

Janusz J. Węc

Ewolucja wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej w latach 1992-2001

Zeszyt Naukowy 4, 11-36

2010

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Ewolucja wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej w latach 1992–2001

Przedmiotem artykułu jest analiza współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie sześciu polityk: wizowej, azylowej, imigracyjnej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych, współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. W pierwszej części analizy przedstawiono prace przygotowawcze do utworzenia wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej, podjęte i realizowane przez państwa członkowskie Wspólnot Europejskich w latach 1974–1991. W części drugiej dokonano analizy podstaw prawnych współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w prezentowanej dziedzinie, ustanowione w traktacie z Maastricht, który został podpisany dnia 2 lutego 1992 r. W części trzeciej przedstawiono natomiast reformę wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, przeprowadzoną na mocy traktatu amsterdamskiego z 2 października 1997 r. i traktatu nicejskiego z 26 lutego 2001 roku.

Od idei Unii Paszportowej do porozumień z Schengen

Geneza współpracy państw członkowskich Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych sięga połowy lat siedemdziesiątych XX w. Już w czasie konferencji szefów państw lub rządów w dniach 9–10 grudnia 1974 r. w Paryżu postanowiono bowiem powołać Grupę roboczą ds. paszportu europejskiego, która do końca 1976 r. miała przygotować projekt przewidujący m.in. „stopniową harmonizację ustawodawstw” państw członkowskich w odniesieniu do obcokrajowców, warunki zniesienia kontroli paszportowych na wewnętrznych granicach Wspólnot Europejskich, wprowadzenie paszportu europejskiego, a w dalszej przyszłości ustanowienie Unii Paszportowej¹.

W czasie posiedzenia w Rzymie w dniach 1–2 grudnia 1975 r. Rada Europejska podjęła decyzję o wprowadzeniu od początku 1978 r. jednolitego paszportu europejskiego i zwróciła się równocześnie do Rady Ministrów z wnioskiem o jak

¹ Przebieg posiedzenia Rady Europejskiej, por. Archiv der Gegenwart (dalej – AdG), bearb. von H. von Siegler, Bonn-Wien-Zürich 1974, s. 19115 i n.

najszybsze wyjaśnienie związanych z tym projektem „nierozstrzygniętych jeszcze kwestii” spornych. Rada Ministrów została również zobowiązana do kontynuowania dotychczasowych prac zmierzających do stopniowego znoszenia kontroli paszportowych na granicach wewnętrznych oraz harmonizacji warunków wjazdu i pobytu obcokrajowców w państwach członkowskich Wspólnot Europejskich². Z rzymskimi konkluzjami Rady Europejskiej korespondowały w dużej mierze propozycje zawarte w raporcie Leo Tindemansa z 29 grudnia 1975 r. w sprawie zniesienia kontroli paszportowych, wprowadzenia paszportu europejskiego i ustanowienia Unii Paszportowej jako istotnych warunków stworzenia w przyszłości „Europy obywateli”³. Wszelako ani prace Grupy roboczej ds. paszportu europejskiego, ani wspomniane decyzje Rady Europejskiej nie doczekały się realizacji. Jedynym efektem tych zamierzeń było ustanowienie jednolitych znaków granicznych na granicach wewnętrznych Wspólnot Europejskich⁴.

Przełomowe znaczenie dla współpracy w całym obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych miała jednak dopiero debata na temat zmian w procesie integracji europejskiej, jaka rozgorzała we Wspólnotach Europejskich w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych. Na kanwie tej debaty zrodziły się bowiem konkretne propozycje, projekty i decyzje polityczne dotyczące możliwości utworzenia Unii Europejskiej. Były to: raport Gastona Thorna (1981), projekt Aktu Europejskiego Genschera/Colombo (1981), deklaracja stuttgartarcka (1983), projekt utworzenia Unii Europejskiej Altiero Spinelli’ego (1984), konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w Fontainebleau (1984) i w końcu także postanowienie o zwołaniu konferencji międzyrządowej na temat rewizji traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie (1985)⁵. Szczególnie istotne znaczenie dla dalszego rozwoju współpracy w prezentowanej dziedzinie miały decyzje zawarte w konkluzjach Rady Europejskiej, przyjęte podczas jej posiedzenia w Fontainebleau (25–26 czerwca 1984), a także działalność utworzonego wtedy komitetu Pietro Adonnino, nawiązującego do idei „Europy obywateli”, zawartej już we wspomnianym raporcie Tindemansa z 1975 r. W konkluzjach z posiedzenia w Fontainebleau Rada Europejska bowiem wyraźnie stwierdzała, że wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do „wzmocnienia tożsamości” Wspólnot Europejskich są w pełni zgodne z „oczekiwaniem narodów

² Przebieg posiedzenia Rady Europejskiej, por. AdG, 1975, s. 19870 i n.

³ Szerzej na ten temat, por. J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006, s. 153–154.

⁴ Szerzej na ten temat, 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*, red. F. Jasiński i K. Smoter, Warszawa 2005, s. 14–15; A. Graś, *Porozumienie z Schengen – geneza i stan obecny [w:] Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, red. P. Jaworski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 11–13.

⁵ Szerzej na ten temat, por. J. J. Węc, *op. cit.*, s. 162–174.

Europę”. Potwierdziła ona również swoje dotychczasowe stanowisko wobec idei wprowadzenia jednolitego paszportu europejskiego i wyraziła nadzieję, że Rada Ministrów wkrótce przyjmie niezbędne decyzje, na mocy których obywatele państw członkowskich będą mogli dysponować takim paszportem najpóźniej od 1 stycznia 1985 r. Ponadto, Rada Europejska wezwała Radę Ministrów i rządy państw członkowskich do jak najszybszego rozważenia możliwości całkowitego zniesienia kontroli w ruchu osobowym i wprowadzenia ułatwień w ruchu towarowym na granicach wewnętrznych Wspólnot Europejskich, ustanowienia systemu wzajemnego uznawania dyplomów szkół wyższych, co w naturalny sposób rozszerzyłoby swobodę osiedlania się mieszkańców państw członkowskich na obszarze Wspólnot, a także opracowania nowych metod walki z przestępczością narkotykową⁶. Wkrótce potem sprawami tymi zajął się także komitet Adonnino, który w ciągu roku zdołał opracować szereg propozycji dotyczących m.in. stopniowego znoszenia kontroli granicznych i formalności celnych w przepływie osób i towarów na granicach wewnętrznych, swobody przemieszczania się i osiedlania mieszkańców państw członkowskich na obszarze Wspólnot, wprowadzenia wspólnotowych symboli, w szczególności flagi i hymnu, zwalczania przestępstw narkotykowych oraz rozwoju partnerskiej współpracy pomiędzy szkołami państw członkowskich. Prace komitetu intensywnie wspierała Komisja Wspólnot Europejskich⁷.

Decyzje Rady Europejskiej podjęte w Fontainebleau i końcowy raport z działalności komitetu Adonnino⁸ stworzyły bardzo korzystną atmosferę polityczną dla przyszłego rozwoju współpracy wizowej, imigracyjnej, celnej, policyjnej i sądowej pomiędzy państwami członkowskimi. Pierwszym istotnym skutkiem ustaleń z Fontainebleau stało się podpisanie 13 lipca 1984 r. przez rządy RFN i Francji w Saarbrücken dwustronnej umowy o stopniowym znoszeniu kontroli na granicy pomiędzy obu tymi państwami⁹. niespełna rok później, 14 czerwca 1985 r., Republika Federalna Niemiec, Francja i kraje Beneluxu – zawarły w Schengen (Luksemburg) podobne porozumienie w sprawie systematycznego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Układ z Schengen, zwany też Schengen I, wszedł w życie 1 stycznia 1987 r. Wyznaczał on krótkoterminowe i długoterminowe cele współpracy, przy czym te pierwsze zamierzano zrealizować do 1 stycznia 1986 r., te drugie zaś do 1 stycznia 1990 r. Wśród celów krótkoterminowych znalazły się m.in.: wprowadzenie uproszczonej, wizualnej kontroli pojazdów prywatnych prze-

⁶ Conseil européen des 25/26 juin 1984 à Fontainebleau, <http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do>, s. 1.

⁷ AdG, 1984, s. 27813 i n.

⁸ Zaakceptowany, jak wspomniano wyżej, przez Radę Europejską w czerwcu 1985 r. w Mediolanie, por. Conseil européen des 28/29 juin 1985 à Milan, <http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do>, s. 1; przebieg posiedzenia Rady Europejskiej, por. AdG, 1985, s. 28900 i n.

⁹ G. Brandstetter, *Chronologisches Lexikon der europäischen Integration 1945–1995*, Wien 1996, s. 128; A. Geddes, *Immigration and European integration. Towards fortress Europe?*, Manchester 2000, s. 80–81.

kraczących granice, ustanowienie wspólnych punktów kontroli granicznych, zacieśnienie współpracy między organami policyjnymi i celnymi w sprawie zwalczania przestępczości międzynarodowej, przemytu narkotyków, broni, a także innych tego rodzaju nielegalnych praktyk. Natomiast najważniejszymi celami długoterminowymi były: zniesienie kontroli ruchu osobowego na granicach wewnętrznych i przeniesienie jej na granice zewnętrzne państw sygnatariuszy, poszukiwanie podobnych rozwiązań dla ruchu towarowego, harmonizacja prawnych podstaw kontroli granicznych, przyjęcie środków gwarantujących wewnętrzne bezpieczeństwo i chroniących przed nielegalną imigracją osób z krajów nienależących do Wspólnot Europejskich, a także rozważenie możliwości harmonizacji polityki wizowych¹⁰.

