

Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej

Izabela Wróbel



Oficyna
a Wolters Kluwer business

monografie

Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej

Izabela Wróbel

Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej

Izabela Wróbel



Oficyna

a Wolters Kluwer business

monografie

Stan prawny na 1 czerwca 2007 r.

Redakcja:
Joanna Fitt

Wydawca:
Adam Choiński

Skład, łamanie:
Karol Kondek; Faktoria Wyrazu Sp. z o.o.

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007

ISBN 978-83-7526-212-4

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00

Redakcja Książek
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Druk i oprawa: Drukarnia Diecezjalna w Sandomierzu, ul. Żeromskiego 4, 27-600 Sandomierz

Mamie

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1	
Geneza i rozwój wspólnotowych polityk dotyczących obywateli państw trzecich	15
1.1. Narodziny współpracy państw członkowskich Wspólnot Europejskich w sprawach wizowych, azylowych i imigracyjnych.....	17
1.2. Rozwój wspólnotowych polityk wizowej, azylowej i imigracyjnej.....	31
1.3. Przyszłość wspólnotowych polityk dotyczących obywateli państw trzecich	59
Rozdział 2	
Dopuszczanie i pobyt krótkoterminowy obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej	84
2.1. Dopuszczanie na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej	94
2.2. Dokumenty uprawniające do wjazdu i pobytu krótkoterminowego na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej.....	106
2.3. Status obywatela państwa trzeciego podczas pobytu krótkoterminowego na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej	122
Rozdział 3	
Status obywatela państwa trzeciego ubiegającego się o azyl w państwie członkowskim Unii Europejskiej	129
3.1. Państwo rozpatrujące wnioski o azyl w Unii Europejskiej.....	141
3.2. Minimalne standardy wspólnotowe określające status osoby ubiegającej się o azyl w Unii Europejskiej	157

Rozdział 4

Status uchodźcy i osoby korzystającej z innych form ochrony w państwie członkowskim Unii Europejskiej 197

- 4.1. Status uchodźcy i osoby kwalifikującej się do ochrony subsydiarnej 215
- 4.2. Status osoby objętej ochroną tymczasową 230

Rozdział 5

Status imigranta w państwie członkowskim Unii Europejskiej 242

- 5.1. Status rezydenta długoterminowego 251
- 5.2. Status studenta, ucznia, osoby poszerzającej kwalifikacje zawodowe i wolontariusza 263
- 5.3. Status osoby prowadzącej badania naukowe 268
- 5.4. Status członka rodziny obywatela Unii Europejskiej 272
- 5.5. Status członka rodziny obywatela państwa trzeciego 282

Zakończenie 289

Literatura 295

Komentarze 295

Monografie i inne opracowania 295

Artykuły w pracach zbiorowych 305

Artykuły w gazetach i czasopismach 314

Wstęp

Jednym z najtrudniejszych i budzących największe emocje tematów debat prowadzonych w państwach członkowskich i na forum instytucji Unii Europejskiej w pierwszych latach XXI wieku stała się sytuacja obywateli państw trzecich, w szczególności imigrantów ekonomicznych. W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy miejsce długo pozostających na pierwszym planie spraw azylowych zajęły imigracja zarobkowa oraz integracja przybyszów ze społeczeństwami przyjmującymi. Mimo że wiele zagadnień azylowych prawodawca wspólnotowy już uregulował, droga do osiągnięcia celów procesu integracji europejskiej w tym zakresie jest jeszcze długa. Cele te, służące stworzeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, są jednak jasne i znalazły odzwierciedlenie w przyjętych aktach prawa wspólnotowego. Nie można natomiast tego stwierdzenia odnieść do kwestii związanych z imigracją legalną. Walka z nielegalnymi imigrantami od dawna jednoczyła państwa członkowskie, lecz określenie wspólnych celów i środków ich realizacji w zakresie warunków przyjmowania i statusu obywateli państw trzecich pragnących legalnie pracować na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej jest nadal postrzegane jako zadanie niezmiernie trudne, co pokazała wznowiona z początkiem 2005 r. debata na ten temat. Na jej rozstrzygnięcie w postaci przyjętego aktu prawa wspólnotowego przyjdzie jeszcze zapewne długo poczekać. Prawodawca wspólnotowy ma już jednak pierwsze osiągnięcia pozwalające mówić o istnieniu wspólnotowego prawa imigracyjnego, którego zasadniczym elementem jest dyrektywa dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi.

