

Marcin Jurkowski

Regulacje prawne dotyczące statusu uchodźcy – prawo pierwotne

1. Prawo pierwotne

1.1. Jednolity Akt Europejski

Podpisany 17 lutego w Luksemburgu (z wyjątkiem Włoch, Grecji i Danii) i w Hadze 28 lutego 1986 r. JAE obowiązywał od 1 lipca 1987 r. Stanowił największą modyfikację Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską od jego podpisania w 1957 r., był dokumentem prawnym o charakterze konstytucyjnym, ponieważ przygotowywał współpracę polityczną i bezpieczeństwa europejskiego. W relacjach pomiędzy państwami ustanowił zasadę subsydiarności. Zawarty w nim polityczny konsensus miał zapobiec dalszej fragmentacji rynków Wspólnoty i w końcu doprowadzić do osiągnięcia założonych celów w Traktacie ustanawiającym EWG.

Znaczenie JAE polegało na tym, że już w art. 1 jego sygnatariusze dali wyraz swej zdecydowanej woli przekształcenia całości stosunków wzajemnych w Unię Europejską, której podstawą będą wspólnoty i wspólna polityka zagraniczna. Jednym z najważniejszych postanowień JAE było stopniowe utworzenie rynku wewnętrznego, tj. obszaru o swobodnym przepływie towarów, usług i kapitału. JAE wprowadził w miejsce jednomyślnego system głosowania w Radzie zasadę kwalifikowanej większości głosów (z wyjątkiem decyzji w dziedzinie podatków, przepływu osób oraz interesów i praw osób pracujących). Za podstawowy problem w Jednolitym Akcie Europejskim uznano problem tzw. spójności społecznej i gospodarczej we Wspólnocie¹.

Jednolity Akt Europejski uszeregował zadania Europejskiej Współpracy Politycznej w trzy zasadnicze grupy:

¹ Por. *Unia Europejska – przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 29–35.

- wspólne formułowanie i realizowanie polityki zagranicznej;
- potwierdzenie włączenia do EWP polityki bezpieczeństwa;
- umocnienie współpracy poprzez zobowiązanie państw członkowskich do działań politycznych w instytucjach międzynarodowych.

Katalog fundamentalnych praw zawartych w preambule tego aktu był oparty w szczególności na zasadach: wolności, równości i sprawiedliwości społecznej, zawartych w takich aktach, jak Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejska Karta Socjalna. Podkreślał świadomość odpowiedzialności spoczywającej na Europie, chęć tworzenia jednolitej polityki, realizowania wspólnych celów, solidarności, skuteczności działania wspólnotowego, priorytetu prawa i praw człowieka, demokracji, dążenia do stworzenia światowego pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych². Europejska Współpraca Polityczna była deklaracją państw członkowskich o dążeniu do wypracowania wspólnego stanowiska w sprawach polityki zagranicznej.

Jeśli chodzi o sprawy poddawane pod głosowanie, to zgodnie ze stwierdzeniem A. Noble'a „gdy za czymś opowiadała się kwalifikowana większość, to państwa członkowskie nie powinny wystawiać na niebezpieczeństwo swej jednorodności”³. Artykuł 30 ust. 2c stanowi, że w celu zwiększenia możliwości wspólnego działania w zakresie polityki zagranicznej, strony zapewniają stopniowy rozwój i definiowanie wspólnych celów. Ustęp 5 podkreślił spójność działań Wspólnoty Europejskiej. Był to najlepszy zapis na poczynienie starań w kierunku ujednoczenia polityki, która trwa aż po dziś dzień.

Czas, który zaczął płynąć od chwili wejścia w życie JAE (1 lipca 1987 r.) i wymieniona w nim nieruchoma data 31 grudnia 1992 r. dla całkowitej realizacji idei jednolitego rynku wewnętrznego, stał się prawdziwym wyzwaniem dla wszystkich organów wspólnotowych. Musiały one w tym czasie zmaksymalizować swoje wysiłki dla umożliwienia osiągnięcia wytyczonego celu. W szczególności należało podjąć olbrzymi wysiłek legislacyjny na rzecz całkowitej harmonizacji ustawodawstw państw-członków w celu wyeliminowania wszystkich kwestionowanych barier, utrudniających w jakimkolwiek stopniu proces integracji. Cel w postaci Jednolitego, Wewnętrznego Rynku Europejskiego został osiągnięty z dniem 1 stycznia 1993 r., kiedy runęły nieodwołalnie wszystkie przeszkody i bariery biurokratyczne i taryfowe, utrudniające wolną cyrkulację dóbr i usług pomiędzy dwunastoma państwami członkowskimi⁴.

² E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie*, Lublin 1994, s. 313–314.

³ A. Noble, *Przewodnik po Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 114.

⁴ *The European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993, Conclusions of the Presidency*, SN 180/93, No. 11/12.

Jednolity Akt Europejski jest właściwym aktem prawnym dającym początek wspólnej polityce wobec uchodźców przyszłej Unii Europejskiej. W swojej preambule wyraża decyzję państw członkowskich do podjęcia współpracy na rzecz demokracji, opartej na podstawowych prawach uznanych w konstytucji i ustawach państw członkowskich⁵. Niektórzy mówią, że był zaledwie cieniem śmiałej koncepcji projektu Unii Europejskiej, lansowanego w lutym 1984 r. przez Parlament pod wpływem wizji Altiero Spinellogo⁶. Chociaż nie zawiera bezpośrednich postanowień, odnoszących się do polityki wobec uchodźców, to jednak istniejące zapisy, dotyczące poszanowania praw człowieka, odnoszą się również do uchodźców. Ponadto, skoro w tak niedługim czasie przyjęto kolejny traktat (Traktat z Maastricht), to znaczy, że to właśnie Jednolity Akt Europejski traktował Europejską Współpracę Polityczną jako etap procesu integracji politycznej i zapowiedź jej rozwoju. Uświadomił również państwom członkowskim konieczność włączenia polityki wobec uchodźców do wspólnych działań⁷.