Choć nie wszystkie postanowienia układu z Schengen zostały zrealizowane do 1 stycznia 1990 r., to jednak miał on niezwykle istotne znaczenie dla dalszego rozwoju współpracy między państwami członkowskimi w badanych dziedzinach¹¹. Dnia 20 października 1986 r. podczas spotkania ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw członkowskich Wspólnot Europejskich w Londynie, z inicjatywy Wielkiej Brytanii, pełniącej wówczas funkcję prezydencji, postanowiono powołać do życia Grupę ad hoc ds. Imigracji. Grupa miała charakter organu międzyrządowego, zaś w jej skład wchodziłi ministrowie spraw wewnętrznych i przedstawiciel Komisji Wspólnot Europejskich jako obserwator. Działalności Grupy towarzyszył od początku spór między zwolennikami i przeciwnikami stopniowego znoszenia kontroli granicznych. O ile Wielka Brytania, a częściowo także Irlandia, traktowały Grupę jako instrument służący przede wszystkim do zwalczania nadużyć w polityce azylowej, o tyle większość państw członkowskich domagała się, aby skoncentrowała ona swoją działalność na zacieśnianiu współpracy międzyrządowej w dziedzinie polityki azylowej i ochrony granic zewnętrznych¹². Faktem jednak pozostaje, że Grupa ad hoc ds. Imigracji może być traktowana jako organ, którego działalność w dużej mierze zainicjowała późniejszą współpracę państw członkowskich w polityce azylowej i imigracyjnej¹³.

W podobnej atmosferze nieco ponad dwa lata później powołana została Grupa Koordynatorów, złożona z wyższych urzędników ministerstw spraw wewnętrznych

¹⁰ S. M. Amin, *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej. Zarys zagadnienia*, Toruń 2002, s. 91–94; A. Gruszczak, *Historia współpracy*, op. cit., s. 15.

¹¹ W. Czaplinski, *III filar Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2003, s. 117.

¹² S. M. Amin, op. cit., s. 167; A. Graś, op. cit., s. 26; W. de Lobkowicz, *Intergovernmental Cooperation in the field of Migration – from the Single European Act to Maastricht [w:] The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the fields of Justice and Home Affairs*, (ed.) J. Monar, R. Morgan, Brussels 1994, s. 107.

¹³ B. Kohler-Koch, Th. Conzelmann, M. Knodt, *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Wiesbaden 2004, s. 134.

państw członkowskich. Celem jej działalności było zacieśnienie współpracy międzyrządowej w zwalczaniu przestępczości międzynarodowej, przemytu narkotyków, broni i zagrożeń ze strony terroryzmu. Decyzję o utworzeniu Grupy Koordynatorów podjęła Rada Europejska w czasie posiedzenia na wyspie Rodos w dniach 2–3 grudnia 1988 r., w atmosferze emocjonującej wymiany poglądów pomiędzy premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher a przywódcami większości państw członkowskich na temat potrzeby stopniowego znoszenia kontroli granicznych. Brytyjska premier wyraziła wówczas bardzo wyraźnie przekonanie, że kontrole graniczne winny być utrzymane nawet po utworzeniu rynku wewnętrznego. Jednak w kompromisowo sformułowanej komunikacie końcowym strony zgodnie stwierdziły, że stworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych wiąże się ściśle z postęпами we współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie zwalczania terroryzmu, przestępczości międzynarodowej, handlu narkotykami i innych tego rodzaju nielegalnych praktyk. Dlatego kooperacja w tych obszarach powinna być jeszcze bardziej zintensyfikowana¹⁴. Mimo utrzymującej się nadal różnicy poglądów między Wielką Brytanią i Irlandią a większością państw członkowskich, Rada Europejska obradująca w dniach 26–27 czerwca 1989 r. w Madrycie zaakceptowała raport Grupy Koordynatorów, zwany Dokumentem z La Palmy, a dotyczący założeń przyszłej polityki migracyjnej państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Były to: współpraca w zakresie wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych, harmonizacja polityki wizowej i azylowej, zacieśnienie kooperacji między policją, służbami celnymi i organami sądowymi, a także harmonizacja ustawodawstw państw członkowskich¹⁵.

Podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego w dniach 17/28 lutego 1986 r. i związana z tym perspektywa ustanowienia rynku wewnętrznego do końca 1992 r. nadały współpracy w polityce wizowej, azylowej, migracyjnej, policyjnej i sądowej nową dynamikę. Jednak deklaracja nr 6 załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej z 1985 r., która przyjęła Jednolity Akt Europejski, próbowała godzić postanowienia traktatu w sprawie rynku wewnętrznego (art. 13 do 19 JAE) z prawem państw członkowskich do podejmowania koniecznych działań w polityce migracyjnej, a także w zakresie zwalczania terroryzmu, przestępczości,

¹⁴ Przebieg posiedzenia Rady Europejskiej, por. AdG, 1988, s. 32796 i n. W podobnym duchu Rada Europejska wypowiedziała się pół roku wcześniej w komunikacie końcowym z obrad w Hanowerze (27–28 czerwca 1988). Uczestnicy posiedzenia wyraźnie podkreślili, że dla stworzenia w przyszłości „Europy obywateli” szczególnie ważne jest przełamanie barier utrudniających swobodny przepływ osób. Przygotowaniom do ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych powinna jednak towarzyszyć intensywna współpraca państw członkowskich w dziedzinie zwalczania przestępczości międzynarodowej, handlu narkotykami i terroryzmu, por. Conclusions du Conseil européen de Hanovre (27–28 juin 1988), <http://europa.eu>, s. 1; przebieg posiedzenia Rady Europejskiej, por. AdG 1988, s. 32292 i n.

¹⁵ The European Council, Meeting in Madrid (26–27 June 1989), <http://europa.eu>, s. 1; szerzej na ten temat por. A. Gruszczak, *Historia współpracy, op. cit.*, s. 18; A. Geddes, *op. cit.*, s. 76–77.

handlu narkotykami oraz nielegalnego handlu dziełami sztuki i antykami. Niejako dla równowagi deklaracja nr 2, przyjęta jedynie do wiadomości przez wspomnianą konferencję międzyrządową, zobowiązywała z kolei państwa członkowskie do współpracy w wymienionych dziedzinach, ale w sposób nieograniczający „uprawnień Wspólnoty”¹⁶. Obie deklaracje wyraźnie wskazywały zatem na fakt, że kooperacja w wymienionych obszarach nie należy do kompetencji Wspólnot Europejskich i powinna mieć charakter międzyrządowy.

Wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego 1 lipca 1987 r. w dużej mierze przyspieszyło decyzję sygnatariuszy układu z Schengen o podpisaniu 19 czerwca 1990 r. specjalnej konwencji wykonawczej, precyzującej jego postanowienia. Konwencja ta, zwana też niekiedy Schengen II, określała konkretne działania stron we współpracy wizowej, azylowej, imigracyjnej, policyjnej i sądowej. Były to m.in.: jednolite zasady przekraczania granic zewnętrznych obszaru Schengen, oparte na przepisach prawa krajowego danego państwa członkowskiego, ale biorące również pod uwagę interesy pozostałych sygnatariuszy; współpraca w polityce wizowej (wizy krótko- i długoterminowe), zasada właściwości jednego państwa do rozpatrywania wniosków azylowych¹⁷, współpraca policji, organów bezpieczeństwa wewnętrznego i sądów w sprawach karnych i ekstradycyjnych (obserwacja i śledzenie podejrzanych o popełnienie przestępstw, pościg za przestępcą na terenie innego kraju, zapobieganie przemytowi narkotyków, broni i amunicji), a także utworzenie Schengenskiego Systemu Informacyjnego (The Schengen Information System – SIS), służącego gromadzeniu danych niezbędnych do utrzymania bezpieczeństwa państw członkowskich i realizacji poszczególnych postanowień konwencji, w szczególności w zakresie zwalczania przestępczości międzynarodowej i nielegalnej imigracji¹⁸.

Na mocy konwencji wykonawczej ustanowione zostały również organy, mające stać na straży realizacji zawartych w niej postanowień. Były to: Komitet Wyko-

¹⁶ Deklaracja ogólna w sprawie artykułów 13–19 Jednolitego Aktu Europejskiego, dotyczących rynku wewnętrznego [w:] Jednolity Akt Europejski, Luksemburg, 17 lutego 1986 r. oraz Haga, 28 lutego 1986 r., http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pl/treaties/treaties_other.htm, s. 21–22. Polityczna deklaracja rządów Państw Członkowskich w sprawie swobodnego przepływu osób [w:] Jednolity Akt Europejski, *op. cit.*, s. 22.

¹⁷ 15 czerwca 1990 r. dwanaście państw członkowskich Wspólnot Europejskich podpisało w Dublinie konwencję określającą kraj odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku azylowego złożonego w jednym z państw członkowskich (konwencja dublińska). Weszła ona w życie 1 września 1997 r. i zastąpiła odpowiednie przepisy konwencji wykonawczej Schengen II, por. E. Borawska-Kędzierska, M. Prus, *Polityka imigracyjna i azylowa* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, *op. cit.*, s. 151.

