

*Janusz Józef Węc**

Reforma obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Traktacie Konstytucyjnym

1. Uwagi wstępne

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany został 29 października 2004 r. w Rzymie przez szefów państw lub rządów oraz ministrów spraw zagranicznych 25 krajów członkowskich Unii Europejskiej. Był on efektem trwających, z przerwami, niemal dwadzieścia pięć miesięcy obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy (28 lutego 2002 r. – 10 lipca 2003 r.), a następnie Konferencji Międzyrządowej (4 października 2003 r. – 18 czerwca 2004 r.). Traktat Konstytucyjny został zawarty na czas nieokreślony (art. IV - 446 TK) i podlegał ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. IV-447, ust.1 TK).¹ Niektóre kraje postanowiły przyjąć Traktat w referendach narodowych. Jednak negatywne wyniki referendów we Francji i Holandii, przeprowadzonych w maju i czerwcu 2005 r., wywołały kryzys polityczny w Unii Europejskiej. W tej sytuacji 18 czerwca tegoż roku Rada Europejska przyjęła specjalną deklarację, w której stwierdzała, że wspomniane wydarzenia „*nie zagrażają zasadności kontynuacji procesów ratyfikacyjnych*”, a także wezwała poszczególne państwa członkowskie do „*szerokiej debaty z udziałem obywateli, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, parlamentów narodowych oraz partii politycznych*” na temat procesu ratyfikacji Traktatu. W razie potrzeby miała być także dokonana zmiana harmonogramu ratyfikacji w tych

* Dr hab. **Janusz Józef Węc** – kierownik Zakładu Organizacji i Instytucji Międzynarodowych, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s.208-209.

państwach członkowskich, które jeszcze jej nie zakończyły. W końcu deklaracja zapowiadała także zwołanie w połowie 2006 r. specjalnego posiedzenia Rady Europejskiej, poświęconego ocenie wspomnianej debaty, a także osiągnięciu porozumienia w sprawie kontynuacji procesu ratyfikacji.²

Przedmiotem niniejszego artykułu jest rekonstrukcja debaty nad postanowieniami projektu Traktatu Konstytucyjnego, dotyczącymi obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, jaka toczyła się na forum plenarnym Konwentu, a także w czasie obrad samej Konferencji Międzyrządowej. W części pierwszej artykułu dokonana zostanie analiza raportu Grupy roboczej X („Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”), zawierającego zalecenia dla Konwentu dotyczące reformy prezentowanego obszaru. Część druga poświęcona jest debacie nad tymi zaleceniami oraz propozycjami delegatów zgłoszonymi na forum plenarnym Konwentu. Natomiast w części trzeciej omówione będą negocjacje Konferencji Międzyrządowej nad projektem Konwentu, a także same postanowienia Traktatu Konstytucyjnego, dotyczące obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2. Raport Grupy roboczej „Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”

Reformą obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zajęła się Grupa robocza X, która 2 grudnia 2002 r. przedstawiła Konwentowi raport końcowy ze swej działalności.³ Członkowie Grupy zgodnie uznali, że reforma powinna polegać na ustanowieniu jednolitych ram prawnych i instytucjonalnych oraz konsekwentnym rozdzieleniu realizowanych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zadań legislacyjnych i operacyjnych. W ślad za tym Grupa zaproponowała, aby przepisy obecnego III filaru znalazły się „w jednej, ogólnej podstawie prawnej, co pozwoli ominąć strukturę filarową z jej znanymi niedogodnościami”. W ten sposób „wszystkie przepisy o europejskim obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości znalazłyby się w jednym rozdziale Traktatu”. Miałyby one odtąd wchodzić w skład tzw. polityk i działań wewnętrznych Unii Europejskiej. Jednolite

² *Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Bruksela, 18 czerwca 2005*, „Monitor Europejski”, nr 14/2005, <http://www1.ukie.gov.pl>, s.1.

³ *The European Convention. Final report of Working Group X, „Freedom, Security and Justice”*, 2.12.2002, CONV 426/02, s.1-25.

ramy prawne i instytucjonalne winny łączyć „*elementy metody wspólnotowej z mechanizmami dopuszczającymi w określonych przypadkach wzmocnioną koordynację współpracy operacyjnej na szczeblu unijnym*” oraz współdziałanie parlamentów narodowych, „*dzięki czemu zostaną uwzględnione specyficzne cechy charakteryzujące dziedzinę współpracy policyjnej i prawa karnego*”.⁴ Natomiast rozdzielenie zadań legislacyjnych i operacyjnych powinno polegać na jednoznacznym rozróżnieniu między stanowieniem prawa a wzmocnioną koordynacją współpracy operacyjnej na szczeblu unijnym. Instrumenty prawne i procedury legislacyjne w większości miałyby zostać ujednoczone z ogólnymi procedurami prawa wspólnotowego.⁵

Rezultatem dziewięciu spotkań Grupy roboczej X był pakiet zaleceń, obejmujący zmiany legislacyjne i operacyjne w dotychczasowym I i III filarze Unii Europejskiej. I tak, zaproponowała ona Konwentowi następujące zalecenia legislacyjne w I filarze: po pierwsze, wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną i procedury współdecydowania dla inicjatyw legislacyjnych w dziedzinach związanych z azylem, uchodźcami i wysiedleńcami, co wymagałoby zmiany art.63, ust.1-2 TWE, ale stworzyłoby podstawę prawną umożliwiającą przyjęcie metod koniecznych do ustalenia wspólnego systemu azylu i polityki wobec uchodźców oraz wysiedleńców, zgodnie z decyzjami podjętymi podczas posiedzenia Rady Europejskiej w październiku 1999 r. w Tampere;⁶ po drugie, przyjęcie zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwa członkowskie (łącznie ze sprawami finansowymi) jako punktu wyjścia w realizacji unijnej polityki w dziedzinie azylu oraz polityki w sprawie uchodźców i wysiedleńców; po trzecie, określenie zasad i podstaw prawnych wspólnej polityki imigracyjnej, łącznie ze stworzeniem specjalnej podstawy prawnej umożliwiającej Unii Europejskiej wspieranie krajów członkowskich w zakresie integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach; po czwarte, utrzymanie postanowień art.63, ust.3-4 TWE, dotyczących wspólnej polityki imigracyjnej, w szczególności w dziedzinie zwalczania nielegalnej imigracji; po piąte, wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną i procedury współdecydowania do wspólnej polityki imigracyjnej, ale z poszano-

⁴ Ibidem, s.3.

⁵ Ibidem.

