

Jakub LERCEL  
jakub.lercel@gmail.com

## PRZECIWDZIAŁANIE NIELEGALNEJ IMIGRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ

### STAN PRAWNY PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO

**ABSTRACT** Preventing illegal immigration in the European Union since the coming into force of the Lisbon Treaty. The legislation in force after the Treaty of Lisbon  
The article analyses the activities of the European Union aimed at preventing illegal immigration. The author describes the legal basis for immigration policy prior to and after the Treaty of Lisbon came into force. The most important elements of the multiannual programs for justice and home affairs adopted by the European Council between 1999 and 2009 are also discussed. Chronologically, these were: The Tampere, The Hague and The Stockholm Programs. Finally, the article presents statistical data related to the number of illegal third country citizens in the EU Member States.

**KEYWORDS** *illegal immigration, Treaty of Lisbon, European Union, legislation, prevention*

### WSTĘP

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule są podejmowane przez Unię Europejską działania zmierzające do zapobiegania nielegalnej imigracji. Wprawdzie problematyka określona w tytule skłania do skupienia uwagi na reformach przewidzianych w traktacie lizbońskim, lecz ze względu na rangę wydarzeń przed 2007 r., a w szczególności reformę wprowadzoną przez traktat amsterdamski, część pierwsza artykułu poświęcona została zagadnieniom poprzedzającym wejście w życie reformy lizbońskiej.

Drugim obszarem zainteresowania, poza zmianami traktatowymi w polityce imigracyjnej, są działania podejmowane w kolejnych latach przez instytucje wspólnotowe, a następnie unijne, dotyczące zarówno przyjmowania aktów prawnych w omawianej dziedzinie, jak również ich wdrażania we współpracy z państwami członkowskimi. Aktywność instytucji w tym obszarze powiązana jest w dużym stopniu z wieloletnimi programami dla polityk z obszaru wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych przyjmowanymi przez Radę Europejską od 1999 do 2009 r. W kolejności chronologicznej były to: Program z Tampere, Program Haski oraz realizowany obecnie Program Sztokholmski<sup>1</sup>.

Artykuł przedstawia też dynamikę nielegalnej imigracji w latach 2002-2011, co pozwala na zrozumienie skali omawianego zjawiska oraz na ocenę skuteczności działań podejmowanych przez UE.

Na wstępie rozważań dotyczących nielegalnej imigracji warto zwrócić uwagę, że w dokumentach publikowanych przez instytucje unijne, a wcześniej wspólnotowe, widoczna jest tendencja do stosowania pojęcia „nieregularna” zamiast „nielegalna” imigracja. Wydaje się, iż określenia te należy stosować zamiennie, tym bardziej że w samym Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) mowa jest wyłącznie o zapobieganiu nielegalnej imigracji. Jednakże część autorów dostrzega występujące między tymi pojęciami różnice. Przykładowo Krystyna Iglicka wskazuje, że określenie „nielegalna imigracja” powinno odnosić się do nielegalnego przekraczania granicy, natomiast termin „nieregularna imigracja” obejmuje szerszy zakres aspektów związanych z procesem migracji<sup>2</sup>. Z kolei Steve Peers argumentuje, iż osoby przebywające w danym kraju bez zezwolenia mogą ponosić odpowiedzialność jedynie za naruszenie przepisów prawa imigracyjnego, co często pociąga za sobą sankcje administracyjne i nie jest równoznaczne z popełnieniem przestępstwa o charakterze kryminalnym – dlatego określenie „nieregularna imigracja” wydaje się właściwsze<sup>3</sup>. Należy też dodać, że prawo UE definiuje nielegalnych imigrantów jako obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają lub przestali spełniać warunki pobytu bądź zamieszkania w danym państwie członkowskim<sup>4</sup>. Podobnymi definicjami posługuje się Międzynarodowa Organizacja Pracy oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO).

<sup>1</sup> Zob. A. Gruszczak, *Program Sztokholmski – uwagi wstępne*, [w:] *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2010, *Materiały Robocze – Centrum Europejskie Natolin. Forum Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE*, 2 (16)/2010.

<sup>2</sup> K. Iglicka, *Nielegalna imigracja w Europie. Problemy, dane, techniki oraz wcześniejsze próby stworzenia porównawczej bazy danych lub szacunkowych danych*, „Raporty i Analizy”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2008, s. 1, [online] [http://csm.org.pl/fileadmin/files/csm/PUBLIKACJE/Krystyna%20Iglicka\\_NIELEGALNA%20IMIGRACJA%20W%20EUROPIE..pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/csm/PUBLIKACJE/Krystyna%20Iglicka_NIELEGALNA%20IMIGRACJA%20W%20EUROPIE..pdf), 17 IX 2012.

<sup>3</sup> S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford–New York 2011, s. 501.

<sup>4</sup> Por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz. U. UE L 168, 30 V 2009, s. 24, art. 2(b); *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, ust. 3, art. 79.

## 1. PODSTAWY TRAKTATOWE PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO

Przed 1 grudnia 2009 r. polityka migracyjna UE realizowana była w oparciu o rozwiązania wprowadzone przez traktat amsterdamski; przyjęty później traktat nicejski nie wprowadził w tej dziedzinie żadnych istotnych zmian<sup>5</sup>. Na skutek reformy amsterdamskiej do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) dodano Tytuł IV nazwany *Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób*, przenosząc w ten sposób m.in. politykę migracyjną do I filaru UE. Przepisy dotyczące nielegalnej migracji zostały w traktacie umieszczone w art. 63 ust. 3 Tytułu IV TWE. Stanowił on, iż Rada mogła przyjmować środki dotyczące polityki migracyjnej w następujących dziedzinach: warunki przyjazdu i pobytu; standardy procedury wydawania przez państwa członkowskie wiz długoterminowych i zezwoleń pobytowych z włączeniem tych, których celem jest łączenie rodzin; nielegalna imigracja i nielegalny pobyt z włączeniem odsyłania osób nielegalnie przebywających w UE. Rada została również zobowiązana do przyjęcia odpowiednich przepisów dotyczących nielegalnej migracji w okresie pięciu lat od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego<sup>6</sup>.

Tytuł IV nie gwarantował jednak kompetencji wspólnotowych do zajmowania się wszystkimi aspektami polityki migracyjnej. Kompetencje dotyczące środków zmierzających do wydalenia i deportacji oraz zapobiegania imigracji nie zostały precyzyjnie określone. Również działania skierowane przeciwko nielegalnemu przekraczaniu granicy i przedłużaniu pobytu poza okres dozwolony przez wizę pobytową nie miały wyraźnej podstawy traktatowej. Jednakże są powody, aby interpretować uprawnienia Wspólnoty szeroko. Kompetencje w zakresie nielegalnego pobytu muszą bowiem zawierać możliwość przeciwdziałania takim zjawiskom, jak nielegalne przekraczanie granicy i przekraczanie dozwolonej długości pobytu. Odsyłanie nielegalnych imigrantów także musi pociągać za sobą konieczność wydalenia i deportacji, tym bardziej że traktat nie mówi jedynie o dobrowolnym odesłaniu<sup>7</sup>. Co ciekawe, w polskiej wersji językowej TWE użyto sformułowania *odsyłanie osób przebywających nielegalnie*, podczas gdy wersje angielska i francuska używają w tym kontekście słowa „repatriacja” (odpowiednio: *repatriation*, *rapatriement*). Wydaje się to o tyle istotne, że wyraz „repatriacja” ma niewątpliwie znaczenie węższe, zakłada bowiem możliwość wydalenia danej osoby jedynie do jej kraju pochodzenia, a „odesłanie” może oznaczać wydalenie do dowolnego miejsca, na przykład do kraju tranzytowego.

Postanowienia dotyczące udziału poszczególnych instytucji w podejmowaniu decyzji w ramach Tytułu IV TWE zawarte zostały w art. 67 TWE. W pięcioletnim

<sup>5</sup> Zob. *Traktat Nicejski*, red. A. Podraza, Lublin 2001, *Źródła i Monografie – Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*.

<sup>6</sup> *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz. U. UE C 340, 10 XI 1997, s. 3.

<sup>7</sup> S. Peers, *EU Justice...* (wyd. 2000), s. 100.

okresie przejściowym, czyli od 1 maja 1999 r. do 1 maja 2004 r., Rada miała działać jednomyślnie na wniosek Komisji lub z inicjatywy państw członkowskich i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Pewnym *novum* było odebranie Komisji monopolu w zakresie inicjatywy prawodawczej, który dotychczas posiadała w ramach I filaru. Komisja miała wprawdzie to wyłączne uprawnienie odzyskać po zakończeniu okresu przejściowego, lecz i po tym czasie została zobowiązana do zbadania każdej propozycji przedłożonej przez państwo członkowskie i podjęcia decyzji, czy skierować ją w formie wniosku do Rady. Było to również rzadko spotykane rozwiązanie, które można odnaleźć w usuniętym przez traktat amsterdamski artykule 100c TWE; na jego mocy Rada miała prawo wprowadzić nadzwyczajne środki w przypadku wystąpienia wyjątkowej sytuacji w państwie trzecim, grożącej nagłym napływem obywateli tego państwa do Wspólnoty.