¹⁸ Schengenski System Informacyjny był scentralizowanym systemem informatycznym, obsługiwanym przez centralny komputer w Strasburgu, do którego podłączone były komputery w krajach członkowskich, por. W. Czapliński, *op. cit.*, s. 118; por. też R. Rybicki, *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, *op. cit.*, s. 168–169.

nawczy, posiadający uprawnienia decyzyjne, a także dziewięć grup roboczych, pełniących funkcje pomocnicze. W skład Komitetu Wykonawczego wchodził przedstawiciele państw sygnatariuszy na szczeblu ministerialnym, podejmujący swoje decyzje jednomyślnie. Grupami roboczymi były: Centralna grupa negocjacyjna, Grupa kierownicza, Grupa ds. traktatów, Grupa robocza I (policja, bezpieczeństwo, broń, telekomunikacja), Grupa robocza II (ruch osobowy, azyl, wizy, readmisja), Grupa robocza III (współpraca sądowa), Grupa robocza IV (granice zewnętrzne), Grupa ds. przemytu narkotyków, Komitet techniczny SIS¹⁹. 26 marca 1995 r., z ponad dwuletnim opóźnieniem, prezentowana konwencja weszła w życie²⁰.

W latach 1990–1996 oba porozumienia schengenkie zostały rozciągnięte na inne państwa członkowskie Unii Europejskiej. I tak, protokoły i układy o przystąpieniu do obu tych umów międzynarodowych podpisały kolejno: Włochy (27 listopada 1990), Hiszpania i Portugalia (25 czerwca 1991), Grecja (6 listopada 1992), Austria (28 kwietnia 1995), Dania, Finlandia i Szwecja (19 grudnia 1996)²¹. Jednak Dania, odwołując się do jednostronnej deklaracji, przyjętej do wiadomości przez Radę Europejską w czasie posiedzenia w dniach 11–12 grudnia 1992 r. w Edynburgu, uznała dorobek Schengen, ale nie zamierzała systematycznie uczestniczyć w jego dalszym rozwoju. Jedynymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, które nie przystąpiły do porozumień schengenkich były Wielka Brytania i Irlandia. W ten sposób w całej Unii, z wyjątkiem tych dwóch państw, powstała jednolita przestrzeń prawna, gwarantująca swobodę przepływu osób, zwana obszarem Schengen. Opierał się na dorobku prawnym (Schengen *acquis*), na który składały się: układ z Schengen z 1985 r., konwencja wykonawcza do tegoż układu z 1990 r., protokoły i układy o przystąpieniu innych państw do porozumień schengenkich zawarte w latach 1990–1996, decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy, a także akty przyjęte w celu wprowadzenia w życie konwencji przez organy, którym Komitet Wykonawczy przyznał uprawnienia decyzyjne.

Oceniając oba porozumienia schengenkie, należy podkreślić, że ich sednem było zniesienie kontroli ruchu osobowego na granicach wewnętrznych obszaru Schengen w połączeniu z ustanowieniem jednolitych zasad przekraczania granic

¹⁹ Szerzej na ten temat por. S. M. Amin, *op. cit.*, s. 95–106.

²⁰ Na temat przyczyn późniejszego wejścia w życie konwencji, aniżeli pierwotnie planowano, por. A. Gruszczak, *Historia współpracy, op. cit.*, s. 22–23.

²¹ Natomiast porozumienie o stowarzyszeniu z systemem Schengen zawarły Norwegia i Islandia (19 grudnia 1996), ponieważ razem z trzema skandynawskimi państwami członkowskimi Unii Europejskiej tworzyły one Nordycką Unię Paszportową, która stała się w ten sposób integralną częścią tego systemu. Konwencja o zniesieniu kontroli paszportowej na granicach wewnętrznych Danii, Norwegii, Szwecji i Finlandii została podpisana w 1957 r., zaś Islandia przystąpiła do niej w 1965 r. Norwegia i Islandia stały się pełnoprawnymi członkami systemu Schengen w 2001 r., por. Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, *op. cit.*, s. 86; por. też B. Kohler-Koch, Th. Conzelmann, M. Knodt, *op. cit.*, s. 137; R. Rybicki, *op. cit.*, s. 167.

zewewnętrznych, koordynacją polityki wizowej i azylowej oraz równoczesnym wzmocnieniem współpracy policyjnej i sądowej między państwami członkowskimi. Ustanowienie obszaru Schengen miało niezwykle istotne znaczenie dla procesu identyfikacji mieszkańców państw członkowskich z Unią Europejską, chociaż aż do wejścia w życie traktatu amsterdamskiego w dniu 1 maja 1999 r. współpraca ta była realizowana poza Unią Europejską. System Schengen był zatem jednym z wariantów „elastycznej” integracji, ponieważ jego cele wykraczały poza *acquis communautaire* przyjęte przez Wspólnoty Europejskie. Dopiero traktat amsterdamski z 2 października 1997 r., a następnie traktat nicejski z 26 stycznia 2001 r., usankcjonowały działalność organów Schengen, włączając wspomniany system do mechanizmu wzmocnionej współpracy.

II. Grupa Trevi

Już w czasie wspomnianego posiedzenia w Rzymie w dniach 1–2 grudnia 1975 r. Rada Europejska zaakceptowała propozycję rządu brytyjskiego o potrzebie koordynacji współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, realizowanej przez ministrów spraw wewnętrznych (lub ministrów o podobnym zakresie kompetencji) poszczególnych państw członkowskich²². Pierwsze konsultacje ministrów spraw wewnętrznych poświęcone sprawom bezpieczeństwa wewnętrznego, w szczególności zwalczaniu terroryzmu, odbyły się 29 czerwca 1976 r. w Luksemburgu i odtąd zaczęto je nazywać Grupą Trevi lub Grupą Ministrów Trevi²³. Jej działalność miała polegać głównie na wymianie informacji między organami ścigania, tworzeniu i szkoleniu wspólnych jednostek antyterrorystycznych na bazie sił policyjnych poszczególnych państw członkowskich, a także zwalczaniu terroryzmu i ciężkiej przestępczości międzynarodowej²⁴. Grupa Trevi miała spotykać się co sześć miesięcy na szczeblu ministerialnym. Posiedzenia ministrów winny być

²² Propozycję tę zgłosił premier Wielkiej Brytanii J. Harold Wilson, ale jej pomysłodawcą był brytyjski minister spraw zagranicznych James Callaghan, por. AdG, 1975, s. 19870 i n.

²³ Genealogia tego skrótu nie jest jasna. Zdaniem większości badaczy pochodzi on od pierwszych liter określenia: Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale (Terroryzm, Radykalizm, Ekstremizm, Przemoc Międzynarodowa), por. B. Kohler-Koch, Th. Conzelmann, M. Knodt, *op. cit.*, s. 134; J. Ruzkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2002, s. 318–319; S. M. Amin, *op. cit.*, s. 71; A. Gruszczak, *Historia współpracy*, *op. cit.*, s. 11; J. Benyon (et al.), *Understanding Police Cooperation in Europe: Setting a Framework for Analysis* [w:] *The Third Pillar of the European Union*, *op. cit.*, s. 59. Jednak niektórzy autorzy wywodzą ten skrót od nazwy rzymskiej fontanny di Trevi położonej w pobliżu miejsca obrad Rady Europejskiej w dniach 1–2 grudnia 1975 r., por. P. Rakowski, *Współpraca policyjna i narkotykowa* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, *op. cit.*, s. 203; F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, *op. cit.*, s. 230.

²⁴ M. den Boer, W. Wallace, *Justice and Home Affairs: Integration Through Incrementalism?* [w:] H. Wallace, W. Wallace (ed.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 2000, s. 494.

przygotowywane przez grupę wyższych urzędników, obradujących również w rytmie półrocznym. Odpowiedzialność za organizację obrad Grupy Trevi ponosiło państwo pełniące aktualnie funkcję prezydencji we Wspólnotach Europejskich²⁵.

Działalność Grupy Trevi wspomagały także specjalne grupy robocze, różniące się zakresem kompetencji: Trevi I (zwalczanie terroryzmu); Trevi II (praktyczne aspekty współpracy policyjnej); Trevi III (przestępczość zorganizowana, zwłaszcza handel narkotykami i bronią); Trevi IV (bezpieczeństwo nuklearne); Trevi V (środki kompensacyjne dotyczące swobodnego przepływu osób); Trevi VI, zwana również Grupą ad hoc ds. Europolu²⁶, a także Trevi 92 (następstwa zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych). Grupy robocze Trevi współpracowały z innymi grupami roboczymi zajmującymi się polityką wizową, azyłową, imigracyjną lub kooperacją policyjną i sądową (w tym m.in. z Grupą ad hoc ds. Imigracji oraz Grupą Koordynatorów). Współpraca realizowana w ramach Grupy Trevi miała tajny charakter²⁷.

Działalność Grupy Trevi w dużej mierze przyczyniła się do tego, że na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. istniała już dość gęsta sieć organizacyjnych powiązań między organami policji poszczególnych państw członkowskich²⁸. Mimo to, w porównaniu z dorobkiem Schengen, osiągnięcia Grupy Trevi były skromne. Wynikało to w pierwszej kolejności z różnic w metodologii współpracy realizowanej przez organy systemu Schengen i Grupy Trevi. W systemie Schengen uczestniczyły początkowo jedynie niektóre państwa, w Grupie Trevi zaś od początku partycypowały wszystkie państwa członkowskie, co niewątpliwie utrudniało proces podejmowania decyzji. Część z nich, jak Wielka Brytania, nie godziły się bowiem zbyt łatwo na zacieśnianie współpracy między krajowymi organami policji i bezpieczeństwa, odwołując się często do własnej koncepcji suwerenności państwowej. Współpraca w ramach Grupy Trevi i systemu Schengen miała charakter wyłącznie międzyrządowy i służyła przede wszystkim wymianie informacji i doświadczeń między odpowiednimi organami i służbami państw członkowskich. Najważniejszymi jej efektami było zawarcie układu z Schengen (1985 r.), konwencji wykonawczej do tego układu (1990 r.), a także konwencji dublińskiej (1990 r.). Wszy-

²⁵ Jednak spotkania Grupy Trevi nie zawsze odbywały się na szczeblu ministerialnym, o wiele częściej obradowała ona natomiast w składzie wyższych urzędników ministerialnych.