⁶ *Spotkanie Rady Europejskiej w Tampere, 15-16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji w: Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002. Wybór dokumentów, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 53/2002, część I, s.290-293.*

waniem prawa państw członkowskich do ustalania wielkości napływu

obywateli państw trzecich na ich terytoria w poszukiwaniu pracy najemnej lub prowadzonej na własny rachunek; po szóste, uproszczenie przepisów dotyczących wspólnej polityki wizowej oraz objęcie jej procedurą współdecydowania i głosowaniem większością kwalifikowaną; po siódme, stopniowe wprowadzenie w życie wspólnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, co wymagałoby zmiany art.62, ust.2a TWE, ale przy zachowaniu i udoskonaleniu, przewidzianych w systemie z Schengen, standardów i procedur stosowanych podczas kontroli na granicach zewnętrznych;⁷ po ósme, utrzymanie dotychczasowych zasad współpracy sądowej w sprawach cywilnych o transgranicznych implikacjach, ale jednocześnie uzupełnienie ich zapisem o konieczności wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych, co stanowi kamień węgielny każdej wspólnej polityki; po dziewiąte, wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną oraz procedury współdecydowania do współpracy sądowej w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodziców, ale z wyłączeniem pozostałych aspektów prawa rodzinnego.⁸

Zalecenia legislacyjne w III filarze objęły m.in.: reformę instrumentów prawnych, polegającą na zastąpieniu stosowanych tam dotąd aktów prawnych (decyzji ramowych, decyzji, wspólnych stanowisk) przez akty prawne obowiązujące w I filarze (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) lub ustanowienie w ich miejsce zupełnie nowych instrumentów prawnych, które ewentualnie mogłaby zaproponować Grupa robocza IX („Uproszczenie procedur legislacyjnych i dokumentów”);⁹

⁷ Decyzję o utworzeniu wspólnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi podjęła Rada Europejska podczas posiedzenia w Sewilli; por.: *Spotkanie Rady Europejskiej w Sewilli, 21-22 czerwca 2002 r. Wnioski Prezydencji w: Spotkania...*, op.cit., część II, s.223-224.

⁸ Traktat z Nicei objął współpracę sądową w sprawach cywilnych o transgranicznych implikacjach zasadami głosowania większością kwalifikowaną i regułami procedury współdecydowania, z wyjątkiem aspektów odnoszących się do prawa rodzinnego, gdzie miało nadal obowiązywać głosowanie jednomyślne; por.: *Traktat z Nicei, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, <http://www.msz.gov.pl>, s.12.

⁹ Ta propozycja oznaczała rezygnację z konwencji, stosowanych dotąd w III filarze i nabierających mocy wiążącej dopiero po przyjęciu ich przez co najmniej połowę państw członkowskich (art. 34 TUE). Konwencje uchwalone przez Radę Ministrów, ale nie ratyfikowane jeszcze przez państwa członkowskie, miały zostać przekształcone w rozporządzenia i dyrektywy lub w akty prawne zastępujące te ostatnie. Natomiast konwencje, które zostały już ratyfikowane mogłyby zostać przekształcone przez Radę

dookreślenie kompetencji Unii Europejskiej w zakresie stanowienia prawa (m.in. wprowadzenie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych jednego państwa przez władze pozostałych państw członkowskich oraz ujednoczenie przepisów w określonych dziedzinach materialnego prawa karnego i pewnych częściach prawa karnego procesowego); wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną oraz procedury współdecydowania do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych jako reguły w procesie legislacyjnym (wyjątki miałyby się odnosić m.in. do decyzji w sprawie utworzenia nowych instytucji, ujednoczenia przepisów w niektórych dziedzinach materialnego prawa karnego oraz przepisów dotyczących działalności policji państw członkowskich); utrzymanie dotychczasowego podziału uprawnień inicjatywnych między Komisją Europejską i rządami państw członkowskich, choć te ostatnie mogłyby występować z inicjatywami ustawodawczymi – i to miała być istotna zmiana – tylko wtedy, gdyby uzyskały one poparcie $\frac{1}{4}$ państw członkowskich, co pozwoliłoby „nadać inicjatywom wypływającym od państw członkowskich rzeczywiste ogólne, a nie jednostkowy charakter”.¹⁰

Członkowie Grupy roboczej X zgodnie uznali, że dotychczasowa współpraca operacyjna była „nieskuteczna, nieprzejrzysta i zawodna”. Uprawnienia operacyjne dzieliły między sobą organy policji i władze sądowe państw członkowskich (ponoszące największą odpowiedzialność), a także takie unijne organy, jak: Europol, Eurojust i Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć (Office de la lutte AntiFraude - OLAF). Za jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed Unią Europejską w związku z rozszerzeniem na wschód uznano skuteczną ochronę jej granic zewnętrznych. W ślad za tym Grupa robocza X zaleciła następujące zmiany operacyjne w I i III filarze: po pierwsze, nadanie Komitetowi art. 36, jako organowi doradczemu Rady Ministrów, uprawnień do koordynacji kontroli współpracy operacyjnej w sprawach policyjnych i bezpieczeństwa, przy jednoczesnym pozbawieniu go kompetencji prawodawczych;¹¹ po drugie, stopniowe wprowadzenie w życie,

Ministrów w rozporządzenia; por.: *The European Convention. Final report of Working Group X...*, op.cit., s.7-8.

¹⁰ Ibidem, s.7-15.

¹¹ Koordynacja ta miałaby obejmować m.in. współpracę policji, misji wywiadowczych, współpracę między Europolem a Eurojustem, procedurę tzw. wzajemnej oceny (*peer review*) oraz obronę cywilną. Jednak wymianą informacji na temat danych osobowych zajmowałyby się nadal Europol, Eurojust, system Schengen i system informacji celnej, które podlegały odpowiednim regulacjom o ochronie informacji i systemie nadzoru. Część członków Grupy roboczej X zaproponowała także ustanowienie urzędu

przewidzianego w konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w Sewilli w czerwcu 2002 r., wspólnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, a także rozważenie możliwości ustanowienia w przyszłości wspólnego korpusu ochrony granic, który współpracowałby ze strażami granicznymi państw członkowskich; po trzecie, „elastyczniejsze” niż dotąd określenie celów działalności Euro-
polu i Eurojustu oraz zagwarantowanie im prawa do odgrywania głównej roli we współpracy policyjnej lub odpowiednio sądowej;¹² po czwarte, utworzenie nowego urzędu Prokuratora Europejskiego lub Prokuratury Europejskiej, mającej się zajmować zwalczaniem poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym oraz przestępstw skierowanych przeciw interesom Unii Europejskiej.¹³

Grupa robocza X zaproponowała również rozciągnięcie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na cały obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności zaś przyznanie Komisji Europejskiej uprawnień do wszczynania przed Trybunałem Sprawiedliwości postępowania o złamanie lub naruszenie prawa w obecnym III filarze. Wypowiedziała się także za udziałem Komisji Europejskiej w procedurze tzw. wzajemnej oceny (*peer review*), polegającej na dokonywaniu przez państwa członkowskie wzajemnej, obiektywnej i bezstronnej kontroli realizacji przez władze administracyjne i ustawodawcze tychże państw polityk należących do prezentowanego obszaru w celu stworzenia uwarunkowań sprzyjających nieograniczonemu stosowaniu zasady wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych. Uczestnictwo Komisji Europejskiej we wspomnianej procedurze rozszerzało jej uprawnienia do kontroli wykonywania przez państwa członkowskie zobowiązań unijnych. Obie zaproponowane zmiany miały w znaczący sposób usprawnić implementację przyjmowanych w tym filarze instrumentów prawnych do prawa krajowego.¹⁴ Jednocześnie

wysokiego przedstawiciela ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jednak propozycja ta nie uzyskiwała wystarczającego poparcia; por.: *ibidem*, s.16.

