

*Artur Gruszczak**

III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy

1. Uwagi wstępne

15-16 października 1999 r. w fińskim mieście Tampere Rada Europejska odbyła specjalne posiedzenie poświęcone tworzeniu „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” w Unii Europejskiej.

Jednym z najistotniejszych postanowień Traktatu Amsterdamskiego było określenie dalszych działań zmierzających do urzeczywistnienia jednej z podstawowych idei leżących u podstaw integracji europejskiej: swobody ruchu osobowego. Podjęte w Amsterdamie zobowiązanie do stopniowego ustanawiania „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” stanowiło ważny krok w ewolucji i pogłębianiu integracji europejskiej, wpływając na dyskusje związane z gruntowną reformą instytucji, struktur i polityki Unii Europejskiej. Z chwilą wejścia Traktatu w życie 1 maja 1999 r., kwestia realizacji jego postanowień, przyjęcia odpowiednich środków prawnych oraz wypracowania podstaw dalszej polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych stała się szczególnie pilna. Wynikało to głównie z włączenia zasad regulujących politykę imigracyjną, azylową, wizową i celną do prawa wspólnotowego. Te zagadnienia po wejściu w życie Traktatu z Maastricht stanowiły, obok współpracy policyjnej i sądowej, materię III filaru Unii Europejskiej. Podstawową bolączką funkcjonowania tego filaru był brak odpowiednich środków prawnych i technicznych realizacji celów współpracy, będący efektem opieszałości w opracowywaniu i przyjmowaniu poszczególnych rozwiązań, wynikającej z różnic stanowisk poszczególnych państw członkowskich, a także stały dylemat związany z relacją między poziomami wspólnotowym i międzyrządowym, na których został „rozpięty” III filar.

* Dr **Artur Gruszczak** – Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Spotkanie w Tampere miało zatem spełnić kilka ważnych funkcji:

- potwierdzić wolę przywódców państw „Piętnastki” rozwoju współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- wyznaczyć priorytety i główne obszary działań w celu urzeczywistnienia idei „obszaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa”;
- przedstawić stanowisko Rady Europejskiej w konkretnych zagadnieniach należących do poszczególnych obszarów współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- określić miejsce III filaru w polityce unijnej, szczególnie w kontekście planowanej reformy strukturalnej UE.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja wyników spotkania Rady Europejskiej w Tampere, służąca charakterystyce obecnego stanu unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a zarazem umożliwiająca zarysowanie perspektyw na najbliższy okres.

2. III filar Unii Europejskiej – podstawy prawne i mechanizmy funkcjonowania

III filar UE był nowym elementem struktury integracji europejskiej określonej w Traktacie z Maastricht i obejmował wymiar sprawiedliwości oraz sprawy wewnętrzne. Podobnie jak II filar UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) opierał się na formule współpracy międzyrządowej sięgającej do doświadczeń jeszcze z połowy lat 70.¹

¹ W grudniu 1975 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Rzymie, doszło do nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, dotyczącego skutecznej i perspektywicznej współpracy resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w obszarze związanym z terroryzmem, radykalizmem, ekstremizmem i przemocą międzynarodową (Terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale – Trevi). W czerwcu 1976 r., podczas kolejnego posiedzenia ministrów spraw wewnętrznych w Luksemburgu powstała nieformalna Grupa Trevi. W ramach Grupy nastąpiło daleko idące zacieśnienie współpracy technicznej, informacyjnej, osobowej, prawnej i innej w zakresie dotyczącym zwalczania terroryzmu i groźnej przestępczości, w tym międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Grupa Trevi stopniowo zmieniała swą strukturę organizacyjną. W maju 1977 r. powołano dwie grupy robocze: Trevi I – dotyczącą zwalczania terroryzmu oraz Trevi II – dotyczącą technik policyjnych, wyposażenia i szkolenia. W czerwcu 1985 r. powołano Trevi III – odpowiedzialną za zwalczanie przestępczości zorganizowanej (handel bronią i narkotykami), zaś zakres współpracy Trevi II poszerzono o technikę i taktykę współpracy w zakresie niektórych elementów porządku publicznego. Od połowy lat 80. kolejne spotkania ministerialne Grupy Trevi poświęcone były coraz szerszym zagadnieniom: koordynacji polityki wobec nielegalnych uchodźców, azyłu, ekstradycji, przestępczości zorganizowanej, zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w obliczu projektu wprowadzenia swobodnego przepływu osób (współpraca z Grupą *ad hoc* ds. Imigracji). Na ten temat zob.: C.J.C.F.Fijnaut, *The „Communization” of Police Cooperation in Western Europe, Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and*

Postanowienia w sprawie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały zawarte w Tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat UE). Ścisły zakres przedmiotowy III filaru wyznaczał artykuł K.1, określając „sprawy wspólnego zainteresowania”:

- „1. polityka azylowa;
2. zasady regulujące przekraczanie granic zewnętrznych Państw Członkowskich i sprawowanie nad nimi kontroli;
3. polityka imigracyjna i polityka dotycząca obywateli krajów trzecich;
4. walka z narkomanią;
5. walka z oszustwami na skalę międzynarodową;
6. współpraca sądowa w sprawach cywilnych;
7. współpraca sądowa w sprawach karnych;
8. współpraca celna;
9. współpraca policyjna celem zapobiegania i walki z terroryzmem, z nielegalnym handlem narkotykami i innymi poważnymi formami międzynarodowej przestępczości, włącznie z koniecznymi formami współpracy celnej, w związku ze zorganizowaniem obejmującego całą Unię systemu wymiany informacji w ramach Biura Policji Europejskiej (Europol)”².

Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht 1 listopada 1993 r. rozwijano zarówno zasób środków prawnych regulujących funkcjonowanie III filaru na poziomie Unii, jak też powoływano do życia organy służące realizacji celów zapisanych w Traktacie UE. Do struktur wykonawczych III filaru (Komitetu Koordynacyjnego) włączono już istniejące formy współpracy (Grupę Trevi, Grupę *ad hoc* ds. Imigracji, Grupę Współpracy Sądowniczej), a jednocześnie przystąpiono do tworzenia nowych. Największą wagę przywiązywano do powołania Biura Policji Europejskiej. Projekt utworzenia wspólnego europejskiego organu policyjnego został zgłoszony z inicjatywy RFN w czerwcu 1991 r. Przedłużający się proces ratyfikacji Traktatu z Maastricht skłonił ministrów sprawiedliwości państw członkowskich UE do podpisania 2 czerwca 1993 r. w Kopenhadze porozumienia o utworzeniu Jednostki Antynarkotykowej Europolu (Europol Drug Unit – EDU). Opóźnienia w pracach nad konwencją

Experiences,

ed. H.G.Schermers et al., Dordrecht-Boston-London 1993; *Statewatching the new Europe: A handbook on the European State*, ed. T.Bunyan, London 1993; J.Benyon et al., *Understanding Police Cooperation in Europe: Setting a Framework for Analysis, The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the fields of justice and home affairs*, ed. J.Monar, R.Morgan, Brussels 1994; B.Hebenton, T.Thomas, *Policing Europe. Co-operation, Conflict and Control*, Houndmills-London 1995; S.Bonnefoi, *Europe et sécurité intérieure. Trevi – Union européenne – Schengen*, Paris 1995; J.Menkes, *Od współpracy policyjnej do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3/1997.