²⁶ Europol, czyli Europejski Urząd Policji (*European Police Office*), to organ współpracy policyjnej Unii Europejskiej, ustanowiony na mocy konwencji z 26 lipca 1995 r. zawartej przez państwa członkowskie. Podstawę prawną dla jego działalności oprócz wspomnianej konwencji stanowi także traktat z Maastricht.

²⁷ O ile Trevi I i Trevi II zostały utworzone w 1977 r., o tyle pozostałe grupy robocze rozpoczęły swoją działalność dopiero w późniejszym okresie (Trevi III, Trevi 92, Trevi VI) lub nigdy jej nie rozpoczęły (Trevi IV i Trevi V). Szerzej na ten temat por. S. M. Amin, *op. cit.*, s. 72–80, 108–110; A. Gruszczak, *Historia współpracy, op. cit.*, s. 11, 13–14, 18.

²⁸ B. Kohler-Koch, Th. Conzelmann, M. Knodt, *op. cit.*, s. 134–135.

stkie instrumenty prawne, jakimi dysponowały Grupa Trevi i system Schengen, w tym m.in. układy, konwencje, rezolucje i konkluzje, przyjmowane były poza instytucjami wspólnotowymi. Współpraca realizowana poza systemem instytucjonalnym Wspólnot Europejskich rodziła jednak trudności w koordynacji działań grup roboczych, wpływała na przedłużanie się procesów ratyfikacyjnych konwencji, a także pozbawiona była efektywnej kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości, Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych²⁹. Niemniej należy podkreślić, że działalność Grupy Trevi i systemu Schengen wytyczyła kierunki dla późniejszej unijnej współpracy w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych i została ostatecznie usankcjonowana w traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 r. (Grupa Trevi – Tytuł VI) oraz traktacie amsterdamskim z 2 października 1997 r. (system Schengen – Tytuły: IV TWE i VI TUE).

III. Podstawy prawne wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej. Traktat z Maastricht

Traktat z Maastricht podpisany 7 lutego 1992 r. jest traktatem ustanawiającym Unię Europejską (TUE) i zarazem traktatem rewizyjnym, zmieniającym traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie, czyli TEWWS, TWE i TEWEA. Traktat o Unii Europejskiej określa zasady i formy współpracy międzyrządowej w III filarze. Inaczej niż w I filarze, ale podobnie jak w II filarze, współpraca ta opiera się na prawie międzynarodowym, a nie na prawie wspólnotowym. Ma ona obejmować politykę azylową; zasady regulujące przekraczanie granic zewnętrznych państw członkowskich przez osoby fizyczne i sprawowanie kontroli nad tym ruchem; politykę imigracyjną i politykę wobec obywateli państw trzecich; walkę z narkomanią i przestępstwami na skalę międzynarodową; współpracę sądową w sprawach cywilnych; współpracę sądową w sprawach karnych; współpracę celną; współpracę policyjną, w szczególności zapobieganie i zwalczanie terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i innych poważnych form przestępczości międzynarodowej, łącznie ze współpracą celną – niezbędną dla ustanowienia obejmującego całą Unię Europejską systemu wymiany informacji w ramach Europolu (art. K. 1 TUE)³⁰. Zagadnienia wymienione w art. K. 1 TUE winny być rozwiązywane

²⁹ C. Herma, *Polityka imigracyjna, wizowa i azylowa Unii Europejskiej – najważniejsze instrumenty prawne i aktualna dyskusja*, „Biuletyn Analiz UKiE”, 2002, nr 10, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/>, s. 12.

³⁰ Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7 lutego 1992 r. (dalej – traktat z Maastricht), http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pl/treaties/treaties_other.htm, s. 82–83. Z drugiej strony traktat z Maastricht umieszczał niektóre kwestie polityki wizowej państw członkowskich Unii Europejskiej w I filarze, wprowadzając w tym celu do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską nowy artykuł 100 c. Rada, stanowiąc jednogłośnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, miała ustalić listę państw trzecich, których obywatele musieli posiadać wizę, przekraczając zewnętrzne granice państw członkowskich. Jednak od 1 stycznia 1996 roku

zgodnie z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy z 4 listopada 1950 r., Konwencją w sprawie Statusu Uchodźców z 28 lipca 1951 r., a także w poszanowaniu ochrony przyznawanej przez państwa członkowskie osobom prześladowanym z przyczyn politycznych. Jednak współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jest ograniczona przez tzw. klauzulę gwarancyjną, zakładającą, że państwa członkowskie ponoszą nadal wyłączną odpowiedzialność za utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego (art. K. 2 ust. 1–2 TUE)³¹. W doktrynie zwraca się również uwagę na fakt, że współpraca w III filarze nie może być ograniczona jedynie do obszarów wymienionych w art. K. 1 TUE, lecz winna obejmować „całość zagadnień spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości”, zaś wyliczenie dziedzin współpracy było konieczne, ponieważ w poszczególne państwach członkowskich leżały one w gestii różnych organów³².

Instytucjami III filaru w Unii Europejskiej były: Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości³³. Podstawę prawną ich działalności w tym filarze stanowiło prawo międzynarodowe, czyli traktat o Unii Europejskiej. Z kolei Rada Europejska, inaczej niż w przypadku II filaru, nie została wyraźnie wymieniona w traktacie jako organ III filaru, jednak wypełniała tam swoje podstawowe zadania. Organem, którego powołanie zapowiadał TUE był Europejski Urząd Policji, mający wspierać współpracę policyjną, a częściowo także celną, między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (art. K. 1 TUE). 26 lipca 1995 r. państwa te podpisały konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji. Weszła ona w życie 1 października 1998 r., zaś 1 lipca następnego roku organ ten osiągnął zdolność operacyjną. Działalność Europolu miała być oparta na współpracy międzyrządowej (art. 2 ust. 1 konwencji) i nie mogła naruszać kompetencji Wspólnot Europejskich (preambuła). Organ ten posiadał osobowość prawną (art. 26 ust. 1 konwencji). Nie został on jednak włączony do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Zasadniczym celem Europolu były działania, mające służyć poprawie skuteczności i współpracy kompetentnych organów państw członkowskich w zakresie prewencji i zwalczania terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i innych form ciężkiej przestępczości międzynarodowej, o ile przestępstwa te dotyczyły dwóch lub więcej państw członkowskich (art. 2 ust. 1 konwencji). Prezydencja miała przedkładać Parlamentowi Europejskiemu coroczne raporty na temat działalności Europolu. Parlament miał być także konsultowany w przypadku zamierzonej rewizji konwencji (art. 34 ust. 1

Rada miała podejmować wspomniane decyzje większością kwalifikowaną (art. 100 c ust. 1, 3 TWE), por. *ibidem*, s. 12–13.

³¹ Szerzej na ten temat, por. W. Czapliński, *op. cit.*, s. 126.

³² *Ibidem*, s. 118–119.

³³ *Ibidem*, s. 119–121. Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska to nowe nazwy Rady Ministrów i Komisji Wspólnot Europejskich przyjęte po wejściu w życie traktatu z Maastricht na podstawie własnych decyzji tych instytucji.

konwencji). W deklaracji do art. 40 ust. 2 konwencji państwa członkowskie Unii Europejskiej (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) zobowiązywały się do rozstrzygania przed Trybunałem Sprawiedliwości wszelkich sporów dotyczących interpretacji i stosowania konwencji, o ile wcześniej nie byłoby to możliwe w ramach Rady Unii Europejskiej³⁴.

Traktat o Unii Europejskiej ustanawiał nowe instrumenty prawne w III filarze. Były to: wspólne stanowiska, wspólne działania i konwencje (art. K. 3 ust. 2 TUE)³⁵. Miały być one przyjmowane przez Radę Unii Europejskiej z inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji Europejskiej, jeżeli dotyczyły polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych, a także niektórych aspektów walki z narkomanią i oszustwami na skalę międzynarodową. W innych politykach tego filaru wspólne stanowiska, wspólne działania i konwencje były przyjmowane przez Radę Unii Europejskiej z inicjatywy rządów państw członkowskich. Politykami tymi były: współpraca sądowa w sprawach karnych, współpraca celna oraz współpraca policyjna w celach prewencyjnych i w zakresie zwalczania najpoważniejszych rodzajów przestępczości międzynarodowej (m.in. terroryzm, handel narkotykami), łącznie z koniecznymi formami współpracy celnej, w związku z ustanowieniem obejmującego całą Unię systemu wymiany informacji w ramach Europolu. Traktat nie określał jednak charakteru prawnych stanowisk i wspólnych działań. Przewidywał on natomiast, że Rada Unii Europejskiej mogła przyjmować wspólne stanowiska i wspierać wszelką współpracę służącą realizacji celów Unii. Mogła ona także podejmować wspólne działania, jeżeli cele Unii dały się lepiej osiągnąć przy pomocy tychże instrumentów prawnych, aniżeli przez indywidualne działania państw członkowskich, gdy chodzi o ich skalę lub przewidywany efekt. Konwencje, których stronami były państwa członkowskie, były zawierane przez Radę Unii Europejskiej, która następnie zalecała państwom członkowskim przyjęcie danej konwencji, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Ponadto, Rada Unii Europejskiej mogła zdecydować, iż środki wykonawcze do wspólnych działań powinny być przyjmowane kwalifikowaną większością głosów, zaś środki wykonawcze do konwencji (jeżeli konwencje nie

