

Jan Białocerkiewicz

Problematyka cudzoziemców jako czynnik integracji państw członkowskich Unii Europejskiej

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 1, 9-21

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PRAWO MIĘDZYNARODOWE PRAW CZŁOWIEKA

Jan Białocerkiewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego

Problematyka cudzoziemców jako czynnik integracji państw członkowskich Unii Europejskiej¹

Słowa kluczowe: integracja europejska, prawo wspólnotowe, swoboda przepływu osób, obywatelstwo Unii Europejskiej.

We współczesnej literaturze prawniczej (prawo administracyjne, konstytucyjne, międzynarodowe) oraz w judykaturze krajowej² i międzynarodowej³ ugruntowała się jednolita linia, według której cudzoziemiec nie może skutecznie domagać się prawa wjazdu i pobytu na terytorium innego państwa, o ile nie powoła się na obowiązującą umowę międzynarodową lub inne źródło prawa przyznające mu atrybut występowania z roszczeniem o zezwolenie na wjazd i pobyt⁴.

Takim atrybutem, wynikającym z pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego, dysponują wobec każdego państwa członkowskiego przede wszystkim obywatele – pracownicy, usługodawcy lub przedstawiciele wolnych zawodów, posiadający obywatelstwo któregośkolwiek państwa członkowskiego (*nationals*). Przyznanie takiego atrybutu jest konsekwencją założeń teleologicznych integracji europejskiej, zwłaszcza jej pierwszej fazy, wyraźnie zorientowanej na osiągnięcie wspólnych celów ekonomicznych (rynek wewnętrzny). Właśnie tenże rynek wewnętrzny został zdefiniowany w art. 14 (7 a ust. 2 TWE)⁵ jako „obszar bez granic wewnętrznych, na któ-

¹ Pierwotna wersja artykułu została opublikowana w Zeszytach z działalności naukowej Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, filia w Iławie, nr 21 z 2002, s. 6–21.

² Np. Sąd Najwyższy USA w sprawie *Nishimura Ethiu v. USA*. 1242 U.S. 651–659.

³ Sędzia Read w *votum separatum* do wyroku w sprawie Fryderyka Nottebohma. ICJ REports 1955, s. 46.

⁴ J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 101 i n.

⁵ TWE – traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 7.02.1992 r. W artykule powyższym numeracja podawana jest w wersji skonsolidowanej po zmianach wprowadzonych traktatem amsterdamskim z 2 października 1997 r., natomiast w nawiasie podano dawną numerację.

rym zagwarantowany jest swobodny przepływ towarów, usług i kapitału oraz w obrębie którego swobodnie mogą przemieszczać się osoby zgodnie z ustaleniami tego traktatu”.

Przebieg procesów integracyjnych w Europie ma charakter złożony i wielowątkowy dlatego też przy analizie jakiegokolwiek zagadnienia z szerokiego spektrum tej problematyki łatwo o uproszczenia. Takich uproszczeń świadomie dopuszcza się też autor niniejszego artykułu, kładąc akcent na jedno zagadnienie (wjazd i pobyt cudzoziemców), a jednocześnie trywializując kontekst, w którym ono powstaje i funkcjonuje.

W pierwszej fazie integracja europejska (w ścisłym tego słowa znaczeniu) miała charakter *par excellence* ekonomiczny i *de facto* wszystkie pozostałe sfery życia społecznego obywateli państw „szóstki” były podporządkowane wspólnotowym celom ekonomicznym.

W tej fazie integracji wjazd i pobyt cudzoziemców⁶ były więc dekodowane jako reguły właściwe dla wspólnego rynku wewnętrznego⁷ i jako jedno z podstawowych osiągnięć natury socjalnej⁸.

Prawna materializacja wjazdu i pobytu w celach ekonomicznych sformułowana została w traktacie rzymskim (25.03.1957 r.), który pośród rudymenarnych podstaw integracji gospodarczej wymieniał zasadę swobodnego przepływu osób (art. 48 ust. 2)⁹, otwierając tym samym możliwość podejmowania pracy najemnej, prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług przez obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium każdego innego państwa członkowskiego¹⁰.

Zasadę swobodnego przepływu osób szczegółowo dekodowano we wspólnotowym prawie wtórnym (rozporządzenie i dyrektywy)¹¹, które określiło m.in. czas pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego celem podjęcia pracy najemnej, świadczenia usług lub wykonywania wolnego zawodu oraz inne warunki. Art. 1 Dyrektywy nr 360/68 wymagał, aby wszystkie państwa członkowskie uchylili istniejące ograniczenia dotyczące swobodnego przepływu i osiedlania się cudzoziemców z obszaru Wspólnoty, a tym samym umożliwiły w praktyce osiągnięcie wspólnych celów.

Z uwagi na to, że zarówno traktat rzymski (dalej: TR), jak również traktat amsterdamski z 2.10.1997 r. (dalej: TA) posługują się pojęciem

⁶ J. Białocerkiewicz, *Kontrola wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Unii Europejskiej – implikacje dla Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Materiały z konferencji*, red. J. Białocerkiewicz, Kętrzyn 2001, s. 55 i n.

⁷ B. Schulte, *Reformy zabezpieczenia społecznego w Europie*, w: *Referaty na Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego*, Warszawa 1999, s. 283.