² Tekst Traktatu UE cyt. za: *Dokumenty Europejskie*, oprac. A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, tom I, Lublin 1996.

o Europolu skłoniły „Dwunastkę” do zawarcia kolejnego porozumienia w październiku 1993 r. o otwarciu z dniem 3 stycznia 1994 r. w Hadze biura EDU.³ W lipcu 1995 r. przyjęto konwencję o utworzeniu Biura Policji Europejskiej,⁴ jednakże proces ratyfikacji przedłużył się aż do czerwca 1998 r. W efekcie Europol rozpoczął formalnie działalność z dniem 1 października 1998 r., natomiast pełną zdolność operacyjną osiągnął 1 lipca 1999 r.⁵

Kwestia funkcjonowania III filaru budziła rosnące kontrowersje także na forum Konferencji Międzyrządowej. Przedmiotem dyskusji były kwestie kontroli granic, imigracji, polityki wizowej i azylowej, współpracy sądowniczej i celnej.⁶ Właśnie w zakresie III filaru osiągnięto największe postępy, szczególnie w wymiarze „uwspólnotowienia” niektórych dziedzin współpracy. Traktat Amsterdamski, przyjęty podczas posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 1997 r., w sekcji I („Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”) zawierał zasadnicze zmiany dotyczące dotychczasowego obszaru merytorycznego III filaru.⁷ Główne zmiany polegały na przeniesieniu do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat WE) wielu dziedzin współpracy wprowadzonych na mocy Traktatu z Maastricht do III filaru, co oznaczało poddanie ich regulacjom ponadnarodowym.

Do Traktatu WE włączono nowe Tytuły:

- IV (IIIa),⁸ obejmujący wspólną politykę wizową, azylową i imigracyjną oraz inne dotyczące swobodnego przepływu osób. Rada Unii Europejskiej (R3F)⁹

³ „Fact Sheet no. 1”, The European Police Office, October 1998, s.1.

⁴ *Convention of 26 July 1995 on the establishment of a European Police Office*, „Official Journal” C 316, 27.11.1995.

⁵ *1 July 1999 – Europol takes up its full activities!*, The European Police Office, Press Release, The Hague, 1 July 1999. Zob. także stronę internetową Europolu: <http://www.europol.eu.int>.

⁶ *Communitization of the Third Pillar (JHA) of the Treaty European Union*, Intergovernmental Conference, Briefing no. 9 (First update: 22 August 1996).

⁷ Zob. *Wstęp w: Dokumenty Europejskie*, oprac. A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, tom III, Lublin 1999, s.15, 24-27; R.Arnold, *Mechanizm „ściślejszej współpracy” według Traktatu Amsterdamskiego jako przejaw „elastycznej integracji”*, „*Studia Europejskie*”, nr 1/1998.

⁸ W niniejszym artykule w odniesieniu do okresu po podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego stosuję ujednoczoną numerację wprowadzoną na mocy tegoż Traktatu po uproszczeniu i konsolidacji pierwotnego prawa wspólnotowego, pozostawiając w nawiasach poprzednią numerację.

⁹ Rada Unii Europejskiej – upoważniona do podejmowania odpowiednich środków oraz stosowania odpowiednich form i procedur dla realizacji celów współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (na mocy art. 34 (K.6) Traktatu UE) – spotyka się w odniesieniu do tej problematyki na szczeblu ministrów sprawiedliwości i ministrów spraw wewnętrznych (niekiedy, w przypadku niektórych państw, także z udziałem podsekretarzy stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych), stąd też określana jest jako „Rada Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych” (Council – Justice and Home Affairs), lub też – potocznie – jako „Rada III filaru”. W niniejszych rozważaniach autor pozwala sobie na zastosowanie skrótu „R3F” dla określenia posiedzeń Rady Unii Europejskiej dotyczących III filaru

zobowiązana została do przyjęcia w ciągu pięciu lat od wejścia Traktatu Amsterdamskiego w życie środków zmierzających do zapewnienia swobodnego przepływu osób w połączeniu ze środkami kontroli na zewnętrznych granicach oraz instrumentami polityki azylowej i wizowej.¹⁰

Towarzyszyć temu winny również środki współpracy sądowej w sprawach cywilnych, wpływające na sprawy przekraczania granic.¹¹

- X (VIIa), dotyczący współpracy celnej.¹²

Kwestie związane ze współpracą policyjną i sędziowską pozostały w ramach III filaru, podlegając regulacjom międzyrządowym. Obszar merytoryczny Tytułu VI Traktatu UE uległ rozszerzeniu o szczegółowe postanowienia dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

W zakres III filaru weszły też protokoły dołączone do Traktatu Amsterdamskiego, przede wszystkim szczególnie znaczący „Protokół o włączeniu *acquis* Schengen w ramy UE”. Dorobek prawny Schengen to ponad sto aktów prawnych obejmujących zasady znoszenia kontroli granicznych pomiędzy państwami-stronami konwencji z 14 czerwca 1985 r. oraz konwencji wykonawczej z 19 czerwca 1990 r.¹³ Postanowienia protokołu zostały załączone zarówno do Traktatu o Unii Europejskiej, jak i do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę

UE.

¹⁰ Art. 61-63 (73i-73k) Traktatu UE.

¹¹ Art. 65 (73m) Traktatu UE.

¹² „Rada [...] podejmuje środki w celu wzmocnienia współpracy celnej pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy nimi a Komisją. Środki te nie dotyczą stosowania krajowego prawa karnego lub krajowego wymiaru sprawiedliwości” (art. 135 (116) Traktatu UE).

¹³ Konwencja o znoszeniu kontroli granicznych podpisana 14 czerwca 1985 w luksemburskim miasteczku Schengen oparta było na podpisanym 13 lipca 1984 r. w Saarbrücken francusko-niemieckim porozumieniu dotyczącym stopniowego znoszenia kontroli granicznych na wspólnej granicy. Przewidywała całkowite zniesienie kontroli granicznych między Francją, RFN, Belgią, Holandią i Luksemburgiem. W celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego zakładano przyjęcie szeregu środków i instrumentów działania, m.in. koordynację kontroli na granicach zewnętrznych poprzez wspólną politykę wizową i azylową. 19 czerwca 1990 r. w Schengen przedstawiciele pięciu państw-sygnatariuszy porozumienia z 1985 r. podpisali konwencję wykonawczą, zawierającą szczegółowe zasady zniesienia kontroli granicznych, obejmujące środki o charakterze policyjnym, administracyjnym i sędziowskim. Obejmowały one instrumenty polityki wizowej, azylowej i ekstradycyjnej w stosunku do obywateli krajów trzecich. Przewidywano także utworzenie Systemu Informacji Schengen (SIS) – scentralizowanej sieci komputerowej służącej rejestracji, przesyłaniu, przetwarzaniu i dystrybucji danych osób przekraczających granice zewnętrzne „Schengenlandu”. Do konwencji przystąpiły wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Irlandii, a ponadto Islandia i Norwegia. Konwencja weszła w życie dopiero 26 marca 1995 r. O Schengen zob. np.: W.Czapliński, *Układy z Schengen*, „Przegląd Zachodni”, nr 1/1992; *Free Movement of Persons in Europe ...*, op.cit.; *Schengen en panne*, ed. A.Pauly, Maastricht 1994; K.-P.Nanz, *The Schengen Agreement: Preparing the Free Movement of Persons in the European Union w: Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, ed. R.Bieber, J.Monar, Brussels 1995.

