżeli działanie Unii okazuje się niezbędne do ułatwienia wykonywania prawa, o którym mowa w artykule 20 ustęp 2 litera a), a Traktaty nie przewidują stosownych uprawnień do działania w tym zakresie, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może przyjąć przepisy dotyczące paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim (ust. 3). Niniejszy przepis nie narusza kompetencji Państw Członkowskich w odniesieniu do geograficznego wytyczania ich granic, zgodnie z prawem międzynarodowym (ust. 4). Zgodnie z nowelizacyjną propozycją powyższy przepis art. 77 ust. 2 d a miałby mieć brzmienie zgodnie z którym Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące: wszelkich środków niezbędnych i proporcjonalnych służących zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii, jak również zapewnieniu skutecznych powrotów osób, które nie mają prawa pozostawać na terytorium (Unii art. 77 ust. 2 litera da.). W świetle poczynionej nowelizacji wynika, że UE może stosować niezbędne i proporcjonalne środki do ochrony swoich granic, ale muszą one respektować kanon niezbywalnych praw człowieka. Wskazana polityka powrotów ma na celu szybkie i skuteczne wydalenie osób, które nie mają prawa przebywać w UE. Potrzebna przy tym jest efektywniejsza współpraca międzynarodowa i skonstruowanie uproszczonych procedury deportacyjnych dla tych osób⁵¹. Dlatego wspomniane zapewnienie skutecznych powrotów to nic innego jak zobowiązanie się państw członkowskich Unii Europejskiej do deportowania i odsyłania osób, które nie mają prawa do pobytu na jej terytorium, a więc między innymi migrantów, których wnioski o azyl zostały odrzucone, osób, które przebywają bez ważnych dokumentów lub przekroczyły dozwolony czas pobytu, czy też osób, które przybyły do UE w sposób nielegalny i nie spełniają kryteriów ochrony międzynarodowej.

⁵¹ L. Fekete, *The Deportation Machine: Europe, Asylum and Human Rights*, „Race & Class” 2005, vol. 47, no. 1, s. 64.

I ostatnią poprawką w zakresie kwestii migracyjnej jest poprawka numer 103 odnosząca się do art. 81 ust 3 akapit 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Sam przepis art. 81 TFUE dotyczy współpracy sądowej w sprawach cywilnych o profilu transgranicznym⁵². Zgodnie z tym przepisem Unia rozwija współpracę sądową w sprawach cywilnych mających skutki transgraniczne, w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych. Współpraca ta może obejmować przyjmowanie środków w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich (ust.1). Do celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują, w szczególności, jeżeli jest to niezbędne do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, środki mające na celu zapewnienie: a) wzajemnego uznawania i wykonywania przez Państwa Członkowskie orzeczeń sądowych i pozasądowych; b) transgranicznego doręczania pism sądowych i pozasądowych; c) zgodności przepisów mających zastosowanie w Państwach Członkowskich w dziedzinie prawa właściwego i sporów o jurysdykcję; d) współpracy w zakresie przeprowadzania dowodów; e) skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości; f) usuwania przeszkód w należyтым biegu postępowań cywilnych, wspierając w razie potrzeby zgodność norm postępowania cywilnego mających zastosowanie w Państwach Członkowskich; g) rozwoju alternatywnych metod rozstrzygania sporów; h) wspierania szkolenia sędziów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości. (ust. 2). Na zasadzie odstępstwa od ustępu 2, środki dotyczące prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne są ustanawiane przez Radę stanowiącą zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim (ust. 3). Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć decyzję określającą te aspekty prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne, które mogą być przedmiotem aktów przyjmowanych w drodze zwykłej procedury ustawodawczej. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Wniosek, o którym mowa w akapicie drugim, jest przekazywany parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada może przyjąć taką decyzję. Jak widać treść obecna przepisu artykuł 81 – ustęp

⁵² E. Storskrubb, A. Wallerman, *Judicial Cooperation in Civil Matters: Coming of Age?*, [w:] A.R. Servant, *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Londnon 2017, s. 203.

