

EWOLUCJA ACQUIS COMMUNAUTAIRE W SFERZE AZYLU

Wstęp

Integracja europejska w obszarze azylu¹ jest ciągle otwartym procesem, który rozpoczął się dość późno i dopiero od kilku lat wywiera istotny wpływ na kształt systemów prawnych i polityki państw członkowskich UE. Pomimo że integracja w tym obszarze jest procesem budzącym w krajach ‘starej Unii’ wiele kontrowersji i szeroko dyskutowanym zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i politologicznej, pozostaje ona, niestety, na marginesie zainteresowania nauki prawa w Polsce.²

Prawo migracyjne i azylowe Unii Europejskiej należy przy tym odróżnić od swobody przepływu obywateli Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, w tym swobody przepływu pracowników. Prawo pobytu w innym państwie członkowskim wynika, zgodnie z art. 18 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), z posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej.³ Swoboda przepływu pracowników, określona w art. 39–42 TWE, jest jedną z czterech podstawowych swobód, służących urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego. W odróżnieniu od wspomnianych wyżej swobód, prawo migracyjne i azylowe Unii Europejskiej dotyczy obywateli państw trzecich.

W artykule pragnę przedstawić proces rozwoju prawa azylowego UE – zagadnienie o tyle istotne, że uwarunkowania historyczne w dużej mierze zdeterminowały kształt obecnie obowiązujących rozwiązań. Integracja w tym obszarze była bowiem ściśle powiązana z procesem tworzenia najpierw „wspólnego rynku”, a później „ob-

1 Przez pojęcie „azyłu” należy rozumieć status uchodźcy, ochronę subsydiarną oraz ochronę czasową – a więc wszystkie formy ochrony międzynarodowej przewidziane w prawie Unii Europejskiej. Nie obejmuje ono natomiast azylu udzielanego na podstawie przepisów prawa wewnętrznego państw członkowskich (w tym azylu udzielanego na podstawie art. 90 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

2 Polska literatura przedmiotu jest, niestety; bardzo uboga, większość opracowań dotyczących zarówno prawa migracyjnego, jak i prawa europejskiego, poświęca europejskiemu prawu azylowemu tak mało miejsca, że są one w zasadzie nieprzydatne. Z tego względu korzystałem przede wszystkim ze źródeł obcojęzycznych. W szerszym kontekście integracji w ramach trzeciego filaru UE, prawo azylowe zostało przedstawione w pracy zbiorowej pod red. F. Jasińskiego, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.

3 Zgodnie z art. 17 pkt 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 340 z 10.11.1997), obywatelem Unii jest każda osoba posiadająca obywatelstwo jednego z państw członkowskich.

szaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Ponadto, wobec zasadniczych różnic pomiędzy rozwiązaniami prawnymi istniejącymi w poszczególnych państwach członkowskich, ukształtowany został system oparty przede wszystkim na ze-
spole minimalnych standardów czy też gwarancji, praw osób ubiegających się o status uchodźcy i uchodźców.

Ramy prawne integracji w obszarze azylu wyznaczają umowy międzynarodowe, których stronami są wszystkie państwa członkowskie UE. Prawo i praktyka państw członkowskich UE powinny być zgodne z konwencją genewską dotyczącą statusu uchodźców⁴ oraz uzupełniającym ją Protokołem nowojorskim.⁵ Konwencja określa definicję uchodźcy, sytuację prawną uchodźców w kraju udzielającym im ochrony, nie zawiera natomiast postanowień odnoszących się do postępowania ustalającego status uchodźcy. Ponadto, Europejska konwencja praw człowieka⁶, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych⁷ oraz niektóre inne umowy międzynarodowe ograniczają swobodę państw członkowskich w wydalaniu cudzoziemców.

Przedmiotem analizy są przede wszystkim zagadnienia o charakterze ogólnym, wyznaczające zasadniczy kierunek zmian, głównie na poziomie prawa pierwotnego UE. Z konieczności natomiast ograniczyłem do minimum omówienie prawa wtórnego UE i szczegółowych rozwiązań prawnych.

Początki. Biała Księga

Traktaty rzymskie z 1957 r. nie przewidywały jakichkolwiek kompetencji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej ani pozostałych Wspólnot w odniesieniu do migracji i azylu, a sytuacja w tym zakresie nie zmieniła się w ciągu następnych trzech dekad. Przyczyn tego należy upatrywać w niskiej liczbie osób ubiegających się o azyl, nieznacznych przemieszczeniach tych osób pomiędzy krajami Wspólnoty oraz niechęci państw do wyzbywania się pewnej części suwerenności w kwestiach postrzeganych jako kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa.⁸

4 Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U.1991, nr 119, poz. 515.

5 Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., Dz.U.1991, nr 119, poz. 517.

6 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U.1993, nr 61, poz. 284.

7 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U.1977, nr 38, poz. 137.

8 Pewną działalność w sferze migracji i azylu przejawiała natomiast Rada Europy, zwłaszcza Zgromadzenie Parlamentarne, które wydało w tym okresie szereg dokumentów, odnoszących się do polityki azylowej, np.: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 787 (1976) on harmonisation of eligibility practice under the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees and the 1967 Protocol, <http://www.hrea.org/learn/tutorials/refugees/list-coe-decl.html>

Dopiero w związku z procesem upraszczania, a następnie likwidacji kontroli granicznych pomiędzy niektórymi państwami Wspólnoty Europejskiej, rozpoczęła się dyskusja nad pewnymi formami współpracy w dziedzinie migracji i azylu. W 1974 r. przywódcy państw Wspólnot Europejskich powołali komisję pod przewodnictwem L. Tindemansena, która miała wypracować założenia przyszłej Unii Europejskiej⁹. Przedstawiony w następnym roku raport zawierał propozycję zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych jako jeden ze środków zmierzających do urzeczywistnienia Unii.

Propozycje komisji Tindemansena zostały w znacznej części powtórzone w Białej Księdze, przedstawionej przez Komisję Europejską w czasie szczytu Wspólnoty w Mediolanie w czerwcu 1985 r.¹⁰ Biała Księga zawierała diagnozę istniejących barier dla stworzenia Wolnego Rynku oraz określała propozycję działań, które Wspólnota powinna podjąć w przyszłości w celu realizacji zasady swobodnego przepływu dóbr, osób i kapitału. Jedną ze wskazanych barier było istnienie kontroli granicznych na granicach wewnętrznych – dokument zawierał postulat, by granice te zostały stopniowo zniesione, czemu powinny towarzyszyć środki kompensujące państwom członkowskim utratę kontroli nad przepływem obywateli państw trzecich. W ramach środków kompensujących Biała Księga przewidywała wypracowanie do 1990 r. wspólnej polityki wizowej oraz wprowadzenie środków dotyczących prawa do azylu oraz praw osób, które uzyskiwały status uchodźcy.¹¹ Dokument ten stał się punktem wyjścia obrad konferencji rządowej zwołanej we wrześniu 1985 r. w celu zmiany postanowień traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich.