¹² Wszelkie działania operacyjne Euro-
polu musiałyby być prowadzone we współpracy i w porozumieniu z zainteresowanym państwem lub państwami członkowskimi. Winny one być również poddane demokratycznej kontroli Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, a także nadzorowi Trybunału Sprawiedliwości na mocy zwykłych przepisów Traktatu. Jeśli chodzi o kompetencje Eurojustu, to jego działalność nie mogłaby naruszać uprawnień państw członkowskich do wszczynania w każdym wypadku formalnych czynności postępowania sądowego przez uprawnione władze krajowe; por.: *ibidem*, s.18.

¹³ *Ibidem*, s.15-20.

¹⁴ Członkowie Grupy roboczej X byli w pełni świadomi faktu, że jednym z największych problemów utrudniających politykę Unii Europejskiej w tej dziedzinie było

niektórzy członkowie Grupy roboczej X proponowali utrzymanie w mocy obowiązującej dotąd regulacji (art.35, ust.5 TUE), zgodnie z którą Trybunał Sprawiedliwości nie był właściwy do sprawowania kontroli zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji albo innych organów ścigania w jednym z państw członkowskich, ani do wykonywania przez te państwa obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.¹⁵

Wszyscy członkowie Grupy roboczej X zdawali sobie w pełni sprawę z faktu, jak duże znaczenie dla suwerenności państw członkowskich posiadał obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Dlatego też wypowiadali się za istotnym wzmocnieniem w tymże obszarze uprawnień parlamentów narodowych. W szczególności proponowali włączenie parlamentów narodowych do procesu ustalania przez Radę Europejską lub Radę Ministrów, obradującą na szczeblu szefów państw i rządów, strategicznych wytycznych i priorytetów we współpracy sądowej w sprawach karnych; ustanowienie regularnych konferencji lub wspólnych posiedzeń komisji parlamentarnych odpowiedzialnych za wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne; wprowadzenie w życie zaproponowanego przez Grupę roboczą I („Subsydiarność”) mechanizmu wczesnego ostrzegania, a także włączenie parlamentów narodowych do wspomnianej już tutaj procedury tzw. wzajemnej oceny oraz badania rocznych raportów z działalności Euro-polu.¹⁶

3. Debata na forum plenarnym Konwentu

Debata na forum plenarnym Konwentu przebiegała pod znakiem wymiany poglądów i kontrowersji, odnoszących się przede wszystkim do metody integracji w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, uprawnień poszczególnych instytucji i organów odpowiedzialnych za cały obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także procedury podejmowania decyzji. Rzecznicy rozwiązań ponadnarodowych, których poglądy artykułowali najczęściej delegaci niemieccy, austriaccy i krajów Beneluksu, od samego początku wypowiadali się za wzmocnieniem metody wspólnotowej i dalszym

„wadliwe wdrażanie przyjmowanych tam przepisów” (decyzje ramowe nie były przekształcane bądź nie w pełni przekształcane w prawo krajowe, natomiast konwencje nie były ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie); por.: ibidem, s.21.

¹⁵ Ibidem, s.21-22, 25.

¹⁶ Ibidem, s.22-23.

uwspólnotowaniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Natomiast zwolennicy metody międzyrządowej, w imieniu których występowali głównie delegaci brytyjscy, irlandzcy i krajów skandynawskich, nie ukrywali swojego sprzeciwu wobec idei uwspólnotowania tego obszaru, proponując objęcie go w zamian zasadami wzmocnionej współpracy państw członkowskich.¹⁷

Dużo kontrowersji w czasie obrad plenarnych Konwentu wywołały uprawnienia poszczególnych instytucji i proces podejmowania decyzji. Aż dwudziestu sześciu członków Konwentu, na czele z niemieckim przedstawicielem Parlamentu Europejskiego, Elmarem Brokiem, sprzeciwiało się udziałowi Rady Europejskiej w planowaniu operacyjnym i legislacyjnym w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, skądinąd słusznie argumentując, że struktura ta nie posiada uprawnień ustawodawczych. Inna niemiecka deputowana do Parlamentu Europejskiego, Sylvia-Yvonne Kaufmann, proponowała, aby Rada Europejska określała strategiczne wytyczne dla planowania operacyjnego i legislacyjnego, ale jedynie za zgodą Parlamentu Europejskiego (art. III-159 projektu Traktatu Konstytucyjnego - PTK). Osiemnastu dalszych uczestników dyskusji, którym przewodzili przedstawiciele Parlamentu Europejskiego: Andrew Nicholas Duff (Wielka Brytania) i Elena Paciotti (Włochy), domagało się „daleko idącego włączenia” Komisji Europejskiej do prac stałego komitetu ds. wspierania i wzmacniania współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (art. III-162 PTK). Natomiast Danuta Hübner wystąpiła z inicjatywą wprowadzenia do art. III-162 PTK wyraźnego zapisu, że wspomniany komitet będzie działał pod auspicjami Rady Ministrów.¹⁸

Najistotniejszą zmianą zaproponowaną w czasie dyskusji nad współpracą sądową w sprawach cywilnych była próba wprowadzenia procedury współdecydowania, a w ślad za tym głosowania większością kwalifikowaną lub superkwalifikowaną, przy uchwalaniu ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych w dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne (art.III-170, ust.3 PTK).¹⁹ Pod-

¹⁷ *The European Convention. Reactions to draft text CONV 802/03 – Analysis, 27 June 2003*, CONV 821/03, s.72; Rede von Jürgen Meyer im Europäischen Konvent am 6. Juni 2002, <http://www.bundestag.de>, s.1.

¹⁸ *The European Convention. Reactions to draft text CONV 802/03...*, op.cit., s.73.

¹⁹ Za głosowaniem większością kwalifikowaną wypowiedzieli się m.in. Olivier Duhamel, Michel Barnier, Antonio Vitorino, Pervenche Berès i Sylvia-Yvonne Kaufmann, zaś superkwalifikowaną większość głosów proponowała m.in. Paciotti; por.: ibidem, s.86-87.

czas debaty na temat współpracy sądowej w sprawach karnych najważniejsze poprawki, zgłoszone przez członków Konwentu, odnosiły się do sposobu głosowania w Radzie Ministrów. Przedstawiciel rządu portugalskiego, Ernâni Lopes, zaproponował wprowadzenie głosowania jednomyślnego przy uchwalaniu ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych, przewidzianych w art.III-171, ust.1-2 PTK.²⁰ Natomiast delegaci rządów austriackiego (Hannes Farnleitner) i brytyjskiego (Peter Hain) wypowiadali się za głosowaniem jednomyślnym przy uchwalaniu europejskich ustaw ramowych określonych w art.III-171, ust.2 PTK. Z kolei dwudziestu innych uczestników dyskusji zgłosiło postulat, aby Rada Ministrów nie stanowiła jednomyślnie, lecz superkwalifikowaną większością głosów, w czasie uchwalania decyzji europejskich określających inne szczególne aspekty postępowania karnego, które miałyby być objęte normami minimalnymi (m.in. Louis Michel i Paciotti).²¹