1.2. Traktat z Maastricht

Traktat z Maastricht⁸, który został przyjęty 7 lutego 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993 r. i powołał do istnienia Unię Europejską. Do podstawowych celów Unii zaliczył:

- wspieranie trwałego i zrównoważonego postępu gospodarczego i społecznego, a w szczególności utworzenie obszaru bez granic wewnętrznych, wzmocnienie spójności społecznej, ekonomicznej oraz utworzenie unii gospodarczej i walutowej;
- wzmocnienie ochrony praw i interesów obywateli krajów członkowskich poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii;
- rozwój bliskiej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- przestrzeganie całego *acquis communautaire* z myślą o możliwości jego rewizji.

Stworzona przez niego Unia Europejska obejmowała trzy filary: pierwszy objęty traktatami ustanawiającymi EWWiS, WE i EURATOM; drugi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa; trzeci filar sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości.

⁵ Por. *Traktat o Unii Europejskiej – komentarz*, s. 119.

⁶ J. Galster, Z. Witkowski, *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej*, Toruń 2002, s. 42.

⁷ Dowodem tego było założenie w październiku 1986 r. „Grupy migracyjnej *ad-hoc*”, która składała się z urzędników krajowych ministerstw odpowiedzialnych za kwestie migracji oraz funkcjonariuszy Komisji. Zadaniem tej grupy było uzgadnianie narodowych strategii dotyczących podań o przyznanie azylu, wydanie i wiz. Grupa ta opracowała propozycje dotyczące wprowadzenia trudnych do sfalszowania dokumentów osobistych i ulepszonej kontroli granic zewnętrznych oraz brała udział w wynegocjowaniu „Dublińskiej umowy o ustaleniu państwa odpowiedzialnego za sprawdzenie podania o azyl” (1990) i projektu „Konwencji o przekraczaniu granic zewnętrznych” (1991).

⁸ Tekst: jednolity OJ 325 C, 24.12.2002.

Część działań, takich jak rozwój polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w sprawach wewnętrznych w wymiarze sprawiedliwości, pozostawiono poza ramami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zwiększono także uprawnienia Parlamentu. Traktat zakładał jego przegląd po pięciu latach. Współpraca w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości miała obejmować:

- politykę azylową;
- zasady przekraczania granic zewnętrznych Unii przez osoby fizyczne oraz środki kontroli granic;
- politykę migracyjną oraz regulację pozwoleń na pobyt i pojęcie pracy przez obywateli państw trzecich;
- zwalczanie przestępczości międzynarodowej;
- współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych;
- współpracę policyjną;
- współpracę celną;
- wymianę informacji poprzez Europol.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. wykształciły się dwie podstawowe formy współpracy państw członkowskich UE w zakresie azylu. Pierwsza w ramach Układów z Schengen oraz druga współpraca wszystkich państw członkowskich w formie odbywających się dwa razy do roku spotkań ministrów odpowiedzialnych za sprawy w ramach tzw. Europejskiej Współpracy Politycznej⁹.

Traktat z Maastricht uregulował kwestie dotyczące polityki wizowej, azylowej i migracyjnej oraz innych spraw związanych ze swobodnym przepływem osób w działale I i II – przepisy 73i–73q. Migracja została potraktowana jako sprawa wspólnego interesu razem z międzyrządową współpracą w sprawach wewnętrznych. Nie należała ona jeszcze do wspólnej polityki europejskiej, ponieważ zaliczana była do spraw tzw. trzeciego filaru. Co prawda, włączenie tej dziedziny do trzeciego filaru miało być krokiem ku bardziej skutecznej harmonizacji prawa azylowego w Europie, jednak rozwiązania konstytucyjne stworzone dla trzeciego filaru okazały się zbyt skomplikowane i nieskuteczne, uniemożliwiając stworzenie jednolitej polityki azylowej. Przesądziło o tym wiele czynników, między innymi niejasny charakter nowych instrumentów prawnych trzeciego filaru, tzw. wspólnych stanowisk i wspólnych działań, a także konieczność uzyskania jednomyślnej decyzji Rady Unii Europejskiej dla uchwalenia jakiegokolwiek wiążącego aktu prawnego. Podstawę prawną trzeciego filaru można porównać do piaszkowca, podczas gdy pierwszego do granitu¹⁰.

⁹ M. Gondek, *Harmonizacja prawa azylowego*, „Z obcej ziemi” 2002, nr 17, s. 4–5.

¹⁰ P. Mülle-Graff, *The Legal Basis of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty*, „Commission Market Law Review” 1994, nr 31, s. 493–495; patrz szerzej: K. Hailbrouner, *Immigration*, s. 48.

Podstawą wspólnej polityki wizowej był art. 100c Traktatu. Przewidywał on wydanie przepisów określających państwa trzecie, których obywatele będą musieli posiadać wizę, aby wejść na terytorium Unii. Co więcej, ust. 2 przewidywał możliwość wprowadzenia wiz także dla obywateli innych państw, jeżeli ich sytuacja wewnętrzna zagrażałaby nagłym napływem uchodźców na terytorium Unii.