W ten sposób zapoczątkowany został proces integracji europejskiej w sferze migracji i azylu, który początkowo odbywał się dwutorowo: poza strukturami Wspólnot Europejskich w ramach omówionego niżej tzw. procesu Schengen oraz w ramach Wspólnoty Europejskiej, przy czym Biała Księga z 1985 r. stanowiła inspirację dla obu ścieżek integracji. Ostatecznie okazały się one zbieżne, a dorobek procesu Schengen stał się częścią *acquis communautaire*.

Integracja poza strukturą WE – proces Schengen

Wobec tego, że przez długi czas po opublikowaniu raportu komisji Tindemansena nie udało się osiągnąć właściwie żadnego postępu w realizacji postulatu zniesie-

9 A. Gruszczak, Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od Trevi do Tampere (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 2005, s. 14–15.

10 Biała Księga w sprawie utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego z czerwca 1985 r. (European Commission, Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council, COM(85) 310 final, http://europa.eu.int/comm/off/pdf/1985_0310_f_en.pdf)

11 European Commission, Completing the Internal Market. White Paper (...) par. 55 i 56.

nia kontroli granicznych pomiędzy państwami Wspólnoty, część państw członkowskich opowiadających się za pogłębieniem integracji europejskiej i rozczarowanych jej tempem, postanowiły ograniczyć kontrole na granicach wewnętrznych niezależnie od działań podjętych na płaszczyźnie wspólnotowej. W ten sposób został zapoczątkowany długi proces, prowadzący do likwidacji kontroli na granicach wewnętrznych państw Wspólnoty, a następnie Unii Europejskiej.¹²

W czerwcu 1985 r. Francja, Niemcy i kraje Beneluxu podpisały Układ z Schengen w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach.¹³ Na podstawie porozumienia doszło do uproszczenia, jednak nie likwidacji kontroli granicznych. W porozumieniu zawarto jednak postanowienie, iż jego strony powinny zmierzać do całkowitej likwidacji kontroli granicznych w ruchu osobowym. W tym celu w czerwcu 1990 r., po trwających rok negocjacjach, podpisana została konwencja w sprawie wprowadzenia w życie porozumienia z Schengen.¹⁴

Zniesienie kontroli granicznych okazało się niemożliwe bez wprowadzenia dodatkowych instrumentów gwarantujących bezpieczeństwo migracyjne stron Konwencji z Schengen – w istocie odpowiadających „środkom kompensacyjnym” wspomnianym przez Komisję Europejską w Białej Księdze. Wprowadzenie środków kompensacyjnych przewidywało już porozumienie z Schengen – o ile jednak porozumienie zawierało tylko ogólną klauzulę, umożliwiającą państwom wprowadzenie „uzupełniających środków w celu ochrony bezpieczeństwa i zwalczania nielegalnej imigracji”, to do konwencji z Schengen wprowadzone zostały regulacje odnoszące się wprost do spraw związanych z azylem. W art. 30 konwencji zawarto postanowienia określające odpowiedzialność państwa za rozpatrzenie wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw–stron konwencji. Jako podstawową zasadę przyjęto, iż państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o azyl jest to państwo, które zezwoliło na wjazd cudzoziemca do strefy Schengen (a więc w praktyce to państwo, które udzieliło cudzoziemcowi wizy). W razie nielegalnego wjazdu cudzoziemca na terytorium Schengen, odpowiedzialność spoczywała na państwie, przez którego granicę zewnętrzną nastąpił wjazd.¹⁵

- 12 Nie było to bynajmniej pierwsze porozumienie tego typu w Europie. W 1957 r. Dania, Finlandia, Norwegia i Szwecja zawarły porozumienie unii paszportowej, którego elementem było zniesienie kontroli paszportowych na granicach wewnętrznych. W 1960 r. Belgia, Holandia i Luksemburg podpisały porozumienie o zniesieniu kontroli paszportowych na granicach wewnętrznych, wspólnej polityce wobec obywateli państw trzecich oraz ujednoczeniu przepisów wizowych. Zob. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych...*, s. 8–9. Procesy te nie miały jednak znaczącego wpływu na rozwój integracji europejskiej w tej dziedzinie – dotyczyły specyficznych grup państw, a ich założeniem nie było stworzenie europejskiego obszaru bez granic wewnętrznych.
- 13 Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.Urz. UE L 239 z 22.09.2000.
- 14 Konwencja Wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.Urz. UE L 239 z 22.09.2000. Tekst w języku polskim: Departament ds. Migracji i Uchodźstwa MSWiA, seria: „Dokumenty”, zeszyt 2, Warszawa 1998
- 15 Boccardi, *Europe and Refugees. Towards an EU Asylum Policy*, The Hague, London, New York 2002, s. 37.

Jak wspominałem wyżej, integracja w ramach procesu Schengen była owocem współpracy międzyrządowej poza strukturami Wspólnoty Europejskiej. Niemniej jednak, jednym z założeń współpracy w tym procesie było zachowanie jej normatywnej spójności z działaniami podjętymi w ramach Wspólnoty. Przyjęte rozwiązania były w zasadzie zgodne z postulatami zawartymi w omówionej niżej Białej Księdze z 1985 r. Ponadto, konwencja z Schengen zawierała klauzulę, zgodnie z którą jej postanowienia konwencji powinny być stosowane tylko w takim zakresie, w jakim były zgodne z prawem wspólnotowym.¹⁶ W 1999 r. *acquis* procesu Schengen zostało inkorporowane do struktur Unii Europejskiej, na podstawie protokołu do traktatu amsterdamskiego¹⁷.

Rola procesu Schengen jest trudna do przecenienia – zniesienie granic pomiędzy państwami strefy Schengen niewątpliwie wpłynęło na istotne przyspieszenie dalszej integracji europejskiej w obszarze migracji i azylu. Ustalenie zasad odpowiedzialności państw Schengen za rozpatrywanie wniosków azylowych stanowiło pierwszy instrument w ramach procesu integracji, odnoszący się do postępowania azylowego.