Europejską. Na mocy osobnego protokołu, Wielka Brytania i Irlandia nie uczestniczą w przyjmowaniu i realizacji środków proponowanych na podstawie Tytułu IV Traktatu WE, co oznacza utrzymanie wykonywania przez te państwa kontroli osób na swych granicach. Postanowienia wynikające ze stosowania powyższego Tytułu nie są także, na mocy kolejnego protokołu, wiążące dla Danii.¹⁴

3. Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere

Decyzja o zorganizowaniu specjalnej sesji Rady Europejskiej poświęconej zagadnieniom III filaru zapadła w czasie nieformalnego spotkania szefów rządów państw „Piętnastki” w austriackim Pörtschach we wrześniu 1998 r. Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere było głównym wydarzeniem okresu przewodnictwa Finlandii w Unii Europejskiej. Fiński minister spraw wewnętrznych Kari Häkämies w wystąpieniu na forum Parlamentu Europejskiego na początku września 1999 r. podkreślał, że spotkanie szefów państw i rządów poświęcone współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych będzie pierwszym od czasu podpisania konwencji wykonawczej Schengen wydarzeniem tej rangi, poświęconym wyłącznie zagadnieniom III filaru UE.¹⁵

Szczyt w Tampere poprzedzony został nieformalnym spotkaniem ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w Turku (16-17 września 1999 r.) z udziałem między innymi nowego komisarza ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, António Vitorino. Przedyskutowano najważniejsze zagadnienia poddane pod obrady Rady Europejskiej, przede wszystkim przeciwdziałanie przestępczości, zbliżanie prawa, politykę readmisji, walkę z nielegalną imigracją.¹⁶

W komunikacie na zakończenie posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere podkreślono wolę rozwoju Unii jako obszaru wolności i sprawiedliwości poprzez pełne wykorzystanie możliwości, jakie stworzył Traktat Amsterdamski.¹⁷

¹⁴ Protokoły dotyczące stanowiska Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz Danii zawierają klauzulę przyznającą tym państwom prawo włączenia się w realizację przyjętych środków wspólnotowych (zob. *Wstęp w: Dokumenty Europejskie*, op.cit., s.27).

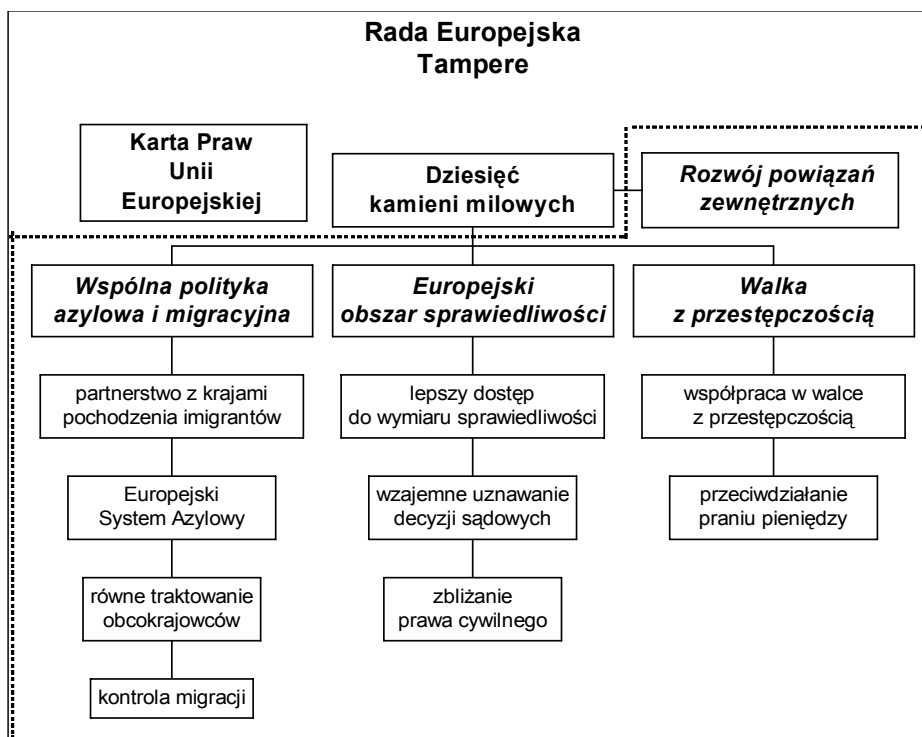
¹⁵ *Finnish Minister of the Interior and Minister of Justice at European Parliament hearing: The agenda of the Tampere European Council entering the final straight*, Ministry for Foreign Affairs Press Releases, Helsinki, 2.09.1999 r.

¹⁶ *In Turku EU ministers of Justice and Home Affairs focus on preparations for the European Council in Tampere*, Ministry for Foreign Affairs Press Releases, Helsinki, 15.09.1999 r.

¹⁷ *Leaders' decisions set to transform EU institutions*, „Financial Times”, 18.10.1999; *Le tableau de marche de l'Europe de la sécurité et de la justice*, „Le Monde”, 20.10.1999.

Spotkanie zaowocowało wnioskami,¹⁸ które skoncentrowały się na trzech zagadnieniach:

- 1) opracowaniu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
- 2) sformułowaniu „kamieni milowych” na drodze ku „obszarowi wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”;
- 3) rozwijaniu kontaktów i powiązań z organizacjami i krajami spoza Unii Europejskiej.



3.1. Karta Praw Podmiotowych Unii Europejskiej

W ścisłym związku z celami współpracy w ramach III filaru UE, Rada uzgodniła zasady, metody pracy oraz praktyczną działalność ciała powołanego w celu opracowania Karty Praw Podmiotowych Unii Europejskiej. Inicjatywa ta wynika z coraz częstszych opinii wyrażanych przede wszystkim przez organizacje pozarządowe, a także Parlament Europejski, iż współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych coraz częściej

¹⁸ *Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999*, „Bulletin EU”, no. 10/1999.

koliduje z podstawowymi prawami politycznymi i humanitarnymi gwarantowanymi na podstawie wielu dokumentów prawa międzynarodowego.¹⁹ Zwracano uwagę na coraz bardziej restrykcyjną politykę dotyczącą imigracji, w tym azylu politycznego, służącą budowie „Twierdzy Europa”, a ponadto na nie dość precyzyjne uregulowania dotyczące współpracy policyjnej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu, przemytu narkotyków i przestępczości zorganizowanej.²⁰ Wskazywano także na zagrożenie bezpieczeństwa osobistego oraz indywidualnych praw przybyszów spoza Unii Europejskiej wobec takich zjawisk jak: nasilenie ksenofobii, tendencje nacjonalistyczne i rasistowskie, agresja wobec cudzoziemców.

Pierwsze sygnały o gotowości formalnego potwierdzenia zobowiązań w zakresie respektowania praw i wolności wypływających z zasad prawa międzynarodowego pojawiły się jeszcze w połowie lat 80. podczas prac nad Jednolitym Aktem Europejskim (JAE). W preambule do niego zadeklarowano gotowość do współdziałania „na rzecz demokracji, na podstawie zasadniczych praw, w szczególności wolności, równości i sprawiedliwości społecznej, uznanych w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w Europejskiej Karcie Socjalnej”.²¹ Przywiązanie do zasad „wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa” wyrażone zostało także w preambule oraz art. B²² i F²³ Traktatu o Unii Europejskiej.

Dopiero jednak Traktat Amsterdamski określał konkretne zadania i środki ich realizacji w zakresie poszanowania podstawowych wolności i praw człowieka na poziomie zarówno wspólnotowym, jak i unijnym. Dotyczyło to głównie Traktatu o Unii Europejskiej, w którym do art. 6 (F) wprowadzono nowy ustęp 1: „Unia jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla Państw Członkowskich”. Wagę tych zasad

¹⁹ Chodzi tu przede wszystkim o Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 1948 r., Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.

²⁰ Zob. np. F.Webber, *Crimes of arrival: Immigrants and asylum-seekers in the new Europe*, London 1996.

²¹ Tekst JAE cyt. za: *Dokumenty Europejskie*, op.cit., tom I, Lublin 1996, s.290.

²² „Unia stawia sobie następujące cele: [...] wzmocnienie ochrony praw i interesów obywateli Państw Członkowskich, poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii” (ibidem, s.298).