Po zakończeniu okresu przejściowego Rada, działając jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, miała podjąć decyzję o objęciu całości lub części problematyki zawartej w Tytule IV TWE reżimem art. 251 TWE, czyli procedury współdecydowania, w której ramach Rada stanowiła większością kwalifikowaną<sup>8</sup>. Sformułowania zawarte w traktacie wskazują, iż Rada została zobligowana do podjęcia decyzji, o której mowa w art. 67, a załączona do traktatu amsterdamskiego deklaracja nr 21 dodatkowo wspiera tę interpretację. Deklaracja ta stanowiła, że Rada miała zająć się analizą poszczególnych części decyzji, o której mówi art. 67, jeszcze przed końcem pięcioletniego okresu przejściowego, tak aby możliwe było jak najszybsze jej przyjęcie i wdrożenie po upływie tego czasu. Ostatecznie decyzja ta, uwzględniająca postanowienia traktatu z Nicei, została podjęta 22 grudnia 2004 r.<sup>9</sup>

Od postanowień art. 67 przewidziano dwa wyjątki dotyczące polityki wizowej. Pierwszy dotyczył środków określonych w art. 62 ust. 2b (i) i (iii), czyli ustalania listy państw trzecich, których obywatele muszą posiadać wizy przy przekraczaniu granic zewnętrznych UE, oraz ujednoliconego wzoru wizy. Środki te miały być przyjmowane większością kwalifikowaną wyłącznie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim już od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego. Drugi wyjątek odnosił się do przyjmowania środków na podstawie art. 62 ust. 2b (ii) i (iv), czyli przepisów dotyczących procedur i warunków wydawania wiz przez państwa członkowskie oraz zasad dotyczących ujednoliconej wizy. Środki te miały w sposób automatyczny podlegać procedurze współdecydowania po zakończeniu pięcioletniego okresu przejściowego<sup>10</sup>. W rezultacie wszystkie kompetencje dotyczące wiz zawarte w TWE miały być wykonywane w oparciu o głosowanie większością kwalifikowaną.

Kolejny przypadek związany z omawianą tematyką, który podlegał innej procedurze decyzyjnej, został zawarty w art. 64 TWE. Odnosił się on do zdarzeń nadzwyczajnych.

<sup>8</sup> *Traktat z Amsterdamu...*

<sup>9</sup> *Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2004 r. przewidująca stosowanie procedury określonej w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych obszarów objętych Tytułem IV części trzeciej Traktatu*, Dz. U. UE L 396, 31 XII 2004, s. 45.

<sup>10</sup> *Traktat z Amsterdamu...*

czajnych polegających na nagłym napływie obywateli państw trzecich do jednego lub więcej państw członkowskich. Rada podejmowała wówczas decyzje większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i mogła przyjmować środki tymczasowe na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy na potrzeby zainteresowanych państw członkowskich. Artykuł ten zastąpił przepisy usuniętego art. 100c TWE, jednak cztery jego postanowienia były odmienne. Artykuł 64 nie mówił już o „zagrożeniu” nagłym napływem ludzi, a reakcja na ten napływ nie została tu sprecyzowana (na mocy art. 100c wprowadzano obowiązek wizowy). Nie przewidziano też kontynuowania wprowadzonych restrykcji poza okres sześciomiesięczny, a wprowadzone środki miały służyć wyłącznie potrzebom konkretnych państw członkowskich, nie całej UE.

Zmiany miały na celu ograniczenie oddziaływania tych przepisów. Dlatego też do zastosowania owego artykułu nie wystarczyło już jedynie wystąpienie zagrożenia nagłym napływem osób, nie mógł on też być stosowany do przedłużenia przyjętych wcześniej środków, a wprowadzone rozwiązania nie mogły być z korzyścią dla całej UE, chyba że wszystkie państwa członkowskie doświadczyłyby nagłego napływu osób z państw trzecich<sup>11</sup>. Jak zauważa Peers, interpretacja ograniczająca zakres stosowania art. 64 jest zgodna ze standardami z zakresu ochrony praw człowieka. Nagłe, nieprzemyślane działania podjęte w reakcji na domniemane zagrożenie mogły skutkować wprowadzeniem nadmiernie restrykcyjnych przepisów. Ponadto Rada powinna mieć obowiązek wyjaśnienia Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym, z jakiego powodu wystąpiła konieczność przyjęcia tego rodzaju rozwiązań. W szczególności niewłaściwe byłoby, zdaniem Peersa, przedłużanie okresu obowiązywania przepisów przyjętych w tym trybie bez konsultacji z Parlamentem Europejskim<sup>12</sup>.

Artykuł 68 zawierał postanowienia dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie Tytułu IV. Rola Trybunału zdefiniowana w artykule 234 TWE, czyli w zakresie wydawania orzeczeń prejudycjalnych dotyczących interpretacji postanowień Tytułu IV lub ważności i interpretacji aktów instytucji Wspólnoty opartych na postanowieniach tego tytułu, została tutaj ograniczona do spraw toczących się przed organami sądowymi państw członkowskich, od których rozstrzygnięć nie przewidywano odwołania w prawie krajowym. Trybunał nie był właściwy do orzekania odnośnie do jakichkolwiek środków lub decyzji podjętych na podstawie art. 62 ust. 1 odnoszących się do utrzymania prawa i porządku oraz ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>13</sup>. Należy podkreślić, że ograniczenie to nie odnosiło się do całego Tytułu IV, lecz wyłącznie do środków przyjętych w celu zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach UE.

Rada, Komisja lub państwo członkowskie mogły zwrócić się do Trybunału w sprawie interpretacji postanowień Tytułu IV lub aktów instytucji Wspólnoty opartych na jego postanowieniach, przy czym orzeczenia Trybunału wydane w tej procedurze nie miały zastosowania do rozstrzygnięć organów sądowych państw członkowskich<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> S. Peers, *EU Justice...* (wyd. 2000), s. 80.

<sup>12</sup> *Tamże*, s. 81.

<sup>13</sup> *Traktat z Amsterdamu...*

<sup>14</sup> *Tamże*.

Należy też wspomnieć o inkorporacji dorobku prawnego Schengen do prawa UE, której dokonano na mocy protokołu nr 2 załączonego do traktatu amsterdamskiego, włączając ten dorobek do Tytułu IV TWE i Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Fakt ten miał istotne znaczenie również dla przeciwdziałania nielegalnej imigracji, jako że część przepisów Konwencji wykonawczej z 19 czerwca 1990 r. odnosiła się bezpośrednio do tej problematyki. 20 maja 1999 r. Rada przyjęła decyzję doprecyzowującą podstawę prawną dla dorobku Schengen. Przepisy Konwencji mające związek z zapobieganiem nielegalnej imigracji i dotyczące wydawania wiz długoterminowych, zobowiązań przewoźników, wydalenia nielegalnych imigrantów oraz nakładania kar za ułatwianie nielegalnej imigracji znalazły podstawę prawną w art. 62 i 63 Tytułu IV TWE. Te same artykuły stały się podstawą prawną decyzji Komitetu Wykonawczego (organu powołanego na mocy Konwencji wykonawczej) dotyczących wydawania wiz, dokumentów zezwalających na pobyt, jak również w sprawie przyjęcia środków do walki z nielegalną imigracją<sup>15</sup>.

W celu realizacji postanowień traktatowych Rada Europejska na posiedzeniu w Tampere w dniach 15-16 października 1999 r. przyjęła kierunkowe wytyczne w formie konkluzji, które w dużej części odnosiły się do polityki migracyjnej. W dokumencie tym wyrażono niezłomne postanowienie przeciwdziałania problemowi nielegalnej imigracji poprzez zwalczanie zjawiska handlu ludźmi, poprawę warunków życia w krajach pochodzenia, prowadzenie polityki powrotów i zawieranie umów o readmisji z państwami trzecimi. Rada Europejska zalecała Radzie zawieranie takich umów lub włączanie klauzul o readmisji do innych umów zawieranych przez Wspólnotę Europejską<sup>16</sup>.

W tym miejscu warto dodać, iż Rada od długiego czasu poszukiwała sposobów wywierania presji na kraje trzecie, by te wyrażały zgodę na przyjmowanie na siebie zobowiązań wynikających z umów o readmisji. Wysiłki te znalazły wyraz w komunikacie prasowym z posiedzenia Rady do spraw ochrony środowiska z 4 marca 1996 r. W ostatniej części komunikatu pojawiła się lista rekomendowanych przez Radę klauzul, które należało w przyszłości dołączać do umów międzynarodowych mieszanych zawieranych przez UE oraz jej państwa członkowskie. Zastosowanie tych klauzul miało być jednak rozważane odrębnie dla każdej umowy i uzależnione od konkretnej sytuacji. Rada zgodziła się, że w preambule umów powinno znaleźć się postanowienie, iż współpraca na rzecz zapobiegania i kontroli nielegalnej imigracji stanowi jeden z głównych celów danego porozumienia. Ponadto w treści umowy miały znaleźć się artykuły mówiące, że państwa członkowskie UE oraz dane państwo-strona umowy zgadzają się współpracować na rzecz zapobiegania i kontroli nielegalnej imigracji<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> *Decyzja Rady z dnia 20 maja 1999 r. określająca, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawę prawną dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen*, Dz. U. WE 176, 10 VII 1999, s. 17.