Od Jednolitego Aktu Europejskiego do traktatu z Maastricht

Jednolity Akt Europejski¹⁸, podpisany w lutym 1986 r., po wielu latach dyskusji nad pożądanymi zmianami w funkcjonowaniu Wspólnoty, stanowił najpoważniejszą modyfikację prawa pierwotnego Unii Europejskiej od 1957 r. W trakcie prac nad traktatem założeniem wyjściowym była propozycja utworzenia Unii Europejskiej, obejmującej całokształt ich stosunków – postulat zrealizowany dopiero w kolejnym traktacie.¹⁹ Art. 13 Jednolitego Aktu Europejskiego wprowadził do traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą kluczowy art. 8A, zgodnie z którym „(...) wspólny rynek obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest, zgodnie z postanowieniami niniejszego traktatu, swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”.

Art. 13 JAE miał istotne, chociaż niebezpośrednie, znaczenie dla integracji w dziedzinie migracji i azylu. Komisja Europejska i większość państw Wspólnoty Europejskiej stały na stanowisku, że zapewnienie „swobody przepływu osób” wymagało zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw Wspólnoty. Państwa,

16 Konwencja z Schengen, art. 134.

17 Protokół włączający dorobek Schengen do systemu Unii Europejskiej, zob. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Doc. No. CONF 4007/97, TAI/P/en 5, 6.10.1997). http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig1996/04007en7.pdf

18 Jednolity Akt Europejski, podpisany 17.02.1986 r. w Luksemburgu oraz 28.02.1986 r. w Hadze (Dz.Urz. WE 1987 L 169).

19 Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, praca zbiorowa pod redakcją J.Barca, s. 38.

były też zgodne, że osiągnięcie tego celu wymagało pewnych form koordynacji polityki migracyjnej i azylowej.²⁰

Potrzeba współpracy pomiędzy państwami Wspólnoty w sferze migracji i azylu została wyrażona w Deklaracji politycznej państw członkowskich, dotyczącej swobodnego przepływu osób, stanowiącej aneks do Jednolitego Aktu Europejskiego. *„Zmierając do wolnego przepływu osób, Państwa Członkowskie będą współpracować, nie naruszając uprawnień Wspólnoty, w szczególności w sprawach dotyczących wjazdu, przemieszczania się i pobytu obywateli państw trzecich.”*²¹

Jednolity Akt Europejski nie przeniósł jednak żadnych kompetencji we wskazanych wyżej sprawach na poziom wspólnotowy, co znalazło potwierdzenie w Deklaracji Ogólnej do artykułów 13 do 19 JAE: *„Postanowienia te nie naruszają prawa Państw Członkowskich do podjęcia takich działań, które uważają one za konieczne w celu kontroli imigracji z państw trzecich, zwalczania terroryzmu, przestępczości, przemytu narkotyków oraz nielegalnego handlu dziełami sztuki i zabytkami.”*²²

Po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, państwa członkowskie Wspólnot Europejskich porozumiały się w pilnej sprawie ustalenia zasad odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków azylowych. W czerwcu 1990 r. podpisano w Dublinie konwencję określającą zasady odpowiedzialności państw za rozpatrzenie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich²³. Zgodnie z preambułą konwencji, jej celem miało być zagwarantowanie rozpatrzenia wniosku azylowego oraz wyeliminowanie praktyki wielokrotnego składania wniosków o status uchodźcy przez tę samą osobę w różnych państwach członkowskich.

Ponieważ prace nad konwencją dublińską i konwencją z Schengen przebiegały równoległe, przyjęte rozwiązania w części dotyczącej ustalania zasad odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku azylowego były w istocie dość podobne, przy czym w konwencji dublińskiej były one bardziej szczegółowe i regulowały kwestie związane z zasadami odpowiedzialności państwa w sposób bardziej kompleksowy. Ze względu na możliwość konfliktu pomiędzy postanowieniami konwencji dublińskiej a odpowiadającymi im postanowieniami konwencji z Schengen, Komitet Wykonawczy Schengen przyjął w kwietniu 1994 r. rezolucję, zgodnie z którą postanowie-

20 Niektóre państwa, w tym Wielka Brytania, stanęły na stanowisku, że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych Wspólnoty powinno dotyczyć wyłącznie obywateli państw Wspólnoty, natomiast państwa mogły utrzymać kontrole graniczne w stosunku do obywateli państw trzecich, czego logiczną konsekwencją było utrzymanie całej struktury kontroli granicznych.

21 Deklaracja Polityczna Rządów Państw Członkowskich w sprawie swobodnego przepływu osób, aneks do Jednolitego Aktu Europejskiego (Dz.Urz. UE 1987 L169/26).

22 Deklaracja Ogólna w Sprawie Artykułów 13 do 19 Jednolitego Aktu Europejskiego, aneks do Jednolitego Aktu Europejskiego (Dz.Urz. UE 1987 L169/25).

23 Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie 15 czerwca 1990 r. (Dz.U. 2005, nr 24, poz. 194).

nia konwencji z Schengen, w części dotyczącej zasad ustalania odpowiedzialności państw członkowskich za rozpatrzenie wniosku azylowego, przestaną mieć zastosowanie z chwilą wejścia w życie konwencji dublińskiej.²⁴

Sama konwencja dublińska była stosowana przez państwa członkowskie Unii Europejskiej do chwili wejścia w życie rozporządzenia Rady WE w tej sprawie; obecnie znajduje zastosowanie w stosunkach pomiędzy Danią a innymi państwami członkowskimi UE.²⁵

Działania podejmowane w ramach Wspólnoty Europejskiej na podstawie JEA okazały się jednakże mało efektywne, a dorobek Wspólnot dość długo pozostawał w cieniu skuteczniejszego, chociaż ograniczonego przedmiotowo, mechanizmu integracji w ramach rozwijającego się równolegle procesu Schengen.

Traktat z Maastricht – polityka azylowa w ramach trzeciego filaru UE

Traktat z Maastricht stanowił kolejny element procesu poszerzania zakresu przedmiotowego integracji europejskiej. Na mocy Traktatu ustanowiono Unię Europejską, przy jednoczesnym zachowaniu Wspólnoty Europejskiej, która zachowała też podmiotowość prawnomiędzynarodową. Zgodnie z art. A *in fine* „Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione procesami politycznymi i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem”. Integracja w ramach Wspólnot Europejskich stanowi pierwszy, ponadnarodowy filar Unii Europejskiej, pozostałe obszary integracji określone zostały jako drugi i trzeci filar integracji europejskiej.²⁶

W trakcie prac nad traktatem większość państw podzielała pogląd, że w celu osiągnięcia swobodnego przepływu osób konieczne jest wzmocnienie działań koordynujących wspólną politykę azylową i migracyjną, a dotychczas podjęte w tym kierunku działania okazały się niewystarczające. Kwestią sporną było natomiast ustalenie, w jaki sposób koordynacja ta ma być osiągnięta.