³⁴ W pierwszym okresie swojej działalności Europol miał koncentrować się m.in. na przeciwdziałaniu i zwalczaniu nielegalnego handlu narkotykami, substancjami nuklearnymi i radioaktywnymi, a także handlu ludźmi. Natomiast „najpóźniej dwa lata” po wejściu w życie konwencji, do zakresu jego kompetencji miało zostać włączone zwalczanie terroryzmu (art. 2 ust. 2 konwencji). Konwencja określała także szczegółowe zadania Europolu, służące realizacji wytyczonych celów (m.in. ułatwianie wymiany informacji między państwami członkowskimi; pozyskiwanie, gromadzenie i analiza materiałów operacyjnych; pomoc operacyjna krajom członkowskim). Szerzej na ten temat por. Convention based on Article K. 3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), Official Journal C, 1995, nr 316, s. 2–32. Na temat działalności Europolu, por. A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości. Współpraca w ramach III filara*, Kraków 2002, s. 37–53.

³⁵ Traktat z Maastricht, op. cit., s. 83.

stanowiły inaczej) większością dwóch trzecich państw członkowskich działających w ramach Rady Unii Europejskiej (K. 3 ust. 2 a–c TUE). Oprócz wyjątków wymienionych w art. K. 3 TUE oraz kwestii proceduralnych, Rada Unii Europejskiej miała jednak podejmować swoje decyzje jednomyślnie (art. K. 4 ust. 3 TUE), a to oznaczało, że podstawową zasadą podejmowania decyzji w III filarze była jednomyślność³⁶.

Niezwykle istotne było ustanowienie w traktacie o Unii Europejskiej tzw. klauzuli pomostowej, czyli zespołu norm, określających możliwości przeniesienia pewnych obszarów współpracy z III filaru międzyrządowego do I filaru wspólnotowego³⁷. I tak, Rada Unii Europejskiej, stanowiąc jednomyślnie, z inicjatywy Komisji Europejskiej lub państwa członkowskiego, mogła zdecydować o uwspólnotowaniu wszystkich polityk należących do III filaru, z wyjątkiem współpracy sądowej w sprawach karnych, współpracy celnej i współpracy policyjnej. Państwa członkowskie musiały jednak zaakceptować decyzje Rady Unii Europejskiej zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. K. 9 TUE, art. 100 c TWE)³⁸.

IV. Reforma wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej w traktacie amsterdamskim

Realizacja postanowień traktatu z Maastricht, określających współpracę w III filarze, bardzo szybko uświadomiła przedstawicielom instytucji wspólnotowych i rządów państw członkowskich, w szczególności zwolennikom rozwiązań ponadnarodowych, konieczność przeprowadzenia dalszych zmian w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zdecydowanymi rzecznikami uwspólnotowania przynajmniej niektórych polityk III filaru były Parlament Europejski, Komisja Europejska, a także rządy Belgii i Austrii³⁹. Przedmiotem krytyki tych ostatnich stały się zwłaszcza niewielkie uprawnienia, jakie przyznawał traktat z Maastricht w III filarze wszystkim, poza Radą Unii Europejskiej, instytucjom wspólnotowym, w szczególności zaś ograniczenie inicjatywy ustawodawczej Komisji Europejskiej do ściśle określonych polityk, zredukowanie kompetencji Parlamentu Europejskiego zasadniczo do funkcji informacyjnych i konsultacyjnych, a także przyznanie Trybunałowi Sprawiedliwości jedynie warunkowych uprawnień do interpretowania konwencji. Wątpliwości wzbudzał także fakt, iż traktat z Maastricht nie określał charakteru prawnego wspólnych stanowisk i wspólnych działań, co często prowadziło do sytuacji, że niektóre państwa członkowskie traktowa-

³⁶ *Ibidem*, s. 83–84.

³⁷ Szerzej na ten temat, por. W. Czaplński, *op. cit.*, s. 125–126.

³⁸ Traktat z Maastricht, *op. cit.*, s. 13–14, 85.

³⁹ Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Warszawa 2004, s. 252.

ły je jako niewiążące⁴⁰. W końcu niezwykle istotną barierą była także zasada jednomyślności jako podstawowa reguła podejmowania decyzji w III filarze. W związku z tym reforma współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych stała się jednym z priorytetów konferencji międzyrządowej obradującej w latach 1996–1997. Reforma ta, przeprowadzona została na mocy traktatu amsterdamskiego z 2 października 1997 r., który wprowadzał dwa rodzaje zmian w TUE i TWE. Po pierwsze, do I filara (wspólnotowego) przeniesiono cztery zasadnicze polityki: wizową, azylową, imigracyjną i współpracę sądową w sprawach cywilnych, obejmując je zarazem wspólnym Tytułem IV TWE: Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób. Po drugie, wprowadzono istotne modyfikacje w Tytule VI TUE, określającym współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych, czyli dwie ostatnie polityki, jakie pozostały jeszcze w III filarze.

W I filarze współpraca w polityce wizowej, azylowej, imigracyjnej i innych politykach związanych ze swobodnym przepływem osób miała stopniowo doprowadzić do ustanowienia „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 61 TWE). W tym celu Rada Unii Europejskiej winna ustanowić środki zmierzające do zapewnienia swobodnego przepływu osób w połączeniu z instrumentami dotyczącymi kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości (w ciągu pięciu lat od wejścia traktatu w życie); inne środki dotyczące azylu, imigracji i ochrony praw obywateli państw trzecich; środki w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych; środki służące wspieraniu i wzmocnieniu współpracy administracyjnej, a także instrumenty współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa przez zapobieganie i zwalczanie przestępczości, zgodnie z postanowieniami traktatu o Unii Europejskiej (art. 61 lit. a–e TWE)⁴¹.

W ślad za tym traktat precyzował, jakie instrumenty winna przyjąć Rada Unii Europejskiej w okresie przejściowym, wynoszącym pięć lat od chwili jego wejścia w życie. Miały to być środki: (1) zapewniające zniesienie wszelkiej kontroli obywateli Unii lub państw trzecich na granicach wewnętrznych; (2) dotyczące przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich; (3) określające zasady swobodnego podróżowania obywateli państw trzecich po terytorium krajów członkowskich (w okresie do trzech miesięcy); (4) dotyczące uchodźców i wysiedleńców; (5) odnoszące się do polityki imigracyjnej; (6) określające prawa i warunki, na jakich obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym państwie członkowskim mogliby przebywać w innych państwach członkowskich, a także (7)

⁴⁰ E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty europejskie*, Kraków 2000, s. 10; C. Herma, *Polityka imigracyjna, wizowa i azylowa Unii Europejskiej*, *op. cit.*, s. 12.

⁴¹ Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, http://europa.eu.int/lex/lex/pl/treaties/treaties_other.htm, s. 157.

środki określające warunki przyznawania azylu, zgodnie m.in. z konwencją geneńską w sprawie statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. oraz protokołem w sprawie statusu uchodźców z 31 stycznia 1967 r. (art. 62 ust. 1–3 TWE, art. 63 ust. 1–4 TWE)⁴². Z drugiej strony, traktat przewidywał, że państwa członkowskie zachowają swoje uprawnienia do utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Ponadto zobowiązywał on Radę Unii Europejskiej do przyjęcia środków tymczasowych na korzyść zainteresowanych państw członkowskich (maksymalnie na okres sześciu miesięcy), gdyby jedno lub więcej z nich znalazło się w „nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich” (art. 64 TWE)⁴³.

Nowym Tytułem X TWE objęta została również współpraca celna. Traktat amsterdamski upoważniał Radę Unii Europejskiej, stanowiącą zgodnie z procedurą współdecydowania, do podejmowania środków w celu wzmocnienia współpracy celnej między państwami członkowskimi, a także pomiędzy nimi i Komisją Europejską. Środki te nie mogły jednak dotyczyć ani stosowania krajowego prawa karnego, ani krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości (art. 135 TWE)⁴⁴.

Na mocy protokołu nr 2, dołączonego do TUE i TWE, do traktatu o Unii Europejskiej i traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (w zależności od treści) włączony został dorobek Schengen, co w zamierzeniu sygnatariuszy miało umożliwić szybsze przekształcenie się Unii Europejskiej w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (preambuła). Trzynastcie państw członkowskich (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Irlandii), będących sygnatariuszami porozumień z Schengen, w tym układu z 14 czerwca 1985 r. i związanej z nim konwencji wykonawczej z 19 czerwca 1990 r., a także układów z nimi powiązanych i przepisów wydanych na podstawie tychże układów, dotyczących stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, zostało upoważnionych do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy (art. 1 protokołu). Z chwilą wejścia w życie traktatu amsterdamskiego cały dorobek Schengen, w tym decyzje Komitetu Wykonawczego utworzonego na mocy układów z Schengen, wydane przed tą datą, miały być bezzwłocznie zastosowane w trzynastu wspomnianych państwach członkowskich, zaś Rada Unii Europejskiej winna zastąpić Komitet Wykonawczy (art. 2 ust. 1 protokołu). Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną, miała

⁴² Określony powyżej termin pięciu lat nie dotyczył środków zmierzających do zapewnienia równowagi wysiłków uzgodnionych przez państwa członkowskie, związanych z przyjęciem uchodźców i wysiedleńców oraz jego następstwami, środków określających warunki wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym dla celów łączenia rodzin, a także środków określających prawa i warunki, na których obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym państwie członkowskim mogą przebywać w innych państwach członkowskich, por. Traktat z Amsterdamu, *op. cit.*, s. 158–159.