⁸ L. Florek, *Prawo pracy Unii Europejskiej*, w: *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Warszawa 1996, s. 19.

⁹ W TA numeracja została zmieniona (39, ust. 2).

¹⁰ B. Skulimowska, *Prawne ramy swobodnego przepływu pracowników w ramach Unii Europejskiej*, w: *Europejskie prawo pracy...*, s. 91 i n. Por. D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, cz. II: *Prawo gospodarcze*, Toruń 1998, s. 91 i n.

¹¹ Do najważniejszych należy Dyrektywa nr 360 z 15.10.1968 r. z późn. zm. oraz rozp. nr 1612/68 z 15.10. 1968 r. z późn. zm.

o bardzo pojemnej semantycznie treści (*worker*), ogromną rolę w interpretacji zasady swobody przepływu pracowników odegrał ETS (np. *Walrave and Koch v. Union Cycliste Internationale* 1974, ECR 1405, *Dona v Montero* 1976, ECR 1333, *Adoui R., Cornauiille D. v Królestwu Belgii* 1982, ECR 1665, *Bosman v. Królestwu Belgii* ECR 1995, s. I – 4921)¹² dekodując w sposób bardziej elastyczny powyższą zasadę, czyli rozstrzygając zdecydowaną większość spraw na korzyść pracowników, opowiedział się *de facto* przeciwko restryktywnemu rozumieniu pojęcia „pracownik”.

W pierwszej fazie integracji prawo wjazdu i osiedlania się powiązane było z aktualną ofertą pracy (istniejąca i realna oferta pracy). Wyłomu w tym ortodoksyjnym podejściu do wjazdu i pobytu dokonał Europejski Trybunał Sprawiedliwości (dalej: ETS). Za szczególnie istotne w tym względzie uważam orzeczenie ETS, przyznające prawo pobytu w celu poszukiwania pracy przez okres 6 miesięcy, a nawet dłużej, gdy zainteresowany cudzoziemiec dowiedzie, że nadal poszukuje pracy i ma realne szanse na jej znalezienie (*The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen* – Report of cases 1991, 0745). Orzeczenie powyższe statuuje drugą zasadę ogólną, według której wjazd i pobyt w celu poszukiwania pracy mieści się w treści art. 48 ust. 2 TR.

W tej fazie integracji swoboda wjazdu i pobytu celem wykonywania pracy najemnej, świadczenia usług lub wykonywania wolnego zawodu była wystarczająca dla osiągnięcia założonych celów ekonomicznych i nie budziła zasadniczych kontrowersji między państwami członkowskimi. Poza pracownikiem ze swobody przemieszczania się i osiedlania się korzystają, pozostający na jego utrzymaniu, członkowie rodziny (małżonek i zstępni do lat 21 lub będący na utrzymaniu pracownika, wstępni pracownika lub małżonka pozostający na utrzymaniu pracownika) bez względu na obywatelstwo (art. 10 rozp. nr 1612/68). Na tej samej podstawie również osoby o podwójnym obywatelstwie korzystały w pełni z dobrodziejstwa prawa wspólnotowego (fundamentalne dla tej kwestii jest prejudycjalne orzeczenie z 7 lipca 1992 r. w sprawie *Marco Vincente Micheletti v. Delegation del Gobierno en Cantabria*, w którym ETS orzekł, że stawianie dodatkowych, nie wynikających z prawa wspólnotowego warunków jest naruszeniem zasady swobodnego przepływu pracowników)¹³.

Na podstawie przepisów prawa wtórnego kraje członkowskie zostały zobowiązane do ułatwienia członkom rodziny, nie spełniającym warunków z prawa wspólnotowego wtórnego, połączenia się z pracownikiem, jeżeli w kraju pochodzenia pozostawali na jego utrzymaniu lub z nim zamieszkiwali (art. 10 ust. 3 rozp. nr 1612/68). Nie mogą natomiast korzystać z dobrodziejstwa prawa wspólnotowego osoby, które nie posiadają *nationals* państwa członkowskiego lub państwa Europejskiego Obszaru Gospo-

¹² Przegląd najważniejszych orzeczeń, w: J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 70–73.

¹³ *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, red. B. Wierzbicki, Białystok 1996, s. 367–368.

darczego (dalej: EOG), chociaż prawo wjazdu, przemieszczania się i osiedlania się może im służyć na podstawie innego tytułu prawnego (łączenie rodzin, azyl, bezpaństwowcy, mieszkańcy terytoriów zależnych i stowarzyszonych)¹⁴. Orzeczenie o takiej treści, dotyczące obywatelki brytyjskiej w Królestwie Holandii, której mąż posiadał obywatelstwo państwa trzeciego w rozumieniu prawa wspólnotowego, wydał ETS w sprawie *Levin v. Staatsecretaris van Justice* ECR 1982, s. I – 3479.

Restrykcyjna interpretacja art. 48 ust. 2 TR była stopniowo łagodzona w prawie pierwotnym i wtórnym, gdyż jej utrzymanie blokowałoby przejście do dalszych etapów integracji. Wskazują na to jednoznacznie działania podejmowane na poziomie wspólnotowym. Zawarcie porozumienia z państwami EFTA w dniu 2 maja 1992 r. i utworzenie EOG poszerzyło krąg osób korzystających z prawa swobodnego przemieszczania oraz osiedlania się na podstawie prawa wspólnotowego (prawo pierwotne).