Nieco szerzej, choć nadal w postaci bardzo ogólnych sformułowań, prawa człowieka wkroczyły w sferę prawa pierwotnego. Państwa członkowskie założyły już w preambule wzmocnienie ochrony praw i interesów jednostki. W art. F Traktatu widniał zapis o tym, że Unia opiera się na zasadach: wolności, demokracji, poszanowania praw i fundamentalnych wolności człowieka oraz reguł prawnych, zasadach, które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Zapewniał poszanowanie podstawowych praw człowieka zagwarantowanych przez Konwencję Europejską oraz praw wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, mających stanowić ogólne zasady prawa wspólnotowego¹¹. Tym samym ochrona praw człowieka po raz pierwszy nabrała w prawie unijnym charakteru normy traktatowej, a przez to rangi i zasady konstytucyjnej dla Unii. Doktryna nazywa to określeniem tożsamości europejskiej. Artykuł formułuje ją przez zamianę zasad państw członkowskich w zasady unijne. Organy unijne są zobowiązane do ich przestrzegania w działaniach na wewnętrznej płaszczyźnie Unii i na zewnątrz¹². Traktat nie posiadał jednak instrumentu, który umożliwiłby egzekwowanie od państw przestrzegania tych praw. Taki mechanizm został wprowadzony dopiero w art. 7 Traktatu Amsterdamskiego, a zaostrzony w Traktacie Nicejskim.

Ponadto Traktat z Maastricht rozszerzył zasadę swobodnego przepływu osób na wszystkich obywateli Europy i wyraził ją w art. 7a oraz stworzył nowe regulacje prawne dotyczące tylko obywateli Unii w art. 8a¹³. Zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych Unii było jednym z głównych przedmiotów, który nie został wprowadzony, tak jak planowano od 1 stycznia 1993 r., tzn. równocześnie ze stworzeniem jednolitego rynku. Ten cel został osiągnięty dopiero w Traktacie Amsterdamskim. Porozumienie rządowe z 1998 r. dało możliwość stworzenia SIS, do którego przystąpiło trzynaście państw.

Traktat z Maastricht był szczególnie krytykowany za przeszkodę w zniesieniu granic wewnętrznych, wynikającą z niejasnego rozróżnienia pomiędzy legislacją wspól-

¹¹ Ten pogląd został zawarty w wyroku z 12 listopada 1969 r. w sprawie nr 29/69 *Stauder v. Miasto Ulm* oraz w sprawie nr 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft GmbH u Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*

¹² Patrz: S. Hambura, M. Muszyński, op.cit., s. 96–97.

¹³ O dyskusji na temat czy prawa wynikające z obywatelstwa UE są prawami człowieka zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 443–444.

notową i współpracą międzyrządową¹⁴. Nie było porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi, co do podziału obywateli państw trzecich na kategorie „pozytywne” i „negatywne” lub na tych, w stosunku do których powinien zostać zniesiony obowiązek wizowy. Ponadto podejmowanie decyzji w ramach trzeciego filaru nie przyniosło ustalenia minimalnych standardów regulujących wszystkie wspólne interesy na postawie art. K.1, który przewidywał międzyrządową współpracę z poszanowaniem polityki azylowej, zasad przekraczania i dokonywania kontroli, polityki migracyjnej i polityki odnoszącej się do obywateli państw trzecich.

Tylko niektóre sprawy stały się przedmiotem wspólnych stanowisk, współdziałania lub konwencji międzynarodowych. Dodatkowo, nowe instrumenty przyjęte w ramach trzeciego filaru były źródłem prawa międzynarodowego, a nie wspólnotowego, w związku z czym nie miały bezpośredniego wpływu ani na prawo wewnętrzne w poszczególnych państwach, ani nie stanowiły precedensu na tle prawa narodowego. Najważniejsze były niewątpliwie dwie konwencje, których zadaniem miało być uproszczenie procedur ekstradycyjnych pomiędzy państwami członkowskimi.

W czasie obowiązywania Traktatu z Maastricht nie istniały szczególne przepisy dotyczące praw człowieka czy upoważniające Wspólnoty do zawierania przez nie umów międzynarodowych w tej dziedzinie. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że wbrew pozorom, takich upoważnień nie można wyprowadzać z art. 308 TWE, a w szczególności nie może on służyć jako podstawa do poszerzania zakresu uprawnień poza ramy ogólnie wyznaczone przez Traktat¹⁵.

1.3. Traktat Amsterdamski

Regulacje traktatowe dotyczące azylu w Unii Europejskiej miały służyć i służyć realizacji ważnego celu, jakim jest stopniowe przekształcanie Unii Europejskiej w obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Są one zawarte w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej w wersji z Amsterdamu, który wszedł w życie 1 maja 1999 roku. Do preambuły Traktatu o UE zostało dodane sformułowanie potwierdzające przywiązanie państw członkowskich do podstawowych praw określonych w Europejskiej Karcie Socjalnej i we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r.

Traktat Amsterdamski umieścił wszystkie przepisy odnoszące się do spraw azylowych w osobnym dziale IV zatytułowanym, tak samo jak w Traktacie z Maastricht,

¹⁴ S. Magiera, *Essays in honour of Klaus Stern*, LAN, Gemeinschaftsrecht der Drittstaatsangehörigen 1998, s. 339.

¹⁵ Znaczenie poszanowania praw człowieka zostało również poświadczono w licznych aktach organów wspólnotowych oraz państw członkowskich. Potwierdza to również orzecznictwo Trybunału, z którego niezmiennie od lat wynika, że „prawa fundamentalne stanowią integralną część zasad ogólnych prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał”. Cyt. za: S. Parzymies, *Unia Europejska a Europa...*, s. 179.

„Polityka wizowa, azylowa i migracyjna oraz inne dotyczące swobodnego przepływu osób”. Obejmuje artykuły od 61 do 69¹⁶. Mamy tu do czynienia z przeniesieniem zakresu tego obszaru z filaru trzeciego (z poziomu współpracy międzynarodowej) do pierwszego filaru (na poziom współpracy wspólnotowej). Tych samych kwestii dotyczą także protokoły dołączone do Traktatu Amsterdamskiego oraz innych traktatów wspólnotowych.