Delegacja niemiecka zaproponowała włączenie spraw dotyczących migracji i azylu do obszaru kompetencji Wspólnoty Europejskiej, to jest do pierwszego, ponadnarodowego filaru integracji europejskiej. Propozycja zakładała ujednoczenie regulacji w tej dziedzinie na podstawie aktów prawa wspólnotowego (dyrektyw i rozporządzeń). Propozycja niemiecka została poparta jedynie przez delegację

24 Boccardi, Europe and Refugees... s. 54.

25 Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.Urz. UE L 50 z 25.2.200).

26 Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht (Dz.Urz. WE 1992 C 191) Szerzej na temat struktury, organów i prawa Unii Europejskiej zob. M. Ahl, M. Szpunar, Prawo europejskie, Warszawa 2005.

belgijską, większość państw była jej zdecydowanie przeciwna. Ostatecznie zdecydowano o włączeniu polityki azylowej i migracyjnej do trzeciego filaru Unii Europejskiej. W pierwszym filarze znalazły się jedynie pewne kwestie dotyczące polityki wizowej.²⁷

Zakres kompetencji Unii Europejskiej w sferze migracji i azylu określony został w art. K.1 traktatu:

„Do realizacji celów Unii, a w szczególności swobodnego przepływu osób, nie naruszając uprawnień Wspólnoty Europejskiej, Państwa Członkowskie uważają za przedmiot wspólnego zainteresowania następujące dziedziny:

- 1) politykę azylową;
- 2) zasady regulujące przekraczanie przez osoby zewnętrznych granic Państw Członkowskich i sprawowanie kontroli nad tym ruchem;
- 3) politykę imigracyjną i politykę wobec obywateli państw trzecich:
 - a) *warunki wjazdu i przemieszczania się obywateli państw trzecich na terytorium Państw Członkowskich;*
 - b) *warunki pobytu obywateli państw trzecich na terytorium Państw Członkowskich, włącznie z łączeniem rodzin i dostępem do rynku pracy;*
 - c) *walka z nielegalną imigracją, pobycem i pracą obywateli państw trzecich na terytorium Państw Członkowskich. (...)*²⁸

Zwrócić należy uwagę, że w odróżnieniu od ogólnego sformułowania „polityka azylowa”, pozostałe kompetencje Unii w sferze migracji zostały szczegółowo wyliczone. Unia Europejska uzyskała zatem pełną kompetencję *ratione materiae* w sprawach azylowych.²⁹

O ile jednak zakres przedmiotowy integracji polityki azylowej został określony szeroko, to kompetencje Unii Europejskiej w ramach trzeciego filaru nie pozwoliły w praktyce na rzeczywistą integrację. Większość spośród instrumentów prawnych, którymi dysponowała Unia Europejska – wspólne stanowiska, wspólne działania oraz rekomendacje przyjęcia porozumień międzynarodowych – miała charakter niewiążący. Instrumentem wiążącym były wyłącznie umowy międzynarodowe zawarte z rekomendacji Rady UE. Ponadto, skrajnie ograniczona została właściwość Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących kontroli stosowania instrumentów przyjętych w ramach trzeciego filaru.

27 Boccardi, Europe and Refugees..., s. 62–63.

28 Tłumaczenie wg tekstu Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

29 Boccardi, Europe and Refugees..., s. 64.

Integracja na podstawie traktatu z Maastricht pominęła narastający problem innych niż status uchodźcy form ochrony międzynarodowej. Problem ten dotyczył przede wszystkim cudzoziemców, których wydalenie stanowiłoby naruszenie wiążących państwa członkowskie norm prawa międzynarodowego, w szczególności Europejskiej konwencji praw człowieka. W wielu krajach członkowskich nie istniały procedury przewidujące legalizację pobytu i przyznanie pewnych praw tej grupie cudzoziemców.³⁰

Propozycje dalszych reform

Przed rozpoczęciem negocjacji nad nowym traktatem, Rada Unii Europejskiej stworzyła Grupę Refleksji, złożoną z przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych, której zadaniem było wskazanie obszarów, w których niezbędna była zmiana Traktatu o Unii Europejskiej. W przedstawionym w grudniu 1995 r. raporcie³¹, Grupa dość ostro skrytykowała stan integracji europejskiej w trzecim filarze – stwierdzając, że osiągnięty postęp w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości był niewspółmierny w stosunku do wyzwań stojących przed Unią Europejską. Grupa zwróciła przede wszystkim uwagę na paraliż decyzyjny, związany z wymogiem jednomyślności oraz brak wiążących terminów do wprowadzenia środków prawnych w ramach trzeciego filaru w sprawach dotyczących migracji i azylu, na podstawie art. 1 K Traktatu o Unii Europejskiej, przez co przepis ten był traktowany przez państwa członkowskie bardziej jako deklaracja polityczna, wyrażająca wolę współpracy niż jako źródło wiążących zobowiązań.³²

Negocjacje nad nowym traktatem rozpoczęły się w marcu 1996 r. Ich celem było z jednej strony osiągnięcie dalszego postępu w dziedzinie integracji, a z drugiej – przygotowanie Unii do kolejnego rozszerzenia. J. Barcz wskazał, że *„prace konferencji koncentrowały się wokół trzech grup problemów: zbliżenia UE do jej obywateli, przeprowadzenia zmian instytucjonalnych oraz zwiększenia efektywności zewnętrznych działań.”*³³

Zgodnie z propozycją prezydencji irlandzkiej, zmiany prawa pierwotnego Unii w nowym traktacie powinny prowadzić do stworzenia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, wzmocnienia praw obywateli Unii, rozwoju polityki

30 W sprawie Ahmed przeciwko Austrii (Ahmed v. Austria, Judgment of 15 November 1996) ETPC stwierdził, że wydalenie cudzoziemca stanowiłoby naruszenie art. 3 EKPC. Wnioskodawca utracił wcześniej status uchodźcy, ponieważ popełnił przestępstwa. Pomimo orzeczenia ETPC, nie mógł on uzyskać żadnego alternatywnego statusu w Austrii, znajdując się w pustce prawnej. Zob. Council of Europe, Proceedings of the 6th Round Table with the European Ombudsmen, St. George's Bay, St. Julian's (Malta), 7–9 October 1998, http://www.coe.int/t/e/commissioner_h.r/communication_unit/documents/Actes%206e%20TR%20E.pdf

31 ICG Reflection Group's Report, SN 520/95, Brussels, 5/12/95.

32 I. Boccardi, Europe and Refugees..., s. 122.

33 Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, pod redakcją J. Barcza, Warszawa 2003, s. 44.

zagranicznej Unii, reformy instytucji oraz „wzmocnienia współpracy i elastyczności” polityki Unii.³⁴