Dyrektywy Rady nr: 364, 365, 3666/ 1990 r. oraz układ o EOG¹⁵ rozszerzały uprawnienia w zakresie prawa pobytu na osoby, które zaprzestały działalności zawodowej, niezdolne do pracy, uczące się oraz mające przychody, wystarczające na utrzymanie się na terytorium państwa członkowskiego na odpowiednim poziomie (ta ostatnia to tzw. *the playboy Directive*).

Prawo do przemieszczania się i pobytu, funkcjonujące początkowo jako element polityki rynku wewnętrznego, dotyczące transferu pracowników, ewoluowało następnie w kierunku obywatelskiego prawa do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania na terytorium każdego państwa członkowskiego. Innymi słowy – obok wymiaru ekonomicznego swobody przemieszczania się i osiedlania się – pojawił się wymiar ludzki i jest to właściwy kierunek ewolucji, która wszakże następowała powoli, gdyż państwa niezbyt przychylnie otwierały się na zmiany, które nie były warunkiem *sine qua non* osiągnięcia wspólnotowych celów ekonomicznych.

Najbardziej zdumiewające jest to, że te same państwa, które w ramach Rady Europy lub OECD podejmowały inicjatywy, a potem dokonywały implementacji instrumentów, przyjętych pod ich auspicjami, w przedmiocie liberalizacji wjazdu i pobytu były nastawione sceptycznie wobec identycznych czy też podobnych rozwiązań w oparciu o prawo wspólnotowe. Jednak nawet eurosceptycy podzielali pogląd o konieczności przejścia do kolejnej fazy integracji europejskiej, zanim osłabnie impet formuły „ekonomicznej”.

W tym stanie rzeczy, w latach 70. na salonach politycznych państw członkowskich zaczęła stopniowo dojrzewać koncepcja powiązania obywateli państw członkowskich ze Wspólnotami także innymi, niż ekonomiczne, więzami (Europa obywateli) z jednoczesnym wprowadzeniem wspólnej

¹⁴ *Department of Health and Society Security (Wyspa Man) v. Baar*. ECR 1991, s. I – 3479.

¹⁵ Opinia nr 1/91 ETS dotycząca projektu umowy. A. Evans, P. Falk, *Prawo integracji europejskiej. Wybór źródeł*, cz. II, Warszawa 1996, s. 9 i n.

polityki wobec obywateli państw trzecich¹⁶. Mimo woli w koncepcji tej wyrażało się wyraźną opozycję „swoi – obcy.”¹⁷

Na szczycie szefów państw i rządów EWG w 1974 r. postanowiono stworzyć Europę obywateli, której materialnym przejawem miała być unia paszportowa. Konferencja zleciła ówczesnemu premierowi Belgii, Leo Tindemansowi, przygotowanie raportu bez bliższego sprecyzowania materialnej treści pojęcia – „Europa obywateli”. W 1984 r. na szczycie Rady Europejskiej w Fontainebleau doraźna komisja przedstawiła raport, z którego jasno wynikała teza o konieczności ustanowienia swobodnego przepływu osób i prawa osiedlania się dla obywateli państw członkowskich, niezależnie od motywu leżącego u ich podstaw¹⁸. Jednak osiągnięcie tego celu nie było łatwe. Pomimo tego, że w Europie funkcjonowały *de facto* 3 odmienne unie paszportowe (Benelux, państwa skandynawskie, Wielka Brytania, Irlandia i wyspy Kanału La Manche) komisja nie przedstawiła konceptualnej wizji Europy obywateli, której jednym z przejawów miała być swoboda podróżowania i pobytu.

W poszczególnych państwach członkowskich obowiązywało prawo wewnętrzne zezwalające na wjazd nie tylko na podstawie paszportu, ale także na podstawie innego dokumentu podróży. To oznaczało zniesienie obowiązku wizowego, ale nie zwalniało ze szczegółowej kontroli granicznej i obowiązku okazywania środków pieniężnych. Komisja Europejska i ETS uznały, że szczegółowa kontrola i obowiązek okazywania środków pieniężnych są sprzeczne z prawem wspólnotowym. W 1981 r. zatwierdzono paszport europejski, co oznaczało, że będzie on jednolity w kolorze, wzorze oraz treści wpisów¹⁹. Był to trzeci, po fladze i hymnie, element utożsamiający jednostki ze Wspólnotami. Na tej podstawie wjazd i pobyt uległy dalszej liberalizacji aż do zlikwidowania w 1986 r. kontroli w ruchu osobowym obywateli państw członkowskich EWG. W odniesieniu do obywateli państw trzecich miała obowiązywać wspólna polityka wizowa, a ta generowała konieczność ujednoczenia wiz. W rezultacie państwa członkowskie wprowadziły dwa rodzaje wizy: tranzytową i pobytową, ujednolicając także jej wzór i formę.²⁰ W wizie pobytowej i tranzytowej wpisuje się rodzaj zezwolenia oraz deklarowany cel wjazdu i pobytu.