Pierwszy z nich zwalnia Irlandię i Wielką Brytanię ze stosowania unijnych przepisów w sprawie kontroli granicznych i zezwala im na działania według odrębnych przepisów¹⁷. Dwa kolejne protokoły umożliwiają Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz Danii zachowanie specjalnych uregulowań w dziedzinach objętych tytułem IV. Traktatu o WE. Wreszcie piąty protokół dotyczy wniosków azylowych przesyłanych sobie wzajemnie przez państwa członkowskie¹⁸.

Polityka azylowa przez długi czas pozostawała w kompetencji państw członkowskich, które – wykorzystując procedury państwowe – starały się wszelkimi sposobami ograniczyć nielegalny napływ ludności z państw trzecich. Sytuacja jeszcze bardziej skomplikowała się w momencie ustanowienia rynku wewnętrznego i związanych z nim podstawowych swobód wspólnotowych (art. 14 TWE), które stopniowo znosiły ograniczenia w przepływie osób i kontrolę przekraczania granic między poszczególnymi państwami członkowskimi. Niektóre z państw członkowskich podjęły próbę harmonizacji zasad przekraczania granic i prawa pobytu dla obywateli z państw trzecich. Dowodem tego były dwa układy: układ zawarty w Dublinie 14 czerwca 1990 r. oraz układ z Schengen z 19 czerwca 1990 r.

Z pięciu protokołów dotyczących problematyki tytułu IV, najważniejszy jest protokół włączający dorobek Schengen do *acquis* Unii Europejskiej. Składa się on z preambuły, ośmiu artykułów i aneksu zawierającego postanowienia z Schengen. W preambule przypomina się, że porozumienia w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach zostały podpisane przez niektóre państwa członkowskie w Schengen w latach 1985 i 1990. Przypomina, że porozumienia z Schengen mogą być stosowane pod warunkiem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej. Zwraca się też uwagę, że Irlandia i Wielka Brytania nie podpisały tych porozumień podkreślając, że w każdej chwili mogą to uczynić.

¹⁶ *Dokumenty Europejskie t. III: Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego*, red. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999, s. 141–148.

¹⁷ Por. S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–1999*, Warszawa 1999, s. 212–213.

¹⁸ *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam, Textes comparés*, „La Documentation Française” 1998, s. 255–261. Cyt. za: S. Parzymies, *Polityka azylowa i imigracyjna w uchwałach Rady Europejskiej w Sewilli*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 29.

Realizacja porozumień z Schengen zakłada przyjęcie wielu środków o charakterze policyjnym, administracyjnym i sądowniczym, gwarantujących bezpieczeństwo wewnętrzne państw uczestniczących, w tym między innymi koordynację polityki wizowej, azylowej i ekstradycyjnej wobec obywateli państw trzecich.

Artykuł 61 stanowi, że Rada w przeciągu pięciu lat od wejścia Traktatu w życie przyjmie środki mające na celu zapewnienie swobodnego przepływu osób zgodnie z art. 14 TWE. Stanowi ponadto podstawę prawną pozwalającą na ujednoczenie polityki azylowej. Jeżeli Rada nie wywiązałaby się z nałożonego na nią zadania, to możliwe będzie wniesienie skargi do Trybunału na podstawie art. 232 TWE o naruszenie Traktatu poprzez niewydanie określonych decyzji. Dla osiągnięcia celów określonych w art. 61 włączono automatycznie postanowienia Porozumienia z Schengen do *acquis communautaire*. Zasady Schengen są wiążące dla wszystkich państw członkowskich, które podpisały Układ.

Istotną rzeczą jest to, że wspólne środki przyjęte w stosunku do przekraczania granic zewnętrznych nie będą mieć wpływu na prawo państw do zawarcia indywidualnych porozumień z państwami trzecimi w tych sprawach. Jednak Wielka Brytania i Irlandia zastrzegły sobie *opt out* jako generalną zasadę, czyli w dalszym ciągu zachowują prawo kontrolowania wszystkich podróżnych przybywających na ich terytorium.

Artykuł 100c Traktatu z Maastricht stał się art. 62 regulującym kontrolę graniczną i kwestie wizowe. W pkt. 1 tworzy koncepcję jednolitego rynku w odniesieniu do obywateli Unii oraz osób pochodzących z państw trzecich. Wyraźnie mówi się o wyeliminowaniu jakiegokolwiek kontroli osób, zarówno obywateli Unii, jak i państw trzecich, podczas przekraczania granic wewnętrznych. Punkty 2 i 3 dotyczą polityki wizowej¹⁹ oraz zasad poruszania się i przebywania na terytorium Unii Europejskiej do 3 miesięcy i dłużej.

Pomimo braku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, co do nowego art. 62, nie wydaje się, żeby posiadał on walor bezpośredniej skuteczności. Po pierwsze, nie nadaje on w sposób jasny praw jednostkom. Po drugie, w powiązaniu z 5-letnim okresem na wydanie środków przez Radę, trudno jest mówić o bezwarunkowości tego przepisu²⁰. O ile początkowy brak zainteresowania Wspólnot prawami człowieka może być wytłumaczony, o tyle trudno usprawiedliwiać brak odpowiedniego zabezpieczenia tych praw w kolejnych traktatach²¹.

Artykuł 63 Traktatu jest przepisem szczególnym wobec art. 61. Zawiera on ramowy plan na okres przejściowy pięciu lat. Środki, jakie mają zostać przyjęte, dotyczą:

¹⁹ Ustanowiono jednolite procedury wydawania wiz, jednolity formularz.

²⁰ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Makowski, *Traktat o UE – Traktat ustanawiający wspólnotę Europejską*, Warszawa 2002, s. 225–226.

²¹ P. Gallagher, *The Treaty of Amsterdam and fundamental rights*, IJEL 1998, vol. 7, s. 21.