²³ „1. Unia respektuje tożsamości narodowe Państw Członkowskich, których systemy rządów opierają się na zasadach demokracji.

2. Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. i prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako ogólne prawa Wspólnoty” (tamże, s.299).

podkreślono przez wprowadzenie do Traktatu UE art. 7 (F.1), określającego konsekwencje naruszenia i mechanizm ich egzekwowania. Rada, po stwierdzeniu naruszenia przez państwo członkowskie zasad art. 6, ust. 1, może zawiesić pewne prawa, włącznie z prawem do głosowania w Radzie.²⁴ Co istotne, na mocy art. 309 (236) Traktatu WE, skutki takiej decyzji odnoszą się także do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.²⁵

Art. 49 (zmieniony art. O) Traktatu UE rzuca dodatkowe światło na powyższe postanowienia. Nakłada bowiem na państwa ubiegające się o członkostwo Unii Europejskiej wymóg przestrzegania zasad art. 6, ust. 1.²⁶ Stworzony został tym samym dodatkowy instrument nacisku na państwa kandydujące do Unii (nawet jeszcze przed podjęciem negocjacji akcesyjnych), wzmacniający stanowisko wobec krajów, których władze oskarżane są o łamanie praw człowieka (przede wszystkim Turcja). Ponadto do Traktatu WE wprowadzony został art. 13 (6a),²⁷ rozciągający postanowienia zawarte w art. 12 (6).²⁸

²⁴ „1. Rada, spotykając się w składzie głów państw lub szefów rządów i działając jednomyślnie, na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji oraz po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie poważnego i uporczywego naruszenia przez Państwo Członkowskie zasad wymienionych w artykule 6 ustęp 1, po zaproszeniu rządu tego Państwa Członkowskiego do przedłożenia uwag.

2. Jeżeli takie stwierdzenie nastąpi, Rada, działając większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu pewnych praw wynikających ze stosowania niniejszego Traktatu wobec Państwa Członkowskiego, o którym mowa, włączając w to prawa do głosowania przedstawicieli rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie. Postępując tak, Rada bierze pod uwagę możliwe konsekwencje takiego zawieszenia na prawa oraz obowiązki osób fizycznych i prawnych.

Obowiązki takiego Państwa Członkowskiego wynikające z niniejszego Traktatu pozostają w każdym przypadku wiążące dla tego Państwa.

3. Rada, działając większością kwalifikowaną, może zdecydować następnie o zmianie lub odwołaniu środków podjętych zgodnie z ustępem 2, reagując na zmiany w sytuacji, która doprowadziła do ich nałożenia” (tamże, s.55).

²⁵ „1. W przypadku podjęcia decyzji o zawieszeniu prawa głosowania wobec przedstawiciela Państwa Członkowskiego, zgodnie z artykułem 7 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej, prawo głosowania zostaje zawieszane również w odniesieniu do niniejszego Traktatu.

2. Ponadto, w przypadku ustalenia, zgodnie z artykułem 7 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej, zaistnienia poważnego i trwałego naruszenia przez Państwo Członkowskie zasad wymienionych w artykule 6 ustęp 1 niniejszego Traktatu Rada, działając większością kwalifikowaną, może podjąć decyzję o zawieszeniu pewnych praw wynikających z zastosowania tego Traktatu wobec odnośnego Państwa Członkowskiego. Czyniąc to, Rada bierze pod uwagę możliwe konsekwencje takiego zawieszenia dla praw i obowiązków przysługujących osobom fizycznym i prawnym” (ibidem, s.333).

²⁶ „Każde państwo europejskie, które przestrzega zasad wymienionych w artykule 6 ustęp 1, może ubiegać się o status członka Unii. Swoją wniosek składa ono do Rady, która działa jednomyślnie, po porozumieniu z Komisją i po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego działającego bezwzględną większością swoich członków” (ibidem, s.91).

²⁷ „Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po porozumieniu z Parlamentem Europejskim, może podjąć stosowne działanie, by zwalczać dyskryminację z powodu płci, rasy lub pochodzenia etnicznego, religii lub wyznania, inwalidztwa, wieku lub orientacji seksualnej”

Decyzja o konsolidacji podmiotowych praw stosowanych na poziomie Unii Europejskiej została podjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3-4 czerwca 1999 r. Rada wyraziła przekonanie, iż Karta powinna zawierać fundamentalne prawa i wolności, zarówno wynikające z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak też wywodzące się z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich oraz podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Uznała, że Karta winna zawierać także prawa przynależne wyłącznie obywatelom Unii. Ponadto treść Karty powinna zawierać prawa społeczne i ekonomiczne ujęte w Europejskiej Karcie Socjalnej oraz Wspólnotowej Karcie Praw Socjalnych Pracowników i potwierdzone w art. 136 (117) Traktatu WE w zakresie wykraczającym poza cele Unii.

Rada wyraziła opinię, że projekt Karty winien być opracowany przez organ złożony z przedstawicieli państw i rządów należących do Unii, przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz członków Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw członkowskich. Przedstawiciele Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości otrzymają status obserwatora, natomiast do wyrażenia opinii na temat Karty zaproszeni zostaną eksperci, reprezentanci grup społecznych, a także przedstawiciele Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Dokument roboczy powinien być dostarczony przed posiedzeniem Rady Europejskiej w grudniu 2000 r. Postanowiono także, iż warunki realizacji tej decyzji zostaną opracowane przez Prezydencję fińską i zaprezentowane podczas szczytu w Tampere.²⁹

W Tampere potwierdzono założenia sformułowane w Kolonii. Ustalono, że takie ciało składać się będzie z przedstawicieli rządów państw członkowskich UE (po jednym przedstawicielu z każdego państwa), reprezentanta przewodniczącego Komisji Europejskiej, 16 członków Parlamentu Europejskiego, 30 członków parlamentów państw członkowskich (po dwóch z każdego kraju). Spośród nich wybrany zostanie przewodniczący oraz trzech wiceprzewodniczących reprezentujących Parlament Europejski, parlamenty państw członkowskich oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej. Będą mieli do dyspozycji Sekretariat Generalny z siedzibą w Brukseli. Status obserwatora nadano dwóm przedstawicielom Trybunału Sprawiedliwości oraz dwóm reprezentantom Rady Europy, w tym jednemu z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prawo do wyrażania opinii przyznano Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, Komitetowi Regionów oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Poglądy mogą wyrażać także

(ibidem, s.111).

²⁸ „W ramach stosowania niniejszego Traktatu i bez uszczerbku dla przewidzianych w nim postanowień specjalnych zakazana jest wszelka dyskryminacja stosowana ze względu na przynależność państwową” (ibidem, s.47).

²⁹ *Presidency Conclusions, Cologne European Council, 3 and 4 June 1999*, dok. SN 150/99 EN ANNEX IV CAB, s.43.

reprezentanci krajów kandydujących, a ponadto grupy społeczne lub eksperci zaproszeni do przedstawienia swych opinii.³⁰

3.2. „Kamienie milowe”

We wnioskach z Tampere umieszczono podstawowe zadania Unii w celu urzeczywistnienia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Sformułowane w kategorii tzw. kamieni milowych, zadania te obejmowały dziesięć następujących spraw:

- 1) partnerstwo z krajami pochodzenia imigrantów do UE,
- 2) wspólny Europejski System Azylowy,
- 3) uczciwe i równe traktowanie obywateli krajów trzecich,
- 4) kontrolowanie migracji,
- 5) lepszy dostęp do aparatu sprawiedliwości,
- 6) wzajemne uznawanie decyzji sądowych,
- 7) dalsze zbliżanie prawa cywilnego,
- 8) przeciwdziałanie przestępczości na poziomie Unii oraz zacieśnienie współpracy w walce z przestępczością,
- 9) szczególne działania przeciwko praniu pieniędzy,
- 10) mocniejsze działania zewnętrzne.