Wszystko to sprawia, że sytuacja prawna obywateli państw trzecich w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest obecnie ciekawym i zasługującym na szczególną uwagę obszarem badawczym, gdyż na jego przykładzie można prześledzić rozwój prawa wspólnotowego w dziedzinach,

które zostały objęte procesem integracji europejskiej stosunkowo niedawno i wciąż podlegają dynamicznym zmianom. Mimo skromnych wcześniejszych doświadczeń ze współpracą dużej grupy państw europejskich w sprawach wizowych, azylowych i imigracyjnych, prawodawca wspólnotowy stanął przed koniecznością wydania przepisów, które ułatwiłyby państwom członkowskim rozwiązywanie wspólnych problemów i odpowiadanie na wspólne wyzwania ostatniej dekady XX wieku i pierwszych lat XXI wieku. Do wyzwań tych można zaliczyć zwiększony napływ obywateli państw trzecich poszukujących ochrony międzynarodowej i lepszych warunków życia w Unii Europejskiej, społeczne i ekonomiczne skutki starzenia się społeczeństw europejskich, powściągliwość państw członkowskich w reformowaniu narodowych rynków pracy, trudności z realizacją Strategii Lizbońskiej, która miała uczynić z Unii najdynamiczniej rozwijający się pod względem gospodarczym i najbardziej konkurencyjny region świata w 2010 r., a także coraz mniejszą przydatność dotychczasowych modeli integrowania przybyszów ze społeczeństwami przyjmującymi.

Szczegółowe polityki dotyczące statusu obywateli państw trzecich w państwach członkowskich Unii Europejskiej nabrały wspólnotowego charakteru dopiero z chwilą wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, czyli z dniem 1 maja 1999 r., i stanowią część szerszego zamierzenia integracyjnego, jakim jest stworzenie i rozwijanie w państwach członkowskich obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przyjmowanie przepisów wspólnotowych regulujących zagadnienia związane z pierwszym etapem kreowania tego obszaru miało przypaść na okres od 1 maja 1999 r. do 1 maja 2004 r. Jednak z uwagi na opóźnienia, jakie wystąpiły w procesie legislacyjnym, pierwszy etap tworzenia wspólnotowego prawa azylowego przedłużył się do dnia 1 grudnia 2005 r., kiedy przyjęto dyrektywę w sprawie minimalnych norm dotyczących nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich. Jednocześnie zatwierdzony przez Radę Europejską w dniu 5 listopada 2004 r. tzw. Program Haski rozpoczął drugi etap budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, obejmujący między innymi dalszy rozwój wspólnotowego prawa wizowego, azylowego i imigracyjnego.

Postanowienia Traktatu Amsterdamskiego dotyczące wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wynikały z doświadczeń płynących ze stosowania przepisów Traktatu z Maastricht, a także zmian politycznych, gospodarczych i społecznych, jakie zaszły w Europie w pierwszej połowie lat 90. XX wieku. Traktat Nicejski wprowadził jedynie niewielkie modyfi-

kacje w postanowieniach dotyczących wspólnotowych polityk wizowej, azylowej i imigracyjnej. Oczekiwania wobec Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy były więc duże, jednakże w obliczu trudności z jego ratyfikacją przez wszystkie państwa członkowskie należy podkreślić, iż ujął on w ramy prawa pierwotnego kwestie od dawna obecne w dyskursie politycznym i w działaniach legislacyjnych instytucji wspólnotowych. Dlatego też zasadniczym przedmiotem analizy powinny być najnowsze akty wspólnotowego prawa wtórnego, które odzwierciedlają wyznaczony przed kilkoma laty kierunek rozwoju współpracy na poziomie europejskim, jak również niemal kompleksowo regulują status wybranych grup obywateli państw trzecich wjeżdżających na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej i na nim przebywających.