3 akapit 1, to na zasadzie odstępstwa od ustępu 2, przewidziane środki dotyczące prawa rodzinnego, które mają skutki transgraniczne. Te środki są ustanawiane przez Radę stanowiącą zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Przepis ten wskazuje, że szeroko rozumiane zasady prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych to sprawy dotyczące relacji między członkami rodzin z różnych krajów UE. Prawo rodzinne w tym wymiarze zatem to szereg regulacji prawnych dotyczących małżeństw, rozwodów, separacji, opieki nad dziećmi i praw rodzicielskich, uznawania związków partnerskich, alimentów i spraw spadkowych etc. Natomiast wspomniane skutki transgraniczne oznaczają, że przepis dotyczy sytuacji, w których sprawy rodzinne mają wymiar międzynarodowy jak na przykład małżeństwo między obywatelami różnych krajów UE czy też spory o opiekę nad dzieckiem, gdy rodzice mieszkają w różnych państwach członkowskich, a nawet uznawanie rozwodów przeprowadzonych w innym kraju UE etc. Projektowana nowelizacja uwidacznia, że Unia Europejska ma znacznie ograniczone kompetencje w zakresie prawa rodzinnego i może regulować tylko sprawy o skutkach transgranicznych, co wymaga to zgody wszystkich państw członkowskich. Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku Rada UE ma decydujący głos, a Parlament Europejski ma jedynie rolę doradczą. Nadto decyzje na tym obszarze muszą być przyjęte jednomyślnie, co oznacza, że każde państwo członkowskie ma prawo weta. Rola Parlamentu Europejskiego został tu zdecydowanie pomniejszona, bowiem nie ma on decydującej roli, a jedynie opiniuje i konsultuje przepisy. W efekcie Rada UE nie musi kierować się opinią Parlamentu, choć jest zobowiązana go wysłuchać.

Natomiast poprawka zakłada, że na zasadzie odstępstwa od ustępu 2, środki dotyczące prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne są ustanawiane przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Tą nowelizacją wprowadzono przede wszystkim zmiany w procesie decyzyjnym dotyczącym prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych. W tym świetle ta poprawka bardzo mocno zmienia proces podejmowania decyzji w zakresie prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych. Następuje mocne przesunięcie kompetencji z Rady UE na Parlament Europejski, przy jednoczesnej rezygnacji z zachowania wymogu jednomyślności. Nadto państwa członkowskie tracą prawo weta, co oznacza, że przepisy mogą być przyjmowane nawet wtedy, gdy niektóre kraje są im przeciwne. Z drugiej jednak strony Parlament

Europejski zyskuje wpływ, co oznacza, że decyzje będą bardziej demokratyczne, ale mogą być mniej zgodne z interesami poszczególnych rządów. Wydaje się, zatem, że analizowana tu nowelizacja z jednej strony wzmacnia rolę instytucji unijnych, ale z drugiej strony czyni to kosztem suwerenności państw członkowskich w kwestiach prawa rodzinnego⁵³.

Wnioski końcowe

Propozycje zmian przepisów w traktatach Unii Europejskiej w kontekście migracji ujawniają potencjalnie istotne przesunięcia kompetencyjne w ramach Unii Europejskiej. Pociąga to za sobą – co oczywiste – poważne konsekwencje dla państw członkowskich. Nie ma żadnej wątpliwości, że przyszłe zmiany traktatów UE pod kątem migracji powiązane są z Nowym Paktem na rzecz Migracji i Azylu.

Nie ma również żadnej wątpliwości, że pierwotne założenia funkcjonowania UE w zakresie migracji, koncentrowały się na swobodzie przepływu osób jako jednej z fundamentalnych zasad integracji europejskiej. Obecnie zauważalne jest bardzo silne wzmacnianie kompetencji UE kosztem suwerenności państw członkowskich⁵⁴. Omówione tu zmiany mogą ograniczyć decyzyjność i samodzielność państw członkowskich w głównych aspektach polityki migracyjnej, przesuwając ją na poziom, słabo kontrolowanych instytucji unijnych. W tym kontekście, istnieje również tendencja do odchodzenia od dyrektyw na rzecz rozporządzeń unijnych, co oznacza większe ujednolicenie prawa we wszystkich państwach członkowskich. Eliminuje to jednak możliwość różnicowania przepisów na poziomie krajowym i może prowadzić do większej harmonizacji polityki migracyjnej w ramach Wspólnej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, czym zmniejsza decyzyjność państw członkowskich. Stąd proponowane zmiany traktatowe, jak i konieczne reformy prawa wtórnego wskazują na stale rosnącą centralizację polityki

⁵³ W.M. Reisman, *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*, „American Journal of International Law” 1990, vol. 84, no. 4, s. 866.