⁴³ *Ibidem*, s. 159.

⁴⁴ Ta część współpracy celnej pozostała nadal w III filarze, por. *ibidem*, s. 187.

również ustalić warunki włączenia Sekretariatu Schengen do Sekretariatu Generalnego Rady (art. 7 protokołu). Natomiast w trybie jednomyślnym winna ona określić podstawę prawną dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen. Trybunał Sprawiedliwości uzyskiwał w odniesieniu do tychże postanowień i decyzji nowe kompetencje powierzone mu przez odpowiednie postanowienia traktatów. Nie był on jednak właściwy do orzekania w sprawie środków lub decyzji dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnątrznych w państwach członkowskich (art. 2 ust. 1 protokołu).

Odrębne regulacje objęły Wielką Brytanię, Irlandię i Danię na mocy trzech protokołów dołączonych do TWE i TUE. Protokół nr 3 gwarantował Wielkiej Brytanii i Irlandii prawo do wykonywania kontroli osób na swoich granicach. Protokół nr 4 przewidywał, że postanowienia Tytułu IV TWE, akty prawne przyjęte na jego podstawie oraz umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę Europejską w jego wykonaniu nie wiążą, ani nie mają zastosowania wobec Wielkiej Brytanii i Irlandii. Państwa te mogły jednak pisemnie notyfikować prezydencji swój zamiar przyjęcia i stosowania wybranych aktów prawnych w oparciu o tzw. klauzulę włączającą (*opt in*), na co musiały się jednak zgodzić pozostałe kraje członkowskie Unii Europejskiej. Ponadto, Irlandia mogła również pisemnie notyfikować prezydencji swoją wolę „niepodlegania już dalej” postanowieniom prezentowanego protokołu. Z kolei protokół nr 5 stanowił, że Dania winna każdorazowo, w terminie sześciu miesięcy, decydować o transpozycji do swojego prawa krajowego danego aktu prawnego służącego rozwojowi dorobku Schengen. Jednak, zgodnie ze specjalnym porozumieniem międzyrządowym podpisanym 12 grudnia 1992 r. w Edynburgu, ewentualna transpozycja wiązała Danię jedynie w znaczeniu prawa międzynarodowego, a nie prawa wspólnotowego, a to oznaczało, że wymagała ona jeszcze odrębnej ratyfikacji przez duński parlament⁴⁵.

W III filarze traktat amsterdamski po raz pierwszy wyraźnie określał cel współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych wraz z zapobieganiem i zwalczaniem rasizmu oraz ksenofobii przez państwa członkowskie. Miało nim być „zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 29 TUE). Cel ten winien być realizowany przez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi, przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami lub bronią, a także korupcji i nadużyć finansowych. Realizacji tego celu miała służyć ściślejsza współpraca policji, organów

⁴⁵ Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej [w:] Traktat z Amsterdamu, *op. cit.*, s. 83–86; Protokół w sprawie stosowania niektórych aspektów artykułu 7 a ustanawiającego Wspólnotę Europejską do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii [w:] Traktat z Amsterdamu, *op. cit.*, s. 86–87; Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii [w:] Traktat z Amsterdamu, *op. cit.*, s. 87–88; Protokół w sprawie stanowiska Danii [w:] Traktat z Amsterdamu, *op. cit.*, s. 89–90; por. też B. Kohler-Koch, Th. Conzelmann, M. Knodt, *op. cit.*, s. 138.

celnych oraz innych właściwych organów państw członkowskich, prowadzona zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem Europolu, ściślejsza współpraca organów sądowych oraz innych właściwych organów państw członkowskich, a także zbliżenie, w miarę potrzeby, norm prawa karnego państwach członkowskich (art. 29 TUE)⁴⁶.

Nowe uprawnienia przyznawał prezentowany traktat Europejskiemu Urzędowi Policji. W ciągu pięciu lat od wejścia traktatu w życie Europol miał uzyskać prawo do wszczynania, koordynacji i udziału w „specyficznych” dochodzeniach prowadzonych przez właściwe organy państw członkowskich. Rada Unii Europejskiej mogła natomiast przyjmować środki, umożliwiające Europolowi domaganie się od właściwych organów państw członkowskich uprawnień do prowadzenia i koordynowania śledztw w określonych sprawach, pogłębiania specyficznej wiedzy fachowej, udostępnianej następnie państwu członkowskim jako pomoc w śledztwach dotyczących przestępczości zorganizowanej. Rada Unii Europejskiej została również zobowiązana do utworzenia sieci badawczej, dokumentacyjnej i statystycznej dotyczącej przestępczości transgranicznej (art. 30 ust. 2 TUE)⁴⁷.

W traktacie o Unii Europejskiej ustanowione zostały także nowe instrumenty prawne w III filarze. Były to: decyzje ramowe i decyzje, które zostały wprowadzone na miejsce wspólnych działań. W ślad za tym Rada Unii Europejskiej na wniosek państwa członkowskiego lub Komisji Europejskiej mogła przyjmować wspólne stanowiska ustalające sposób postępowania Unii Europejskiej w określonej sprawie, podejmować decyzje ramowe w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich (podobnie jak dyrektywy w I filarze), podejmować decyzje dla osiągnięcia wszelkich innych celów, ale z wyłączeniem zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, sporządzać konwencje, których przyjęcie zalecałaby ona tym państwu, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Decyzje ramowe były wiążące dla państw członkowskich co do celu, który miał być osiągnięty, ale pozostawiały im swobodę wyboru formy i środków jego realizacji. W odróżnieniu od dyrektyw w I filarze nie mogły one jednak wywoływać skutków bezpośrednich. Natomiast decyzje były wiążące, ale również nie mogły wywoływać skutków bezpośrednich. Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną, miała przyjmować środki niezbędne do wykonania decyzji. Decyzje i decyzje ramowe winny być przyjmowane jednomyślnie. Konwencje wchodziły w życie po ich przyjęciu przez co najmniej połowę państw członkowskich (jeżeli same konwencje nie stanowiły inaczej). Rada Unii Europejskiej przyjmowała środki wykonawcze do konwencji, stanowiąc kwalifikowaną większością 2/3 głosów sygnatariuszy (art. 34 ust. 2 TUE)⁴⁸.

⁴⁶ Traktat z Amsterdamu, *op. cit.*, s. 130.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 131.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 132.

Traktat amsterdamski potwierdzał również, zawartą już w traktacie z Maastricht, klauzulę pomostową, zawierającą polityczne zobowiązanie do uwspólnienia współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych poprzez przeniesienie tych polityk z III do I filara Unii Europejskiej. Rada Unii Europejskiej, stanowiąc jednomyślnie, na wniosek Komisji Europejskiej lub państwa członkowskiego, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, mogła podjąć decyzję, że wymienione polityki „podlegają Tytułowi IV traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”, określić warunki głosowania w tej sprawie, a także zalecić państwom członkowskim przyjęcie tejże decyzji, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. 42 TUE)⁴⁹.

Na mocy prezentowanego traktatu państwa członkowskie mogły również nawiązać wzmocnioną współpracę w III filarze pod warunkiem, że spełniała ona kryteria przewidziane w art. 43 do 44 TUE, respektowała kompetencje i cele integracyjne Wspólnoty Europejskiej, a także służyła szybkiemu stworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Decyzję o nawiązaniu takiej współpracy podejmowała Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną, na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego i po zasięgnięciu opinii Komisji Europejskiej oraz poinformowaniu Parlamentu Europejskiego. Głosowanie nie dochodziło jednak do skutku, jeżeli tylko jedno państwo członkowskie zamierzało sprzeciwić się nawiązaniu takiej współpracy z „ważnych względów polityki krajowej”. Wtedy ostateczną decyzję mogła podjąć Rada Europejska, ale stanowiąc jednomyślnie (art. 40 ust. 1–2 TUE)⁵⁰. Ponadto, protokół w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów i służb Wspólnot Europejskich oraz Europolu, załączony do traktatu o Unii Europejskiej i traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, ustanawiał siedzibę Europejskiego Urzędu Policji w Hadze⁵¹.

Przeniesienie polityki wizowej, azyłowej, imigracyjnej i współpracy sądowej w sprawach cywilnych do filara wspólnotowego spowodowało, że w politykach tych miały być stosowane wspólnotowe instrumenty prawne, czyli rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Nie skutkowało to jednak od razu pełnym uwspólnowaniem ze względu na wspomniane wyżej regulacje obowiązujące w pięcioletnim okresie przejściowym (do 1 maja 2004 r.), a także dość ograniczone jednak uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości również po upływie tego okresu. Mimo to, ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a w ślad za tym zwiększenie tam uprawnień instytucji wspólnotowych, było istotnym krokiem w kierunku pogłębienia integracji, zwłaszcza że traktat nie zamykał perspektywy uwspólnienia dla obszarów współpracy międzyrządowej, które

⁴⁹ *Ibidem*, s. 135.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 134–136.