Stworzenie „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” miało stanowić, zgodnie z propozycją, kontynuację integracji wspólnotowej, która doprowadziła do powstania wspólnego rynku i pozwolić obywatelom Unii na korzystanie z ich praw podstawowych na całym jej obszarze. Prezydencja irlandzka zaproponowała niezwykle odważną koncepcję, przewidującą przeniesienie większości spraw związanych z wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi, w tym migracji i azylu, z trzeciego do pierwszego, ponadnarodowego filaru Unii Europejskiej. Miało to na celu stworzenie skutecznych mechanizmów integracji w tym zakresie przez poddanie ich prawu wspólnotowemu oraz objęcie właściwością Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Traktat amsterdamski – uwspólnotowanie polityki azylowej

Pomimo iż nie wszystkie postulaty prezydencji zostały uwzględnione, tekst traktatu został w większości oparty na zaproponowanych przez nią rozwiązaniach. Zmiany objęły nawet te obszary, które Prezydencja Irlandzka wskazała jako zbyt kontrowersyjne, aby mogły być w tamtym czasie reformowane, zwłaszcza kwestię jurysdykcji ETS.³⁵ Propozycje prezydencji dotyczące azylu i imigracji zostały w całości włączone do tekstu traktatu amsterdamskiego.

Traktat amsterdamski, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre odnośne akty, podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.³⁶ Postanowienia odnoszące się do azylu umieszczono w odrębnym tytule IV, zatytułowanym identycznie jak w traktacie z Maastricht „*Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób.*”

Zgodnie z art. 61a traktatu, Rada Europejska zobowiązana została do przyjęcia w ciągu pięciu lat od wejścia w życie traktatu „*środków zmierzających do zapewnienia swobodnego przepływu osób zgodnie z artykułem 14³⁷, wraz ze środkami towarzyszącymi bezpośrednio związanymi ze swobodnym przepływem osób, dotyczących kontroli granic zewnętrznych, azylu i imigracji, (...) jak również środków służących zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości zgodnie z artykułem 31 (e) Traktatu o Unii Europejskiej.*” Na podstawie art. 62, w tym samym terminie Rada zobowią-

34 Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, The European Union today and tomorrow. Adapting the European Union for the benefit of its peoples, Brussels, 9 Dec 1996, CONF 2500/96.

35 I. Boccardi, Europe and Refugees..., s. 126.

36 Dz.Urz. UE 1997 C 340.

37 Art. 14 traktatu, dawny art. J.4., określa kompetencje Rady m.in. w dziedzinie stanowienia prawa wspólnotowego.

zana została do przyjęcia środków zmierzających do zapewnienia iż „osoby będące obywatelami Unii lub obywatelami państw trzecich nie podlegają jakiegokolwiek kontroli przy przekraczaniu granic wewnętrznych.”

Oprócz tego, na podstawie art. 61 (b) traktatu, Rada jest uprawniona do przyjęcia „innych środków w dziedzinie azylu, imigracji i ochrony praw obywateli państw trzecich”, przy czym traktat nie określa terminu przyjęcia tych środków.

Odmienne niż w traktacie z Maastricht, który zakładał ogólną kompetencję Unii Europejskiej w obszarze azylu, w traktacie amsterdamskim zakres tych kompetencji został ściśle określony w art. 63 traktatu:

„Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 67, przyjmuje w ciągu 5 lat od chwili wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu:

1) środki dotyczące azylu, zgodnie z Konwencją genewską z 28 lipca 1951 roku i Protokołem z 31 stycznia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami w następujących dziedzinach:

a) kryteria i mechanizmy ustalania Państwa Członkowskiego odpowiedzialnego za badanie wniosku o azyl złożonego przez obywatela państwa trzeciego w jednym z Państw Członkowskich,

b) minimalne normy w sprawie przyjmowania w Państwach Członkowskich osób ubiegających się o azyl,

c) minimalne normy dotyczące warunków, które powinni spełnić obywatele państw trzecich, by mogli ubiegać się o przyznanie statusu uchodźcy,

d) minimalne normy dotyczące procedury przyznania lub cofnięcia statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich;

2) środki dotyczące uchodźców i wysiedleńców³⁸ w następujących obszarach:

a) minimalnych norm dotyczących przyznania tymczasowej ochrony wysiedleńcom z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państw swego pochodzenia oraz osobom, które z innych powodów potrzebują ochrony międzynarodowej;

b) środków zmierzających do zapewnienia równowagi wysiłków uzgodnionych przez Państwa Członkowskie, związanych z przyjęciem uchodźców i wysiedleńców oraz z jego następstwami.”

Większość instrumentów przewidzianych w art. 63 traktatu ma charakter względnie imperatywny – Rada jest uprawniona do określenia minimalnych standardów, którym odpowiadać powinny prawo i praktyka państw członkowskich. pań-

38 „Displaced persons” w tekście oryginalnym.

stwa członkowskie mogą przy tym wprowadzać rozwiązania, które są korzystniejsze dla osób, o których mowa w art. 63. Jedynie instrumenty, o których mowa w art. 63 1 (a), mają charakter bezwzględnie imperatywny. Podziałowi temu odpowiadają przyjęte przez Radę środki: dyrektywy wydane na podstawie upoważnień zawartych w art. 63 1 (b) – (d) oraz 2 (a) oraz rozporządzenie wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 63 1 (a).

Oprócz wymienionych wyżej kompetencji Unii, Tytuł IV traktatu przewiduje harmonizację prawa migracyjnego w następujących dziedzinach: wykonywanie kontroli osób na granicach zewnętrznych Wspólnoty, szczegółowe regulacje dotyczące wiz krótkoterminowych (w tym m.in. lista państw trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu oraz lista państw trzecich, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku, procedura i warunki wydawania wiz), procedury wydawania przez państwa członkowskie wiz długoterminowych i dokumentów pobytowych, środki zapobiegające nielegalnej imigracji, w tym dotyczące odsyłania osób przebywających nielegalnie oraz prawa i warunki, na podstawie których obywatele państw trzecich, zamieszkujący legalnie w jednym z państw członkowskich, mogą przebywać w innych krajach członkowskich.

W art. 64.1. traktatu sformułowana została klauzula, zgodnie z którą Tytuł IV „(...) nie narusza wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego,” natomiast art. 64.2. zawiera klauzulę solidarnościową, upoważniającą Radę, w przypadku nagłego napływu obywateli państw trzecich do jednego lub więcej państw członkowskich, do wprowadzenia środków tymczasowych na korzyść zainteresowanych państw członkowskich na okres nieprzekraczający 6 miesięcy.