<sup>16</sup> *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, Parlament Europejski, 1999, [online] [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm), 17 IX 2012.

<sup>17</sup> *Press Release 1905th Council Meeting – Environment – Brussels, 4 March 1996*, Unia Europejska, 1996, [online] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/96/45&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, 17 IX 2012.



Odnosnie do problematyki handlu ludźmi podjęto działania, których celem było zagwarantowanie praw przejściowych obywatelom państw trzecich, którzy stali się ofiarą tego typu przestępstw, lecz zadeklarowali chęć współpracy z właściwymi organami państw członkowskich. W tym celu Rada przyjęła 29 kwietnia 2004 r. dyrektywę, która określiła warunki przyznawania dokumentów pobytowych obywatelom państw trzecich współpracujących przy zwalczaniu przestępstw związanych z handlem ludźmi lub ułatwianiem nielegalnej migracji<sup>18</sup>.

Pewne rozwiązania zmierzające do zwalczania handlu ludźmi przyjmowano też w ramach III filaru. Przykładem takiego instrumentu była decyzja ramowa Rady z 2002 r.<sup>19</sup> Zgodnie z jej postanowieniami wszystkie państwa członkowskie zobowiązane zostały do ścigania i karania czynów związanych z werbowaniem, przewozem lub przetrzymywaniem osób przy użyciu siły w celu świadczenia przymusowej pracy, prostytucji lub poddawania ich innym formom wykorzystywania seksualnego. Przestępstwa te miały być karane pozbawieniem wolności, a jeśli dopuszczono się ich wobec osób nieletnich lub narażone zostało zdrowie lub życie ofiar, wówczas kara maksymalna nie mogła być niższa niż osiem lat. Decyzja ramowa przewidywała też udzielanie pomocy ofiarom tego typu przestępstw, w szczególności jeśli dotyczyły one dzieci lub osób małoletnich<sup>20</sup>.

Dokumentem odpowiadającym na sformułowane w Tampere oczekiwanie Rady Europejskiej rozwinęcia programów pomocowych dla krajów pochodzenia i tranzytu emigrantów był komunikat Komisji z grudnia 2002 r. w sprawie zintegrowania polityki migracyjnej ze sferą relacji UE z krajami trzecimi<sup>21</sup>. W okresie tym podpisano też umowy o readmisji z Hongkongiem, Makau, Sri Lanką oraz prowadzono zaawansowane negocjacje z Albanią, Rosją, Marokiem, Ukrainą oraz Chinami.

Należy dodać, że wykonanie agendy z Tampere w zakresie polityki migracyjnej i azylowej<sup>22</sup> spotkało się też z krytycznymi opiniami. Pozarządowa organizacja Statewatch zajmująca się monitorowaniem działań UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych opublikowała analizę najważniejszych decyzji podjętych w ramach implementacji traktatu amsterdamskiego w dziedzinie azylu i migracji. Stwierdziła w niej, iż nowe rozwiązania przyjęte w zakresie polityki azylowej i dotyczące przyznania tymczasowej ochrony oraz zdefiniowania minimalnych norm dla przyjmowania osób ubiegających się o azyl dawały państwom członkowskim dodatko-

<sup>18</sup> Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną migrację, którzy współpracują z właściwymi organami, Dz. U. UE L 261, 6 VIII 2004, s. 19.

<sup>19</sup> Decyzja ramowa Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, Dz. U. WE L 203, 1 VIII 2002, s. 1.

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament integrating migration issues in the European Union's relations with third countries*, Archive of European Integration, [online] [http://aei.pitt.edu/37715/1/COM\\_\(2002\)\\_703\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/37715/1/COM_(2002)_703_final.pdf), 13 X 2013.

<sup>22</sup> Zob. E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, [w:] *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.

we uprawnienia, które niekorzystnie wpływały na sytuację imigrantów. Przepisy te, zdaniem Statewatch, pozwalały m.in. na zatrzymywanie imigrantów w specjalnie utworzonych ośrodkach, świadczenie opieki zdrowotnej jedynie w sytuacjach zagrożenia życia, uniemożliwienie podjęcia zatrudnienia czy też ograniczenie prawa do edukacji dzieci wyłącznie do miejsc pobytu<sup>23</sup>.

Ponadto w uzgodnionym tekście dyrektywy wprowadzającej minimalne standardy dla procedury przyznawania statusu uchodźcy i azylu znalazły się przepisy pozwalające państwom członkowskim na ograniczenie imigrantom prawa dostępu do usług tłumacza oraz bezpłatnej pomocy prawnej. Dodatkowo w wypadku odmowy przyznania azylu i odwołania od tej decyzji dyrektywa nie gwarantowała prawa do jej zawieszenia. Jeśli dodatkowo wydano postanowienie o deportacji, prawo do odwołania stało się bezużyteczne, gdyż nawet w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia takie osoby prawdopodobnie już wcześniej zostałyby zmuszone do powrotu do kraju, z którego uciekły. Wątpliwości może budzić też nieprecyzyjne sformułowanie dotyczące języka, w jakim należało udzielać informacji osobom ubiegającym się o azyl. Projekt dyrektywy stanowił, że państwa członkowskie miały obowiązek informowania tych osób w języku, co do którego istniało domniemanie, że zostanie on przez nie zrozumiany. Ten nieostry przepis w połączeniu z możliwością ograniczenia dostępu do usług tłumacza mógł powodować, iż osoby ubiegające się o azyl nie miały pełnej świadomości przebiegu procedury i przysługujących im praw<sup>24</sup>. Ostatecznie dyrektywa ta została przyjęta przez Radę w niezmienionym kształcie 1 grudnia 2005 r.<sup>25</sup>

W zakresie wydalenia osób nielegalnie przebywających na terytorium państw członkowskich krytyce poddano dyrektywę z 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydaleniu obywateli państw trzecich. Przyjęto wówczas rozwiązania, które przewidywały wprowadzić możliwość odwołania od niekorzystnej decyzji, lecz również w tym wypadku nie skutkowało ono zawieszeniem procedury wydalenia. Ponadto przyjmując tę dyrektywę, Rada zignorowała stanowisko Parlamentu Europejskiego, który opowiedział się za jej odrzuceniem. Parlament podtrzymał swoje stanowisko, wydając również negatywną opinię wobec przyjętej decyzji w sprawie wzajemnej refundacji kosztów poniesionych w związku z wydaleniem osób w imieniu innego państwa członkowskiego<sup>26</sup>.

Krytykowano też rozwiązania przyjęte w dyrektywie w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną. Zgodnie z jej postanowieniami żadne państwo członkowskie nie mogło zakwestionować stanowiska państwa wniosku-

<sup>23</sup> B. Hayes, *Implementing the Amsterdam Treaty: Cementing Fortress Europe*, „Statewatch Bulletin” 2004, vol. 14, nr 2, s. 20, [online] <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=25748>, 16 IX 2012. Por. też Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dz. U. UE L 31, 6 II 2003, s. 18.

<sup>24</sup> *Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, EUR-Lex, 2002, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:291E:0143:0171:EN:PDF>, 16 IX 2012.

<sup>25</sup> 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. U. UE L 326, 13 XII 2005, s. 13.

<sup>26</sup> B. Hayes, *Implementing the Amsterdam Treaty...*, s. 22.



jącego mówiącego o tym, że osoby poddawane wydaleniu nie były zagrożone torturami, śmiercią czy też innego rodzaju nieludzkim lub poniżającym traktowaniem<sup>27</sup>.

Z kolei realizowany w latach 2004-2009 Program Haski kładł nacisk na: politykę powrotów; działania łączące problematykę migracji ze współpracą na rzecz rozwoju; zarządzanie granicami zewnętrznymi, w tym działalność agencji Frontex oraz zwalczanie nielegalnego zatrudnienia. W ramach wdrażania założeń programu 16 grudnia 2008 r. przyjęto dyrektywę określającą wspólne, minimalne standardy w odniesieniu do wydalenia nielegalnych imigrantów (tzw. dyrektywa powrotowa)<sup>28</sup>. Należy dodać, że dyrektywa ta została przyjęta krytycznie przez organizacje pozarządowe, które zarzucały jej obniżanie standardów dotyczących ochrony praw człowieka, a w szczególności zezwolenie na zbyt długi okres aresztu wobec osób poddanych wydaleniu.