⁵⁴ B. Oręziak, *Limits and Use of European Union Competences: General Considerations in the Context of Policies on Border Checks, Asylum, and Immigration*, [w:] A. Raisz (red.), *Migration and Central Europe: Challenges and Legal Responses. Studies of the Central European Professors' Network*, Miskolc – Budapest 2024, s. 187; B. Oręziak, *Migration and Refugee Affairs: Role of Constitutional Court in Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia, Serbia, Croatia, Slovenia and Romania*, [w:] A. Raisz (red.), *Migration and Central Europe: Challenges and Legal Responses. Studies of the Central European Professors' Network*, Miskolc – Budapest 2024, s. 213.

migracyjnej UE. Bardzo widoczna przy okazji wspomnianej powyżej centralizacji Unii Europejskiej, jest realna obawa ograniczenia suwerenności państw członkowskich. Niewątpliwie jest, że celem proponowanych zmiany traktatowych, a także przyszłych zmian w prawie wtórnym jest rozwój unijnej polityki migracyjnej w kierunku większej centralizacji i harmonizacji przepisów. Skonstruowane propozycje zmian traktatów mogą w praktyce prowadzić do znacznego poszerzenia kompetencji UE kosztem państw członkowskich, szczególnie w zakresie kontroli granic, polityki powrotowej i nadawania obywatelstwa. Chodzi tu o rosnącą rolę instytucji unijnych kosztem decyzji krajowych, zwłaszcza w zakresie wiz, zezwoleń na pobyt i polityki powrotowej etc. Projektowane zmiany nie kładą dużego nacisku na współpracę między krajami UE w sytuacjach kryzysowych, co może prowadzić do nierównomiernego rozłożenia obciążeń migracyjnych. Dlatego widać tu brak wyraźnych mechanizmów solidarności między państwami Unii Europejskiej, tak bardzo charakterystycznych dla pierwotnego modelu funkcjonowania Unii Europejskiej. Brak wyraźnych mechanizmów solidarności i współpracy może zaostrzyć napięcia między krajami UE, zwłaszcza w kontekście nierównomiernego rozłożenia obciążeń migracyjnych, co może w efekcie prowadzić nawet do naruszenia zasady równości Państw Członkowskich Unii Europejskiej⁵⁵.

⁵⁵ L.S. Rossi, *The Principle of Equality Among Member States of the European Union*, [w:] L. Rossi, F. Casolari (red.), *The Principle of Equality in EU Law*, London 2017, s. 213.

Bibliografia

- Grzelak A., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4
- Acosta D., *The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive)*, „European Journal of Migration and Law” 2009, vol. 11, no. 1
- Akkermans B., Ramaekers E., *Free Movement of Goods and Property Law*, „European Law Journal” 2013, vol. 19, no. 2
- Bache I., *Partnership as an EU Policy Instrument: A Political History*, „West European Politics” 2010, vol. 33, no. 1
- Battjes H., *Subsidiary Protection and Other Alternative Forms of Protection*, [w:] V. Chetail, Vincent, C. Bauloz (red.), *Research Handbook on International Law and Migration*, London 2014
- Bendel P., Servent A.R., *Asylum and Refugee Protection: EU Policies in Crisis*, [w:] A.R. Servent, A.F. Trauner (red.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, London 2017
- Boeles P., *Effective Legal Remedies for Asylum Seekers According to the Convention of Geneva 1951*, „Netherlands International Law Review” 1996, vol. 43, no. 3
- Broeders D., *A European 'Border' Surveillance System under Construction*, [w:] H. Dijkstra, A. Meijer (red.), *Migration and the New Technological Borders of Europe*, London 2011
- Carrera S., *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?*, „European Law Journal” 2005, vol. 11, no. 6
- Chetail V., *The Common European Asylum System: Bric-à-Brac or System?*, [w:] V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System*, London 2016
- De Bruycker P., *The New Pact on Migration and Asylum: What It Is Not and What It Could Have Been*, [w:] D. Thym (red.), *Reforming the Common European Asylum System*, Baden-Baden 2022
- De Somer M., *Schengen: Quo Vadis?*, „European Journal of Migration and Law” 2020, vol. 22, no. 2
- Deniz A., Çetinkaya S.C., *Citizenship by Investment in Türkiye: Who Buys Citizenship and Why?*, „Southeast European and Black Sea Studies” 2023
- Donaghey J., Teague P., *The Free Movement of Workers and Social Europe: Maintaining the European Ideal*, „Industrial Relations Journal” 2006, vol. 37, no. 6
- Ekengren M., Matzén N., Rhinard M., Svantesson M., *Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection*, „European Integration” 2006, vol. 28, no. 5