Konsekwencje przeniesienia polityki w dziedzinie azylu i migracji do pierwszego filaru były niezwykle istotne. Akty prawne powstające w pierwszym filarze mają w przeważającej mierze charakter wiążący (dyrektywy, rozporządzenia i decyzje). Część z nich może być bezpośrednio stosowana.

Jedną z najistotniejszych konsekwencji przeniesienia polityki azylowej i migracyjnej z trzeciego do pierwszego filaru w traktacie z Amsterdamu było poddanie tej polityki kontroli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, obejmującej proces tworzenia i stosowania prawa oraz rozwiązywanie sporów interpretacyjnych. Zakres kompetencji Trybunału został wyznaczony przez zasady ogólne, określone w traktacie³⁹, jednak z ograniczeniami określonymi w art. 68 traktatu. Podstawowa różnica dotyczy trybu prejudycjalnego orzekania trybunału, określonego w art. 234 traktatu. Na zasadach ogólnych, trybunał jest właściwy do orzekania w tym trybie m.in. o wykładni traktatu i o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólno-

39 Art. 220 i nast. traktatu z Amsterdamu.

ty, na wniosek sądu jednego z państw członkowskich, w przypadku gdy podniesione zostanie pytanie z tym związane i decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku. W przypadku gdy pytanie takie zostanie podniesione w sprawie przed sądem, którego orzeczenia nie podlegają dalszemu zaskarżeniu według prawa krajowego, sąd taki jest zobowiązany do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. W przypadku spraw toczących się przed innymi sądami, wniesienie sprawy jest fakultatywne. Zgodnie z art. 68.1., tryb prejudycjalny orzekania trybunału został ograniczony w sprawach określonych w Tytule IV traktatu wyłącznie do spraw toczących się przed sądem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu. Ponadto, na podstawie art. 68.2., wykluczona została właściwość trybunału do orzekania w sprawie „środków lub decyzji podjętych na podstawie art. 62.1 dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.”

Do traktatu amsterdamskiego dołączono kilka protokołów, mających istotne znaczenie dla kształtu przyszłych systemów azylowych państw członkowskich.

Zgodnie ze wspomnianym wyżej Protokołem włączającym *acquis* Schengen do struktury Unii Europejskiej⁴⁰, z dniem wejścia w życie traktatu z Amsterdamu, dorobek Schengen, w tym dotychczasowe decyzje Komitetu Wykonawczego, ustanowionego na podstawie porozumienia z Schengen, znalazły bezpośrednie zastosowanie w stosunku do krajów członkowskich Unii Europejskiej. Komitet Wykonawczy został, z dniem wejścia w życie traktatu, zastąpiony przez Radę Unii Europejskiej.⁴¹

Protokół zachował dotychczasową pozycję Wielkiej Brytanii i Irlandii – pozostały one niezwiązane *acquis* Schengen, z tym że uzyskały możliwość przystąpienia do części lub całości *acquis*.⁴² Odrębny protokół określił szczególną pozycję Danii.⁴³

Z punktu widzenia spraw azylowych, istotniejszy był Protokół dotyczący prawa azylu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej.⁴⁴ W Preambule stwierdzono, że zgodnie z art. F(2) Traktatu o Unii Europejskiej zarówno Unia, jak i państwa członkowskie, zobowiązane są do przestrzegania praw podstawowych, w zakresie, w jakim są one określone w Europejskiej konwencji praw człowieka, podkreślono ochronę tych praw na poziomie wspólnotowym, zwrócono uwagę na swobodę przemieszczania się i zamieszkania na terytorium państw członkowskich oraz wyrażono wolę, by „instytucje azylowe nie były wykorzystywane do celów innych niż te, dla których zostały one przewidziane”. Opierając się na tych założeniach, w jedynym artykule Protokołu przyjęto, że państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny

40 Protokół włączający dorobek Schengen do systemu Unii Europejskiej.

41 *Ibidem*, art. 2.

42 *Ibidem*, art. 4.

43 *Ibidem*, art. 3.

44 Protokół w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, aneks do traktatu amsterdamskiego.

uznawać się wzajemnie za „bezpieczne kraje trzecie”, a wnioski obywateli państw Unii Europejskiej mogą być uznane za dopuszczalne i rozpatrzone tylko w wyjątkowych okolicznościach, określonych w tym artykule.

Protokół wzbudził wiele kontrowersji – w szczególności UNHCR zwrócił uwagę na jego niezgodność ze zobowiązaniami międzynarodowymi państw członkowskich, wynikającymi z konwencji genewskiej.⁴⁵

Ocena rozwiązań przyjętych w traktacie z Amsterdamu jest generalnie pozytywna. Według wręcz entuzjastycznej opinii I. Boccardi, „[p]ostęp w dziedzinie współpracy azylowej, osiągnięty w Amsterdamie, był pod każdym względem wyjątkowy. Przeniesienie kompetencji w sprawach azylowych do filaru wspólnotowego było wydarzeniem o charakterze historycznym, które zaledwie pięć lat wcześniej byłoby niewyobrażalne. Pod tym względem, ostro krytykowane postanowienia dotyczące azylu zawarte w Traktacie z Maastricht powinny być docenione jako niezbędny stopień przejściowy dla dalszej ewolucji. Uwspólnotowanie oznaczało zmniejszenie uprzednich problemów instytucjonalnych. Do nowych przepisów w dziedzinie azylu znalazły zastosowanie zasady demokratycznej odpowiedzialności, kontroli sądownej, rządów prawa – w rozumieniu wspólnotowym, odpowiedniej pozycji Komisji, otwartości i przejrzystości. Z punktu widzenia operatywności systemu, instrumenty legislacyjne, pozostające do dyspozycji Wspólnoty, stanowiły pożądane antidotum na uprzednią nieefektywność działań.”⁴⁶

Bardziej ostrożne stanowisko zajął w tej kwestii G. Noll. Wymienił on w istocie te same aspekty pozytywne traktatu co I. Boccardi. Wskazał jednak także kilka istotnych problemów, zwłaszcza „deficyt demokratyczny” procesu tworzenia wspólnotowego prawa azylowego, w związku z wyłącznie doradczymi kompetencjami Parlamentu Europejskiego.⁴⁷

Należy zgodzić się ze stanowiskiem powołanych wyżej autorów, iż traktat amsterdamski po raz pierwszy w historii integracji europejskiej pozwolił na wypracowanie wspólnej polityki azylowej państw Unii Europejskiej. Tym niemniej, regulacje przyjęte na podstawie art. 63 traktatu amsterdamskiego są nie do końca satysfakcjonujące.

45 UNHCR Position on the proposal of the European Union concerning the treatment of asylum applications from citizens of European Union Member States, Geneva, January 1997, dostępne w UNHCR Tool Box on EU Asylum Matters: Tool Box 2: The Instruments, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=406a8c432>

46 I. Boccardi, *Europe and Refugees...*, s. 152.

47 G. Noll, *Negotiating asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, The Hague, Boston, London 2000, s. 158.