- kryteriów określenia, które z państw jest odpowiedzialne za rozpoznanie wniosku²² (1a);
- minimalnych standardów odnośnie przyjęcia osób ubiegających się o azyl²³ (1b);
- minimalnych standardów odnośnie uznania obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca za uchodźcę²⁴ (1c);
- minimalnych standardów odnośnie procedury przyznania lub cofnięcia statusu²⁵ (1d);
- minimalnych standardów odnośnie ochrony czasowej²⁶ (2a);
- „promowania zasady dzielenia odpowiedzialności pomiędzy państwami” (2b);
- warunków przyznania wizy długoterminowej, pozwolenia na pobyt²⁷ oraz na osiedlenie się razem z rodziną (3a);
- nielegalnych migracji i osiedleń, włączając w to deportację²⁸ (3b);
- prawa i warunków, dzięki którym obywatele państw trzecich legalnie przebywający na terenie jednego z państw członkowskich mogą osiedlać się w innym państwie²⁹ (3c). Trzy z wyżej wymienionych (2a, 3a i 3c) mogą wejść w życie później niż po pięciu latach.

Jeśli chodzi o środki dotyczące uchodźców i osób wysiedlonych, to mają one dotyczyć przede wszystkim minimalnych standardów w zakresie przyznawania tymczasowej ochrony wysiedlonym z państw trzecich osobom, które nie mogą powrócić do państwa pochodzenia oraz osobom, które z innych powodów potrzebują ochrony.

²² Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJL 50, 25.02.2003.

²³ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJL 31, 06.02.2003.

²⁴ Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas COM/1200110577 final – CNS 2001/0232, OJ 51CE, 26.02.2002.

²⁵ Council Directive 2005/85/EC on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJL 326, 13/12/2005.

²⁶ Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof COM 12000/0303 final – CNS 2000/0127, OJ 311 CE, 31.10.2000.

²⁷ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member State in receiving such persons and bearing the consequences thereof OJL 212, 07.08.2001.

²⁸ 2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, OJL 328, 05.12.2002.

²⁹ Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States COM/200110181 final – CNS 2001/0091, OJ 213 C, 31.7.2001.

Ponadto, Rada UE powinna zastanowić się, jak zapewnić równowagę pomiędzy działaniami podjętymi przez państwa członkowskie w związku z przyjęciem uchodźców, osób wysiedlonych oraz ponoszonymi przez nie konsekwencjami związanymi z ich przyjęciem.

Wiele wątpliwości wywołało sformułowanie użyte w art. 63 „inne podobne traktaty”. Co ma oznaczać „podobne”? Czy chodzi tu o traktaty międzynarodowe, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie? Należy przypuszczać, że chodziło tu tylko o pewne traktaty w rozumieniu prawa międzynarodowego, tj. art. 7, 13 czy 17 Międzynarodowej Konwencji o Prawach Cywilnych i Politycznych czy art. 3 Konwencji zakazującej stosowania tortur.

W ust. 4 art. 63 zmieniono dotychczasowe sformułowanie „prawo do pobytu i pracy”, zawężając je tylko do prawa do pobytu. Powstaje od razu pytanie, jak obywatele państw trzecich mają utrzymać się sami bez prawa do pracy. Przecież takie rozwiązanie, jak można było przypuszczać, nie uchroniło Unii od zmniejszenia napływu liczby uchodźców, wręcz przeciwnie, wywołało reakcję odwrotną, powodując zwiększenie ich napływu.

Na mocy art. 63 wprowadzono niewiążący zapis o ustanowieniu konsultacji pomiędzy Unią a UNHCR oraz innymi organizacjami międzynarodowymi w sprawach związanych z polityką azylową. W tym momencie powstało kolejne pytanie, czy „inne organizacje międzynarodowe” to tylko organizacje rządowe, czy też pozarządowe.

Dwa następne artykuły dotyczą środków podejmowanych w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, mających charakter transgraniczny, oraz współpracy w sprawach dotyczących polityki wizowej, azylowej, migracyjnej oraz innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób. Zgodnie z art. 67 ust. 1 przewidziano pięcioletni okres przejściowy na dostosowanie przepisów prawa wewnętrznego poszczególnych państw do przepisów Traktatu i zgłaszanie propozycji Radzie Europejskiej. Postanowiono jednak, że te kwestie będą nadal głosowane w trybie jednomyślnym.

Można powiedzieć, że w okresie przejściowym Traktat nie wprowadził większych zmian co do uprawnień organów unijnych w zakresie kwestii związanych z polityką azylową. Po upływie tego okresu zgodnie z art. 67 ust. 2, Komisja Europejska otrzyma wyłączone prawo inicjatywy w sprawach azylowych. Będzie to znacząca zmiana, ponieważ od tej chwili Komisja będzie rozpatrywała wszelkie propozycje zgłaszane przez państwa członkowskie w sprawie przedłożenia wniosku Radzie. Rada nadal będzie podejmowała decyzje jednomyślne. Wyjątek stanowi polityka wizowa, ponieważ tutaj sprawy są głosowane w trybie większości kwalifikowanej. Po pięciu latach ma być wprowadzona procedura współdecydowania z Parlamentem. Polityka wizowa została bardziej uwspólnotowienia niż inne kwestie należące do tego działu. Wprowadzono nowy instrument, jakim jest decyzja ramowa. *De facto* istniała ona jeszcze

w Traktacie z Maastricht (art. K. 6), ale miała charakter fakultatywny. Była stworzona głównie z myślą o trzecim filarze. Decyzja ramowa polega na tym, że określa ona tylko cel, jaki ma być osiągnięty, pozostawiając metody i formy jego wprowadzenia każdemu państwu członkowskiemu.