W przypadku regulacji dotyczących statusu obywateli państw trzecich szczególnie widoczny jest wpływ prawa międzynarodowego publicznego, określającego ramy, w których musi poruszać się prawodawca wspólnotowy, by wydawane przez niego akty nie naruszały prawnomiędzynarodowych zobowiązań państw członkowskich. Najlepszym przykładem jest Konwencja dotycząca statusu uchodźców, która stanowi punkt odniesienia dla każdego aktu wspólnotowego prawa azylowego. Porównanie norm prawa międzynarodowego i prawa wspólnotowego dotyczących cudzoziemców pozwala jednak dostrzec pewne różnice, między innymi w zakresie terminologii i istoty poszczególnych instytucji prawnych, co podkreśla specyfikę obu systemów. Każda z zasadniczych części niniejszych rozważań rozpoczyna się więc krótkim wprowadzeniem, w którym zostały wyjaśnione kluczowe pojęcia w świetle prawa międzynarodowego i wspólnotowego.

Pierwszy rozdział przybliży genezę i rozwój wspólnotowych polityk dotyczących obywateli państw trzecich; sięga do początków współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich, która do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego miała niemal wyłącznie charakter międzyrządowy, co opóźniało proces integracji w tej dziedzinie. Na obecną dynamikę zmian wpłynęła zatwierdzona w Amsterdamie reforma podstaw traktatowych, która umożliwiła formułowanie ambitnych celów politycznych i rozwijanie coraz bardziej kompleksowego i spójnego prawa wtórnego.

Zasadam dopuszczania obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej oraz prawom i obowiązkom związanym z pobytem krótkoterminowym na tym terytorium został poświęcony rozdział drugi. Samo zagadnienie dopuszczania cudzoziemców na teryto-

rium państwa omówiono z punktu widzenia teorii prawa międzynarodowego. Natomiast zasady i warunki dopuszczania obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej wynikają z Konwencji wykonawczej Schengen, stanowiącej obecnie jeden z elementów dorobku prawnego Unii i systematycznie uzupełnianej aktami prawa wspólnotowego dotyczącymi dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu krótkoterminowego. Status obywatela państwa trzeciego podczas pobytu na terytorium państw członkowskich, nieprzekraczającego trzech miesięcy, nie stał się dotąd przedmiotem rozbudowanej regulacji wspólnotowej, gdyż swobodę poruszania się takich osób zagwarantowano już w umowach z Schengen, przewidujących jednocześnie określone obowiązki do spełnienia.

Rozdział trzeci dotyczy statusu osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Pierwszą kwestią wiążącą się z sytuacją prawną i faktyczną takich osób jest wybór państwa członkowskiego właściwego do rozpatrzenia wniosku o ochronę międzynarodową. Wybór następuje na podstawie kryteriów wskazanych w prawie wspólnotowym. Drugim zagadnieniem poddanym analizie są wspólne minimalne standardy określające warunki przyjmowania osób ubiegających się o ochronę. Trzecim elementem wpływającym na sytuację osób poszukujących ochrony międzynarodowej w Unii Europejskiej są wspólnotowe normy proceduralne, które współkształtują krajowe postępowania w sprawie o nadanie statusu uchodźcy.