Zagadnienia te skupione zostały w trzech zasadniczych obszarach:

- wspólna europejska polityka azylowa i imigracyjna;
- europejski obszar sprawiedliwości;
- unijna walka z przestępczością.³¹

Wspólna polityka azylowa i imigracyjna winna opierać się na następujących elementach:

- Uznanie nienaruszalności prawa do azylu.
- Wypracowanie całościowego podejścia do zagadnienia migracji, w aspekcie politycznym, rozwojowym oraz tym, co dotyczy przestrzegania praw człowieka.
- Wobec narastającej fali imigrantów, w dużej części nielegalnych, ważne jest zawarcie umów partnerskich z krajami rozwijającymi się, zwłaszcza tymi, z których pochodzi większość przybyszów do Unii Europejskiej.
- Stworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na ujednoczeniu statusu azylantów na podstawie Konwencji Genewskiej w Sprawie Uchodźców z 1951 r. System taki obejmować powinien następujące elementy: (1) określenie państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku

³⁰ ANNEX: *Composition, method of work and practical arrangements for the body to elaborate a draft EU Charter of Fundamental Rights, as set out in the Cologne Conclusions w: Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, op.cit.*

³¹ „Bulletin EU”, no. 10/1999, p. 1.6.1.

azylowego, (2) wspólne uczciwe i skuteczne procedury azyłowe, (3) wspólne warunki przyjmowania osób poszukujących azylu, a także (4) zbliżanie reguł przyznawania azylu oraz statusu uchodźcy.

- Dokończenie prac nad systemem identyfikacji osób poszukujących azylu (Eurodac).³²
- Równe traktowanie oraz bardziej energiczna polityka integracji obywateli krajów trzecich przebywających legalnie na terytorium UE, celem której będzie przyznanie im praw i obowiązków porównywalnych z przysługującymi obywatelom UE. Wymaga to wykluczenia dyskryminacji w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym, a ponadto wiąże się ze wzmocnieniem działań przeciwko rasizmowi i ksenofobii.³³

³² Eurodac to skomputeryzowana baza identyfikacji na podstawie odcisków palców uchodźców i osób starających się o azyl. Motywem prac nad jej tworzeniem jest chęć uniemożliwienia składania wniosków azyłowych przez osoby posługujące się kilkoma, zwykle sfalszowanymi, dokumentami tożsamości. Plany utworzenia takiego systemu pojawiły się w 1994 r. W okresie hiszpańskiego przewodnictwa w UE (1995 r.) w ramach Grupy Kierowniczej II podległej Komitetowi Koordynacyjnemu (Komitetowi K.4) powstała Grupa Robocza ds. Eurodac („*Statewatch Bulletin*”, no. 4/1995, vol. 5). Raport w sprawie zasad i możliwości utworzenia systemu Eurodac złożony został pod obrady R3F w listopadzie 1995 r. Prace nad konwencją regulującą funkcjonowanie Eurodac przedłużały się wskutek braku zgody państw członkowskich w wielu kwestiach, m.in. podmiotu stosowania postanowień konwencji, zakresu terytorialnego, organizacji i finansowania systemu, dopuszczalności wstępnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Opracowanie konwencji o Eurodac stało się szczególnie pilne po wejściu w życie 1 września 1997 r. Konwencji Dublińskiej o odpowiedzialności państw za rozpatrywanie wniosków azyłowych z 1990 r. („*Official Journal*” C 254, 19.08.1997), przewidującej w art. 15 utworzenie takiego systemu informatycznego. Projekt konwencji opracowany z końcem 1997 r. zakładał obowiązek złożenia odcisków palców przez każdego wnioskodawcę o azyl w wieku co najmniej 14 lat i jak najszybszego ich przekazania do centralnej jednostki, której zadaniem była weryfikacja tożsamości wnioskodawcy i przekazanie informacji zainteresowanym państwom. Dane daktyloskopijne miały być przechowywane przez okres 10 lat, a w przypadku uzyskania przez wnioskodawcę obywatelstwa UE, natychmiast usunięte. Najpoważniejsze problemy rodziła kwestia dostępu do danych, w tym ochrony danych osobowych oraz technicznej strony funkcjonowania systemu. To, podobnie jak w przypadku Schengen, było powodem zwłoki w przyjęciu konwencji. Tekst konwencji o Eurodac został ostatecznie uzgodniony przez R3F w grudniu 1998 r., a w marcu 1999 r. uzupełniony o protokół rozszerzający zakres stosowania konwencji na nielegalnych imigrantów. Wskutek decyzji o włączeniu polityki wizowej i azyłowej do I filaru UE podjętej podczas szczytu w Amsterdamie, państwa członkowskie UE zdecydowały o „zamrożeniu” konwencji do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego. Mimo spełnienia tego warunku, ani konwencja, ani protokół nie zostały podpisane przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Tampere.

³³ Rada Europejska na podstawie komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie Planu Działania Przeciwko Rasizmowi wezwała do wzmocnienia walki przeciwko rasizmowi i ksenofobii poprzez podjęcie następujących działań: (1) przekazanie przez państwa członkowskie praktycznych doświadczeń; (2) wzmocnienie współpracy z Europejskim Obserwatorium Rasizmu i Ksenofobii oraz z Radą Europy; (3) jak najszybsze zgłoszenie przez Komisję propozycji zastosowania art. 13 Traktatu WE w walce z rasizmem i ksenofobią; (4) przyjęcie przez państwa członkowskie

- Skuteczne radzenie sobie z przepływem imigrantów, szczególnie w aspekcie nielegalnej imigracji oraz handlu ludźmi. W tym celu Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do bliższej współpracy i wzajemnej pomocy technicznej w zakresie kontroli granicznych, zwalczania zorganizowanej przestępczości, a szczególnie zorganizowanych sieci przemytu osób. Rada uznała za szczególnie pilne przyjęcie instrumentów prawnych przewidujących surowe kary za tego typu czyny i zobowiązała Radę III filaru do opracowania, na podstawie propozycji Komisji, stosownych rozwiązań do końca 2000 r. Wezwała także państwa członkowskie, we współpracy z Europolem, do wzmożenia wysiłków w walce z przestępczymi sieciami przemytu osób. Ponadto Rada Europejska podkreśliła konieczność przyjęcia przez kraje kandydujące do członkostwa w Unii dorobku prawnego Schengen i w konsekwencji zapewnienia skutecznej kontroli na przyszłych granicach zewnętrznych Unii. Rada zaakcentowała konieczność zawarcia porozumień o readmisji z najważniejszymi krajami trzecimi.

Europejski obszar sprawiedliwości powstanie na gruncie o następujących zasadach:

- Lepszy dostęp obywateli do aparatu sprawiedliwości poprzez szerszą informację o systemach prawnych państw członkowskich i europejskiej współpracy sędziowskiej oraz przyjęcie wspólnych zasad upraszczających i przyspieszających rozpatrywanie spraw sądowych między państwami. Ponadto konieczne jest zapewnienie dostępu do informacji już na granicach zewnętrznych, adresowanej do obywateli krajów trzecich.
- Wzajemne uznawanie decyzji i wyroków sądowych, zarówno w prawie karnym, jak i cywilnym. Rada Europejska wezwała R3F i Komisję do przyjęcia do grudnia 2000 r. programu środków w celu realizacji zasady wzajemnego uznawania przy pełnym poszanowaniu podstaw legislacji państw członkowskich.
- Jak najszybsza ratyfikacja przez państwa członkowskie konwencji UE o ekstradycji z 1995³⁴ i 1996 r.³⁵ W opinii Rady Europejskiej, formalna procedura ekstradycyjna powinna być uchylona na rzecz zwykłego

narodowych planów walki z dyskryminacją. Warto dodać przy tym, że w lipcu 1996 r. R3F przyjęła wspólne działania dotyczące przeciwdziałania rasizmowi i ksenofobii („*Official Journal*” L 185, 14.07.1996). Z kolei na podstawie rozporządzenia Rady nr 1035/97 z 2 czerwca 1999 r. utworzono Europejskie Obserwatorium Rasizmu i Ksenofobii (na mocy porozumienia UE i Rady Europy z 10 lutego 1999 r.). Obserwatorium rozszerzyło swą działalność na gromadzenie i wymianę informacji oraz regularne konsultacje z Radą Europy („*Official Journal*” L 044, 18.02.1999, s.35).

