

IZABELA WRÓBEL

STATUS OBYWATELA PAŃSTWA TRZECIEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Wydaw. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007

Autorka w monografii porusza tematykę statusu obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej. Swoboda przepływu osób – jedna z podstawowych swobód wspólnego rynku – przeszła istną ewolucję od swobody przepływu pracowników do swobodnego przepływu wszystkich obywateli Unii Europejskiej. Podobnie dynamiczne stanowisko reprezentuje Unia w odniesieniu do pobytu obywateli państw trzecich. Traktat o Unii Europejskiej, jako obszar wspólnego zainteresowania współpracy państw w III filarze, wymienia m.in. politykę azylową, politykę dotyczącą migracji i sytuacji prawnej obywateli państw trzecich. Ale już kolejny – traktat amsterdamski, wymienione wyżej polityki przenosi z III do I filara, wywołując tym samym bardzo istotne konsekwencje prawne. I wreszcie po zakończeniu publicznej debaty nad „Zieloną Księgą w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną” (COM(2004)811 końcowy) dnia 21 grudnia 2005 r. Komisja Europejska ogłosiła „Plan polityki wobec legalnej migracji”. Dokument ten określa kierunki rozwoju wspólnotowej polityki wobec migracji w latach 2006-2009. U podstaw jego przyjęcia legło przekonanie o potrzebie zintensyfikowania działań w tym zakresie, w szczególności w obliczu niepokojących prognoz demograficznych, które stawiają pod znakiem zapytania osiągalność celów Strategii Lizbońskiej.

Dotychczasowe piśmiennictwo sporo miejsca poświęcało wybranym zagadnieniom, np. polityce azylowej, porozumieniom z Schengen, statusie obywatela państwa trzeciego jako członka rodziny obywatela Unii, nie było jednak opracowania ukazującego całość złożonej problematyki statusu obywatela państwa trzeciego. Wybór tematu jest zatem niezwykle trafny i aktualny. Na podkreślenie zasługuje też fakt, iż jest on analizowany zarówno w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, prawa wspólnotowego i niekiedy nawet prawa krajowego.

Książka została podzielona na pięć rozdziałów. Konstrukcja pracy jest logiczna i poprawna. Autorka rozpoczyna od rozważań natury ogólnej, przechodząc do kwestii szczegółowych.

Pierwszy rozdział rozprawy „Geneza i rozwój wspólnotowych polityk dotyczących obywateli państw trzecich” ma charakter wprowadzający do tematu. Wskazano działania podjęte w tym zakresie w trzech etapach: pierwszy – do przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego; drugi – od wejścia w życie Traktatu; i trzeci – od przyjęcia Programu Haskiego poprzez Traktat Konstytucyjny. Autorka wyraża słuszny pogląd, iż brak ratyfikacji Traktatu zasadniczo nie będzie stanowił przeszkody dla rozwoju współpracy państw w sferze migracyjnej (s. 82).

W rozdziale drugim przedstawiono zagadnienie dopuszczenia i pobytu krótkoterminowego obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Rozważania merytoryczne poprzedzona są wprowadzeniem, gdzie dokonano wyjaśnienia kluczowych dla tego rozdziału pojęć.

W części 2.1. Autorka przyjmuje słuszną tezę, iż państwo nie ma obowiązku przyjęcia cudzoziemca, o ile nie wynika to z wiążącego je prawa międzynarodowego (str. 94). Ciekawe rozważania dotyczą relacji prawa wspólnotowego do Porozumień z Schengen i prawa do poszanowania życia rodzinnego w kontekście odmowy wjazdu cudzoziemca, małżonka obywatela państwa członkowskiego jedynie z powodu umieszczenia przez państwo–stronę stosownych informacji w Systemie Informacyjnym Schengen. Autorka, powołując się za orzeczenie ETS w sprawie Farida, wskazuje, iż w takim wypadku odwołanie do zagrożenia porządku publicznego powinno być rzeczywiste, dostatecznie poważne i dotyczyć podstawowych interesów społeczeństwa (s. 96 i n.). W dalszej części rozdziału omówiono dokumenty, jakie są wymagane przy wjeździe na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej i status obywatela państwa trzeciego podczas pobytu krótkoterminowego.

Rozdział trzeci zatytułowany jest: Status obywatela państwa trzeciego ubiegającego się o azyl w państwie członkowskim Unii Europejskiej. Autorka koncentruje się na dwóch zagadnieniach: postępowaniu mającym na celu wskazanie państwa kompetentnego do rozpatrzenia wniosku azylowego (s. 141 i n.) oraz przybliżeniu minimalnych standardów traktowania osób ubiegających się o azyl (s. 157 i n.). Podzielam pogląd Autorki, że wprowadzenie norm minimalnych powoduje, iż państwa zasadniczo ograniczają się do ich realizacji, stosunkowo rzadko przyznając wyższy standard ochrony (s. 191–192).

W rozdziale czwartym omówiony został status uchodźcy i osoby korzystającej z innych form ochrony w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na wstępie I. Wróbel przeprowadza bardzo interesujące i wnikliwe rozważania terminologiczne odnoszące się głównie do pojęcia „uchodźcy” (s. 197 i n.). Analiza zawarta w tym rozdziale prowadzi do wniosku, iż „ochrona tymczasowa nie opiera się bezpośrednio, w przeciwieństwie do statusu uchodźcy, ani pośrednio, inaczej niż status subsydiarny, na normach prawa międzynarodowego, lecz na decyzji politycznej Rady Unii Europejskiej i/lub rządów poszczególnych państw członkowskich, podjętej bez

udziału Parlamentu Europejskiego i bazującej na zbiorczej analizie sytuacji, nie zaś na zindywidualizowanej ocenie konkretnych przypadków” (s. 239).

Ostatni rozdział monografii odnosi się do statusu imigranta w państwie członkowskim Unii Europejskiej. W części 5.1. dokonano wnikliwej analizy statusu rezydenta długoterminowego. Autorka zasadnie podkreśla, iż dyrektywa 2003/109/WE nie gwarantuje jednolitego statusu tej kategorii osób w całej Unii Europejskiej, państwa bowiem mogą utrzymać w mocy umowy dwustronne i korzystniejsze przepisy krajowe (s. 262). W dalszej części rozdziału omówiono status wybranych grup osób, takich jak studenci, osoby poszerzające kwalifikacje zawodowe, prowadzące badania naukowe i status członka rodziny.

Przeprowadzone przez Autorkę badania mają charakter interdyscyplinarny. Temat pracy wymaga rozważań wykraczających poza prawo europejskie. Autorka prowadzi swobodną analizę i formułuje trafne wnioski także na gruncie prawa międzynarodowego oraz administracyjnego. Pani Izabela Wróbel posłużyła się bardzo bogatym materiałem źródłowym, w szerokim też zakresie wykorzystała literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo. Polecam gorąco uwadze czytelników recenzowaną książkę.

Mieczysława Zdanowicz