W kolejnym rozdziale przedstawiono sytuację prawną uchodźców i osób korzystających z innych form ochrony w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Rozważania rozpoczęto jednak od omówienia wspólnych kryteriów kwalifikowania obywateli państw trzecich jako uchodźców lub jako osoby z innych przyczyn potrzebujące ochrony międzynarodowej. Obecnie na gruncie prawa wspólnotowego można mówić o trzech formach ochrony: statusie uchodźcy, ochronie subsydiarnej oraz ochronie tymczasowej, dzięki czemu europejski system azylowy obejmuje różne grupy obywateli państw trzecich, również tych, którzy nie mogą być uznani za uchodźców, lecz potrzebują ochrony międzynarodowej i powinni korzystać z jej dodatkowych form. Tym samym system ten wypełnia istniejące w prawie międzynarodowym luki, których skutki były szczególnie dotkliwe w państwach członkowskich Unii, przyjmujących znaczącą liczbę wszystkich osób zmuszonych opuścić swój kraj pochodzenia lub pobytu.

Ostatni rozdział został poświęcony statusowi imigrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Regulacje wspólnotowe dotyczące

tej kategorii obywatele państw trzecich wciąż nie są jednak pełne, gdyż nie określają warunków wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich osób, których celem jest podjęcie pracy najemnej bądź prowadzenie samodzielnej działalności zarobkowej — a zatem największej grupy imigrantów. Znaczącym krokiem w rozwoju wspólnotowego prawa imigracyjnego jest określenie statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich.

Z uwagi na dynamiczny rozwój wspólnotowego prawa wizowego, azylowego i imigracyjnego oraz fakt, że najważniejsze jego akty pochodzą z trzech ostatnich lat, a nawet z kilku ostatnich miesięcy, problematyka poruszona w niniejszej rozprawie jest nowa i nie poświęcono jej jeszcze wielu opracowań naukowych, zwłaszcza w Polsce. Dominują publikacje dotyczące początków kształtowania się polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, przede wszystkim obcojęzyczne. Najnowsze zmiany w prawie wspólnotowym poddano analizie we wciąż jeszcze bardzo nielicznych artykułach zamieszczonych w czasopismach naukowych oraz materiałach roboczych instytucji badawczych, głównie zagranicznych. W Polsce — w przeciwieństwie do „starych” państw członkowskich — tworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii nie budzi dostatecznego zainteresowania badaczy, dlatego publikacje na ten temat są rzadkie. Niniejsza rozprawa jest pierwszym opracowaniem kompleksowo ujmującym status różnych kategorii obywateli państw trzecich, przebywających na terytorium państw członkowskich Unii, z punktu widzenia prawa wspólnotowego.

Podstawą analizy są normy tego prawa, jak również normy prawa międzynarodowego, do których odwołują się akty prawa wspólnotowego. W wyjątkowych przypadkach w celu ukazania wpływu prawa wspólnotowego na narodowe porządki prawne lub wpływu rozwiązań przyjętych w ustawodawstwach krajowych na ostateczny kształt nowych wspólnotowych instytucji prawnych uwzględniono normy krajowe. Należy żałować, że dopełnieniem podstaw analizy nie może być orzecznictwo sądów wspólnotowych, na które przyjdzie zapewne długo poczekać, gdyż termin transpozycji kilku dyrektyw jeszcze nie upłynął, a inne akty wspólnotowe i akty krajowe o charakterze implementującym są stosowane od niedawna. Wydane dotychczas orzeczenia odnoszą się do prezentowanej problematyki w niewielkim zakresie; wynika to również z ograniczonych przez długi czas kompetencji sądów wspólnotowych w tej dziedzinie.

Rozprawa odzwierciedla stan prawny na dzień 1 czerwca 2007 r.

Rozdział 1

Geneza i rozwój wspólnotowych polityk dotyczących obywateli państw trzecich

Początki współpracy późniejszych państw członkowskich Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych sięgają końca XIX w.¹ O intensyfikacji i instytucjonalizacji tej współpracy na szerszą skalę można wszakże mówić dopiero od połowy XX w. Od tego czasu europejska współpraca międzyrządowa poświęcona tej właśnie problematyce rozwijała się na poziomie bilateralnym (brytyjsko–irlandzkim² czy francusko–niemieckim³), subregionalnym (w gronie państw nordyckich⁴

¹ Por. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVI do Tampere* (w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. F. Jasińskiego i K. Smoter, Warszawa 2005, s. 7.