Ważną rzeczą było wprowadzenie w art. 13 Traktatu zasady niedyskryminacji, polegającej na zwalczaniu wszelkich form i przejawów dyskryminacji związanych z rasą, pochodzeniem bądź wyznaniem. Był i jest to na pewno przełom oraz pierwszy krok postawiony w kierunku ochrony praw człowieka. Co prawda nie wspomina nic o zapobieganiu takim formom dyskryminacji, lub milczy na temat dyskryminacji ze względu na płeć, to jednak można potraktować ten zapis jako zwycięstwo dla organizacji, które od lat walczyły o taki przepis prawny. Również art. 29 Traktatu dotyczy zwalczania i tym razem też zapobiegania zjawiskom rasizmu i ksenofobii. Nowością był zapis wprowadzony przez art. 286 Traktatu Amsterdamskiego o ochronie danych osobowych od 1 stycznia 1999 r. Wcześniej czyniła to dyrektywa z 1995 r.

ECRE (*European Council Refugees and Exiles* – Rada Europejska ds. Uchodźców i Wygnańców³⁰) zwrócił uwagę państwom członkowskim, że w obliczu zaistniałych okoliczności powinny oddzielnie negocjować każdy instrument wspólnej polityki. Ponadto tworzenie wspólnej polityki azylowej powinno się zacząć od przyjęcia definicji uchodźcy takiej, jaką podaje konwencja genewska i ustalenia podstawy prawnej przyznawania statusu uchodźcy. Dopiero po przyjęciu tych fundamentalnych elementów prawa materialnego i azylowego można mówić o wypracowaniu wspólnej praktyki, w takich sprawach, jak zasady wspólnej ochrony czasowej w sytuacji masowego napływu czy ustalanie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku lub stworzenie europejskich mechanizmów dzielenia odpowiedzialności między państwami.

Włączenie polityki migracyjnej w ramy stosunków Unii z państwami trzecimi jest jednym ze sposobów walki z nielegalną migracją do Unii. Chodzi tu o sięgnięcie do rzeczywistych i głębokich przyczyn nielegalnej migracji, których usunięcie w porozumieniu z państwami pochodzenia może tą migrację ograniczyć³¹.

Z problemem azylu i migracji państwa członkowskie zmagają się od początku integracji. Różnice w podejściu do tej kwestii poszczególnych państw wynikają z różnego stopnia jej dolegliwości dla nich. Z tego powodu bardzo długo państwa „pięt-

³⁰ Ibidem.

³¹ Rada Europejska uważa, że można tego dokonać przez intensyfikację współpracy gospodarczej z tymi krajami, rozwój wymiany handlowej z nimi, pomoc w ich rozwoju oraz zapobieganie konfliktom, w które mogą być one uwikłane. Dlatego też Rada Europejska sformułowała żądanie, aby w przyszłości każde porozumienie o współpracy, o stowarzyszeniu lub równorzędne, które Unia zawrze z jakimkolwiek państwem, zawierało klauzulę o wspólnym zarządzaniu ruchami migracyjnymi i o readmisji przy-padku nielegalnej migracji. Patrz szerzej: S. Parzymies, *Polityka azylowa i imigracja W uchwałach Rady Europejskiej w Sewilli*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 38–39.

nastki” miały problem ze znalezieniem wspólnego mianownika, przede wszystkim w odniesieniu do zakresu i metod zwalczania nielegalnej migracji.

Na dobrą sprawę problem azylu, uchodźców i migracji stał się przedmiotem debaty na szczeblu unijnym dopiero na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r. Podjęte tam decyzje tylko w niewielkim stopniu wpłynęły na przyspieszenie legislacji unijnej w tym zakresie. Zamach terrorystyczny z 11 września 2001 r., dziesiątki ofiar spośród osób nielegalnie próbujących przekroczyć granice państw członkowskich Unii, zwłaszcza Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, spowodował, że próby ujednoczenia polityki azylowej i migracyjnej państw członkowskich zakończyły się powodzeniem.

Przeniesienie niektórych zagadnień z filaru trzeciego do pierwszego nie było zabiegiem czysto technicznym, lecz miało znaczenie praktyczne, zwłaszcza w zakresie procedur podejmowania decyzji oraz możliwość egzekwowania ustanowionego prawa. Państwa członkowskie doszły do wniosku, że zadania określone w Tytule VI zostaną lepiej wykonane przez instytucje działające na zasadzie supranarodowej niż na bazie współpracy międzypaństwowej³².

1.4. Traktat Nicejski

Jeszcze przed wejściem w życie zmian zawartych w Traktacie Amsterdamskim stało się jasne, że reformy pozostają w tyle za potrzebami i kierunkami ewolucji Unii³³. Traktat Nicejski został podpisany 26 lutego 2001 r., a wszedł w życie 1 lutego 2003 r. Pierwszą i najważniejszą zmianą, jaką wprowadził Traktat³⁴, jest zmiana trybu głosowania z jednomyślnego, a właściwie poszerzenie spraw, których będzie dotyczyć zmiana, na tryb kwalifikowanej większości głosów. Dotyczy to:

- środków ułatwiających swobodny przepływ obywateli Unii;
- współpracy w sprawach cywilnych;
- polityki wizowej azylowej i migracyjnej.

Z tym że wobec tej ostatniej system kwalifikowanej większości głosów został wstrzymany do 2004 r. i ma zastosowanie tylko do części spraw. Nie będzie dotyczył takich kwestii, jak: dzielenie odpowiedzialności czy warunków przekroczenia granic i pobytu na terytorium Unii przez obywateli państw trzecich. Unia uczyniła postęp, zwiększając pole współdecydowania. Odnosi się jednak wrażenie, że uczyniła to pod silną presją różnych organizacji, np. ECRE.

³² *Traktat o Unii Europejskiej – komentarz*, s. 347.

³³ *Presidency Conclusions*, Stockholm European Council Meeting, 23 and 24 March 2001, SN 100/01.

³⁴ Tekst Traktatu Nicejskiego opublikowany został w OJ 80 C, 10.03.2001.