⁵¹ Protokół w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów i służb Wspólnot Europejskich oraz Europolu [w:] Traktat z Amsterdamu, *op. cit.*, s. 96.

pozostały jeszcze w III filarze (klauzula pomostowa). Z drugiej strony, dążeniom tym towarzyszyło stanowcze przekonanie rządów państw członkowskich o konieczności utrzymania mechanizmu zabezpieczającego w postaci wspomnianej już tutaj klauzuli gwarancyjnej, zapewniającej im wyłączną odpowiedzialność za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 33 TUE). Podobnie zabezpieczającą funkcję miały pełnić przepisy traktatu, upoważniające Radę Unii Europejskiej do uchwalania w sytuacjach nadzwyczajnych tymczasowych środków ograniczających nadmierny napływ imigrantów (art. 64 TWE).

V. Od Tampere do traktatu nicejskiego

V. 1. Decyzje Rady Europejskiej z Tampere

Jeszcze zanim proces ratyfikacji traktatu amsterdamskiego dobiegł końca, Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej opracowały plan działania w sprawie realizacji postanowień dotyczących utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Plan ten zaakceptowany został przez Radę Europejską, obradującą w dniach 11–12 grudnia 1998 r. w Wiedniu. Przewidywał on m.in. utworzenie europejskiej przestrzeni jurysdykcji, wyposażonej w instrumenty do skutecznej współpracy wymiaru sprawiedliwości i policji, w szczególności na terytorium państw członkowskich, będących sygnatariuszami układu z Schengen; potrzebę szybkiego włączenia tegoż układu do porządku prawnego Unii Europejskiej, zwłaszcza znalezienia podstawy prawnej umożliwiającej przyjęcie *acquis Schengen* i połączenie SIS oraz Sekretariatu Schengen ze „strukturami Unii Europejskiej”, a także opracowanie kompleksowej strategii zapobiegania przestępczości zorganizowanej i transgranicznej oraz globalnej strategii w polityce imigracyjnej. Jednocześnie Rada Europejska zapowiedziała, że podczas swojego posiedzenia w Tampere w październiku 1999 r. przyjęte zostaną wytyczne w sprawie przyszłych działań Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁵².

W ślad za tym w dniach 15–16 października 1999 r. w Tampere odbyło się pierwsze w historii nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej poświęcone przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Rada Europejska dokonała wówczas przeglądu realizacji wiedeńskiego planu działania, a także przyjęła wytyczne określające harmonogram prac do 2004 r. w dziedzinie polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej i współpracy sądowej w sprawach cywilnych⁵³. Zobowiązała ona również Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską do realizacji założeń

⁵² Spotkanie Rady Europejskiej w Wiedniu, 11–12 grudnia 1998 r. Wnioski Prezydencji [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, cz. I, *op. cit.*, s. 174–175.

⁵³ Spotkanie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, cz. I, *op. cit.*, s. 290; przebieg posiedzenia Rady Europejskiej, por. AdG, 1999, s. 43853 i n.

wiedeńskiego planu działania i wytycznych z Tampere. Wytyczne te wskazywały na konieczność ustanowienia wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej, utworzenia europejskiej przestrzeni prawnej, opracowania unijnej strategii zwalczania przestępczości, a także wzmocnienia działań zewnętrznych Unii Europejskiej dla potrzeb nowo tworzonej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Potwierdzając wagę, jaką przywiązywała Unia Europejska i państwa członkowskie „do rzetelnego respektowania prawa do ubiegania się o azyl”⁵⁴, Rada Europejska podjęła decyzję o opracowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na postanowieniach konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. i „zapewniającego, że nikt, komu grożą prześladowania, nie zostanie odesłany do kraju, z którego przybywa (tzn. będzie utrzymana zasada niewydalania)”⁵⁵. Wezwała ona również Radę Unii Europejskiej do szybkiego zakończenia prac nad systemem identyfikacji osób ubiegających się o azyl (Eurodac). Opowiedziała się za prowadzeniem bardziej zdecydowanej polityki integracyjnej wobec obywateli państw trzecich, legalnie zamieszkujących w danym państwie członkowskim, w celu przyznania im praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele Unii Europejskiej. Z drugiej strony, Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontroli masowych ruchów imigracyjnych we wszystkich ich fazach poprzez bliższą współpracę i wzajemną pomoc techniczną służb granicznych, a także zwalczanie przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza handlu ludźmi. Zaleciła ona także Radzie Unii Europejskiej, zgodnie z postanowieniami traktatu amsterdamskiego, zawieranie umów o readmisji lub włączanie standardowych klauzul do innych umów podpisywanych pomiędzy Wspólnotą Europejską a państwami trzecimi⁵⁶. Wspólna polityka azylowa i imigracyjna miała zatem polegać na dalszym ograniczaniu postępowań azylowych, ujednoczeniu procedur azylowych, przyznaniu legalnym imigrantom statusu porównywalnego ze statusem obywateli Unii, a także konsekwentnym zwalczaniu nielegalnej imigracji.

Przełankami stworzenia europejskiej przestrzeni prawnej, jako perspektywicznego celu Unii Europejskiej, miały być m.in.: usprawnienie dostępu obywateli Unii do organów wymiaru sprawiedliwości, większa zbieżność systemów prawa cywilnego, a także wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych, które miało być fundamentem współpracy sądowej w Unii zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych. W tej ostatniej sprawie większość uczestników posiedzenia poparła stanowisko Wielkiej Brytanii, która postulowała właśnie ich wzajemne uznawanie. Równocześnie odrzucony został konkurencyjny wniosek Francji w sprawie ujednoczenia procedur sądowych⁵⁷. Unijna walka z przestępczością miałaby natomiast polegać na dalszym zacieśnieniu współpracy międzyrządowej w działaniach pre-

⁵⁴ Spotkanie Rady Europejskiej w Tampere, *op. cit.*, s. 290.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 291–293.

⁵⁷ W. Czapliński, *op. cit.*, s. 129–130.

wencyjnych i operacyjnych, służących zwłaszcza zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości transgranicznej, w tym przemytu narkotyków, handlu ludźmi i terroryzmu. W tym celu należałoby jednak również wzmocnić dotychczasową infrastrukturę organizacyjną, w szczególności usprawnić działalność Europolu, a także utworzyć nowe organy i agendy, jak: Europejski Urząd Współpracy Sądowej (Eurojust), Zespół Zadaniowy Europejskich Szefów Policji i Europejską Akademię Policyjną. Wszelako istotą unijnej walki z poważną przestępczością miałyby być działania w pełni zrównoważone, a więc oparte na założeniu, że przyjmowanie unijnych środków służących zwalczaniu przestępczości nie może naruszać „ochrony wolności i praw jednostek” oraz „podmiotów gospodarczych”⁵⁸. Rada Europejska podkreśliła także duże znaczenie, jakie winna mieć ścisła koordynacja wysiłków zmierzających w kierunku stworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości z działaniami zewnętrznymi Unii Europejskiej, czyli współpracą z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. W ślad za tym zaleciła ona wykorzystywanie takich instrumentów, jak wspólne strategie, układy podpisywane przez Wspólnotę Europejską z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, a także traktaty zawierane na podstawie art. 38 TUE z jednym lub większą liczbą państw lub organizacjami międzynarodowymi⁵⁹. Decyzja ta miała także niezwykle istotne znaczenie dla przyszłego powiązania aspektów bezpieczeństwa wewnętrznego z bezpieczeństwem zewnętrznym.

V.2. Traktat nicejski

Traktat nicejski z 26 stycznia 2001 r. wprowadzał nieznaczne zmiany w Tytule IV TWE oraz Tytule VI TUE. I tak, w I filarze traktat przewidywał rozszerzenie stosowania procedury współdecydowania, a w ślad za tym głosowania większością kwalifikowaną, na przypadki dotyczące przyjmowania środków w następujących sprawach: (1) azylu i statusu uchodźców, (2) wysiedleńców i uchodźców (ustalenie minimalnych norm odnoszących się do przyznania tymczasowej ochrony wysiedleńcom z państw trzecich, niemogącym powrócić do krajów pochodzenia, lub osobom z innych powodów potrzebującym ochrony międzynarodowej⁶⁰, a także (3) współpracy sądowej w sprawach cywilnych, mającej skutki transgraniczne, z wyjątkiem aspektów odnoszących się do prawa rodzinnego (art. 67 ust. 5 TWE)⁶¹. W III filarze traktat nicejski stwarzał natomiast podstawę prawną dla

⁵⁸ Spotkanie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 października 1999 r., *op. cit.*, s. 293–295.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 297.

⁶⁰ O ile wcześniej Rada Unii Europejskiej, stanowiąc zgodnie z dotychczasową procedurą, przyjęła „prawodawstwo wspólnotowe określające wspólne reguły i podstawowe zasady rządzące tymi zagadnieniami”, por. Traktat z Nicei, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, http://europa.eu.int/eurlex/lex/pl/treaties/treaties_other.htm, s. 12.

⁶¹ *Ibidem*.

działalności Eurojustu, sankcjonując tym samym decyzję zawartą w konkluzjach przyjętych podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere. Rada Unii Europejskiej została zobowiązana do umożliwienia Eurojustowi właściwej koordynacji działań krajowych organów ścigania w państwach członkowskich, wspomaganie jego dochodzeń karnych w sprawie poważnych przestępstw transgranicznych, zwłaszcza przestępczości zorganizowanej, a także ułatwienia jego współpracy z Europolem i Europejską Siecią Sądową (art. 31 ust. 2 TUE)”.