- Fekete L., *The Deportation Machine: Europe, Asylum and Human Rights*, „Race & Class” 2005, vol. 47, no. 1
- Fijnaut C., *The Schengen Treaties and European Police Co-Operation*, [w:] *The Containment of Organised Crime and Terrorism*, London 2016
- Fossum J.E., Jachtenfuchs M., *Federal Challenges and Challenges to Federalism. Insights from the EU and Federal States*, „Journal of European Public Policy” 2018, vol. 24(4)
- Garlick M., *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*, [w:] V. Chetail, P. De Bruycker, F. Maiani (red.), *Reforming the Common European Asylum System*, London 2016
- Gazi T., *The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups?*, „European Papers – A Journal on Law and Integration” 2021, vol. 2021, no. 1
- Giubboni S., *Free Movement of Persons and European Solidarity*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, no. 3
- Giuffrida R., *Subsidiary Protection in International and European Law*, [w:] P. Acconci, D. Donat Cattin, A. Marchesi, G. Palmisano, V. Santori (red.), *International Law and the Protection of Humanity*, London 2017
- Goodey J., *Migration, Crime and Victimhood: Responses to Sex Trafficking in the EU*, „Punishment & Society” 2003, vol. 5, no. 4
- Grochowski L., *Straż Graniczna w aspekcie układu z Schengen*, „Zeszyty Naukowe/Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki” 2011, nr 3(161)
- Groenenduk K., *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, „European Journal of Migration & Law” 2004, vol. 6
- Hurt S.R., *Understanding EU Development Policy: History, Global Context and Self-Interest?*, „Third World Quarterly” 2010, vol. 31, no. 1
- Huybrechts G., *The Schengen Convention and the Schengen Acquis: 25 Years of Evolution*, Berlin – Heidelberg 2015
- Karageorgiou E., Noll G., *What Is Wrong with Solidarity in EU Asylum and Migration Law?*, „Jus Cogens” 2022, vol. 4, no. 2
- Kaunert C., *Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension*, „Studies in Conflict & Terrorism” 2010, vol. 33, no. 7
- Kaunert C., Léonard S., *The Development of the EU Asylum Policy: Venue-Shopping in Perspective*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, no. 9
- Kelemen R.D., *The Structure and Dynamics of EU Federalism*, „Comparative Political Studies” 2003, vol. 36, no. 1-2
- Kleczkowska A., *Karta Narodów Zjednoczonych jako światowa konstytucja – Uwagi z perspektywy zakazu użycia siły*, „Studia Prawnicze” 2016, vol. 207, no. 3