Instrumenty przyjęte na podstawie traktatu amsterdamskiego

W ciągu pięcioletniego okresu przejściowego Rada przyjęła na podstawie upoważnienia zawartego w traktacie amsterdamskim między innymi następujące akty prawne, dotyczące azylu:

- Rozporządzenie Rady WE Nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r. określające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego⁴⁸,
- Dyrektywę Rady WE Nr 2003/9/EC z 27 stycznia 2003 r. określającą minimalne standardy recepcji cudzoziemców ubiegających się o azyl⁴⁹,
- Dyrektywę Rady WE Nr 2001/55/EC z 20 lipca 2001 r. określającą minimalne standardy udzielania ochrony czasowej w przypadku masowego wysiedleńców oraz innych środkach zmierzających do zrównoważenia wysiłków państw członkowskich w przyjmowaniu takich osób i ponoszenia jego konsekwencji⁵⁰,
- Rozporządzenie Rady WE Nr 2725/2000 z 11 grudnia 2000 r. dotyczące utworzenia „Eurodac” dla celów porównywania odcisków palców w celu skutecznego zastosowania konwencji dublińskiej⁵¹,
- Decyzja Rady WE Nr 2000/596/EC z 28 września 2000 r. o utworzeniu Europejskiego Funduszu Uchodźczego⁵²,
- Dyrektywę Rady WE Nr 2004/83/EC z 29 kwietnia 2004 r. określającą minimalne standardy kwalifikowania oraz status obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców jako uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej oraz zakres udzielonej ochrony⁵³.

48 Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.Urz. UE L 050 z 25.02.2003).

49 Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.Urz. UE L 031, 06.02.2003).

50 Dyrektywa Rady 2001/55/EC z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych norm przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.Urz. UE L 212, 07/08/2001).

51 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 dotyczącego ustanowienia systemu „Eurodac” służącego porównywaniu odcisków palców w celu efektywnego stosowania konwencji dublińskiej, (Dz.Urz. UE L 316, 15.12.2000)

52 Decyzja Komisji nr 2000/596/WE z dnia 28 września 2000 r. ustanawiająca Europejski Fundusz Uchodźczy (Dz.Urz. UE L 252, 06/10/2000).

53 Dyrektywa Rady 2004/83/EC z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.Urz. UE L 304/12, 30/9/2004).

Do końca kwietnia 2004 r. zostały przyjęte wszystkie akty prawne, wymagane na podstawie Tytułu IV traktatu amsterdamskiego, z jednym ważnym wyjątkiem. Ze względu na bardzo daleko idące różnice poglądów pomiędzy państwami członkowskimi nie udało się przyjąć Dyrektywy Proceduralnej. Została ona przyjęta dopiero 1 grudnia 2005 r.⁵⁴

Żaden z omówionych wyżej instrumentów nie wzbudził tak wielkich kontrowersji jak Dyrektywa Proceduralna. W trakcie prac nad nią tekst był kilkakrotnie zmieniany, przy czym zmiany te zwykle zmierzały do obniżenia standardów, głównie przez wprowadzanie wyjątków od ogólnych gwarancji proceduralnych. W 2003 r. najważniejsze organizacje działające na rzecz uchodźców w Europie, w tym ECRE (European Council for Refugees and Exiles), zwróciły się do Rady UE zwróciły się o odrzucenie w całości projektu Dyrektywy, wskazując, że przyjęcie niektórych rozwiązań zawartych w projekcie mogłoby doprowadzić do naruszenia międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich wynikających z Konwencji Genewskiej.⁵⁵

Przyszłość. Założenia wspólnego systemu azylowego Unii Europejskiej

Po przyjęciu traktatu amsterdamskiego rozpoczęła się dyskusja nad osiągnięciem dalszej integracji systemów migracyjnych i azylowych państw członkowskich. W październiku 1999 r. odbyło się nadzwyczajne posiedzenie Rady Unii dotyczące obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej w Tampere. Konkluzje szczytu⁵⁶ stanowią założenia wieloletniej polityki Unii Europejskiej w tym obszarze. W dokumencie końcowym wyodrębniono cztery grupy zagadnień: wspólną politykę UE w dziedzinie migracji i azylu, europejski system wymiaru sprawiedliwości, walka z przestępczością oraz wzmocnienie działań zewnętrznych Unii.

Znamiennym jest, że polityka migracyjna i azylowa wymieniona została jako pierwsza i poświęcono jej stosunkowo najwięcej miejsca. Zgodnie z dokumentem, polityka azylowa i migracyjna powinna zawierać następujące elementy (w kolejności, w której zostały wymienione): współpracę z krajami pochodzenia uchodźców i migrantów, obejmującą działania w celu ograniczenia ubóstwa, poprawę warunków życia, zapobieganie konfliktom oraz zapewnienie przestrzegania praw człowie-

54 Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, (Dz.Urz. UE L 326/13, 13.12.2005).

55 ECRE, Refugee-NGOs in more than 30 European Countries reject draft directive on asylum procedures, Brussels, 30 September 2003, <http://www.ecre.org/press/jha300903.shtml>

56 Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions, pełny tekst dostępny pod adresem internetowym http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#annexe

ka, wspólny europejski system azylowy, omówiony niżej, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich, oparty na zasadzie niedyskryminacji oraz zarządzanie przepływami migracyjnymi, w szczególności przez zwalczanie przemytu i handlu ludźmi oraz wzmocnienie kontroli granic zewnętrznych Unii.

Konkluzje z Tampere zakładają dwa etapy tworzenia wspólnego systemu azylowego Unii. W pierwszym etapie należy doprowadzić do przyjęcia instrumentów prawnych przewidzianych w traktacie amsterdamskim. Kolejnym etapem powinno być stworzenie „wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu dla osób, które uzyskały azyl, obowiązujący na całym obszarze Unii.”⁵⁷ Deklaracja z Tampere nie zawierała żadnych wytycznych co do praktycznych aspektów funkcjonowania wspólnej procedury azylowej, w tym sposobu jego powołania do życia oraz ewentualnego podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a administrację Unii w ramach tego systemu.

Bardziej szczegółowe rozwiązania dotyczące wspólnego systemu azylowego przedstawione zostały przez Komisję Europejską w 2000 r.⁵⁸ Wstępnym założeniem propozycji komisji jest zasada, iż rozpatrywanie spraw dotyczących ustalania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony subsydiarnej powinno pozostać w sferze kompetencji państw członkowskich – w żadnym przypadku indywidualne decyzje nie powinny być podejmowane przez organy Unii, ponieważ pozostawałoby to w sprzeczności z zasadami proporcjonalności i subsydiarności.