Ponadto w 2007 r. utworzony został Fundusz Powrotów Imigrantów; miał on funkcjonować w latach 2008-2013 jako instrument wzajemnego wsparcia państw członkowskich. Na finansowanie jego działalności przeznaczono 676 mln euro. Z kolei w listopadzie 2006 r. Komisja Europejska wysunęła projekt utworzenia europejskiego systemu nadzoru granic (Eurosur). Wdrożenie tego projektu miało stanowić istotny krok na drodze do utworzenia europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi. Zasadność utworzenia systemu Eurosur została następnie potwierdzona w Programie Sztokholmskim, a rozpoczęcie jego działania jest planowane na rok 2013<sup>29</sup>.

Komisja przedłożyła też w 2006 r. projekt rozporządzenia dającego podstawę prawną do tworzenia zespołów szybkiej interwencji (RABIT), które miały być wykorzystywane w sytuacji gwałtownej presji migracyjnej na granicy zewnętrznej jednego z państw członkowskich. Rozporządzenie to zostało przyjęte 11 lipca 2007 r.<sup>30</sup> i wprowadziło mechanizm, na mocy którego dyrektor agencji Frontex, po otrzymaniu prośby od państwa członkowskiego, podejmuje decyzję o wysłaniu w trybie niezwłocznym granicznych zespołów szybkiej interwencji udzielających wsparcia krajowym służbom granicznym.

Warto też wspomnieć o przyjętej w 2009 r. dyrektywie wprowadzającej minimalne standardy w zakresie sankcji dla pracodawców zatrudniających pracowników nielegalnie przebywających w państwach członkowskich<sup>31</sup>. Na mocy tych przepisów nałożono

<sup>27</sup> Tamże. Por. też Dyrektywa Rady 2003/110/UE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną, Dz. U. UE L 326, 6 XII 2003, s. 26.

<sup>28</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. U. UE L 348, 24 XII 2008, s. 98.

<sup>29</sup> Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Analiza projektu stworzenia europejskiego systemu nadzorowania granic (Eurosur), COM(2008) 68 wersja ostateczna, Bruksela, 13 II 2008, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:EN:PDF>.

<sup>30</sup> Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy, Dz. U. UE L 199, 31 XII 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:EN:PDF>.

<sup>31</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar..., s. 24.

na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia do swoich systemów prawnych zakazu zatrudniania osób o nieuregulowanym statusie w zakresie prawa do pobytu oraz określono minimalne standardy dotyczące kar wobec pracodawców naruszających ten zakaz.

Interesującym zagadnieniem w ramach omawianej problematyki jest kwestia prawa do swobodnego przemieszczania się po terytorium UE przyznanego obywatelom UE i członkom ich rodzin pochodzącym z państw trzecich. Należy stwierdzić, że nadane uprawnienia zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym sprawiają, iż bardzo trudno jest obywatelom UE i członkom ich rodzin stać się nielegalnymi imigrantami. Trzeba przy tym pamiętać, że członkowie rodzin niebędący obywatelami UE muszą posiadać ważny paszport oraz wizę wjazdową, jeśli jest ona wymagana, jednak sam brak ważnych dokumentów nie jest wystarczającym powodem do wydania odmowy wjazdu na terytorium UE. Potwierdził to Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) przeciwko Belgii* z 2002 r.<sup>32</sup> Trybunał stwierdził, iż małżonek obywatela państwa członkowskiego będący obywatelem państwa trzeciego nie może być wydalony z terytorium UE z powodu nielegalnego przekroczenia granicy lub dlatego, że jego wiza utraciła ważność. W tym samym orzeczeniu uznał również, że osoba taka nie może być zawrócona na granicy, nawet jeśli nie posiada paszportu, a jest w stanie udowodnić swoją tożsamość i związek małżeński z obywatelem UE<sup>33</sup>. Ponadto z innych orzeczeń Trybunału wynika wyraźnie, iż obywatele UE oraz członkowie ich rodzin nie mogą zostać wydaleny z danego państwa członkowskiego jedynie ze względu na naruszenie formalnych wymagań administracyjnych, takich jak obowiązek posiadania pozwolenia na pobyt lub dokonania rejestracji w odpowiednim urzędzie państwa przyjmującego<sup>34</sup>.

Do powyższych zagadnień odnosi się też dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r., której przepisy jasno stanowią, że państwa członkowskie mają wprowadzić prawo nakładać obowiązek rejestracji na obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli UE, lecz ewentualne sankcje za jego niedopełnienie muszą być proporcjonalne i niedyskryminujące<sup>35</sup>. Według art. 15 dyrektywy wygaśnięcie dowodu tożsamości lub paszportu, na którego podstawie zainteresowa-

<sup>32</sup> *Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-459/99 – Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v. Belgia.*

<sup>33</sup> I. Boruta, *Swoboda przepływu osób (obywateli UE)*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, cz. 2: *Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2005, s. 81.

<sup>34</sup> Por. *Wyrok Trybunału z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-215/03 Salah Oulane przeciwko ministerstwu ds. imigracji, integracji i azylu; Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1977 r. w sprawie 8/77 Sagulo i inni; Wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-408/03 Komisja przeciwko Belgii.*

<sup>35</sup> *Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG*, Dz. U. UE L, 158, 30 IV 2004, s. 77.

na osoba wjechała do państwa członkowskiego, nie daje podstawy do jej wydalenia z tego państwa<sup>36</sup>.

Interesującą kwestią jest też odpowiedź na pytanie, czy osoby, które miały status nielegalnych imigrantów przed zawarciem związku małżeńskiego z obywatelem UE, mogą korzystać z prawa do swobodnego przepływu osób na terytorium UE. W orzeczeniu wydanym w sprawie *Metock* z 2008 r. Trybunał orzekł, iż dyrektywa 2004/38 znajduje zastosowanie do wszystkich obywateli UE, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego, oraz do członków ich rodzin. Tymczasem definicja członków rodziny zawarta w art. 2 dyrektywy 2004/38 nie ustanawia rozróżnienia w zależności od faktu, czy osoby te przebywały w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem, czy też nie<sup>37</sup>.

## 2. POSTANOWIENIA TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO

Postanowienia traktatu dotyczące polityki imigracyjnej zostały umieszczone w Tytule V TfUE wraz z innymi politykami tworzącymi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBis) UE<sup>38</sup>. Artykuł 79 TfUE, zawierający przepisy odnoszące się do nielegalnej imigracji, różni się w niektórych aspektach od treści odpowiadającego mu art. 63 TWE. Czytamy w nim: *Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą zapewnić skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie*<sup>39</sup>. W tym celu Rada wraz z Parlamentem Europejskim, działając zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ma przyjmować środki dotyczące m.in. nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalenia i odsyłania osób przebywających nielegalnie, oraz zwalczania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi<sup>40</sup>. Monopol na inicjatywę ustawodawczą w ramach polityki imigracyjnej posiada Komisja, gdyż traktat usunął przepisy TWE obligujące ją do analizy wniosków legislacyjnych składanych przez państwa członkowskie i przedkładania ich Radzie. Polityka imigracyjna została też objęta pełną jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości, jako że występujące w TWE ograni-

<sup>36</sup> *Tamże*.

<sup>37</sup> *Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 Metock i inni*.

<sup>38</sup> Zob. A. Grzelak, T. Ostropolski, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, cz. 1: *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009; *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 11; *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005; A. Grzelak, *Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. nauk. J. Barcz, Warszawa 2008; W. Czapliński, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005.

<sup>39</sup> *Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz. U. C, 2012, nr 326.

<sup>40</sup> *Tamże*.

czenie roli prejudycjalnej Trybunału do rozstrzygnięć sądów ostatniej instancji zostało na mocy traktatu lizbońskiego zniesione.

Analizując traktatową podstawę prawną, należy zaznaczyć, iż w Tytule IV TWE nie znajdowało się bezpośrednie odniesienie do przeciwdziałania handlowi ludźmi, choć w Traktacie konstytucyjnym przepis ten został już umieszczony. Warto też zwrócić uwagę na różnicę między art. 67 TfUE i art. 79 TfUE w kontekście sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich. Artykuł 67 zawiera postanowienia ogólne i stanowi m.in., że UE ma rozwijać wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Z treści artykułu wynika, iż sprawiedliwe traktowanie odnosi się do wszystkich obywateli państw trzecich, a więc także tych, którzy przebywają w UE nielegalnie. Jednakże w art. 79 można przeczytać, że UE rozwija wspólną politykę migracyjną, a jednym z jej celów jest zapewnienie sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich<sup>41</sup>. Przepis ten należy zatem traktować jako *lex specialis* mający zastosowanie wyłącznie do polityki migracyjnej, a nie do pozostałych obszarów PWBis.

Z kolei ust. 3 art. 79 nadaje UE kompetencje do zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji dotyczących przyjmowania na swoje terytorium osób, które nie spełniają warunków pobytu w państwach członkowskich UE. Również to uprawnienie nie było wprost zdefiniowane w TWE, choć nie znaczy to, że UE nie miała kompetencji do zawierania tego typu umów. Należy jednak dodać, iż na mocy traktatu lizbońskiego Parlament Europejski uzyskał uprawnienie do wydawania zgody na zawieranie takich umów przez UE. Nowym przepisem traktatowym jest też ust. 5 omawianego artykułu, który daje państwom członkowskim prawo do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających na ich terytorium w poszukiwaniu pracy<sup>42</sup>.