Z deklaracji wynika ponadto, że Rada UE podejmie starania, mające na celu umożliwienie stosowania od 1 maja 2004 r., lub wcześniej, procedury podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w odniesieniu do innych dziedzin objętych tytułem IV lub ich części³⁵. Jednomyślność podejmowania decyzji w Unii przy udziale prawie trzydziestu państw członkowskich spowalniałaby lub nawet blokowałaby podjęcie jakiegokolwiek decyzji w tym zakresie. Jak widać, takie rozwiązanie było konsekwencją podjętej wcześniej decyzji o rozszerzeniu Unii, ponieważ na tak ogromnym obszarze bez granic wewnętrznych państwa członkowskie nie zdołałyby dłużej same kontrolować napływu uchodźców z państw trzecich na szczeblu państwowym.

Zgodnie z art. 7 Traktatu Amsterdamskiego Rada Europejska może stwierdzić istnienie poważnego i trwałego złamania podstawowych praw. Traktat Nicejski uzupełnił tę procedurę o nowy środek zapobiegawczy³⁶. Polega on na tym, że na podstawie propozycji 1/3 państw członkowskich, Parlamentu lub Komisji, Rada działając większością 4/5 swoich członków, może stwierdzić po otrzymaniu zgody Parlamentu, że istnieje jawne niebezpieczeństwo ze strony państwa członkowskiego, że może ono poważnie naruszyć fundamentalne prawa.

Pierwszym posunięciem Rady jest skierowanie wówczas do takiego państwa odpowiednie zalecenia. Jedynym właściwym organem do rozstrzygania sporów, dotyczących procedur wynikłych ze stosowania art. 7, jest Trybunał Sprawiedliwości. Nie jest on natomiast kompetentny do wydawania uzasadnień lub rozstrzyganiu o słuszności decyzji podjętej na podstawie tego przepisu.

Do Traktatu Nicejskiego został włączony Traktat o Ochronie Socjalnej na podstawie art. 144³⁷. Do art. 13 i 67 dodano sformułowania, że w przypadku naruszenia tych przepisów Rada ma podjąć odpowiednie działania na podstawie art. 251 Traktatu. W Traktacie Nicejskim dodano do art. 67 nowy ustęp, który jednocześnie stanowi wyjątek od ust. 1. Ustalono, że Rada podejmie określone w tym względzie środki według procedury zawartej w art. 251³⁸. Tryb ten dotyczy dwóch grup działań. Pierwsza związana jest z podejmowaniem środków w zakresie azylu oraz środków dotyczących minimalnych standardów udzielania pomocy osobom wysiedlonym z państw trzecich. Chodzi tu wyłącznie o osoby, które nie mogą powrócić do państwa pochodzenia oraz tym, które z innych przyczyn potrzebują ochrony międzynarodowej. Jednakże podjęcie po-

³⁵ *Traktat z Nicei, Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 101, 159 i 163. Cyt. za: S. Parzymies, *Polityka azylowa...*, s. 31 oraz A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, [w:] *Traktat Nicejski*, red. A. Podraża, Lublin 2001, s. 194–198.

³⁶ Ł. Szymczyk, *Analiza postanowień instytucjonalnych Traktatu Nicejskiego (II)*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2001, nr 3.

³⁷ <<http://www.europa.eu.int/news>>

³⁸ *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólną Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne*, Bruksela, 14.02.2001 (tłumaczenie MSZ, Warszawa, 15.02.2001).

wyższych środków jest możliwe tylko wtedy, gdy Rada – stanowiąc zgodnie z postanowieniami ust. 3 – przyjęła uprzednio akty prawa wspólnotowego w zakresie wspólnych reguł rządzących wskazanymi zagadnieniami. Druga grupa działań dotyczy podejmowania środków w zakresie współpracy sądowej, w sprawach cywilnych, mających charakter transgraniczny, podejmowanych w stopniu, w jakim jest to konieczne do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z tej grupy Traktat Nicejski wyłączył jednak aspekty odnoszące się do prawa rodzinnego.

Deklaracja w sprawie art. 67 zobowiązuje Radę do podjęcia decyzji o stosowaniu procedury przewidzianej w art. 251 niniejszego Traktatu w stosunku do podejmowania kolejnych grup środków, począwszy od 1 maja 2004 r. Jedna z grup obejmuje środki określające warunki, na jakich obywatelom państw trzecich przysługuje prawo do swobodnego przemieszczania się po terytoriach państw członkowskich przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Kolejna grupa zawiera środki dotyczące polityki migracyjnej w dziedzinie nielegalnej migracji i nielegalnego pobytu, włącznie z repatriacją osób przebywających nielegalnie. Ponadto deklaracje zobowiązują Radę do podejmowania decyzji o stosowaniu trybu z art. 251, począwszy od daty osiągnięcia porozumienia w sprawie zakresu środków dotyczących przekraczania przez osoby granic zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej³⁹.

W końcu deklaracja w sposób ogólny zobowiązuje Radę do podjęcia starań w celu umożliwienia stosowania trybu z art. 251, począwszy od 1 maja 2004 r. lub, jeśli jest to możliwe, Rada powinna stosować wspomniany tryb szybciej w stosunku do innych obszarów objętych tytułem IV lub przynajmniej do niektórych jego części. Generalną intencją ustaleń Traktatu z Nicei jest więc objęcie procedurą z art. 251 możliwie jak największej liczby spraw związanych ze swobodnym przepływem osób.

Patrząc na ewolucję polityki azylowej Unii Europejskiej stwierdzamy, że została ona stworzona w momencie kryzysu gospodarczego. Miała na celu ograniczenie liczby uchodźców, wprowadzała pewne restrykcje. Pierwszy zapis pojawił się w Jednolitym Akcie Europejskim, powołując się na zasady poszanowania praw człowieka. Precyzyjniejsze założenia polityki azylowej i migracyjnej oraz przepisy prawne występują dopiero w Traktacie z Maastricht.