² Najbardziej znaczącym efektem tej współpracy jest Brytyjsko–Irlandzki Wspólny Obszar Podrózowania, istniejący od 1922 r.

³ Najdonioślejszym rezultatem współpracy francusko–niemieckiej w kontekście późniejszej współpracy wielostronnej państw członkowskich Wspólnot Europejskich była umowa o stopniowym znoszeniu kontroli granicznych na granicy między obydwojma państwami, zawarta 13 lipca 1984 r. w Saarbrücken. Umowa ta dała początek systemowi Schengen, gdyż określonymi w niej zasadami kontroli granicznej obejmowano stopniowo kolejne państwa europejskie. Innym przykładem współpracy francusko–niemieckiej jest porozumienie ministrów spraw wewnętrznych w sprawie rozwoju współpracy policyjnej.

⁴ Współpraca państw nordyckich zaowocowała powstaniem Nordyckiej Unii Paszportowej, ustanowionej na mocy Konwencji w sprawie zniesienia kontroli paszportowej na wewnętrznych granicach państw nordyckich, podpisanej w Kopenhadze 12 lipca 1957 r. (weszła w życie 1 maja 1958 r.). Innym przejawem tej współpracy są dwie konwencje dotyczące współpracy sądowej: Konwencja w sprawie uznawania wyroków sądów państw nordyckich (1948) oraz Konwencja o daleko idącej pomocy prawnej przy ściganiu i ekstradycji (1958). Szerzej na ten temat zob.: L.B. Larsen, *Schengen, the Third Pillar and Nordic Cooperation* (w: *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, M. den Boer (ed.), Maastricht 1997, s. 17 i n.; A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 8 oraz Z.M. Doliwa–Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 2000, s. 344.

czy państw Beneluksu⁵), regionalnym (w ramach Rady Europy⁶) i międzynarodowym (przy wykorzystaniu Interpolu⁷ i Organizacji Narodów Zjednoczonych⁸). Historia współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jako jednego z obszarów integracji w ramach Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej jest natomiast stosunkowo krótka. Stwierdzenie to odnosi się w szczególności do polityk dotyczących obywateli państw trzecich, które przedmiotem wspólnych przedsięwzięć podejmowanych w ramach instytucjonalnych Unii są od zaledwie kilkunastu lat.

Aczkolwiek Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą już w 1957 r. przewidywał swobodę poruszania się osób wewnątrz Wspólnoty, jednak nie towarzyszyły temu żadne działania w zakresie ochrony granic zewnętrznych, regulacji wizowych czy kontroli napływu osób poszukujących azylu i imigrantów. Termin „swoboda poruszania się osób” był początkowo rozpatrywany wyłącznie na płaszczyźnie ekonomicznej i do-

⁵ Belgia, Holandia i Luksemburg zawarły między sobą 11 kwietnia 1960 r. Konwencję w sprawie przeniesienia kontroli wjazdu i wyjazdu na zewnętrzne granice terytorium Beneluksu, która weszła w życie 1 lipca 1960 r. Równie duże znaczenie i pionierski charakter miał Traktat o ekstradycji i wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 27 czerwca 1962 r., przewidujący rozwiązania z zakresu współpracy policyjnej spopularyzowane dopiero przez układ z Schengen. Szerzej na ten temat zob. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 8 i n.

⁶ Konwencje Rady Europy dotyczące zagadnień z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych stanowiły — jak pisze J. Garstka — przez 40 lat XX w. prawny fundament prowadzenia współpracy w sprawach karnych między członkami Unii, a w sensie formalno-prawnym nadal nim są, gdyż wszystkie instrumenty prawne Unii dotyczące zakresu przedmiotowego tych konwencji powołują się na zawarte w nich przepisy umożliwiający wprowadzanie rozwiązań ułatwiających współpracę (J. Garstka, *Współpraca w sprawach karnych (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 342). Podobną uwagę można sformułować odnośnie do współpracy sądowej w sprawach cywilnych (por. T. Darkowski, D. Jasińska, *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 300). Na ten temat zob. także np. A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 8 oraz A. Florczak, *Rada Europy (w:) Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota — mechanizmy działania — zasięg*, pod red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 2004, s. 289. Rada Europy zapewnia nie tylko ramy prawne, ale i instytucjonalne współpracy międzyrządowej w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, czego przykładem jest Grupa Pampidou; na jej temat zob. np. P. Rakowski, *Współpraca policyjna i narkotykowa (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 220.