³⁴ Konwencja o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej z 10 marca 1995 r. („*Official Journal*” C 78, 30.03.1995).

³⁵ Konwencja o ekstradycji z 27 września 1996 r. („*Official Journal*” C 313, 23.10.1996).

przekazania takich osób, które uchylają się od ciężącego na nich wyroku. Należy także rozważyć procedury „szybkiej ścieżki ekstradycyjnej”. W związku z tym Rada wezwała Komisję Europejską do złożenia stosownych propozycji w świetle porozumienia włączającego dorobek prawny Schengen do prawa wspólnotowego.

- Promowanie większego zbliżania ustawodawstwa państw członkowskich w sprawach cywilnych. Rada Europejska zaapelowała do Komisji o zgłoszenie propozycji ograniczenia środków przejściowych, ciągle wymaganych w celu uznania i egzekucji wyroków sądowych. W pierwszym etapie, środki przejściowe winny być zniesione w przypadku niskich wierzitelności oraz pewnych spraw dotyczących prawa rodzinnego. Decyzje podjęte w tych kwestiach będą automatycznie wiążące na terytorium Unii Europejskiej. Towarzyszyć temu powinny ustalenia podstawowych standardów w stosunku do niektórych przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Unijna walka z przestępczością ma objąć następujące działania:

- Włączenie działań prewencyjnych do całości strategii zwalczania przestępczości. Propozycja Rady Europejskiej przewidywała wymianę doświadczeń, wzmocnienie współdziałania odpowiednich organów państw członkowskich oraz współpracy z organizacjami zajmującymi się przeciwdziałaniem przestępczości. W tym celu należy rozważyć uruchomienie specjalnego programu finansowanego ze środków Komisji. Priorytetowymi obszarami takiej współpracy powinno być zwalczanie przestępczości młodocianych, miejskiej i związanej z narkotykami.
- Wzmocnienie współpracy poprzez:
 - a) powołanie wspólnych zespołów śledczych w walce z przestępczością transgraniczną, przede wszystkim z terroryzmem, przemytem narkotyków i osób. W takich zespołach śledczych powinni uczestniczyć przedstawiciele Europolu;
 - b) utworzenie z ramienia szefów policji państw członkowskich Grupy Operacyjnej do Zadań Specjalnych odpowiedzialnej, we współpracy z Europolem, za wymianę doświadczeń i informacji o bieżących trendach rozwoju przestępczości transgranicznej oraz uczestniczącej w planowaniu działań operacyjnych;
 - c) nadanie Europolowi kluczowej roli we wspieraniu unijnej prewencji, analiz i badań przestępczości. W przyszłości znaczenie Europolu winno wzrosnąć poprzez otrzymywanie danych operacyjnych z państw członkowskich oraz umożliwienie zwracania się do tych państw z wnioskiem o podjęcie, prowadzenie lub koordynację dochodzeń, lub też utworzenie wspólnych zespołów śledczych zajmujących się pewnymi aspektami przestępczości, z poszanowaniem systemów kontroli prawnej krajów członkowskich.
- Powołanie EUROJUST – jednostki złożonej z prokuratorów, sędziów i funkcjonariuszy policji dla zapewnienia koordynacji działań dochodzeniowych

prowadzonych przez odpowiednie organa państw członkowskich oraz wsparcia dochodzeń w sprawach przestępczości zorganizowanej, na podstawie analiz opracowanych przez Europol. EUROJUST powinna również ściśle współdziałać z Europejską Siecią Sądowniczą (EJN).³⁶ Przyjęcie przez Komisję Europejską koniecznych instrumentów prawnych umożliwiających podjęcie działań przez EUROJUST winno nastąpić do końca 2001 r.

- Utworzenie Europejskiego Kolegium Policyjnego, kształcącego wysokich rangą funkcjonariuszy służb odpowiedzialnych za przestrzeganie prawa, otwartego także dla krajów kandydujących do członkostwa w UE.
- Rada Europejska, w odniesieniu do narodowych kodeksów karnych, zaznaczyła, że wysiłki na rzecz wypracowania wspólnych definicji, oskarżeń i kar winny koncentrować się na ograniczonej liczbie obszarów o szczególnym znaczeniu, takich jak: przestępstwa finansowe (pranie pieniędzy, korupcja, fałszerstwa waluty euro), przemyt narkotyków,³⁷ przemyt osób (w szczególności wykorzystywanie kobiet, seksualne wykorzystywanie dzieci), przestępstwa przy zastosowaniu nowoczesnych technologii („cyberprzestępstwa”) i przestępstwa ekologiczne.
- Szczególne działania w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy. Traktując pranie pieniędzy jako trzon wszelkiej zorganizowanej działalności przestępczej, Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do pełnej realizacji postanowień dyrektywy w sprawie prania brudnych pieniędzy,³⁸ Konwencji Strasburskiej z 1990 r.³⁹ i zaleceń Grupy Specjalnej do Działań

³⁶ Europejska Sieć Sądownicza (European Judicial Network – EJN) powstała w odwołaniu do Planu Działania w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej przyjętego podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie 17 czerwca 1997 r. Projekt utworzenia takiej sieci narodził się w trakcie seminariów zorganizowanych przez belgijskie Ministerstwo Sprawiedliwości przy wsparciu Unii Europejskiej w maju 1996 r. i czerwcu 1997 r. EJN powołana została na mocy wspólnego porozumienia przyjętego 29 czerwca 1998 r. („*Official Journal*” L 191, 07.07.1998) i rozpoczęła działalność 25 września 1998 r. Celem EJN jest ułatwianie współpracy sądowniczej poprzez regularne spotkania przedstawicieli państw członkowskich, dostarczanie praktycznych i prawnych informacji, poprawę koordynowania współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Działania te są realizowane w punktach kontaktowych ustanowionych przez każde z państw. EJN podlega Sekretariatowi Generalnemu R3F, oferuje bogaty serwis internetowy obejmujący wspólnotowe akty legislacyjne oraz dokumenty wielu organizacji międzynarodowych (zob. <http://ue.eu.int/ejn>).

³⁷ Rada podkreśliła konieczność całościowego podejścia do problematyki narkotyków. Wezwała Komisję do przyjęcia Europejskiej Strategii Walki z Narkotykami 2000-2004 jeszcze przed „szczytem” w Helsinkach.

³⁸ Dyrektywa Rady WE nr 91/308/EEC z 10 czerwca 1991 r. w sprawie ochrony systemu finansowego przed wykorzystaniem go do celów prania pieniędzy („*Official Journal*” L 166, 28.06.1991 – polskie tłumaczenie w: W.C.Gilmore, *Brudne pieniądze*, Warszawa 1999).

³⁹ Konwencja w sprawie prania dochodów pochodzących z przestępstwa, ich ujawniania, zajmowania i konfiskaty, Strasbourg, 08.11.1990, Council of Europe, European Treaties Series no.