Kolejnym krokiem milowym w przedmiocie zasad wjazdu i pobytu jest zawarte w 1984 r. porozumienie francusko-niemieckie (porozumienie

¹⁶ W. Danielak, *Status prawny obywatela Unii Europejskiej oraz cudzoziemca na terytorium Unii Europejskiej*, niepubl. praca licencjacka, Toruń 1999, s. 15 i n.

¹⁷ Zob. E. Nowicka, *Opozycja „swoi – obcy” w przekonaniach Polaków. Dynamika zjawiska*, w: *Wschodnia granica RP...*, s. 121 i n.

¹⁸ H. C. Taschner, *Tło historyczne wejścia w życie układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, w: *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, red. J. Beczała, Łódź 1998.

¹⁹ D. Lasok, op. cit., s. 110–111.

²⁰ A. Wąsowski, *Jednolity system wizowy państw Schengen a prawo swobodnego podróżowania*, w: *Wschodnia granica RP...*, s. 38.

z Saarbrücken),²¹ które otworzyło drogę do dalszej liberalizacji w zakresie kontroli ruchu osobowego. Rozszerzenie porozumienia z Saarbrücken na kraje Beneluksu, będące stronami unii paszportowej oraz Austrię, niebędącą podówczas członkiem EWG (Porozumienie z Schengen)²², miało ważne znaczenie dla dalszej liberalizacji wjazdu i pobytu i późniejszego III Filara UE. Porozumienie spotkało się z gwałtowną krytyką niektórych państw i *de facto* podzieliło Piętnastkę na trzy grupy: państwa, które w pełni wykonują układy z Schengen, państwa, które nie przystąpiły do układów oraz państwa, które – zdaniem Komitetu Wykonawczego z Schengen – nie spełniają kryteriów. Groziło to podziałem, którego skutki trudne były do przewidzenia.

19 czerwca 1990 r. zawarte zostało Porozumienie Wykonawcze do Porozumienia z Schengen (dalej: PWS)²³, a 15 czerwca 1990 r. przyjęta została Dublińska Konwencja Azylowa, która ustala zasady współpracy w dziedzinie azylu (weszła w życie 1 września 1997 r.) oraz określa minimalny standard wspólnotowy w tej dziedzinie. Jeden z Protokołów do TA inkorporuje zasady do systemu Unii (*acquis Schengen*), a to oznacza, że współpraca w tym przedmiocie odbywać się będzie w instytucjonalnych i prawnych ramach UE.²⁴

Niezwykle istotne jest to, że PWS dokonało dychotomicznego podziału obszaru UE na granice wewnętrzne i zewnętrzne, co oznaczało w praktyce wprowadzenie dwu reżimów kontroli: wnikliwy na zewnętrznych granicach i całkowita rezygnacja z kontroli przy przekraczaniu granic wewnętrznych. Nakładało to na państwo początkujące terytorium UE obowiązek weryfikacji tego, czy dana osoba może wjechać i przebywać na terytorium UE. W 1998 r. w prasie niemieckiej krytykowano „gorliwe” wykonywanie postanowień z Schengen przez belgijskie służby graniczne, które zatrzymały, a następnie odesłały do Rio de Janeiro obywatelkę Brazylii, lecącą via Bruksela do Berlina, z uwagi na niewystarczające środki finansowe²⁵

Ponadto PWS wprowadziło pojęcia: bezpiecznego kraju pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego, pozwalające apriorycznie kwalifikować cudzoziemca, jeśli idzie o prawo azylu i wydalenie. Wdrażanie Porozumień z Schengen było nacechowane daleko idącą ostrożnością z uwagi na to, że przystąpienie do Porozumień oznaczało przejście odpowiedzialności za bezpieczeństwo UE. Przystąpienie do Schengen oznacza nie tylko obowiązkowe wdrożenie procedur prawnych, ale też stworzenie technicznych możliwości weryfikacji danych dotyczących osób i rzeczy. Egzemplifikacją trud-

²¹ Szczegółowe kalendarium Schengen przedstawia T. Siedlecki, *Układ z Schengen – urzeczywistnienie idei Europy bez granic*, w: *Integracja RP z Unią Europejską. Zadania Straży Granicznej. Materiały z konferencji*, Kętrzyn 2000, s. 22–23 i n.

²² Ibidem, s. 21 i n.

²³ Polski tekst: *Seria Dokumenty*, MSWiA, z. 2, s. 13–19.

²⁴ M. Zdanowicz, *Ruch osobowy i zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach państw w Układzie z Schengen i Porozumieniu Wykonawczym a prawo polskie*, w: *Wschodnia granica RP...*, s. 13.

²⁵ Podaję za: *Układ z Schengen...*, s. 99.

ności, na jakie napotykać państwa we wdrożeniu systemu Schengen, może być przypadek Republiki Grecji²⁶, dla której zniesienie granicy wewnętrznej z pozostałymi państwami UE nastąpiło dopiero w roku 2000²⁷.

Zniesienie granic wewnętrznych generuje konieczność zacieśnienia współpracy i zaostrzenie kontroli na granicach zewnętrznych terytorium UE. Konieczna też jest wspólna polityka wobec obywateli państw trzecich. Instrumentami ochrony terytorium UE są:

- a) umowy readmisyjne,
- b) System Informatyczny Schengen,
- c) porozumienie ekstradycyjne,
- d) Dublińska Konwencja Azylowa,
- e) ustalenie listy bezpiecznych krajów pochodzenia i bezpiecznych krajów trzecich.