Jak wynika z powyżej przedstawionych faktów, istniejąca polityka Unii wobec uchodźców jest reakcją wymuszoną zmianą sytuacji politycznej, która z kolei była powodowana ciągłym i wcale niemalejącym napływem uchodźców. Natomiast istniejące regulacje prawne okazały się niewystarczające do uporania się z zaistniałym problemem i jego rozwiązania.

³⁹ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Makowski, *Traktat o UE...*, s. 233. Por. A. Capik, B. Kuźniar, *Traktat Nicejski – komentarz*, Warszawa 2002, s. 34–40.

Traktat Amsterdamski wprowadził jeszcze większe zaostrzenia⁴⁰, kładąc nacisk na obywateli unijnych i ograniczając prawa uchodźców do minimum. Dowodem na to są przepisy dyrektywy i ich stosowanie. Po pierwsze, to sam Traktat Amsterdamski zakładał wypracowanie określonych standardów, które zostały nazwane minimalnymi. Miało to oznaczać, że każde państwo może zapewnić dużo lepszą ochronę. W praktyce wygląda to jednak inaczej. Niestety, z reguły minimalne standardy stały się tym wszystkim, na co uchodźcy mogą liczyć. Niepokojącym zjawiskiem współczesnego życia społecznego jest zjawisko marginalizacji, które dotyczy również uchodźców. Marginalizacja dokonuje się na płaszczyźnie negacji praw. Zepchnięcie uchodźców na margines życia społecznego może dokonywać się z jednej strony poprzez sam fakt zderzenia z nową rzeczywistością, której efektem jest utrata tożsamości etnicznej, z drugiej zaś strony, poprzez źle pojętą harmonizację prawa⁴¹.

Pierwsze kroki w tej kwestii były skierowane na ograniczenie napływu uchodźców i polepszenie sytuacji gospodarczej wspólnoty. Od samego początku Unia kładła nacisk na wytworzenie wspólnej polityki gospodarczej. Wiele posunięć było wynikiem nagłych zmian politycznych i gospodarczych, jakie miały wcześniej miejsce.

Traktat Nicejski, tak jak Traktat Amsterdamski, nie zawiera autonomicznych postanowień⁴², lecz jedynie modyfikuje określone artykuły Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatów Ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Najważniejsze zmiany wprowadzone do Traktatu o Unii Europejskiej dotyczą: stworzenie Eurojust oraz procedury zawieszania określonych praw dla państw członkowskich w razie poważnego i trwałego naruszenia przez to państwo podstawowych zasad Unii, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Natomiast w zakresie polityki wobec uchodźców Traktat uszczegółowił zasadę wzmocnionej współpracy i warunki jej stosowania. Należy jednak pokreślić, że Traktat zastrzega, że wzmocniona współpraca ma być rozwiązaniem wyjątkowym. Traktat Nicejski doprecyzowuje, że może być ona stosowana wówczas, gdy Rada stwierdzi, że jej cele nie będą mogły być osiągnięte w rozsądnym czasie poprzez zastosowanie odpowiednich przepisów⁴³.

W Traktacie poświęcono wiele uwagi podstawowym prawom człowieka, wprowadzając nowe sformułowanie w art. 6, że Unia opiera się na zasadach praworządności. Mowa jest także o przestrzeganiu przez Unię podstawowych praw zagwarantowanych

⁴⁰ L. Jesień, *Po Amsterdamie, przed rozszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa 1998.

⁴¹ Por. H. Skorowski, *Problem marginalizacji migrantów i uchodźców*, „Roczniki Naukowe Caritas”, 1999, Rok III, s. 82.

⁴² Por. *Provisional text approved by Intergovernmental Conference on institutional reform, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States*, SN 533/00, Brussels, 12.12.2000.

⁴³ Patrz art. 43 Traktatu o Unii Europejskiej. (Dz.U. z 30 kwietnia 2004, nr 90, poz. 864/30).

przez Konwencje Europejską⁴⁴. W powyższym kontekście wprowadzono możliwość zawieszenia przez Unię Europejską niektórych praw państw członkowskich, które naruszają w istotny i trwały sposób podstawowe prawa (art. 7).

Zapis art. 6 ust. 2 Traktatu Nicejskiego jest kolejnym krokiem na drodze szerszej integracji problematyki praw człowieka (w tym praw uchodźców) w porządku prawnym Unii Europejskiej. Od początku swego istnienia Wspólnoty były organizacjami funkcjonalnymi zajmującymi się przede wszystkim zagadnieniami gospodarczymi. Nie przewidywały ochrony praw człowieka jako odrębnej swej aktywności. Wobec podpisania w 1950 r. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz stworzenia przez państwa członkowskie własnych katalogów praw człowieka zawartych w konstytucjach, osobny zapis w prawie wspólnotowym uznano za zbyteczny⁴⁵. Prawdopodobnie twórcy traktatów założycielskich nie przypuszczali, że Wspólnoty nabiorą aż takiego tempa rozwoju i obejmą tyle dziedzin współpracy. Temat praw człowieka był zupełnie obcy Wspólnotom.

W celu zapewnienia pełnej swobody przepływu osób w ramach Unii Europejskiej oraz stworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poddano zasadom wspólnotowej procedury decyzyjnej⁴⁶ politykę wizową, azylową, migracyjną oraz współpracę sądową w sprawach cywilnych. Prawa człowieka stanowią również jeden z celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴⁷.

⁴⁴ W Tytule VI Europejska Konwencja Praw Człowieka stanowi wyznacznik prawidłowości działań państw członkowskich w ramach współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

⁴⁵ Zob. F. Emmert, *Europarecht*, Monachium 1996, s. 257.

⁴⁶ *Traktat o Unii Europejskiej – komentarz*, s. 121.

⁴⁷ Art. 11 TUE, uprzednio J.1.2. (wersja z Maastricht) a następnie J.1.1. (wersja Traktatu Amsterdamskiego).