Finansowych,⁴⁰ także na podległych im terytoriach.⁴¹ Rada podkreśliła niezbędność poprawy wymiany informacji między istniejącymi jednostkami wywiadu finansowego (FIU).⁴² Bez względu na wymogi dyskrecji bankowej, organy sądowe oraz FIU muszą zostać upoważnione do otrzymywania informacji niezbędnych do postępowania w przypadkach prania pieniędzy. W tym celu R3F winna przyjąć odpowiednie uregulowania. W związku z tym, Rada wezwała do zbliżania prawa karnego i procedur dotyczących prania pieniędzy (np. zamrażania i konfiskaty wkładów) oraz rozszerzenia kompetencji Europolu w tym zakresie. Traktując unikanie płacenia ceł i podatków w kategoriach poważnych przestępstw gospodarczych, Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do wzajemnego świadczenia pomocy prawnej w śledztwach i karaniu takich przestępstw.

141 (polskie tłumaczenie w: W.C.Gilmore, op.cit.).

⁴⁰ Grupa Specjalna do Działań Finansowych w Zakresie Zwalczenia Prania Pieniędzy (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF) utworzona została na mocy porozumienia przywódców siedmiu najbogatszych państw świata (Grupy G7) zawartego w Paryżu w lipcu 1989 r. Celem FATF jest analiza zjawiska prania pieniędzy w skali całego świata, monitorowanie polityki państw w dziedzinie walki z przestępstwami finansowymi, zgłaszanie propozycji działań kierowanych pod adresem rządów i organizacji międzynarodowych, sformułowanych po raz pierwszy w lutym 1990 r. w postaci 40 Zaleceń (zob. *The Forty Recommendations*, FATF Secretariat, OECD, Paris 1990), zmodyfikowanych podczas szczytu G7 w Lyonie w lipcu 1996 r. Zob. T.Sherman, *International Efforts to Combat Money Laundering: The Role of the Financial Action Task Force w: Money Laundering*, ed. K.L.Mac Queen, Edinburgh 1993; C.A.Intriago, *International Money Laundering - A Eurostudy Special Report*, London, 1991; W.C.Gilmore, op.cit.; W.Jasiński, *Pranie brudnych pieniędzy*, Warszawa 1998; J.W.Wójcik, *Pranie pieniędzy. Studium prawnokryminologiczne i kryminalistyczne*, Toruń 1997. Por. także stronę internetową FATF: <http://www.oecd.org/fatf/>.

⁴¹ Rada Europejska uznała za niezbędne przyjęcie wspólnych standardów w celu zapobiegania wykorzystywania przedsiębiorstw i podmiotów zarejestrowanych poza jurysdykcją UE do ukrywania działań kryminalnych oraz prania pieniędzy. Chodzi tu przede wszystkim o brytyjskie wyspy Man, Guernsey i Jersey. Unia oraz państwa członkowskie powinny także zawrzeć porozumienia z krajami trzecimi zezwalającymi na działalność *off shore* w ramach wzajemnej pomocy prawnej na podstawie zaleceń FATF.

⁴² Finansowe Jednostki Wywiadowcze (FIU) to specjalne agendy rządowe zajmujące się problemem prania pieniędzy, powołane na początku lat 90. przez szereg państw europejskich. W 1995 r. doszło w Pałacu Egmont-Arenberg w Brukseli do nieformalnego spotkania przedstawicieli FIU w celu zacieśnienia współpracy. Powstała w ten sposób Grupa Egmont zajmowała się wymianą informacji, ich systematyzacją i przetwarzaniem, wymianą doświadczeń a nawet wymianą osobową. W ramach inicjatywy działają grupy robocze zajmujące się sprawami prawnymi, technologią i szkoleniem. Obecnie Grupa liczy 48 krajów członkowskich i 5 organizacji międzynarodowych (tyle wzięło udział w VII. spotkaniu Grupy w maju 1999 r.). Egmont dysponuje od lutego 1997 r. własną siecią komputerową, dostępną wyłącznie dla odpowiednich agend rządowych i organizacji międzynarodowych zajmujących się zwalczaniem prania pieniędzy.

3.3. Rozwijanie zewnętrznych powiązań

Wobec proklamowanej konieczności wypracowania całościowego podejścia do realizacji celów współpracy w ramach III filaru, uznano za niezbędne działania na rzecz zwalczania ubóstwa, poprawy warunków życia, przeciwdziałania konfliktom, umacniania demokracji i zapewnienia przestrzegania praw człowieka w krajach i regionach pochodzenia lub tranzytu imigrantów do Unii Europejskiej. W tym kontekście Rada Europejska zaaprobowwała raport Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla ds. Azylu i Migracji (GRWSAM) i zgodziła się na kontynuację dotychczasowych prac Grupy. Rada uznała pierwsze Plany Działania nakreślone przez GRWSAM za satysfakcjonujące i zobowiązała R3F oraz Komisję Europejską do złożenia do grudnia 2000 r. raportu o zakresie realizacji tych planów.

4. Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach

Rada Europejska obradująca w Helsinkach w dniach 10-11 grudnia 1999 r. potraktowała kwestie współpracy w ramach III filaru w sposób drugorzędny. We wnioskach Prezydencji Finlandii wymienione zostały dwa zagadnienia:

- Zwalczanie oszustw – stwierdzono, że ustanowienie Biura Zwalczania Oszustw (OLAF) stanowi ważny krok w przeciwdziałaniu temu procederowi. Komisja Europejska zobowiązana została do przedstawienia do czerwca 2000 r. komunikatu dotyczącego dalszego rozwoju spójnej i całościowej strategii ochrony interesów finansowych Wspólnoty.
- Walka ze zorganizowaną przestępczością i narkotykami – Rada przyjęła raport zawierający ocenę Planu Działania dotyczącego zwalczania przestępczości zorganizowanej, przyjętego w Amsterdamie w czerwcu 1997 r.⁴³

⁴³ Plan Działania w kwestii zwalczania przestępczości zorganizowanej został przyjęty przez R3F 28 kwietnia 1997 r. Przygotowanie i opracowanie planu powierzone zostało na mocy decyzji Rady Europejskiej w Dublinie, 13-14 grudnia 1996 r., Grupie Wysokiego Szczebla ds. Przestępczości Zorganizowanej. Zadaniem Grupy było zbadanie wszystkich aspektów zjawiska przestępczości zorganizowanej, nakreślenie planu zwalczania przestępczości oraz zgłaszanie wszelkich spraw wymagających zmian traktatowych pod obrady Konferencji Międzyrządowej. W okresie przewodnictwa Holandii w UE, Grupa obradowała sześciokrotnie. Członkowie Grupy podkreślali, że zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu nie ma końca, dlatego walka musi być bezkompromisowa, a zarazem opierać się na zasadach praworządności, demokracji i poszanowania praw człowieka. Efektem prac Grupy był dokument zawierający 15 wytycznych politycznych oraz 30 szczegółowych zaleceń dotyczących walki z przestępczością zorganizowaną. Najważniejsze z nich obejmowały następujące zagadnienia: a) maksymalne zaangażowanie Komisji Europejskiej oraz poszczególnych państw członkowskich w koordynowanie obszarów współpracy należących do I i III filaru Unii, b) przyjęcie aktów

Rada zapoznała się także ze Strategią Antynarkotykową UE na lata 2000-2004, wzywając równocześnie instytucje odpowiedzialne za jej realizację do jak najszybszego jej wdrożenia i złożenia raportu o wstępnych osiągnięciach do końca 2002 r.⁴⁴

Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach zakończyło fińską Prezydencję w UE; Rada wezwała równocześnie Portugalię, która przejęła przewodnictwo w Unii, do wdrożenia postanowień podjętych w drugiej połowie 1999 r. Portugalia w programie swej Prezydencji zawarła kilka ważnych zobowiązań:

1) dokładne relacjonowanie przez Komisję Europejską i bieżąca ocena postępów w realizacji celów zawartych w Traktacie Amsterdamskim, Wiedeńskim Planie Działania⁴⁵ oraz Wnioskach Rady Europejskiej z Tampere,

2) określenie warunków przyjęcia obywateli krajów trzecich w ramach akcji integrowania rodzin tych, którzy legalnie przebywają na terytorium państw członkowskich UE,

3) wzmocnienie walki z nielegalną imigracją poprzez aktywną współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu imigrantów oraz współdziałanie państw członkowskich z Europolem w celu rozbicia siatek przemytu osób,

4) opracowanie spójnej polityki readmisji,

5) wzmocnienie kontroli na granicach morskich,

6) przeciwdziałanie przestępczości, zwłaszcza w środowiskach młodocianych, miejskich gangów i narkomanów; zorganizowanie w maju 2000 r. konferencji na wysokim szczeblu poświęconej tej problematyce,

7) powołanie przez szefów policji państw UE jednostki operacyjnej dla wymiany informacji i doświadczeń dotyczących przestępczości,

8) rozwój dorobku Schengen, w szczególności wejście w życie do końca 2000 r. konwencji wykonawczej w odniesieniu do państw nordyckich,

9) określenie podczas obrad Rady Europejskiej w Feira celów i środków działań zewnętrznych UE (w stosunkach z krajami trzecimi) w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.⁴⁶

prawnych niezbędnych do skutecznej realizacji postawionych zadań, c) skuteczne wykorzystanie przyjętych instrumentów, d) współpraca sądowicza.

⁴⁴ *Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999*, Finland Presidency Website, <http://presidency.finland.fi>.

⁴⁵ *Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam establishing an area of freedom, security and justice, Brussels, 7 December 1998* w: *Erste Präsidentschaft Österreichs in der Europäischen Union – 1. Juli – 31. Dezember 1998*, „Außenpolitische Dokumentation“, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien 1999, dok. 32, s.237-258.

⁴⁶ *Portuguese Presidency of the European Union – Programme*, dok. SN 1080/1/00 REV 1 (OR. p) LIMITE, Brussels, 13 January 2000 (<http://europa.eu.int/en/misc/01080r1en.htm>).

5. Podsumowanie

Głównym przesłaniem spotkania w Tampere było zadeklarowanie przez szefów państw i rządów gotowości realizacji postanowień Traktatu Amsterdamskiego oraz woli pogłębiania współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na poziomie zarówno wspólnotowym (I filar), jak i unijnym (III filar). Ważnym rezultatem Konferencji Międzyrządowej, uwzględnionym w Traktacie Amsterdamskim i potwierdzonym przez Radę Europejską w Tampere, było dostrzeżenie skutków rozprzestrzenienia się zagrożeń dla bezpieczeństwa i ładu publicznego na cały obszar Unii Europejskiej. Unia stanowi obecnie pewien organizm, którego kondycja zależy od mechanizmów obronnych o charakterze zarówno ideologiczno-politycznym i społeczno-ekonomicznym, jak też administracyjno-kontrolnych (policyjnych, celnych, azylowych, wizowych, sądowych). Problem w tym, że funkcjonowanie tych ostatnich jest niespójne i podzielone pomiędzy domeny krajową i unijną.

Decyzja o dalszych pracach w kierunku utworzenia „obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa” jest jednym z ważniejszych projektów reformy Unii Europejskiej w nadchodzących latach. W świetle posiedzeń Rady Europejskiej w Tampere i Helsinkach, współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych winna koncentrować się na tworzeniu „przyjaznej” infrastruktury regulującej przepływ osób zarówno w obrębie UE, jak też przekraczanie granic zewnętrznych przez obywateli państw trzecich. Sedno w tym, że w zamierzeniach głównych instytucji europejskich: Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, prowadzenie owej „przyjaznej” polityki swobodnego przepływu osób winno stać się domeną Wspólnot, zaś rządy państw członkowskich powinny stopniowo cedować swe kompetencje na rzecz środków wspólnotowych. Uwspólnotowanie pozostałych w ramach III filaru obszarów współpracy wydaje się obecnie jednak dość odległe. Utrzymujące się tradycyjne (*hard-core*) zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak terroryzm, międzynarodowa przestępczość zorganizowana czy przemyt narkotyków, zwalczane są przy użyciu wypróbowanych instrumentów i metod, właściwych odpowiednim służbom państw członkowskich, które niechętnie dzielą się swymi doświadczeniami z innymi.

Nowym, dodatkowym aspektem roli III filaru w strukturach Unii Europejskiej jest tendencja do włączenia niektórych obszarów dotychczasowej współpracy w zakres Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, zasygnalizowana przez Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, Javierę Solanę

w końcu 1999 r.⁴⁷ Wynika ona głównie z nowej interpretacji źródeł zagrożeń bezpieczeństwa zewnętrznego UE, a przede wszystkim decyzji podjętej podczas „szczytów” w Kolonii i Helsinkach o tworzeniu sił zbrojnych Unii Europejskiej, realizujących misje pokojowe i odpowiedzialnych za rozwiązywanie sytuacji kryzysowych (*crisis management*).⁴⁸ Katalog tych zagrożeń (terroryzm, międzynarodowa przestępczość zorganizowana, przemyt narkotyków, pranie pieniędzy) jest także wspólny dla NATO,⁴⁹ niemniej z punktu widzenia przyszłości Unii Europejskiej przeciwdziałanie tym zjawiskom w ramach II filaru może być traktowane jako uzupełnienie dotychczasowych form współpracy w obrębie III filaru. Ważne dla przyszłości Unii będzie zatem odpowiednie rozdzielenie kompetencji organów oraz obszarów działania. Optymalnym rozwiązaniem byłoby uwspólnotowanie II i III filaru UE, ale – jak już zauważyliśmy – jest to perspektywa odległa.

Państwa członkowskie UE mają sporo czasu na wypełnienie zadań postawionych w Amsterdamie i Tampere. Niemniej wydaje się konieczne, aby w trzecie tysiąclecie Unia wkroczyła z wyraźnie określonymi, konkretnymi zadaniami dotyczącymi funkcjonowania wspólnych spraw związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym. Konferencja Międzyrządowa 2000 powinna przynieść odpowiedzi na zasadnicze pytania związane z przyszłością III filaru Unii Europejskiej.

⁴⁷ W wystąpieniu na konferencji „The Development of a Common European Security and Defence Policy – The Integration Project of the Next Decade” (Berlin, 17 grudnia 1999 r.), „Mr Europe” powiedział: „Zagrożenie terroryzmem, międzynarodowy handel narkotykami, pranie pieniędzy, rozszerzanie się AIDS stawiają przed nami nowe <zglobalizowane> problemy i nową odpowiedzialność. Nielatwy rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa od Traktatu z Maastricht pozwolił nam zastosować jedynie ograniczone środki odpowiedzi na te wyzwania”.

⁴⁸ Cele militarne polityki UE w ramach II filaru obejmują m.in. realizację podstawowych zadań postawionych przed Unią Zachodnioeuropejską (UZE), czyli prowadzenie tzw. misji petersberskich (zadań sformułowanych w 1992 r. przez Radę UZE), a więc: akcje humanitarne i ratownicze, misje pokojowe, rozwiązywanie sytuacji kryzysowych.

⁴⁹ Zob. *Nowa koncepcja strategiczna* przyjęta w listopadzie 1991 r. w: *NATO Vademecum*, Warszawa 1995 oraz *Koncepcja strategiczna Sojuszu* z kwietnia 1999 r. w: „*Studia Europejskie*”, nr 2/1999.