Porozumienia z Schengen wywołały poważny problem interpretacyjny w dwu warstwach normatywnych, a to: po pierwsze, czy Wspólnota posiada kompetencję w dziedzinie spraw wewnętrznych oraz po drugie, czy prawo wspólnotowe ma precedencję przed umowami z Schengen. W zasadzie art. 134 Porozumienia z Schengen stanowi, że jego postanowienia mogą być stosowane jedynie wówczas, jeżeli są zgodne z prawem wspólnotowym. Dodatkowo między państwami UE powstały różnice zdań co do tego, czy zniesienie kontroli dotyczy wszystkich obywateli państw członkowskich, czy tylko obywateli państw–stron umowy, stosownie do ugruntowanej reguły prawa traktatów: *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*²⁸.

W. Czaplinski słusznie zauważa, że trudno optować za inną interpretacją niż ta, która obejmuje wszystkich obywateli państw członkowskich UE, a to z kolei oznacza, że w tym przypadku mamy do czynienia z traktatem o charakterze *pactum in favorem tertii*²⁹. Nie ma natomiast wątpliwości co do słuszności wprowadzenia przez PWS *ex definitione* kategorii cudzoziemca z państwa trzeciego (art. 1), oznaczającej dywersyfikację *de iure* w traktowaniu cudzoziemców pod względem wjazdu i pobytu.

Stosownie do stypulacji PWS, osoba pochodząca z państwa trzeciego, dopuszczona na terytorium Schengenlandu, może przekraczać granice wewnętrzne w każdym miejscu bez potrzeby poddawania się kontroli osobistej. Każde państwo–strona może jednakże wprowadzić na czas określony kontrolę, jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny.

Szczególnie restryktywnie ETS interpretował prawo państwa członkowskiego do derogacji swobody przepływu pracowników z uwagi na bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, zdrowie lub moralność publiczną.

²⁶ Ten szczególny przypadek polega na tym, że Republika Grecji ma skomplikowaną technicznie granicę z Turcją, z której płynie fala emigrantów ekonomicznych do krajów UE.

²⁷ Zob. T. Siedlecki, op. cit., s. 24.

²⁸ Zob. art. 34 z działu 4 wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów z 23.05.1969 r.

²⁹ W. Czaplinski, *Biała księga Polska – UE. Status obywateli państw nie będących członkami UE*, nr 34, Warszawa 1995, s. 8.

Przytoczone tu sprawy wskazują, że brakuje konceptualnej wizji, w jaki sposób ujednoczyć pojęcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także zdrowia i moralności publicznej. W sprawie *R. Rutili v. francuskiemu ministrowi spraw wewnętrznych* – ECR 1975, s. 1219 § 26 ETS uznał, że prowadzenie działalności związkowej i nawoływanie do podjęcia strajku nie godzi w porządek publiczny, gdyż jest elementem praw pracowniczych, w związku z czym nie może być podstawą wydalenia cudzoziemca, korzystającego ze wspólnotowej zasady swobody przepływu pracowników. W sprawie *Y. van Duyn v. Home Office* – ECR 1974, s. 1337 ETS skonstatował jednak, że odmowa prawa do podjęcia przez cudzoziemca pracy w organizacji nieuznawanej przez władze (np. Kościół scjentologiczny) nie stanowi naruszenia swobody przepływu pracowników.

Liberalizacja ruchu osobowego wymagała podjęcia wspólnych działań, na szczeblu międzypaństwowym i wspólnotowym, zmierzających do zwalczania narkomanii, przestępczości, nielegalnego przekraczania granicy oraz imigracji ekonomicznej (tak *expressis verbis* art. 7 i 8 układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r.)³⁰. W szczególności PWS ujednoczyła zasady kontroli dokonywanej na granicach zewnętrznych i podstawy odmowy udzielenia wizy lub odmowy wjazdu (art. 3).

Wzmocniona ochrona terytorium UE dała asumpt do sformułowania tezy, że zintegrowana Europa staje się hermetyczna i nieprzyjazna dla cudzoziemców spoza UE³¹. Teza ta, odpowiednio sparafrazowana, przedostała się do języka politycznego w postaci imperatywu: liberalizować wjazd i pobyt w obrębie Wspólnoty, zaostrzyć kontrolę wjazdu i pobytu na granicach zewnętrznych. Wspólnota dokonywała też zabiegów, zmierzających do ochrony swoich zewnętrznych granic i po części swobody przepływu w umowach readmisyjnych³² i układach stowarzyszeniowych³³ z państwami aplikującymi o nabycie członkostwa. W zasadzie więc państwa niebędące ani stronami Porozumień z Schengen, ani państwami członkowskimi UE przejęły *de facto* i *de iure* część obowiązków związanych z ochroną obszaru UE. Nowelizacja polskiego prawa o cudzoziemcach z 1 kwietnia 2001 r. jest tego ewidentnym przykładem (wiza schengenowska, Krajowy System Informatyczny, dokument podróży)³⁴.

W odniesieniu do obywateli państw trzecich PWS wprowadza wspólne zasady polityki wizowej we wjazdach turystycznych (do 3 miesięcy). Jednolita wiza nazywana jest czasami wizą schengenowską, gdyż wydana przez

³⁰ A. Tkacz, *Prawne aspekty zwalczania nielegalnej migracji. Wybrane problemy działania Unii Europejskiej*, w: *Wschodnia granica RP...*, s. 25 i n.