Zasady głosowania w Radzie Ministrów zdominowały także dyskusję nad przestępczością o wymiarze transgranicznym. Niektórzy członkowie Konwentu, jak Lopes, Dick Roche i Gijs de Vries, wypowiadali się za wprowadzeniem głosowania jednomyślnego zarówno przy uchwalaniu europejskich ustaw ramowych, ustanawiających normy minimalne dla przestępstw oraz sankcji w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, jak i decyzji europejskich, które miałyby w przyszłości określić inne dziedziny przestępczości o takim charakterze (art.III-172, ust.1-2 PTK). Delegat Bundsratu, Erwin Teufel i niemiecki deputowany do Parlamentu Europejskiego, Joachim Würmeling, postulowali natomiast ustanowienie głosowania jednomyślnego przynajmniej wtedy, gdy wprowadzenie nowych regulacji skutkowałoby koniecznością zmiany obowiązujących przepisów prawnych w co najmniej jednym państwie członkowskim. Domagali się oni także anulowania zapisu mówiącego o możliwości

²⁰ Miały to być ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe ustanawiające środki określające zasady i procedury uznawania orzeczeń i decyzji sądowych, zapobieganie i rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między państwami członkowskimi, wspieranie szkolenia sędziów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz ułatwianie współpracy między sądowymi lub równoważnymi organami państw członkowskich w odniesieniu do postępowania w sprawach karnych i wykonywania decyzji (art.III-171, ust.1), a także europejskie ustawy ramowe ustanawiające minimalne normy dotyczące wzajemnego dopuszczania dowodów, praw jednostek w postępowaniu karnym, praw ofiar przestępstw i innych szczególnych aspektów postępowania karnego, określonych uprzednio przez Radę Ministrów w decyzji europejskiej (art.III-171, ust.2); por.: ibidem, s.88.

²¹ Ibidem, s.88-89.

uchwalania decyzji europejskich, określających inne dziedziny przestępczości o charakterze transgranicznym. Wszelako propozycjom tym kategorycznie sprzeciwiło się dziesięciu innym delegatów, którzy opowiedzieli się za zastąpieniem wspomnianych decyzji europejskich przez ustawy europejskie, uchwalane zgodnie z procedurą współdecydowania (Dominique de Villepin) lub przez decyzje europejskie, przyjmowane superkwalifikowaną większością głosów (m.in. Michel i Paciotti).²²

Procedury legislacyjne i zasady głosowania w Radzie Ministrów pochłonęły również najwięcej czasu podczas debaty poświęconej Europejskiemu Urzędowi Policji oraz Europejskiemu Urzędowi Współpracy Sądowej. Niektórzy delegaci, jak Lopes, Roche i de Vries, wypowiedzieli się za wprowadzeniem głosowania jednomyślnego przy uchwalaniu ustaw europejskich określających strukturę, funkcjonowanie i zakres działalności Eurojustu oraz Europolu, a także ustaw europejskich stanowiących o warunkach uczestnictwa Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w ocenie działalności tych organów (art.III-174, ust.2, art.III-177, ust.2 PTK). Inni członkowie Konwentu proponowali, aby Rada Ministrów mogła również, i to jednomyślnie, podejmować decyzje europejskie w sprawie nowych zadań Eurojustu (Hain) i Europolu (Peter Altmaier i Würmeling). Delegat niemieckiego Bundesratu, Teufel, zgłosił inicjatywę wprowadzenia do projektu Traktatu Konstytucyjnego zapisu stanowiącego, że współpraca policyjna, określona w art.III-176, ust.1-3, nie narusza bilateralnych i multilateralnych porozumień państw członkowskich w sprawie współpracy transgranicznej. Natomiast aż dwudziestu trzech uczestników dyskusji proponowało, aby uchwalanie ustaw europejskich lub europejskich ustaw ramowych, określających warunki i ograniczenia w zakresie podejmowania przez właściwe organy państw członkowskich (wymienione w art.III-171 i art.III-176 PTK) działań na terytorium innego państwa członkowskiego w powiązaniu i w porozumieniu z władzami tego państwa – następowało zgodnie z procedurą współdecydowania, a w ślad za tym kwalifikowaną (Duhamel, Kaufmann, Berès) lub superkwalifikowaną większością głosów (m.in. Michel i Paciotti) lub aby głosowanie jednomyślne obowiązywało jedynie do 31 października 2009 r. (Barnier, Vitorino i Jürgen Meyer).²³

Na wniosek dziewięciu zwolenników rozwiązań ponadnarodowych, wśród których znajdowali się m.in. Louis Michel (Belgia) i Johannes

²² Ibidem, s.90-91.

²³ Ibidem, s.93, 95, 97; Rede von Jürgen Meyer im Europäischen Konvent am 6. Dezember 2002, <http://www.bundestag.de>, s.1.

Voggenhuber (Austria), sformułowana została propozycja odebrania rządów państw członkowskich jakichkolwiek uprawnień do zgłaszania inicjatyw ustawodawczych w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Inni delegaci domagali się ograniczenia tych uprawnień do możliwości przedkładania przez grupę rządów państw członkowskich stosownych inicjatyw za pośrednictwem Komisji Europejskiej (Duff). Jeszcze inni postulowali wprowadzenie do art.III-165 PTK specjalnej klauzuli, zgodnie z którą inicjatywa ustawodawcza grupy rządów państw członkowskich stawałaby się bezprzedmiotowa, gdyby Rada Ministrów nie zajęła się nią w ciągu trzech miesięcy (Hübner).²⁴ Delegat rządu holenderskiego de Vries zgłosił natomiast inicjatywę wprowadzenia do projektu Traktatu Konstytucyjnego dodatkowego postanowienia, dopuszczającego możliwość zadawania pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości jedynie przez sądy najwyższej instancji państw członkowskich w następujących dziedzinach: kontrola granic, azyl i imigracja, a także współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych.²⁵ Sześciu uczestników dyskusji, na czele z przedstawicielką rządu fińskiego Teiją Tiilikainen, domagało się anulowania uprawnień parlamentów narodowych do zapewniania zgodności wniosków i inicjatyw ustawodawczych w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych z zasadą pomocniczości (art. III-160 PTK).²⁶ Postulatom tym kategorycznie sprzeciwił się natomiast delegat niemieckiego Bundestagu, Meyer, argumentując, że współdziałanie parlamentów narodowych w integracji europejskiej wzmacnia demokratyczną legitymizację tego procesu i przyczynia się do jego uwspólnotowienia.²⁷

Najwięcej kontrowersji na forum plenarnym Konwentu wzbudziła jednak propozycja powołania Prokuratury Europejskiej jako nowego organu mającego zajmować się zwalczaniem poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym oraz przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. Dziewięciu członków Konwentu, wśród których znajdowali się delegaci: brytyjski (Hain), irlandzki (Roche) i Finka (Tiilikainen), stanowczo sprzeciwiało się powołaniu Prokuratury Europejskiej. Za utworzeniem takiego organu wypowiadała się natomiast większość członków Konwentu, przy czym delegaci

²⁴ *The European Convention. Reactions to draft text CONV 802/03...*, op.cit., s.78.

²⁵ *Ibidem*, s.79.

²⁶ *Ibidem*, s.74.