Ponadto, traktat nicejski, wprowadzając zmiany w TUE, zmodyfikował procedurę nawiązywania wzmocnionej współpracy w III filarze. W odróżnieniu od zasad obowiązujących dotychczas, decyzję o ustanowieniu wzmocnionej współpracy, przy pewnych ograniczeniach, miała podejmować Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną, ale na wniosek Komisji Europejskiej lub co najmniej ośmiu państw członkowskich i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego. Traktat nosił też prawo weta danego państwa członkowskiego, choć podobnie jak w I filarze, pozostawiał mu możliwość „skierowania sprawy do Rady Europejskiej”. Mimo to, Rada Unii Europejskiej mogła podjąć decyzję o ustanowieniu wzmocnionej współpracy kwalifikowaną większością głosów (art. 40a ust. 1–2 TUE)⁶².

Jeszcze w czasie trwania procesu ratyfikacji traktatu nicejskiego z inicjatywy RFN, Francji, Belgii, Portugalii i Szwecji, Rada Unii Europejskiej przyjęła 28 lutego 2002 r. decyzję o utworzeniu Europejskiego Biura Współpracy Sądowej. Jest to organ Unii Europejskiej, działający na płaszczyźnie międzyrządowej i posiadający osobowość prawną (art. 1). W jego skład wchodzi przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości, po jednym z każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, mający uprawnienia do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach karnych. W zależności od systemu prawnego państw członkowskich mogą to być prokuratorzy, sędziowie śledczy lub funkcjonariusze policji o równoważnych kompetencjach (art. 2). Celem Eurojustu jest koordynacja współpracy w zakresie prowadzenia dochodzenia i ścigania poważnej przestępczości, w szczególności przestępczości zorganizowanej, obejmującej dwa lub więcej państw członkowskich; prowadzenia dochodzenia i ścigania w państwach członkowskich na wniosek ich kompetentnych organów władzy, a także usprawnienia współpracy między właściwymi organami państw członkowskich w dziedzinie międzynarodowej pomocy prawnej w sprawach karnych i realizacji wniosków o ekstradycję (art. 3 ust. 1). Jest to zatem organ odpowiedzialny za koordynowanie postępowania przygotowawczego, mogący także wspierać współpracę w zakresie międzynarodowej pomocy prawnej na etapie postępowania sądowego. Ogólne uprawnienia Eurojustu obejmują m.in. przestępstwa mieszczące się w zakresie działań Europolu, przestępstwa komputerowe, nadużycia finansowe, korupcję, wszelkie przestępstwa dotyczące interesów finansowych Wspólnot Europejskich, pranie brudnych

⁶² *Ibidem*, s. 8.

pieniędzy, przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu, a także udział w organizacjach przestępczych (art. 4 ust. 1–2)⁶³. W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że postępowania sądowe w sprawach przestępczości transgranicznej mają się nadal odbywać w oparciu o prawo krajowe państw członkowskich, jednak Eurojust jest pierwszym krokiem prowadzącym do utworzenia europejskiej agencji sądowej ds. zwalczania przestępstw transgranicznych⁶⁴.

VI. Uwagi końcowe

Na mocy traktatu z Maastricht z 2 lutego 1992 r. ustanowiony został wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej, obejmujący sześć polityk: wizową, azylową, imigracyjną, współpracę sądową w sprawach cywilnych, współpracę sądową w sprawach karnych i współpracę policyjną. Traktat amsterdamski z 2 października 1997 r. stworzył przesłanki prawne do uwspólnotwienia polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej i współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Oznaczało to równocześnie początek procesu tworzenia w Unii Europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Z drugiej strony, współpraca sądowa w sprawach karnych i współpraca policyjna podlegały nadal reżimowi międzyrządowemu. Na mocy traktatu nicejskiego z 26 lutego 2001 r. stworzone zostały natomiast ramy prawne do dalszego pogłębienia integracji w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ale także zacieśnienia współpracy w obszarach należących do III filaru Unii Europejskiej. Znaczenie zmian traktatowych wprowadzonych w Unii Europejskiej w sześciu wspomnianych politykach w latach 1992–2001 polegało na tym, że stanowiły one punkt wyjścia na drodze do ich pełnego uwspólnotwienia w przyszłości.

⁶³ Szerzej na temat zadań Eurojustu, por. 2002/187/JHA: Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, Official Journal L, 2002, nr 63, s. 1–13.

⁶⁴ W. Czaplinski, *op. cit.*, s. 130.

Bibliografia

1. Amin S. M., *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej. Zarys zagadnienia*, Wyd. TNOiK, Toruń 2002.
2. Archiv der Gegenwart, bearb. von H. von Siegler, Bonn-Wien-Zürich 1974.
3. Archiv der Gegenwart, bearb. von H. von Siegler, Bonn-Wien-Zürich 1975.
4. Archiv der Gegenwart, bearb. von H. von Siegler, Bonn-Wien-Zürich 1984.
5. Archiv der Gegenwart, bearb. von H. von Siegler, Bonn-Wien-Zürich 1985.
6. Archiv der Gegenwart, bearb. von H. von Siegler, Bonn-Wien-Zürich 1988.
7. Archiv der Gegenwart, bearb. von H. von Siegler, Bonn-Wien-Zürich 1999.
8. Benyon J. (et al.), *Understanding Police Cooperation in Europe: Setting a Framework for Analysis* [w:] *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the fields of Justice and Home Affairs*, (ed.) J. Monar, R. Morgan, Brussels 1994.
9. Boer M. den, Wallace W., *Justice and Home Affairs: Integration Through Incrementalism?* [w:] H. Wallace, W. Wallace (ed.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 2000.
10. Borawska-Kędzierska E., Prus M., *Polityka imigracyjna i azylowa* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński i K. Smoter, Warszawa 2005.
11. Brandstaetter G., *Chronologisches Lexikon der europäischen Integration 1945–1995*, Wien 1996.
12. Conclusions du Conseil européen de Hanovre (27–28 juin 1988), <http://europa.eu>.
13. Conseil européen des 25/26 juin 1984 à Fontainebleau, <http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do>.
14. Conseil européen des 28/29 juin 1985 à Milan, <http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do>.
15. Convention based on Article K. 3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention), Official Journal C, 1995, nr 316.
16. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (2002/187/JHA), Official Journal L, 2002, nr 63.
17. Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Alta 2, Warszawa 2004.
18. Czaplinski W., *III filar Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2003.
19. Deklaracja ogólna w sprawie artykułów 13–19 Jednolitego Aktu Europejskiego, dotyczących rynku wewnętrznego [w:] *Jednolity Akt Europejski*, Luksemburg 17 lutego 1986 oraz Haga 28 lutego 1986 r.
20. Jasiński F., Rakowski P., *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński i K. Smoter, Warszawa 2005.
21. Geddes A., *Immigration and European integration. Towards fortress Europe?*, Manchester 2000.
22. Graś A., *Porozumienie z Schengen – geneza i stan obecny* [w:] *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, red. P. Jaworski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

23. Gruszczyk A., *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*, red. F. Jasiński i K. Smoter, Warszawa 2005.
24. Gruszczak A., *Unia Europejska wobec przestępczości. Współpraca w ramach III filara*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
25. Herma C., *Polityka migracyjna, wizowa i azylowa Unii Europejskiej – najważniejsze instrumenty prawne i aktualna dyskusja*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2002, nr 10.
26. Kohler-Koch B., Conzelmann Th., Knodt M., *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Wiesbaden 2004.
27. Lobkowicz W. de, *Intergovernmental Cooperation in the field of Migration – from the Single European Act to Maastricht* [w:] *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the fields of Justice and Home Affairs*, (ed.) J. Monar, R. Morgan, Brussels 1994.
28. Polityczna deklaracja rządów Państw Członkowskich w sprawie swobodnego przepływu osób [w:] *Jednolity Akt Europejski*, Luksemburg 17 lutego 1986 oraz Haga 28 lutego 1986 r.
29. Protokół w sprawie stanowiska Danii [w:] *Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Amsterdam 2 października 1997.
30. Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii [w:] *Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Amsterdam 2 października 1997.
31. Protokół w sprawie stosowania niektórych aspektów artykułu 7 a ustanawiającego Wspólnotę Europejską do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii [w:] *Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Amsterdam 2 października 1997.
32. Protokół w sprawie ustalenia siedzib instytucji i niektórych organów i służb Wspólnot Europejskich oraz Europolu [w:] *Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Amsterdam 2 października 1997.
33. Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej [w:] *Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Amsterdam 2 października 1997.
34. Rakowski P., *Współpraca policyjna i narkotykowa* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński i K. Smoter, Warszawa 2005.
35. Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2002.
36. Rybicki R., *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. Jasiński i K. Smoter, Warszawa 2005.
37. Spotkanie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, cz. I, „Monitor Integracji Europejskiej” 2001, nr 53.

38. Spotkanie Rady Europejskiej w Wiedniu, 11–12 grudnia 1998 r. Wnioski Prezydencji [w:] Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów, cz. I, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53.
39. The European Council, Meeting in Madrid (26–27 June 1989), <http://europa.eu>.
40. Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7 lutego 1992.
41. Traktat z Amsterdamu, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Amsterdam 02.10.1997.
42. Traktat z Nicei, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Nicea 26 lutego 2001.
43. Węc J. J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Wydawnictwo księgarnia Akademicka, Kraków 2006.
44. Wojtaszek-Mik E., Mik C., *Traktaty europejskie*, Zakamycze, Kraków 2000.