³¹ W. Czapliński, *Układy z Schengen. Czy pierwszy bastion twierdzy Europa?* „Przegląd Zachodni”, 1992, nr 1.

³² Porozumienie grupy Schengen z RP z dnia 29.03.1991 r. o przyjmowaniu osób przebywających bez zezwolenia. Tekst w: *Dokumenty europejskie*, t. II, Lublin 1999, poz. 11. 2.

³³ B. Skulimowska, *Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską a swoboda przepływu osób*, „Polityka Społeczna”, 1995, nr 11/12, s. 18 i n.

³⁴ Szerzej: J. Białocerkiewicz, *Cudzoziemcy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2001, komentarz.

którekolwiek państwo członkowskie uprawnia do wjazdu i pobytu na terytorium całego Schengenlandu. Wizy wydawane cudzoziemcom na okres przekraczający 3 miesiące należą do prerogatyw każdego państwa członkowskiego i nie mogą być przedmiotem regulacji wspólnotowej lub międzyrządowej. Szczególne zasady wjazdu i pobytu dotyczą cudzoziemców, którzy aplikują o nadanie statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. – o statusie uchodźców, uzupełnionej Protokołem nowojorskim z 1967 r. PWS harmonizuje procedury azylu³⁵, których celem jest m. in. zlikwidowanie zjawiska *refugees in orbit*, czyli uchodźców bez państwa schronienia, które powstaje w związku z brakiem jasnych reguł, które państwo obowiązane jest rozstrzygnąć wniosek cudzoziemca o nadanie statusu uchodźcy.

Wspólna polityka w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców to tylko połowa tej skomplikowanej operacja. Druga połowa to wprowadzenie efektywnego systemu informacji o osobach, których wjazd i pobyt na terytorium Schengenlandu jest niepożądany. PWS wprowadziło elektroniczny system informatyczny (System Informacyjny Schengen – SIS)³⁶. Jest to system koncentryczny, którego działanie polega na tym, że wpis dokonany w systemie jakiegokolwiek państwa członkowskiego przekazywany jest do centralnego komputera w Strasburgu, a z centralnego komputera do wszystkich systemów państw członkowskich. Umożliwia on niemal natychmiastową identyfikację personalną i rzeczową.³⁷ SIS jest niezwykle ważnym elementem integracji nie tylko w dziedzinie wjazdu i pobytu, ale także w dziedzinie realizacji III Filara UE³⁸.

Krokiem milowym na drodze do osiągnięcia integracji europejskiej w zakresie wjazdu i pobytu jest traktat z Maastricht z 7.02.1992 r. (dalej: TM). Powołał on do życia UE oraz ustanowił obywatelstwo europejskie³⁹, co stanowi przełom w zakresie powiązania obywateli z Europą (swoboda wjazdu i pobytu na całym terytorium UE) i stworzył podstawy traktatowe do współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (instrumenty wymienione w art. K. 3). Wcześniej państwa członkowskie podejmowały z powodzeniem wspólne działania w tym przedmiocie w ramach tzw. Grupy Trevi.⁴⁰

³⁵ M. Zdanowicz, *Harmonizacja procedur uchodźczych w Polsce ze standardami europejskimi*, w: „Z obcej ziemi”, 1999, nr 8, s. 5–7.

³⁶ M. T. Ford-Classen, *System Informacyjny Schengen*, w: *Układ...*, s. 61 i n.

³⁷ Polskie prawo o cudzoziemcach, po nowelizacji z 11.04.2001 r. jest przygotowane do włączenia się do powyższego systemu. Patrz J. Białocekiewicz, *Cudzoziemcy...*, Toruń 2001, komentarz do rozdziału 10 A, s. 439 i n.

³⁸ Strukturę organizacyjną III Filara przedstawiono w pracy: M. Amin, J. Justyński, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 163.

³⁹ C. Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1994.

⁴⁰ Strukturę Trevi (Trevi I, II, III i 92) szczegółowo przedstawiono w pracy: S. M., Amin, J. Justyński, op. cit., s. 147.

Obszar wspólnego zainteresowania państw członkowskich przedstawiał się następująco: polityka azylowa, przekraczanie granic zewnętrznych, polityka imigracyjna, walka z przestępczością, w tym także zorganizowaną, walka z narkomanią, terroryzmem, współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, współpraca w sprawach celnych, współpraca policji. Traktatową podstawą współpracy jest konwencja z 26 lipca 1995 r. o ustanowieniu Europejskiego Urzędu Policji (Europol)⁴¹. Dla prezentowanego zagadnienia ogromne znaczenie miało ustanowienie obywatelstwa europejskiego. W jednej z publikacji napisano, że nic tak nie „kształtuje więzi duchowej z kulturą i cywilizacją europejską oraz poczucia solidarności z narodami Europy jak obywatelstwo europejskie”⁴².