- Kochenov D., *EU Citizenship Without Duties*, „European Law Journal” 2014, vol. 20, no. 4
- M. Szatlach, *European Agenda on Migration – Assumptions and Implementation*, „Świat Idei i Polityki” 2019, t. 18
- Mayblin L., *Colonialism, Decolonisation, and the Right to Be Human: Britain and the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees*, „Journal of Historical Sociology” 2014, vol. 27, no. 3
- Menkes J., *Od współpracy policyjnej do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3
- Mikesell R.F., *The Lessons of Benelux and the European Coal and Steel Community for the European Economic Community*, „The American Economic Review” 1958, vol. 48, no. 2
- Mitsilegas V., *Solidarity and Trust in the Common European Asylum System*, „Comparative Migration Studies” 2014, vol. 2
- Molnar P., *Technology on the Margins: AI and Global Migration Management from a Human Rights Perspective*, „Cambridge International Law Journal” 2019, vol. 8, no. 2
- Monar J., *Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?*, „Perspectives on European Politics and Society” 2013, vol. 14, no. 3
- Nagel K.J., *Dilemmas of Stateless Nations in the European Union*, [w:] R. Máiz, F. Requijo (red.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, London – New York 2004
- Neal A.W., *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, no. 2
- Niemann A., Zaun N., *EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives*, „Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, no. 1
- Oręziak B., *Limits and Use of European Union Competences: General Considerations in the Context of Policies on Border Checks, Asylum, and Immigration*, [w:] A. Raisz (red.), *Migration and Central Europe: Challenges and Legal Responses. Studies of the Central European Professors' Network*, Miskolc – Budapest 2024
- Oręziak B., *Migration and Refugee Affairs: Role of Constitutional Court in Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia, Serbia, Croatia, Slovenia and Romania*, [w:] A. Raisz (red.), *Migration and Central Europe: Challenges and Legal Responses. Studies of the Central European Professors' Network*, Miskolc – Budapest 2024
- Petzina D., Stolper W.F., Hudson M., *The Origin of the European Coal and Steel Community: Economic Forces and Political Interests*, „Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1981, no 3
- Reisman W.M., *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*, „American Journal of International Law” 1990, vol. 84, no. 4

- Ringe W.G., *Company Law and Free Movement of Capital*, „The Cambridge Law Journal” 2010, vol. 69, no. 2
- Rossi L.S., *The Principle of Equality Among Member States of the European Union*, [w:] L. Rossi, F. Casolari (red.), *The Principle of Equality in EU Law*, London 2017
- Rygiel K., Baban F., Ilcan S., *The Syrian Refugee Crisis: The EU-Turkey ‘Deal’ and Temporary Protection*, „Global Social Policy” 2016, vol. 16, no. 3
- Schön W., *Free Movement of Capital and Freedom of Establishment*, „European Business Organization Law Review” 2016, vol. 17
- Scipioni M., *Failing Forward in EU Migration Policy? EU Integration after the 2015 Asylum and Migration Crisis*, „Journal of European Public Policy” 2018, vol. 25, no. 9
- Servent A.R., *A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators*, „JCMS: Journal of Common Market Studies” 2018, vol. 56, no. 1
- Stalker P., *Migration Trends and Migration Policy in Europe*, „International Migration” 2002, vol. 40, no. 5
- Storey H., *EU Refugee Qualification Directive: A Brave New World?*, „International Journal of Refugee Law” 2008, vol. 20, no. 1
- Storskrubb E., Wallerman A., *Judicial Cooperation in Civil Matters: Coming of Age?*, [w:] A.R. Servent, *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Lodnyn 2017
- Thielemann E., Armstrong C., *Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: A Public Goods Framework*, „European Security” 2013, vol. 22, no. 2
- Vandermeersch D., *The Single European Act and the Environmental Policy of the European Economic Community*, [w:] S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški (red.), *European Environmental Law*, Londn 2017
- Weatherill S., *Free Movement of Goods*, „International & Comparative Law Quarterly” 2012, vol. 61, no. 2
- Weiler J., *The European Parliament and Foreign Affairs: External Relations of the European Economic Community*, [w:] A. Cassese (red.), *Parliamentary Control over Foreign Policy*, London 1980

Akty prawne:

- Consolidated version of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community (OJ C 203, 7.6.2016)
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. C 306 z 17.12.2007)
- Treaty establishing the European Economic Community, ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Protokoły Załączniki do Traktatu o funkcjonowaniu unii Europejskiej Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku (Dz.U. C 202 z 7.6.2016)

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL))

Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, (Dz.U. C 53 z 3.3.2005)

Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, (Dz.U. C 115 z 4.5.2010)

European Pact on Immigration and Asylum (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/en/pdf> – dostęp: 17.02.2025 r.)

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, (Dz.U. C 202 z 7.6.2016)

Traktat o Unii Europejskiej, (Dz.U. C 191 z 29.7.1992)

Traktat z Amsterdamu (Dz.U. C 340 z 10.11.1997)

Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (dostęp: 4.11.2025 r.)

Traktat z Nicei, (Dz.U. C 80 z 10.3.2001)