²⁷ Rede von Jürgen Meyer im Europäischen Konvent am 6. Juni 2002, <http://www.bundestag.de>, s.1.

francuscy i niemieccy nie ukrywali, że chcieliby jak najszybszego podjęcia decyzji w tej sprawie. Delegat parlamentu francuskiego, Pierre Lequiller, zgłosił postulat wprowadzenia do prezentowanego projektu zapisu, mówiącego o powołaniu Prokuratury Europejskiej najpóźniej pięć lat po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego. Inny przedstawiciel tegoż parlamentu, Hubert Haenel, zaproponował, aby Prokuratura Europejska została ustanowiona na podstawie konstrukcji prawnej wzmocnionej współpracy państw członkowskich. Jeszcze inni delegaci domagali się, aby ustawa europejska o utworzeniu Prokuratury Europejskiej została uchwalona przez Radę Ministrów w procedurze współdecydowania (m.in. Brok, Alain Lamassoure) lub superkwalifikowaną większością głosów (Michel, Paciotti), lub aby Rada Ministrów mogła jednomyślnie decydować w tej sprawie jedynie do 31 października 2009 r. (Barnier, Vitorino, Meyer).

Różnice poglądów dotyczyły także uprawnień dla nowego urzędu. Za ograniczeniem kompetencji Prokuratury Europejskiej do ścigania przestępstw wymierzonych w interesy finansowe Unii wypowiedziało się aż dwudziestu sześciu delegatów, w tym m.in. Brok, Teufel, Würmeling, Altmaier i Lopes. Jednocześnie jednak niektórzy z nich proponowali włączenie do jej kompetencji spraw dotyczących ochrony euro. Meyer kilkakrotnie wskazywał na konieczność ustanowienia w pełni niezależnej Prokuratury Europejskiej, a także wyposażenia jej oraz takich organów, jak Eurojust i OLAF, w skuteczne instrumenty ścigania i zwalczania coraz częstszych przestępstw finansowych skierowanych przeciwko Unii Europejskiej.²⁸ Inni uczestnicy dyskusji wystąpili z inicjatywą, aby Prokuratura Europejska uzyskała w przyszłości uprawnienia do kierowania śledztwami prowadzonymi przez Europol (Teufel) i OLAF lub organy ścigania państw członkowskich (de Villepin, Haenel).²⁹

²⁸ Meyer argumentował, że tylko powołanie niezależnej Prokuratury Europejskiej przyczyni się do zwalczania przypadków korupcji i innych nadużyć w Unii Europejskiej, opiewających – według danych OLAF – na ok. 1 mld euro rocznie, w które coraz częściej zamieszani są nie tylko urzędnicy europejscy, ale także przedstawiciele rządów państw członkowskich. Trudno byłoby sobie bowiem wyobrazić, że takimi sprawami mogłyby się zajmować prokuratury krajowe, związane instrukcjami swoich rządów lub innych krajowych urzędów; por.: Rede von Jürgen Meyer im Europäischen Konvent am 6. Juni 2002, op.cit.; Rede von Jürgen Meyer im Europäischen Konvent am 6. Dezember 2002, op.cit.

²⁹ *The European Convention. Reactions to draft text CONV 802/03...*, op.cit., s.94; Rede von Jürgen Meyer im Europäischen Konvent am 3. April 2003, <http://www.bundestag.de>, s.1-2.

Nieco mniej emocji wywołały propozycje Prezydium, dotyczące polityki kontroli granicznej i azylu (art.III-167 PTK), a także współpracy sądowej w sprawach cywilnych (art. III-170 PTK). Największej liczby poprawek w art.III-167 PTK domagali się przedstawiciele Niemiec. Teufel zgłosił postulat wprowadzenia do projektu Traktatu Konstytucyjnego postanowienia, stwarzającego możliwość przywrócenia, w razie potrzeby, przez państwa członkowskie kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej. Wraz z Würmelingiem zaproponował także uzupełnienie postanowień zawartych w art. III-167 PTK o dodatkowy zapis, mówiący o wyłącznej kompetencji państw członkowskich w zakresie dostępu do krajowych rynków pracy. Natomiast niemiecka deputowana do Parlamentu Europejskiego, Kaufmann, wystąpiła z inicjatywą, aby Parlament wyrażał zgodę (a nie tylko był konsultowany) na uchwalane przez Radę Ministrów projekty rozporządzeń europejskich lub decyzji europejskich, przewidujących środki tymczasowe na korzyść zainteresowanych państw członkowskich.³⁰

Przedstawiciele Niemiec i Austrii zdominowali także debatę poświęconą polityce imigracyjnej. W największej mierze uwagę ich przykuwała ponownie sprawa dostępu imigrantów do rynku pracy. Grupa trzydziestu delegatów na czele z Brokiem, Teufelem, Würmelingiem i Altmaierem wystąpiła z inicjatywą wprowadzenia do art. III-168 PTK, określającego zasady polityki imigracyjnej, postanowienia, że nie narusza on wyłącznej kompetencji państw członkowskich w zakresie dostępu do ich rynków pracy, a także prawa do ustalania wielkości napływu imigrantów poszukujących pracy (Teufel, Würmeling, Altmaier, Farnleitner). Ponadto politycy niemieccy domagali się objęcia całej polityki imigracyjnej regułami głosowania jednomyślnego (Teufel) lub utrzymania zasady jednomyślności tak długo, jak Rada Ministrów ustali precyzyjne zasady wspólnej polityki imigracyjnej, czyli na czas bliżej nieokreślony (Joschka Fischer). Delegat rządu brytyjskiego, Hain, wystąpił natomiast z inicjatywą, aby reguły głosowania jednomyślnego obowiązywały jedynie w sprawie dostępu imigrantów do rynku pracy i ubezpieczeń społecznych.³¹

Konwent zaakceptował w zasadzie wszystkie zalecenia Grupy roboczej X dotyczące obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Niektóre zostały zmienione lub zmodyfikowane, a następnie wprowadzone do projektu Traktatu Konstytucyjnego. Natomiast zmiany

³⁰ *The European Convention. Reactions to draft text CONV 802/03...*, op.cit., s.81-82.

³¹ *Ibidem*, s.83-84.

uzgodnione w wyniku dyskusji na forum Konwentu ograniczyły się do trzech kwestii: po pierwsze, na wniosek Prezydium Konwentu do postanowień ogólnych sekcji 1, rozdziału IV wprowadzony został dodatkowy artykuł, stanowiący, że postanowienia te nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art.III-163 PTK); po drugie, z inicjatywy delegatów niemieckich i austriackich postanowienia art.III-168 PTK, określającego zasady polityki imigracyjnej, zostały rozszerzone o dodatkowy ustęp, mówiący, że nie narusza on prawa państw członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli pochodzących z państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub prowadzonej na własny rachunek; po trzecie, na wniosek Prezydium Konwentu do wspomnianego art.III-168, ust.2 PTK wprowadzony został punkt d, przewidujący, że ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe ustanawiają także środki w zakresie zwalczania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi.