Wśród korzyści płynących z obywatelstwa europejskiego na pierwszym miejscu wymienia się prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (art. 8a). Wprawdzie nie jest to *novum*, ale dzięki przepisom traktatowym prawo powyższe uzyskało postać uogólnioną i wyższą rangę formalną⁴³. TM nie przyznał prawa wjazdu i pobytu członkom rodziny obywatela europejskiego, którzy nie legitymują się *nationals* państwa członkowskiego, ale mogą oni wjechać i przebywać na terytorium innego państwa na podstawie wspólnotowego prawa pierwotnego i wtórnego, jeżeli spełniają kryteria w nim zawarte. Będzie to wywoływać kontrowersje w praktyce i stanowisku judykatury⁴⁴, gdyż państwa europejskie zobowiązały się politycznie (Akt Końcowy KBWE oraz Dokumenty w sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE) oraz prawnie (Europejska Karta Społeczna z 1961 r. oraz Zrewidowana Karta Społeczna z 1996 r.) do ułatwień w zakresie łączenia rodzin.

Można więc z całym przekonaniem stwierdzić, że prawo wjazdu i pobytu na terytorium wspólnotowym ewoluowało. Po wejściu w życie TM okazało się, że przejście do kolejnego etapu integracji wymaga reformy, zwłaszcza II i III Filara⁴⁵. 2 października 1997 r. przyjęty został TA. Główna modyfikacja polegała na ograniczeniu zakresu merytorycznego Tytułu

⁴¹ Tekst w: OJ C 316 z 27.XI.1995 r.

⁴² Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2000, s. 167.

⁴³ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 423.

⁴⁴ D. O’Keeffe, P. Maro, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Łódź 1998, s. 96.

⁴⁵ Poszczególne filary UE są bardzo rozbudowane, dlatego na potrzeby tego artykułu posłużyć się pewnymi skrótami i uproszczeniami:

I Filar obejmuje wszelkie zagadnienia związane z harmonijnym rozwojem działań gospodarczych, trwałego i nie inflacyjnego wzrostu z poszanowaniem środowiska naturalnego, wysokiego poziomu zatrudnienia i opieki socjalnej, podnoszenia stopy życiowej i jakości życia, ekonomicznej i społecznej spójności oraz solidarności między państwami członkowskimi;

II Filar obejmuje bezpieczeństwo i wspólną politykę zagraniczną, w tym umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich;

III Filar obejmuje współpracę państw członkowskich w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Państwa członkowskie uzgodniły dziedziny wspólnego zainteresowania, w ramach których prowadzą konsultacje i wymieniają informacje oraz koordynują wspólnie polityki. Przedmiot prezentowanego artykułu mieści się w obrębie III Filara.

IV TM (współpraca policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych) oraz włączeniu do III Filara tzw. *acquis Schengen*⁴⁶. Z powyższego wynika, że współpraca w zakresie wynikającym z Schengen będzie prowadzona w ramach instytucjonalnych i prawnych UE, co oznacza przeniesienie do porządku wspólnotowego zasad wjazdu i pobytu także w celach pozaekonomicznych..

Z punktu widzenia niniejszego opracowania niezwykle istotny był art. 2 TA, wprowadzający do katalogu celów UE (art. B. TM) „utrzymanie i rozwijanie Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, na którym swobodny przepływ osób jest zapewniony w powiązaniu z właściwymi środkami dotyczącymi zewnętrznej kontroli granic, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości”. W zasadzie tendencje rozwojowe w przedmiocie objętym opracowaniem wyznaczają trzy dokumenty (żaden z nich nie jest umową międzynarodową ani prawem wtórnym): Deklaracja Podstawowych Praw i Wolności przyjęta w Strasburgu 12 kwietnia 1989 r.⁴⁷, Karta Wspólnotowa Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników przyjęta w Strasburgu 9 grudnia 1989 r.⁴⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta w 2000 r.⁴⁹ w Nicei.

Krótką charakterystykę rozpoczynam od dokumentu 2, który petryfikuje zasady, dotyczące swobody przepływu pracowników na całym terytorium Wspólnoty z zastrzeżeniem ograniczeń z uwagi na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne (ust. 1 tytułu I). W ust. 2 podkreślono po raz kolejny równość traktowania w zakresie dostępu do pracy, warunków pracy i ochrony socjalnej. Swoboda przepływu osób implikuje też m.in. łączenie rodzin i uznawanie dyplomów potwierdzających kwalifikacje zawodowe (ust. 3). Odmienne sformułowanie znajdujemy w pierwszym z dokumentów. Art. 8 (*Wolność poruszania się*), stanowi, że „obywatele Wspólnoty mają prawo swobodnego poruszania się na terytorium wspólnotowym i wybierania tam swojego miejsca zamieszkania”. Z powyższego wynika, że w dokumencie tym horyzontalnie rozszerzono katalog podmiotów uprawnionych. Według tej reguły nie tylko obywatele-pracownicy, ale wszyscy obywatele Wspólnoty mają prawo swobodnego poruszania się po terytorium wspólnotowym i wyboru miejsca zamieszkania.

Na szczycie w Nicei powrócono do koncepcji, według której rzeczywista integracja to nie tylko integracja ekonomiczna. Przyjęcie Karty Praw Podstawowych UE⁵⁰ (nie jest dokumentem wiążącym) wskazuje na to, że UE ewoluuje w tym sensie, że w procesie integracji ekonomicznej dostrzega

⁴⁶ Strukturę III Filara po wejściu w życie TA przedstawia A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002, s. 25.