Ujednolicone powinny zostać zasady postępowania w sprawach dotyczących udzielenia ochrony międzynarodowej. Jak wspomniałem wyżej, w pierwszej fazie budowy europejskiego systemu azylowego harmonizacja oparta jest przede wszystkim na minimalnych standardach prawa materialnego i zasad postępowania, przy czym państwa członkowskie, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów postępowania, mają szeroki margines swobody w kształtowaniu swoich systemów azylowych. W drugiej fazie swoboda kształtowania procedur azylowych powinna zostać mocno ograniczona – propozycja komisji wskazywała w szczególności na potrzebę wprowadzenia bardziej jednolitych rozwiązań w odniesieniu do stwierdzania dopuszczalności wniosku, postępowań przyspieszonych i postępowań granicznych – a więc tych elementów systemów azylowych, których stosowanie wzbudzało najwięcej wątpliwości co do ich zgodności z zasadą dostępu do postępowania azylowego. Powinny zostać także wprowadzone gwarancje niezależności organów orzekających w sprawach azylowych od władz politycznych.

57 Tampere Conclusions, par. 15.

58 Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum, Brussels, 22.11.2000, Com (2000) 755 Final.

Zgodnie z założeniami komisji, procedura azylowa powinna być jednolita, co oznacza, że w jednym postępowaniu powinno rozpatrywać się zarówno nadanie statusu uchodźcy, jak i – w razie stwierdzenia braku przesłanek z art. 1 konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców – udzielenie ochrony subsydiarnej.⁵⁹

Propozycje komisji zakładają również stworzenie mechanizmu decydowania w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej poza terytorium Unii, a następnie przesiedlenia uznanych uchodźców lub osób, którym udzielono ochrony subsydiarnej – zaproponowano, by wykorzystać w tym zakresie doświadczenia Stanów Zjednoczonych i zastrzeżono, że taki system nie może ograniczać prawa do ubiegania się o ochronę osób, które spontanicznie przybyły na terytorium Unii.

Komisja zaproponowała, by rozważyć wprowadzenie jednolitego statusu prawnego osób, które uzyskały status uchodźcy bądź ochronę subsydiarną. W większości systemów prawnych państw członkowskich prawa te są zróżnicowane, co sprawia, że status uchodźcy jest formą „atrakcyjniejszą” z punktu widzenia cudzoziemców. Ponieważ prawa uchodźców są oparte na postanowieniach konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców i nie mogą być, w zasadzie, ograniczone, propozycja Komisji zakłada w istocie podwyższenie standardów w zakresie praw osób, które uzyskały ochronę subsydiarną do poziomu praw przyznanych uchodźcom.

Ujednolicone zostaną prawa i obowiązki związane z uzyskaniem jednej z form ochrony (statusu uchodźcy lub ochrony subsydiarnej), osoby objęte ochroną będą korzystały, pod pewnymi warunkami, ze swobody przepływu osób w ramach Unii (uzyskują swobodę przemieszczania się oraz swobodę osiedlania się w innych państwach członkowskich Unii).

Komisja nie wypowiedziała się jednoznacznie, czy stworzenie opisanego wyżej systemu będzie możliwe na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa podstawowego Unii Europejskiej, czy też wymaga zmian w traktatach. Komisja wskazała również, że przejście do drugiej fazy budowy wspólnego systemu azylowego Unii Europejskiej nie powinno być zbyt pośpieszne, ponieważ należy pozostawić pewien czas na ocenę funkcjonalności rozwiązań przyjętych w ramach pierwszej fazy.

Postanowienia, mające stanowić podstawę dla przyjęcia instrumentów prawnych niezbędnych do stworzenia wspólnego systemu azylowego Unii Europejskiej,

59 Jednolite postępowanie azylowe funkcjonuje już w niektórych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Polska wprowadziła jednolitą procedurę azylową w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2003, nr 128, poz. 1176 z późn. zmianami). Zgodnie z art. 104 ust. 1 pkt 2 oraz art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy, Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w postępowaniu w pierwszej instancji, a Rada do Spraw Uchodźców w postępowaniu odwoławczym udziela z urzędu zgody na pobyt tolerowany, stanowiący funkcjonalny odpowiednik ochrony subsydiarnej, w decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, jeżeli stwierdzi, iż zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy.

zostały wprowadzone do Konstytucji dla Europy. Art. III–266 ust. konstytucji przewiduje przyjęcie ustaw europejskich lub europejskich ustaw ramowych ustanawiających środki obejmujące m.in.: jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii, jednolity status dodatkowej ochrony dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego wymagają międzynarodowej ochrony oraz wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony dodatkowej.

Podsumowanie

Proces integracji europejskiej w dziedzinie azylu daleki jest od zakończenia. Osiągnięty postęp skłania do umiarkowanego optymizmu. Przyjęte rozwiązania prawne, pomimo ich licznych wad, powinny pozwolić w następnych latach na ograniczenie przynajmniej niektórych niekorzystnych zjawisk, które ujawniły się czasie kilku ostatnich dekad i były związane z masowym napływem cudzoziemców ubiegających się o azyl w Europie: z jednej strony obniżania standardów postępowania azylowego przez państwa europejskie, a z drugiej zjawiska nadużywania instytucji azylu w celu uzyskania prawa pobytu na terytorium państw członkowskich UE. Obecnie trwa proces transpozycji przepisów dyrektyw przyjętych na podstawie postanowień traktatu amsterdamskiego do porządku prawnego państw członkowskich – jego wynik będzie zależał przede wszystkim od gotowości państw członkowskich do wyjścia poza minimalne standardy, określone w dyrektywach, przede wszystkim w Dyrektywie Proceduralnej.

Niezależnie od tego, nawet najlepsza implementacja dyrektyw nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z azylem w Europie. Niezbędne jest przyjęcie co najmniej niektórych rozwiązań proponowanych w ramach drugiej fazy budowy europejskiego systemu azylowego – przede wszystkim dalsze ujednoczenie procedur azylowych, zrównania statusu prawnego uchodźców i osób, które uzyskały ochronę subsydiarną oraz zapewnienie, przynajmniej w ograniczonym zakresie, możliwości wyboru miejsca osiedlenia się na obszarze Unii przez osoby, które uzyskały ochronę. Wobec odrzucenia Konstytucji dla Europy, która zawiera podstawę prawną dla przyjęcia niezbędnych w tym zakresie aktów prawnych, przez niektóre państwa członkowskie, nie wydaje się to niestety prawdopodobne w przewidywalnej przyszłości.