4. Konferencja Międzyrządowa i Traktat Konstytucyjny

Postanowienia projektu Konwentu, dotyczące obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wzbudziły bardzo wiele emocji, zwłaszcza w pierwszej fazie obrad Konferencji Międzyrządowej pod auspicjami Prezydencji włoskiej. Szczególnie wiele poprawek do projektu zgłosiła delegacja polska. I tak, zaproponowała ona dokładne określenie statusu i kompetencji komitetu ds. wspierania i wzmacniania współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (art.III-162 PTK). Zwróciła uwagę na brak w projekcie Traktatu Konstytucyjnego bliższych szczegółów na temat sposobu rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy państwami członkowskimi we współpracy sądowej w sprawach karnych (art.III-171, ust.1 PTK). Jej wątpliwości wzbudzał także zapis o konieczności ustanawiania na podstawie europejskich ustaw ramowych minimalnych norm dotyczących praw jednostek w postępowaniu karnym w sprawach o wymiarze transgranicznym (art.III-171, ust.2 PTK). Wraz z delegacją fińską domagała się ona również anulowania postanowienia projektu Traktatu Konstytucyjnego, przewidującego ustanawianie na mocy europejskich ustaw ramowych minimalnych norm, określających przestępstwa oraz sankcje w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym (art.III-172, ust.1 PTK). Ponadto delegacja polska wystąpiła z inicjatywą sformułowania na nowo treści art.III-174, ust.3 PTK w sposób jednoznacznie wyklucza-

jący możliwość prowadzenia przez Eurojust czynności procesowych w postępowaniach karno-sądowych dotyczących poważnej przestępczości, obejmującej dwa lub więcej państw członkowskich Unii Europejskiej.³²

Czechy domagały się dookreślenia kompetencji Unii Europejskiej przy zawieraniu umów z państwami trzecimi na temat ponownego przyjęcia do państw pochodzenia obywateli przebywających bez zezwolenia na jej terytorium (art.III-168, ust.3 PTK). Słowacja wypowiedziała się za ograniczeniem harmonizacji przepisów prawnych państw członkowskich we współpracy sądowej w sprawach cywilnych w sposób niezbędny dla funkcjonowania Rynku Wewnętrznego (art.III-170 PTK). Wielka Brytania wskazywała na trudności związane z zasięgiem działania i możliwymi kosztami realizacji postanowień dotyczących współpracy sądowej w sprawach cywilnych (art.III-170 PTK) i karnych (art.III-171 PTK). Wraz z Austrią sprzeciwiała się ona także nadaniu Eurojustowi uprawnień do wszczynania ścigania karnego prowadzonego przez właściwe organy krajowe (art.III-174, ust.1-2 PTK). Ponadto niezwykle dużo emocji wzbudziła decyzja Konwentu o ustanowieniu Prokuratury Europejskiej. Delegacje Wielkiej Brytanii, Irlandii, Finlandii i Słowacji zasadniczo sprzeciwiały się utworzeniu tego organu. Wątpliwości z powodu nadania mu zbyt dużych uprawnień artykułowały natomiast Austria, Czechy i Łotwa. Jedynie Holandia wypowiedziała się za koniecznością dalszego umocnienia roli Prokuratury Europejskiej (art.III-175, ust.1-3 PTK). Wreszcie delegacja brytyjska zakwestionowała, i tak znacznie ograniczone, uprawnienia przyznane Trybunałowi Sprawiedliwości we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art.III-283 PTK).³³

Prezydencja włoska odrzuciła zdecydowaną większość wspomnianych poprawek, w tym wszystkie postulaty delegacji polskiej. W załącznikach do not przedłożonych w czasie zamkniętego posiedzenia (konklawe) ministrów spraw zagranicznych w Neapolu (28-29 listopada 2003 r.) i podczas sesji Rady Europejskiej w Brukseli (12-13 grudnia 2003 r.) znalazły się jedynie dwie spośród nich. W ślad za postulatami wielu delegacji podczas konklawe neapolitańskiego Prezydencja wystąpiła z propozycją ograniczenia uprawnień Prokuratury Europej-

³² *Regierungskonferenz* (dalej – RK) 2003. *Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen, einschließlich von Änderungsvorschlägen zum Bereich Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, 24. Oktober 2003*, CIG 37/03, s.10-11.

³³ *Ibidem*, s.11-12.

skiej do zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym. Jednak podczas grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli zaproponowała poprawkę, zgodnie z którą Rada mogłaby, w momencie ustanowienia Prokuratury Europejskiej lub później, przyjąć decyzję europejską, rozszerzającą uprawnienia tego organu na sprawy przewidywane w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, a mianowicie zwalczanie poważnych przestępstw o wymiarze transgranicznym, a także dochodzenie, ściganie i stawianie przed sądem, w razie potrzeby w powiązaniu z Europolem, sprawców i współsprawców poważnych przestępstw, dotyczących więcej niż jednego państwa członkowskiego. Wszelako stosowna decyzja europejska Rady Europejskiej wchodziłaby w życie dopiero po zaakceptowaniu jej przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art.III-175, ust.1-4 PTK).³⁴ Jednocześnie Prezydencja włoska w czasie konklawe ministrów spraw zagranicznych w Neapolu zaproponowała, a podczas grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli potwierdziła, słowacką poprawkę dotyczącą zmniejszenia liczby środków przewidzianych w art.III-170, ust.2 PTK, które określałyby współpracę sądową w sprawach cywilnych, w sposób zapewniający należyte funkcjonowanie Rynku Wewnętrznego.³⁵ Zapis ten po nieznaczących zmianach redakcyjnych, dokonanych przez Prezydencję irlandzką, znalazł się potem także w ostatecznej wersji Traktatu (art.III-269, ust.2 TK). Jednocześnie Prezydencja irlandzka zmodyfikowała zaproponowaną w grudniu 2003 r. przez rząd włoski poprawkę w sprawie uprawnień Prokuratury Europejskiej. Zmiana polegała na tym, że decyzja europejska Rady Europejskiej w sprawie możliwego rozszerzenia uprawnień Prokuratury Europejskiej na przestępstwa o wymiarze trans-

³⁴ *RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel: Vorschlag des Vorsitzes, Brüssel, 25. November 2003*, CIG 52/03 ADD 1, s.21; *RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003). Addendum I zum Vorschlag des Vorsitzes, Brüssel, 9. Dezember 2003*, CIG 60/03 ADD 1, s.28; Projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał, że powyższe uprawnienia nadane byłyby Prokuraturze Europejskiej na mocy ustawy europejskiej Rady Ministrów, stanowiącej jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art.III-175, ust.1-2 PTK); por.: *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2003, s.165.

³⁵ *RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel*, CIG 52/03 ADD 1, op.cit., s.22. *RK 2003 Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003). Addendum I*, CIG 60/03 ADD 1, op.cit., s.29.

granicznym nie podlegałyby ratyfikacji przez państwa członkowskie (art.III-274, ust.4 TK).³⁶

Ostatecznie projekt Traktatu Konstytucyjnego, a także potwierdzający jego postanowienia w tym zakresie sam Traktat Konstytucyjny, zakładały, że ustanowienie spójnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinno dokonać się w następstwie podjęcia trzech rodzajów działań: po pierwsze, uchwalania ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych, mających na celu, w miarę potrzeby, zbliżenie przepisów ustawowych i wykonawczych w polityce kontroli granicznej, azylu, imigracji, współpracy sądowej w sprawach cywilnych, a także współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych; po drugie, zacieśniania współpracy i zwiększenia zaufania między właściwymi organami państw członkowskich, w szczególności na podstawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i decyzji pozasądowych; po trzecie, zintensyfikowania współpracy operacyjnej między właściwymi organami państw członkowskich, w tym pomiędzy służbami policyjnymi, celnymi i innymi agendami wyspecjalizowanymi w zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw (art.I-42, ust.1 TK).³⁷

Traktat Konstytucyjny przewidywał pięć zasadniczych przesłanek, które miały sprzyjać procesowi tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Proces ten miałby przebiegać w poszanowaniu praw podstawowych i z uwzględnieniem różnych tradycji oraz systemów prawnych państw członkowskich. Unia Europejska została zobowiązana do zniesienia kontroli osób na granicach wewnętrznych oraz rozwoju wspólnej polityki azylowej, imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych, opartej na „solidarności” między państwami członkowskimi i „*sprawiedliwej wobec obywateli*” państw trzecich. Powinna ona także dokładać niezbędnych starań dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony za pomocą środków zapobiegawczych i zwalczających przestępczość, rasizm i ksenofobię, środków umożliwiających koordynację i współpracę organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, harmonizacji przepisów prawa karnego. W końcu Unia winna także ułatwiać dostęp do wymiaru sprawiedliwości, szczególnie opierając się na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i decyzji pozasądowych w sprawach cywilnych jednego państwa przez władze pozostałych państw członkowskich. Równocześnie jednak państwa członkowskie, na

³⁶ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, op.cit., s.126-127, 131.