⁴⁷ Tekst w: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 289 i n.

⁴⁸ Ibidem, s. 304 i n.

⁴⁹ *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 214 i n.

⁵⁰ Zob. stanowisko Rady Doradczej do spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych, w: ibidem, s. 228–238.

się też prawa człowieka (wjazd, pobyt, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, traktowanie). W zasadzie można dokonać porządkującego podziału praw podstawowych⁵¹ na prawa dotyczące każdego człowieka (np. art. 1), prawa dotyczące pracowników (rozdz. IV), prawa dotyczące pracowników, którzy są obywatelami jednego z państw Unii (art. 34), prawa osób fizycznych i prawnych zamieszkałych na terytorium UE (art. 41), prawa obywateli państw trzecich (art. 45 ust. 2), prawa obywateli europejskich (rozdz. V). Z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania najważniejsze znaczenie ma art. 45 ust.1, który przyznaje każdemu obywatelowi Unii prawo do swobodnego poruszania się i zamieszkiwania na terytorium państw członkowskich. W przekonaniu autora mamy tu do czynienia z istotną zmianą; TM i TA odwoływały się do prawa Rady Europy tam, gdzie powstawała konieczność respektowania praw człowieka, a Karta Wspólnotowa Praw Socjalnych i Karta Praw Podstawowych UE wskazuje na to, że zagadnienia te będą stopniowo przechodzić w sferę prawa wspólnotowego.

**

1. Ewolucję w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Wspólnot (UE) można podzielić na cztery etapy. W pierwszym etapie koncepcja ekonomicznego powiązania Europy Zachodniej (R. Schuman) skutkowałą tym, że swoboda przepływu i osiedlania się obejmowała pracowników najemnych, usługodawców i osoby wykonujące wolne zawody oraz członków ich rodzin. To „ograniczenie” podmiotowe nie pozwalało na przejście do dalszych etapów integracji;

2. W wyniku zmian prawa wspólnotowego i orzecznictwa ETS następuje rozszerzenie podmiotowe uprawnionych do wjazdu, pobytu i do osiedlenia się. Niektóre państwa europejskie kontestują te restryktywne rozwiązania TR i domagają się szerszego, niż ekonomiczne, powiązania obywateli ze Wspólnotami. Materialnym wyrazem tego jest paszport europejski, uproszczone kontrole graniczne, wspólne kontrole graniczne;

3. W obawie, że na poziomie wspólnotowym nie da się zrealizować koncepcji Europa obywateli, państwa członkowskie podejmują działania na szczeblu międzypaństwowym. W ten sposób kształtuje się trzeci etap. Zawarcie Porozumień z Schengen zmierza do maksymalnej liberalizacji przepływu osób z jednoczesnym ustaleniem reguł wspólnej polityki wobec państw trzecich (wspólna polityka wizowa, imigracyjna, azylowa). Porozumienia z Schengen „dzielią” państwa Piętnastki i wywołują liczne spory o charakterze kluczowym. „Docieranie” się Porozumień z Schengen powoduje, że na szczycie nicejskim ostrze krytyki osłabło, gdyż Porozumienia z Schengen zaczynają przynosić oczywiste rezultaty;

4. TM przynosi nowe rozwiązania w prawie wspólnotowym. Przede wszystkim statuuje on obywatelstwo europejskie, które uprawnia do

⁵¹ Po raz pierwszy takiego pojęcia użył ETS w *sprawie Stauder* w 1969 r.

wjazdu i pobytu na terytorium każdego państwa członkowskiego, a nadto przenosi na poziom wspólnotowy zagadnienia bezpieczeństwa i polityki zagranicznej (II Filar) oraz współpracę w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (III Filar);

5. Osnowę czwartego kierunku w przedstawionej ewolucji tworzą dokumenty należące do wspólnotowego *soft – law*, a zwłaszcza Karta Wspólnotowa Podstawowych Praw Socjalnych i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W dotychczasowej praktyce (TM i TA) tam, gdzie zachodziła konieczność ochrony praw człowieka przy stosowaniu prawa wspólnotowego odwoływano się do źródeł prawa międzynarodowego przyjętych pod auspicjami Rady Europy (Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Europejska Karta Społeczna). Przyjęcie Karty Praw Podstawowych oznacza, że UE uznaje i szanuje prawa podstawowe, ale jednocześnie dokonuje ich dywersyfikacji w zależności od tego, do kogo dane prawo ma zastosowanie.

AN IMMIGRATION AS A FACTOR OF THE EUROPEAN INTEGRATION

Key words: the european integration, the European Union law, freedom of movement, the European Union citizenship.

Summary

The European Commission has recently rekindled the debate about a possible future ruling on economic immigration, including the conditions and procedures for entry and residence, the principle of Community preference and the rights of third-country workers. The purpose of this paper is to recapitulate the main phases of Community action in the area of legal migration for economic reasons, starting with the political mandate given to the European Commission by the Tampere European Council. It moves on to outline the EU's current legislative programme to introduce policy instruments in 2007–09 for regulating the migration of specific categories of workers, some of which are aimed at easing the entry of highly skilled workers. It underscores the case for cohesive EU action in this controversial area in view of the need to improve the economic competitiveness of the EU and the risks posed by its ageing population.