Odnotać należy również zmianę sposobu podejmowania decyzji w stosunku do środków dotyczących legalnej imigracji, przyjmowanych dotychczas przez Radę jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Sposób podejmowania decyzji w odniesieniu do nielegalnej imigracji na mocy traktatu lizbońskiego nie zmienił się; procedura współdecydowania obowiązywała w tej dziedzinie już od 1 stycznia 2005 r.<sup>43</sup> Zmianie uległ jednak zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, co, jak zauważa Peers, może skutkować zwiększoną liczbą spraw przed Trybunałem dotyczących wydażeń obywateli państw trzecich, zwłaszcza po wejściu w życie przepisów dyrektywy powrotowej<sup>44</sup>. Warto zaznaczyć, iż przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego Trybunał Sprawiedliwości orzekał w trybie prejudycjalnym tylko w jednej sprawie odnoszącej się do interpretacji przepisów tej dyrektywy, dotyczącej zasad pobytu w ośrodkach detencyjnych<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> S. Peers, *EU Justice...*, s. 507.

<sup>42</sup> *Traktat z Lizbony...*

<sup>43</sup> *Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2004 r...*, s. 1.

<sup>44</sup> S. Peers, *EU Justice...*, s. 506.

<sup>45</sup> *Wyrok Trybunału z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie C-357/09 PPU Kadzoev.*

Należy również odnieść się do ust. 3 art. 78 TfUE, dotyczącego sytuacji nadzwyczajnych, charakteryzujących się nagłym napływem obywateli państw trzecich do jednego lub więcej państw członkowskich. Przepisy te zastąpiły postanowienia art. 64 TWE. Różnica polega na zrezygnowaniu z ograniczenia okresu obowiązywania przepisów tymczasowych do sześciu miesięcy oraz na wprowadzeniu obowiązkowej konsultacji z Parlamentem Europejskim przed podjęciem przez Radę odpowiednich środków.

Istotny z punktu widzenia polityki migracyjnej jest też art. 77 TfUE, zawierający postanowienia dotyczące kontroli granic. W porównaniu z uprzednio obowiązującymi przepisami zmianą, którą należy odnotować, jest dodanie nowego celu w postaci stopniowego tworzenia zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi oraz stworzenia podstawy prawnej pozwalającej na przyjmowanie wszelkich niezbędnych środków dla jego realizacji. Ważna zmiana w tej dziedzinie została też wprowadzona przez art. 77 ust. 3. Nadaje on Radzie kompetencję do przyjmowania przepisów dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub innych podobnych dokumentów. Rada może jednak wykonywać ją tylko w celu realizacji uprawnień zdefiniowanych w art. 20 ust. 2(a) TfUE, czyli prawa obywateli UE do swobodnego przemieszczania się po terytorium państw członkowskich. Podobne postanowienia zawierał art. 18 TWE, który znajdował się w części traktatu poświęconej obywatelstwu UE. Stwierdzał on jednak w ust. 3, iż uprawnienie Rady do przyjmowania środków ułatwiających korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się po terytorium UE nie obejmowało przepisów dotyczących paszportów, dokumentów tożsamości i innych podobnych dokumentów. Uprawnienie nadane Radzie przez traktat lizboński jest zatem rozwiązaniem całkiem nowym. Należy też dodać, że środki te mają być przyjmowane przez Radę w drodze specjalnej procedury ustawodawczej, w której ramach podejmuje ona decyzję jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Jest to zarazem jedyny przypadek w dziedzinie imigracji i wiz, kiedy zastosowana zostaje specjalna procedura ustawodawcza<sup>46</sup>. Pozostałe akty prawne dotyczące polityki migracyjnej przyjmowane są według zwykłej procedury ustawodawczej przez Radę i Parlament Europejski.

Tytuł V TfUE, podobnie jak Tytuł IV TWE, nie zawiera jednak podstawy prawnej do przyjmowania środków regulujących problematykę nielegalnego zatrudnienia. UE może uchylać akty prawne w tej dziedzinie w sposób pośredni, w sytuacji gdy jest to kompetencja pomocnicza wobec jednej z dziedzin mających oparcie traktatowe, np. przeciwdziałanie nielegalnej imigracji. Na tej zasadzie przyjęta została dyrektywa wprowadzająca minimalne sankcje wobec pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich<sup>47</sup>.

Ważna wydaje się różnica między kompetencją UE dotyczącą problematyki handlu ludźmi w ramach prawa karnego i migracyjnego. Artykuł 79 TfUE nadaje UE wyrażne kompetencje do regulowania tej kwestii w ramach polityki migracyjnej. Jednakże przepisy odnoszące się do prawa karnego powiązane z handlem ludźmi mogą być przyjmowane na podstawie art. 83 TfUE znajdującego się w rozdziale 4 poświęconym

<sup>46</sup> S. Peers, *EU Justice...*, s. 506.

<sup>47</sup> *Tamże*, s. 510.



współpracy sądowej w sprawach karnych. Rozróżnienie to jest istotne, gdyż legislacja przyjmowana na podstawie art. 83 podlega procedurze odwoławczej<sup>48</sup>, a art. 79 takiej możliwości nie przewiduje. Stąd też, przykładowo, dyrektywa z kwietnia 2011 r. na temat zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi, zawierająca pewne przepisy z zakresu prawa karnego, jako podstawę prawną wskazuje art. 83 TfUE<sup>49</sup>.

Warto też zaznaczyć, iż na mocy traktatu lizbońskiego PWBis, a wraz z nią polityka imigracyjna należy do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie. Traktat lizboński usunął też część postanowień art. 63 TWE, które stanowiły, że środki przyjęte przez Radę, dotyczące m.in. nielegalnej imigracji, nie ograniczały państw członkowskich w utrzymywaniu lub wprowadzaniu w tych dziedzinach przepisów krajowych zgodnych z TWE. Jednakże mimo takich uregulowań traktatowych państwa członkowskie nie miały pełnej swobody w przyjmowaniu aktów prawnych niezależnie od legislacji wspólnotowej, a instytucje wspólnotowe mogły dokonywać harmonizacji prawa krajowego w oparciu o zasadę pomocniczości.

Należy też odnieść się do trzech aspektów, które od wejścia w życie traktatu lizbońskiego mają wpływ na politykę w zakresie nielegalnej imigracji. Po pierwsze, nadanie Karcie praw podstawowych (KPP) statusu prawnie wiążącego zobowiązuje instytucje UE oraz państwa członkowskie do przyjmowania przepisów i wdrażania ich w zgodzie z prawami podstawowymi określonymi w KPP. Większość z tych praw obowiązuje niezależnie od statusu imigracyjnego danych osób, które mogą się na nie powoływać przed instytucjami i sądami UE. Po drugie, po przystąpieniu UE do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz) osoby, które uznają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje UE, będą miały możliwość kierowania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Dzięki temu działania UE będą poddane bardziej rygorystycznej kontroli zewnętrznej w zakresie przestrzegania praw człowieka. Po trzecie, traktat lizboński rozszerza uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości poprzez usunięcie ograniczenia jego jurysdykcji w zakresie postępowania prejudycjalnego do sądów ostatniej instancji. Dzięki temu istnieje prawdopodobieństwo, iż liczba pytań wstępnych kierowanych przez sądy krajowe do Trybunału wzrośnie, czego pozytywnym efektem może być bardziej jednolite stosowanie prawa imigracyjnego w państwach członkowskich<sup>50</sup>.

Równoległe z wejściem w życie traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 r. Rada Europejska przyjęła nowy wieloletni program dla PWBis na lata 2010-2014, zatytułowany *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*.

<sup>48</sup> Szerzej na temat procedur odwoławczych w PWBis por. J. J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 277, *Societas*, 36.

<sup>49</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, Dz. U. UE L 101, 15 IV 2011, s. 1.

<sup>50</sup> M. Merlino, J. Parkin, *Irregular Migration in Europe: EU Policies and the Fundamental Rights Gap*, Centre for European Policy Studies, European Trade Union, 2011, s. 5-6, [online] [http://migration.etuc.org/en/docs\\_en/1%20Irregular%20Migration%20in%20Europe\\_%20EU%20policies%20and%20the%20Fundamental%20Rights%20Gap.pdf](http://migration.etuc.org/en/docs_en/1%20Irregular%20Migration%20in%20Europe_%20EU%20policies%20and%20the%20Fundamental%20Rights%20Gap.pdf), 17 IX 2012.