³⁷ *Ibidem*, s.32; *Projekt Traktatu*, op.cit., s.38.

mocy wywodzącej się z Traktatu z Maastricht klauzuli gwarancyjnej, miały nadal ponosić wyłączną odpowiedzialność za utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego (art.III-158, ust.1-4, art.III-262 TK).³⁸

Prezentowany Traktat wprowadzał istotne zmiany w procedurach podejmowania decyzji, stanowienia prawa, a także w odniesieniu do instrumentów prawnych stosowanych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Po raz pierwszy przyznawał on Radzie Europejskiej uprawnienia do przyjmowania „strategicznych wytycznych”, określających działania legislacyjne i operacyjne w tym obszarze (art.III-258 TK). Podstawową procedurą legislacyjną miała być procedura współdecydowania. Nowe akty legislacyjne – ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe (art.I-42, ust.1 TK), które zastępowały dotychczasowe decyzje ramowe i decyzje – winny być uchwalane zasadniczo na wniosek Komisji Europejskiej wspólnie przez Radę Ministrów i Parlament Europejski (art.I-34, ust.1, art.III-396, ust.1-14 TK). Odstępstwem od tej zasady miały być akty legislacyjne przyjmowane przez te same instytucje, ale na wniosek Komisji Europejskiej lub $\frac{1}{4}$ państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art.III-264 TK).³⁹ Mimo iż procedura współdecydowania miała być podstawową procedurą legislacyjną, to jednak ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe w sprawach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości miały być nadal uchwalane przez Radę Ministrów zarówno kwalifikowaną większością głosów, jak i jednomyślnie. Kwalifikowaną większością głosów Rada Ministrów uchwalalaby zasadniczo ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe w dziedzinie kontroli granic, polityki azylowej, imigracyjnej i współpracy sądowej w sprawach cywilnych, zaś kwalifikowaną większością głosów, a częściowo także jednomyślnie, w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.⁴⁰

³⁸ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, op.cit., s.122-123.

³⁹ Ponadto w całym obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości miały być używane także inne instrumenty prawne, jak: rozporządzenia i decyzje europejskie (np. art. 260, art. 263 TK); por.: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, op.cit., s.123; por. też: J.Barcz, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s.68.

⁴⁰ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, op.cit., s.124-132; szerzej na ten temat por. C.Mik, *Unia Europejska i źródła jej prawa w świetle projektu Traktatu Konstytucyjnego w: Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski - Traktat Konstytucyjny - Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, red. C.Mik, Toruń 2004,

Traktat Konstytucyjny znosił dotychczasowe zróżnicowanie w jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w sprawach należących do obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.⁴¹ Jednak jurysdykcji Trybunału podlegałyby jedynie te działania organów ścigania, które podejmowane były na podstawie prawa unijnego. Trybunał nie mógł natomiast sprawować kontroli zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji albo innych organów ścigania państw członkowskich, ani orzekać w sprawie wykonywania przez nie praw dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, jeżeli czynności te podlegały prawu wewnętrznemu państw członkowskich (art.III-377 TK).⁴²

Analizowany Traktat nadawał pięć nowych uprawnień parlamentom narodowym w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Obejmowały one głównie prawo do informacji oraz monitorowania sposobu przestrzegania zasady subsydiarności. Po pierwsze, parlamenty narodowe, podobnie jak Parlament Europejski, miały być informowane o treści oraz wynikach „*obiektywnej i bezstronnej*” oceny wprowadzania w życie przez władze państw członkowskich polityk Unii (art. III-260 TK). Po drugie, winny one być, wraz z Parlamentem Europejskim, informowane o działalności utworzonego w ramach Rady Ministrów stałego komitetu ds. wspierania i wzmacniania współpracy operacyjnej właściwych organów państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (art.III-261 TK).⁴³ Po trzecie, na mocy ustaw europejskich, które miały jeszcze określić dalsze szczegóły, parlamenty narodowe mogły uczestniczyć, wraz z Parlamentem Europejskim, w ocenie działalności Eurojustu (art.273, ust. 1 TK). Po czwarte, zgodnie z tą samą procedurą uzyskiwały one, podobnie jak Parlament Europejski, uprawnienia do kontroli działań Europolu (art.276, ust.2 TK). Po piąte, parlamenty narodowe

s.55-56; I.Skomerska-Muchowska, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego w: Unia Europejska w dobie reform...*, op.cit., s.283.

⁴¹ I.Skomerska-Muchowska, op.cit., s.290; I.Gęsior, *Organy sądownicze Unii Europejskiej w projekcie Traktatu Konstytucyjnego w: Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, red. J.Barcz, Warszawa 2004, s.70-71; Traktat postanawiał też o „*jak najkrótszym terminie*” rozpatrywania pytań prejudycjalnych, podniesionych w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, a dotyczącej osoby zatrzymanej (art. III-369 TK); por.: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, op.cit., s.175-176.

⁴² Ibidem, s.178.

⁴³ Traktat Konstytucyjny nie określał jednak wyraźnie czy wspomniany komitet miałby powstać obok czy też na bazie Komitetu art. 36; por.: ibidem, s.123.

zostały zobowiązane do zapewnienia zgodności wniosków i inicjatyw ustawodawczych z zasadą subsydiarności w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art.III-259 TK). Na mocy Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności zostały one włączone do nowo ustanowionego mechanizmu wczesnego ostrzegania. Uzyskały tam prawo do przedkładania opinii o niezgodności z zasadą subsydiarności projektu danego aktu prawnego, dotyczącego współpracy policyjnej lub sądowej w sprawach karnych, przygotowanego przez Komisję Europejską lub $\frac{1}{4}$ państw członkowskich. Do uruchomienia takiego mechanizmu potrzebna była jednak negatywna opinia co najmniej $\frac{1}{4}$ głosów przyznanych parlamentom narodowym zgodnie z art. 7 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności (art.III-264 TK, Protokół nr 2).⁴⁴