⁷ Na temat współpracy państw w ramach Interpolu zob. np. B. Bolechów, *Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnych — Interpol (w:) Organizacje w stosunkach międzynarodowych...*, s. 386 i n. Zob. także J. Sturm, *Schengen — Europol — Interpol. Konkurrenz oder Partnerschaft?*, „Kriminalistik” 1997, nr 2, s. 103.

⁸ Na temat samej Organizacji Narodów Zjednoczonych zob. np. A. Nowak, *Organizacja Narodów Zjednoczonych (w:) Organizacje w stosunkach międzynarodowych...*, s. 82 i n. Natomiast na temat dziedzin współpracy będących przedmiotem zainteresowania zarówno Unii Europejskiej, jak i ONZ, a także na temat działań podejmowanych przez obie organizacje i pozostających ze sobą w związku zob. np. F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 229 i n.

tyczył jedynie pracowników⁹. Z jednej strony umacniało się przekonanie, że należy rozszerzyć krąg osób korzystających z tej swobody, z drugiej zaś narastały negatywne zjawiska, jak np. przestępczość zorganizowana, handel narkotykami, nielegalna imigracja czy terroryzm. Konsekwencją tego stanu rzeczy było podjęcie przez państwa członkowskie Wspólnot w latach 70. starań na rzecz rozwinięcia praktycznej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych¹⁰, w powiązaniu z planami utworzenia unii politycznej jako kolejnego etapu integracji europejskiej, w tym unii paszportowej, której dopełnieniem miało być zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych¹¹.

1.1. Narodziny współpracy państw członkowskich Wspólnot Europejskich w sprawach wizowych, azylowych i imigracyjnych

Pierwsze podstawy prawne¹² i formy instytucjonalne¹³ współdziałania państw członkowskich Wspólnot Europejskich w dziedzinie wymiaru

⁹ Por. W. Kałamarz, *Swobodny przepływ osób i polityka wizowa (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 107 i n.

¹⁰ *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, strony internetowe Unii Europejskiej, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/133022.htm>.

¹¹ Szerzej na ten temat zob. A. Gruszcak, *Historia współpracy w dziedzinie...*, s. 14; H. Taschner, *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską (w:) Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, redakcja naukowa J. Beczała, Łódź 1998, s. 27; D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej. Część druga: Prawo gospodarcze*, Toruń 1998, s. 110 i n.; J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998, s. 27; K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998, s. 50 i n.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 51 i n.; R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 12 i n.

¹² Za pierwszy akt prawny dotyczący współpracy między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych uważa się Konwencję o wzajemnej pomocy administracji celnych, podpisaną 7 września 1967 r. w Neapolu (tzw. I Konwencja neapolitańska). Szerzej na ten temat zob. S. Barkowski, F. Jasiński, *Współpraca celna w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (w:) Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości...*, s. 186 i n.

¹³ W 1975 r. powstała pierwsza z tzw. grup TREVI. Terminy zaczerpnięte z języka francuskiego, jakie wybrano na określenie przedmiotu działalności grupy (*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*), wskazują, że nazwa rzymskiej fontanny stała się *a posteriori* akronimem pochodzącym od wyrazów: terroryzm, radykalizm, ekstremizm i przemoc międzynarodowa. Na temat genezy i nazwy grupy nie ma jednak wśród autorów jednomyślności. W przypadku struktury TREVI zwraca uwagę ogromna różnorodność nazw, dat i numeracji podawanych na stronach internetowych samej Unii Europejskiej oraz w literaturze przedmiotu. Różnice te ma niekiedy