W zakresie przeciwdziałania nielegalnej imigracji priorytetami miały być w dalszym ciągu działania zmierzające do zwalczania handlu ludźmi i wprowadzenia zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi oraz współpraca z krajami pochodzenia i tranzytu imigrantów. Zwracano ponadto uwagę na politykę powrotów jako niezbędny element unijnej strategii przeciwdziałania nielegalnej imigracji. Uznano, że zarówno UE, jak i państwa członkowskie powinny zintensyfikować wysiłki w celu odsyłania osób nielegalnie przebywających na terytorium UE. W pierwszej kolejności należy czynić wysiłki na rzecz dobrowolnego powrotu, lecz w razie konieczności dopuszczalne jest stosowanie środków w celu zmuszenia danych osób do wyjazdu. Ponownie wspomniano o współpracy z krajami trzecimi i konieczności zawierania umów o readmisji<sup>51</sup>.

W dalszej części Program Sztokholmski w większości zapowiadał kontynuację już prowadzonych działań; wśród priorytetów wymieniono m.in.: wspomaganie przez Komisję i Frontex państw członkowskich znajdujących się pod szczególną presją migracyjną; opracowywanie informacji na temat szlaków migracyjnych oraz propagowanie współpracy w zakresie nadzoru nad granicami; promowanie polityki powrotów i reintegracji poprzez wspieranie krajów trzecich; zawieranie skutecznych i operacyjnych umów o readmisji; rozwijanie sieci oficerów łącznikowych w krajach pochodzenia i tranzytu; promowanie współpracy między państwami członkowskimi w celu wspólnego czarterowania samolotów (finansowanych przez Frontex) do odsyłania nielegalnych imigrantów<sup>52</sup>.

W zakresie zarządzania granicami program przewidywał również kontynuację prowadzonych i zapowiadanych już wcześniej projektów. Uznano za konieczne doprecyzowanie mandatu agencji Frontex i zwiększenie jego roli w dziedzinie kontroli granic, np. we wspólnych operacjach morskich. Rada Europejska wezwała też Komisję do rozpoczęcia debaty na temat długookresowego rozwoju agencji Frontex, która powinna obejmować, zgodnie z postanowieniami Programu Haskiego, możliwość utworzenia europejskiego systemu straży granicznej.

Ponadto Rada Europejska wyraziła zainteresowanie dalszym rozwijaniem europejskiego systemu kontroli granic (Eurosur) oraz uznała, że elektroniczny system rejestrujący wjazdy i wyjazdy na terytorium państw członkowskich mógłby stanowić wartościowe uzupełnienie istniejących systemów, takich jak SIS II oraz VIS.

### 3. DYNAMIKA NIELEGALNEJ IMIGRACJI W UE W LATACH 2002-2011

Omawiając aktywność UE na polu przeciwdziałania zjawisku nielegalnej imigracji i ograniczenia jego skali, warto przyrzeć się dostępnym danym liczbowym związanym z nielegalnym pobytem na terytorium państw członkowskich. Należy jednak zazna-

<sup>51</sup> Rada Unii Europejskiej, *Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli*, 17024/09, JAI 896, Bruksela, 2 XII 2009, s. 66.

<sup>52</sup> *Tamże*, s. 67.

czyć, iż ze względu na specyficzny charakter omawianego zjawiska precyzyjne i w pełni wiarygodne dane są trudno dostępne, a ewentualne wnioski można wyciągać jedynie na podstawie danych szacunkowych oraz obserwacji trendów.

Wyniki badań uzyskane w ramach projektu Clandestino pokazują wyraźną tendencję spadkową liczby obywateli krajów trzecich nielegalnie przebywających w UE. Projekt ten był współfinansowany przez Komisję Europejską i realizowano go w latach 2007-2009, a jednym z jego celów było zebranie i analiza danych dotyczących nielegalnej imigracji w krajach UE<sup>53</sup>. Według przedstawionego raportu, w 2002 r. w UE przebywało między 3,1 mln a 5,3 mln nielegalnych imigrantów. Z kolei w 2005 r. szacowano, że liczba ta wynosiła między 2,2 mln a 4,8 mln osób. W 2008 r. dla UE 15 minimalna wartość wyniosła 1,8 mln osób, a maksymalna 3,3 mln. W tym samym roku dla UE 27 liczbę nielegalnych imigrantów szacowano w przedziale między 1,9 mln a 3,8 mln. Autorzy raportu spadek ten tłumaczą wystąpieniem trzech czynników. Po pierwsze, rozszerzenie UE spowodowało, iż wielu nielegalnych imigrantów stało się jej obywatelami, objętymi prawem do swobodnego przepływu osób. Po drugie, ok. 1,8 mln obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w krajach UE zostało objętych w latach 2002-2008 krajowymi programami regularyzacji, co znacząco zmniejszyło ogólną liczbę nielegalnych imigrantów. Trzecim czynnikiem był ogólny spadek nielegalnych przepływów migracyjnych wyrażający się również zmniejszeniem liczby składanych wniosków o przyznanie azylu<sup>54</sup>.

**Tabela 1.** Szacunkowe dane o liczbie nielegalnych imigrantów w krajach UE

Rok	Liczba nielegalnych imigrantów w mln		Nielegalni imigranci – odsetek ogólnej liczby ludności UE		Nielegalni imigranci – odsetek populacji obcokrajowców	
	minimum	maksimum	minimum	maksimum	minimum	maksimum
UE 15						
2002	3,1	5,3	0,80%	1,40%	14%	25%
2005	2,2	4,8	0,58%	1,23%	8%	18%
2008	1,8	3,3	0,46%	0,83%	7%	12%
UE 27						
2008	1,9	3,8	0,39%	0,77%	7%	13%

Źródło: Clandestino Projekt, [online] <http://www.clandestino.eliamap.gr>, 16 IX 2012.

<sup>53</sup> A. Kraler, M. Rogoz, *Irregular Migration in the European Union since the Turn of the Millennium – Development, Economic Background and Discourses*, Clandestino Project, Database on Irregular Migration, Working Paper no. 10/2011, [online] [http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background\\_Information/4.7.Working\\_Papers/WP10\\_2011\\_Kraler\\_Rogoz\\_Europe\\_IrregularMigration\\_Dec11\\_fin.pdf](http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background_Information/4.7.Working_Papers/WP10_2011_Kraler_Rogoz_Europe_IrregularMigration_Dec11_fin.pdf), 16 IX 2012.

<sup>54</sup> *Tamże*.

Zasadne wydaje się też przedstawienie danych pochodzących z raportów agencji Frontex na temat liczby prób nielegalnego przekroczenia granicy w latach 2008-2011. W latach 2002-2007 odnotowano na tym polu znaczny spadek; trend ten utrzymał się w kolejnych dwóch latach. W 2008 r. zatrzymano 159 100 osób próbujących nielegalnie przekroczyć granicę, a w 2009 r. – już tylko 104 599. Jednakże, co podkreślają autorzy raportu, należy pamiętać, że liczby te zależą od wysiłku, jaki służby graniczne wkładają w wykrywanie nielegalnych imigrantów na granicy, oraz liczby osób napływających do UE. Zwiększona liczba zatrzymań na granicy może być wynikiem narastającej presji migracyjnej lub przeznaczenia większych zasobów na ten cel, dlatego do przedstawianych danych należy podchodzić z ostrożnością<sup>55</sup>.

Gwałtowny trend spadkowy obserwowany w latach 2008-2009 nie został jednak utrzymany. W 2010 r. odnotowano 104 049 prób nielegalnego przekroczenia granic lądowych i morskich, a więc liczbę zbliżoną do tej w roku poprzednim. W 2010 r. nastąpił też gwałtowny wzrost liczby nielegalnych imigrantów na granicy grecko-tureckiej; tym samym trasa wschodnio-śroziemnomorska stała się głównym kanałem przepływu nielegalnej imigracji do UE, a Turcja – głównym krajem tranzytowym. Na tej granicy w 2010 r. zanotowano aż 47 706 prób nielegalnego przedostania się do Grecji, co stanowiło wzrost o 45% względem 2009 r. W październiku 2010 r. na granicy grecko-tureckiej w pobliżu miasta Orestiada zatrzymywano każdego dnia ok. 350 nielegalnych imigrantów, z których większość pochodziła z Afganistanu, Iraku oraz Afryki Północnej. Mieszkańców Afryki przyciągały niskie koszty związane z podróżą do Turcji oraz brak utrudnień w otrzymaniu wizy tureckiej. Przyczyną tak gwałtownego wzrostu było też wykorzystanie przez zorganizowane grupy przestępcze słabiej chronionego 12,5-kilometrowego odcinka granicy lądowej, która w pozostałej części przebiega wzdłuż rzeki Evros, stanowiącej naturalną, trudną do pokonania przeszkodę. Warto też odnotować, że doszło wówczas do pierwszej operacji zespołu szybkiej interwencji (RABIT), w której brało udział 191 oficerów z 26 państw członkowskich<sup>56</sup>. Przykład granicy grecko-tureckiej z 2010 r. może służyć jako ilustracja tezy, iż istnieje bardzo wiele czynników, często trudnych do przewidzenia, które mogą wpływać na dane statystyczne dotyczące nielegalnej imigracji w poszczególnych latach.