Traktat Konstytucyjny stwarzał również podstawy prawne dla rozszerzenia kompetencji Europolu i Eurojustu. Zadania obu organów określone zostały na tyle ogólnie, że nadawało to ich działalności większą niż dotąd elastyczność. Działania Europolu miały obejmować wspieranie i wzmacnianie czynności organów policyjnych oraz innych wyspecjalizowanych organów ścigania w państwach członkowskich, a także ich współpracę w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotyczącej dwóch lub więcej krajów członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólne interesy objęte polityką Unii (art.III-276, ust.1 TK). Dotychczasową konwencję o Europolu miała zastąpić nowa ustawa europejska, która określiłaby jego strukturę, funkcjonowanie i możliwe zadania. Zadania te winny obejmować: gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizę i wymianę informacji przekazywanych zwłaszcza przez organy państw członkowskich, państw trzecich lub instytucji spoza Unii, a także koordynowanie, organizowanie i prowadzenie działań dochodzeniowych i operacyjnych realizowanych wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich lub w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych, w miarę potrzeb w powiązaniu z Eurojustem (art.III-276, ust.2 TK). Działania operacyjne Europolu miały być prowadzone w porozumieniu i współpracy z organami państwa lub państw członkowskich, których terytorium obejmują, zaś użycie środków przymusu należało do wy-

⁴⁴ Ibidem, s.122-123, 130, 132; *Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w: Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, op.cit., s.219; por. też: I.Skomerska-Muchowska, op.cit., s.292-295; R.Grzeszczak, *Miejsce parlamentów narodowych w architekturze instytucjonalnej WE/UE – scenariusz zmian w: Unia Europejska w dobie reform...*, op.cit., s.209-228.

łącznych kompetencji właściwych organów tychże państw (art.III-276, ust.3 TK).⁴⁵

Działalność Eurojustu miała obejmować wspieranie i wzmacnianie koordynacji i współpracy między krajowymi organami ścigania w odniesieniu do poważnej przestępczości, dotyczącej dwóch lub więcej państw członkowskich albo wymagającej wspólnego ścigania na podstawie operacji przeprowadzonych i informacji dostarczonych przez organy tychże państw i Europol. Podobnie jak w przypadku Europolu, strukturę, funkcjonowanie i możliwe zadania Eurojustu miała określić ustawa europejska. Zadania te powinny obejmować: wszczynanie śledztwa karnego oraz występowanie z wnioskiem o wszczęcie ścigania prowadzonego przez właściwe organy krajowe, w szczególności dotyczącego przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, koordynację wspomnianego śledztwa i ścigania, a także wzmacnianie współpracy sądowej, w tym poprzez rozstrzyganie sporów o właściwość i ścisłą współpracę z Europejską Siecią Sądową (art.III-273, ust.1 TK). Jednak czynności urzędowe w postępowaniu sądowym miały być nadal dokonywane przez właściwych urzędników krajowych (art.III-273, ust.2 TK).⁴⁶

Jak wspomniano wyżej Traktat Konstytucyjny przewidywał również powołanie Prokuratury Europejskiej, „*dla której podstawą będzie Eurojust*”. Miała ona być utworzona na mocy ustawy europejskiej Rady Ministrów, stanowiącej jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Prokuratura Europejska winna się zajmować prowadzeniem dochodzeń, ściganiem i stawianiem przed sądem, w razie potrzeby w powiązaniu z Europolem, sprawców lub współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. Miała ona również uzyskać uprawnienia do wnoszenia przed właściwymi sądami państw członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw. Wspomniana ustawa europejska Rady Ministrów winna określić statut, funkcje i zasady proceduralne mające zastosowanie do działań Prokuratury Europejskiej, a także warunki dopuszczalności dowodów oraz zasady sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez nią w czasie pełnienia funkcji. Jednocześnie Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i konsultacji z Komisją Europejską, mogła w momencie ustanowienia Prokuratury Europejskiej lub później, przyjąć decyzję europejską włączającą do jej kompetencji poważne

⁴⁵ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, op.cit., s.132.

⁴⁶ *Ibidem*, s.130-131.

przestępstwa o wymiarze transgranicznym, dotyczące jednego lub więcej państw członkowskich (art.III-274, ust.1-4 TK).⁴⁷

5. Uwagi końcowe

Mimo zmian wprowadzonych przez Traktat Konstytucyjny, obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie został w pełni uwspółnotowany, albowiem w szczególności w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, miała przeważać nadal współpraca międzyrządowa. Traktat umacniał pozycję Rady Europejskiej, przyznając jej uprawnienia do określania kierunków planowania operacyjnego i działań legislacyjnych w całym obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych utrzymane zostało prawo państw członkowskich (obok prawa Komisji Europejskiej) do występowania z inicjatywą ustawodawczą, chociaż musiała się na nią zgodzić $\frac{1}{4}$ państw, co znacznie osłabiało ich dotychczasowe kompetencje inicjatywne. Uprawnienia operacyjne we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych należały nadal do właściwych organów państw członkowskich, zaś organy unijne, takie jak: Eurojust, Europol czy Prokuratura Europejska, miały jedynie wspierać i wzmacniać współpracę między tymi państwami. Europol mógł wprowadzić prowadzić działania operacyjne wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich, ale nie miał możliwości używania na ich terytorium środków przymusu, albowiem uprawnienia te należały wyłącznie do kompetencji właściwych organów krajowych. Eurojust nie uzyskiwał prawa do występowania w charakterze oskarżyciela, ale mogły mu zostać przyznane na mocy ustawy europejskiej uprawnienia do skutecznego żądania wszczęcia postępowania przez właściwe organy państw członkowskich. Prokuratura Europejska miała uprawnienia do wnoszenia przed właściwymi sądami państw członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Spod jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości wyłączone były nadal sprawy dotyczące zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego w poszczególnych państwach członkowskich. Podlegały mu natomiast jedynie te działania organów ścigania, które podejmowane były na podstawie prawa unijnego. W końcu Traktat przewidywał także znaczne zwiększenie uprawnień parlamentów na-

⁴⁷ Ibidem, s.131.

rodowych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co wzmacniało legitymizację demokratyczną Unii Europejskiej.

Wyrazem pewnego, choć nieznacznego, umocnienia ponadnarodowej bazy instytucjonalnej i legislacyjnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości były: zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i decyzji pozasądowych jednego państwa przez władze pozostałych państw członkowskich jako jedna z podstawowych reguł obowiązujących w tym obszarze; stworzenie podstaw prawnych do stopniowego wprowadzenia w życie wspólnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi; uczynienie procedury współdecydowania podstawową procedurą legislacyjną, choć najważniejsze akty prawne w tym obszarze miały być nadal uchwalane przez Radę Ministrów zarówno kwalifikowaną większością głosów, jak i jednomyślnie; rozszerzenie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości przez zniesienie dotychczasowego zróżnicowania w zakresie zadawania pytań w trybie prejudycjalnym oraz składania skarg o unieważnienie aktu prawnego.

Abstract

The reform of freedom, security and justice area in the Constitutional Treaty

The Author presents a debate over provisions of the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe concerning freedom, security and justice of the European Union, held during sessions of the European Convention of the Future of Europe (2002-2003) and the Intergovernmental Conference (2003-2004). The first part of the article deals with an analysis of the final report of Working Group X, (*Freedom, Security and Justice*), which contains recommendations for the Convention concerning a reform of the presented area. The second part discusses a debate over the above-mentioned recommendations and proposals made by delegates at a plenary session of the Convention. Negotiations of the Intergovernmental Conference on the Convention's draft text and provisions of the Treaty establishing a Constitution for Europe concerning freedom, security and justice are discussed in the third part.