W 2011 r. zanotowano nagły wzrost liczby osób próbujących nielegalnie przekroczyć granicę. Zatrzymano 140 980 imigrantów (przy czym największą grupę stanowili Tunezyjczycy), co względem poprzedniego roku stanowiło wzrost o 35%. Wydarzenia w Afryce Północnej były przyczyną fali imigracji do krajów UE. Warto zauważyć, że w tym samym okresie Grecja zliberalizowała swoją politykę wizową wobec Albanii, czego skutkiem była mniejsza liczba prób nielegalnego przekraczania granicy podejmowanych przez obywateli tego kraju. Należy zgodzić się z autorami raportu, iż wzrost

<sup>55</sup> *Extract from the Annual Risk Analysis 2010*, Frontex, s. 11-12, [online] [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2010.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2010.pdf), 16 IX 2012.

<sup>56</sup> *Annual Risk Analysis 2011*, Frontex, s. 14-15, [online] [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2011.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2011.pdf), 17 IX 2012.

liczby zatrzymań w 2011 r. mógł być znacznie większy, gdyby nie doszło do zmiany polityki Grecji wobec obywateli Albanii<sup>57</sup>.

Na koniec warto zwrócić uwagę na liczbę zatrzymań nielegalnych imigrantów na terytorium wybranych krajów w latach 2008-2010. Przedstawione dane dotyczą sześciu państw członkowskich Unii Europejskiej, które są w największym stopniu dotknięte problemem nielegalnej migracji: Grecji, Francji, Hiszpanii, Włoch, Wielkiej Brytanii oraz Niemiec. W czterech spośród tych państw, czyli we Włoszech, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, odnotowano spadek liczby zatrzymań, w Niemczech sytuacja jest ustabilizowana, a w Grecji odnotowano w 2010 r. wzrost, choć wynikał on prawdopodobnie z przyczyn omówionych powyżej. Szczegółowe dane zawiera tabela 2.

Tabela 2. Liczba zatrzymań nielegalnych imigrantów w wybranych państwach UE w latach 2008-2010

Państwo członkowskie	2008	2009	2010	2010/2008
Francja	111 690	76 355	56 220	-49,66%
Włochy	68 175	53 440	46 995	-31,07%
Hiszpania	92 730	90 500	70 315	-24,17%
Wielka Brytania	69 840	69 745	56 120	-19,64%
Belgia	13 800	13 710	12 115	-12,21%
Grecja	146 337	126 145	132 524	-9,44%
Niemcy	53 695	49 555	50 250	-6,42%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Practical Measures for Reducing Irregular Migration, Country Reports*, European Migration Network, Komisja Europejska, 2010, [online] <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads>, 10 IX 2012.

Niektóre kraje publikują też własne opracowania zawierające szacunkowe pomiary ogólnej liczby nielegalnych imigrantów przebywających na ich terytorium. Przykładowo twórcy raportu niemieckiego szacują, że w 2005 r. w tym kraju przebywało nielegalnie 300-700 tys. osób. W kolejnych latach widoczna jest wyraźna tendencja spadkowa i w 2010 r. liczba ta mieści się już w przedziale między 150 tys. a 350 tys.<sup>58</sup> Z kolei badania przeprowadzone przez brytyjski Home Office wskazują w 2001 r. wartość 310-570 tys. Kolejne badanie zostało przeprowadzone w 2007 r. przez London School of Economics przy zastosowaniu tej samej metodologii, a jego rezultat wskazał przedział między 417 tys. a 863 tys.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> *Annual Risk Analysis 2012*, Frontex, s. 12, [online] [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2012.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf), 17 IX 2012.

<sup>58</sup> *Practical Measures for Reducing Irregular Migration. Research Study in the Framework of the European Migration Network (EMN)*, red. J. Schneider, Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców, 2002, s. 82, [online] [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp41-irregular-migration-en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp41-irregular-migration-en.pdf?__blob=publicationFile), 17 IX 2012.

<sup>59</sup> H. Toms, K. Thorpe, *Practical Measures for Reducing Irregular Migration*, Komisja Europejska, 2011, s. 55-56, [online] [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migra](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migra)



## PODSUMOWANIE

Podsumowując rozważania na temat polityki w zakresie przeciwdziałania nielegalnej imigracji, należy przyznać, iż UE, a wcześniej Wspólnota Europejska dokonały na przestrzeni lat znacznego postępu zarówno w zakresie efektywności przepisów traktatowych, jak i uzupełniających je aktów prawnych przyjmowanych przez instytucje wspólnotowe, a następnie unijne. Odnosząc się do zmian traktatowych wprowadzonych przez traktat lizboński, pozytywnie należy ocenić połączenie wszystkich polityk wchodzących w skład przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w jednym tytule z ujednoliconym katalogiem instrumentów prawnych i niemal identycznymi kompetencjami instytucji. Przejście do podejmowania decyzji w trybie większości kwalifikowanej oraz zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości może przyczynić się z jednej strony do uproszczenia procesu decyzyjnego poprzez odejście od wymogu jednomyślności, z drugiej – do zwiększenia jego przejrzystości poprzez włączenie Parlamentu na równych prawach do procedury ustawodawczej. Zdaniem Jana Barcza dążenie do powiązania PWBis z obszarem wspólnotowym w ramach jednolitej organizacji należy uznać za pożądane przede wszystkim ze względu na rosnący zakres regulacji w politykach dawnego III filaru. Ponadto wzmocnienie spójności w zakresie omawianych polityk odgrywa dużą rolę z uwagi na wzrost znaczenia PWBis w ramach procesu integracji europejskiej<sup>60</sup>.

Przyjmowane przez UE rozwiązania dotyczyły dotychczas głównie następujących kwestii: przekraczanie granic zewnętrznych; wydawanie dokumentów uprawniających do przekraczania granicy i poruszania się po obszarze Schengen; rozwijanie współpracy na granicach zewnętrznych; nakładanie obowiązków na przewoźników; definiowanie i karanie ułatwiania nielegalnego wjazdu i pobytu imigrantów; przyznawanie praw ofiarom handlu ludźmi; wzajemne uznawanie decyzji o wydaleniu oraz nawiązywanie z krajami trzecimi współpracy dotyczącej m.in. umów o readmisji. Ponadto przyjęto minimalne standardy w zakresie polityki powrotów oraz przepisy harmonizujące sankcje dla pracodawców zatrudniających nielegalnych imigrantów. Jak zauważa Izabela Wróbel, kwestie związane z walką z nielegalną imigracją zostały unormowane w sposób bardzo kompleksowy, przy czym nacisk kładzie się na niedopuszczenie osób niepożądanych na terytorium UE oraz na wydalenie ich z poszczególnych państw członkowskich<sup>61</sup>. Z drugiej strony wprowadzane zabezpieczenia proceduralne przed osobami nielegalnie przebywającymi w UE traktowane są często jako niezbędne ustępstwa wynikające z praw zagwarantowanych w aktach prawa międzynarodowego lub z żądań państw trzecich, które w zamian za zgodę na

---

tion\_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/uk\_20120402\_practicalmeasuresfor-reducingirregularmigration\_final\_en.pdf, 16 IX 2012.

<sup>60</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 82.

<sup>61</sup> I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008, s. 439, *Monografie – Wolters Kluwer Polska*, 1897-4392.

podpisanie umowy o readmisji domagają się przyznania dodatkowych praw własnym obywatelom<sup>62</sup>.

Analizując z kolei przedstawione wcześniej dane statystyczne, można wyciągnąć wniosek, że liczba nielegalnych imigrantów w UE systematycznie spada, choć od trendu zniżkowego zdarzają się odstępstwa, najczęściej spowodowane sytuacjami nadzwyczajnymi. Warto też pamiętać, iż na publikowane dane wpływ ma bardzo wiele czynników, z których część jest trudna do przewidzenia, co w jakimś stopniu może zaburzać rzeczywisty obraz sytuacji. Należy też zwrócić uwagę, że polityka UE, której częścią jest dążenie do poprawy poziomu życia w krajach pochodzenia imigrantów, może w krótkim terminie prowadzić do zwiększenia migracji, a nie ograniczenia jej. Odpowiedzialne za to jest zjawisko tzw. „garbu migracyjnego”, polegające na tym, iż w pierwszym etapie rozwoju gospodarczego mieszkańcy krajów pochodzenia uzyskują dostęp do środków finansowych umożliwiających im odbycie podróży. Równocześnie warunki bytowe w tych krajach pozostają cały czas na niskim poziomie, co skłania do wyjazdu do krajów rozwiniętych. W ten sposób polityka stymulowania rozwoju daje możliwość migracji osobom, które wcześniej nie mogły sobie na nią pozwolić ze względów finansowych. Zjawisko to znika w późniejszym etapie, gdy poziom rozwoju danego kraju osiągnie stadium bardziej dojrzałe.

Należy też zaznaczyć, że z krytyką spotkały się te działania UE, które nie poświęcały wystarczająco dużo uwagi kwestii ochrony praw nielegalnych imigrantów i koncentrowały się przede wszystkim na aspektach bezpieczeństwa. Podejście takie charakterystyczne jest dla stanowisk prezentowanych przez państwa członkowskie na forum Rady. Komisja i Parlament Europejski próbują jednak poszukiwać równowagi między prawami jednostek a ograniczaniem nielegalnej migracji. Priorytetem dla państw członkowskich jest niewątpliwie zmniejszenie liczby osób przebywających nielegalnie na ich terytorium, co może powodować, iż kwestie poszanowania praw podstawowych i unikania kryzysów humanitarnych pozostają na dalszym planie. Przykładem krytykowanych działań może być fakt, że Hiszpania wymusiła na Maroku w latach 2002-2003 utworzenie obozów dla imigrantów z Afryki subsaharyjskiej, uzależniając od tego dostarczanie dalszej pomocy rozwojowej. W 2004 r. wyszły na jaw nieludzkie warunki, w jakich imigranci byli przetrzymywani we wspomnianych obozach w pobliżu Ceuty i Mellili<sup>63</sup>. Należy jednak zauważyć, że wejście w życie traktatu lizbońskiego i nadanie Kartie praw podstawowych charakteru prawnie wiążącego zmusi instytucje UE do uwzględniania w większym stopniu praw jednostek. Podobny skutek może wywołać przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

<sup>62</sup> *Tamże*.

<sup>63</sup> J. Valluy, *European Policies for Morocco*, „Statewatch Bulletin” 2009, vol. 19, nr 1, s. 13, [online], <http://www.statewatch.org/subscriber/protected/sw19n1.pdf>, 16 IX 2012.

## BIBLIOGRAFIA

## I. Publikacje drukowane:

## Literatura źródłowa:

Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.

## Literatura pomocnicza:

– monografie i opracowania:

Czapliński W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005.

Grzelak A., Ostropolski T., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, cz. 1: *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009, *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 11.

*Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński, K. Smoter, Warszawa 2005.

Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford–New York 2011.

*Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.

*Traktat Nicejski*, red. A. Podraza, Lublin 2001, *Źródła i Monografie – Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*.

Węc J. J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, *Societas*, 36.

Wróbel I., *Wspólnotowe prawo migracyjne*, Warszawa 2008, *Monografie – Wolters Kluwer Polska*, 1897-4392.

– rozdziały w pracach zbiorowych:

Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Polityka wizowa, azylowa i migracyjna*, [w:] *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.

Boruta I., *Swoboda przepływu osób (obywateli UE)*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, cz. 2: *Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2005.

Gruszczak A., *Program Sztokholmski – uwagi wstępne*, [w:] *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczak, Warszawa 2010, *Materiały Robocze – Centrum Europejskie Natolin. Forum Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE*, 2 (16)/2010.

Grzelak A., *Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. nauk. J. Barcz, Warszawa 2008.

Jasiński F., *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, cz. 1: *Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.

## II. Publikacje elektroniczne:

### Literatura źródłowa:

- Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, EUR-Lex, 2002, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:291E:0143:0171:EN:PDF>.
- Annual Risk Analysis 2011*, Frontex, [online] [http://frontex.europa.eu/assets/Attachments\\_News/ara\\_2011\\_for\\_public\\_release.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/ara_2011_for_public_release.pdf).
- Annual Risk Analysis 2012*, Frontex, [online] [http://frontex.europa.eu/assets/Attachment\\_Featured/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2012.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf).
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament integrating migration issues in the European Union's relations with third countries*, Archive of European Integration, [online] [http://aei.pitt.edu/37715/1/COM\\_\(2002\)\\_703\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/37715/1/COM_(2002)_703_final.pdf).
- Decyzja Rady z dnia 20 maja 1999 r. określająca, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawę prawną dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen, Dz. U. WE L 176, 10 VII 1999.
- Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2004 r. przewidująca stosowanie procedury określonej w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych obszarów objętych Tytułem IV części trzeciej Traktatu, Dz. U. UE L 396, 31 XII 2004.
- Decyzja ramowa Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, Dz. U. WE L 203, 1 VIII 2002.
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. U. UE L 158, 30 IV 2004.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. U. UE L 348, 24 XII 2008.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz. U. UE L 168, 30 V 2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, Dz. U. UE L 101, 15 IV 2011.
- 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. U. UE L 326, 13 XII 2005.
- Dyrektywa Rady 2003/110/UE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną, Dz. U. UE L 321, 6 XII 2003.

- Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dz. U. UE L 31, 6 II 2003.
- Dyrektywa Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich, Dz. U. WE L 149, 2 VI 2001.
- Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami, Dz. U. UE L 261, 6 VIII 2004.
- Extract from the Annual Risk Analysis 2010, Frontex, [online] [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2010.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2010.pdf).
- Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Analiza projektu stworzenia europejskiego systemu nadzorowania granic (Eurosur), COM (2008) 68 wersja ostateczna, Bruksela, 13 II 2008, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:EN:PDF>.
- Kraler A., Rogoz M., *Irregular Migration in the European Union since the Turn of the Millennium – Development, Economic Background and Discourses*, Clandestino Project, Database on Irregular Migration, Working Paper no. 10/2011, [online] [http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background\\_Information/4.7.Working\\_Papers/WP10\\_2011\\_Kraler\\_Rogoz\\_Europe\\_IrregularMigration\\_Dec11\\_fin.pdf](http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4.Background_Information/4.7.Working_Papers/WP10_2011_Kraler_Rogoz_Europe_IrregularMigration_Dec11_fin.pdf).
- Merlino M., Parkin J., *Irregular Migration in Europe: EU Policies and the Fundamental Rights Gap*, Centre for European Policy Studies, European Trade Union, 2011, [online] [http://migration.etuc.org/en/docs\\_en/1%20Irregular%20Migration%20in%20Europe\\_%20EU%20policies%20and%20the%20Fundamental%20Rights%20Gap.pdf](http://migration.etuc.org/en/docs_en/1%20Irregular%20Migration%20in%20Europe_%20EU%20policies%20and%20the%20Fundamental%20Rights%20Gap.pdf).
- Practical Measures for Reducing Irregular Migration, Country Reports*, European Migration Network, Komisja Europejska, 2010, [online] <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads>.
- Press Release 1905th Council Meeting – Environment – Brussels, 4 March 1996*, Unia Europejska, 1996, [online] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/96/45&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
- Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Dz. U. UE C 53, 3 III 2005.
- Rada Unii Europejskiej, Program Sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli*, 17024/09, JAI 896, Bruksela, 2 XII 2009, doc. 17024/09.
- Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy*, Dz. U. UE L 199, 31 VII 2007.
- Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, Parlament Europejski, 1999, [online] [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm).
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz. U. UE C 340, 10 XI 1997.
- Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz. U. UE C 2007/306/01.



*Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1977 r. w sprawie 8/77 Sagulo i inni.*

*Wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-408/03 Komisja przeciwko Belgii.*

*Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-459/99 – Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v. Belgia.*

*Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 Metock i inni.*

*Wyrok Trybunału z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie C-357/09 PPU Kadzoev.*

*Wyrok Trybunału z dnia z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-215/03 Salah Oulane przeciwko ministerstwu ds. imigracji, integracji i azylu.*

#### Literatura pomocnicza:

– monografie i opracowania:

Hayes B., *Implementing the Amsterdam Treaty: Cementing Fortress Europe*, Statewatch Bulletin 2004, vol. 14, nr 2, [online] <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=25748>.

Iglicka K., *Nielegalna imigracja w Europie. Problemy, dane, techniki oraz wcześniejsze próby stworzenia porównawczej bazy danych lub szacunkowych danych*, „Raporty i Analizy” 2008, [online] [http://csm.org.pl/fileadmin/files/csm/PUBLIKACJE/Krystyna%20Iglicka\\_NIELEGALNA%20IMIGRACJA%20W%20EUROPIE.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/csm/PUBLIKACJE/Krystyna%20Iglicka_NIELEGALNA%20IMIGRACJA%20W%20EUROPIE.pdf).

*Practical Measures for Reducing Irregular Migration. Research Study in the Framework of the European Migration Network (EMN)*, red. J. Schneider, Federalny Urząd ds. Imigracji i Uchodźców, 2002, [online] [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp41-irregular-migration-en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp41-irregular-migration-en.pdf?__blob=publicationFile).

Toms H., Thorpe K., *Practical Measures for Reducing Irregular Migration*, Komisja Europejska, 2011, [online] [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/uk\\_20120402\\_practical\\_measuresforreducingirregularmigration\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/uk_20120402_practical_measuresforreducingirregularmigration_final_en.pdf).

Valluy J., *European Policies for Morocco*, Statewatch Bulletin 2009, vol. 19, nr 1, [online] <http://www.statewatch.org/subscriber/protected/sw19n1.pdf>.

---

**Jakub LERCEL**, absolwent Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego praca magisterska, napisana pod kierownictwem prof. Janusza Węca, dotyczyła zapobiegania nielegalnej imigracji w Unii Europejskiej i związanych z tym reform traktatowych w latach 2002-2007. Zainteresowania autora koncentrują się wokół przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz problematyki rozwoju.