

PROGRAM HASKI

Implikacje i wyzwania dla Polski

materiały z seminarium
8 grudnia 2004



Centrum Europejskie Natolin

PROGRAM HASKI

Implikacje i wyzwania dla Polski

Materiały z seminarium

8 grudnia 2004

Centrum Europejskie – Natolin



Spis treści

Wstęp

Artur Gruszczyk, Karol Reczkin	4
--------------------------------------	---

Obszar wspólnotowy – dylematy i zamierzenia

Adam Dudzic	7
Izabela Wróbel	10
Robert Rybicki	13
Mieczysława Zdanowicz	16
Monika Mazur-Rafał	18
Filip Jasiński	19
Anna Kicingier	21

III filar UE – szanse i możliwości rozwoju współpracy

Igor Działuk	22
Adam Górski	26
Piotr Rakowski	29
Filip Jasiński	34
Arkadiusz Lach	38
Izabela Wróbel	39

Wstęp

dr Artur Gruszczak
Karol Reczkin

Koordynatorzy
Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE”
Centrum Europejskie – Natolin

5 listopada 2004 roku Rada Europejska przyjęła Program Haski – plan działań na rzecz wzmocnienia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Po rozszerzeniu Unii oraz podpisaniu Traktatu Konstytucyjnego to kolejna ważna decyzja dotycząca przyszłości UE.

Po upływie terminu realizacji agendy Tampere (przyjętej przez Radę Europejską w 1999 r.), która pozostawiła spory niedosyt w wielu dziedzinach współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE (WSiSW), podstawowym celem stała się poprawa zdolności Unii oraz państw członkowskich do osiągnięcia celów w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Program Haski jest obiecującym planem dalszych działań, których celem jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w Unii Europejskiej oraz na jej granicach, gwarantowanie praw i swobód obywatelom Unii i legalnym rezydentom, a także zbliżanie systemów prawnych państw członkowskich.

Trzeba podkreślić, że Polska po raz pierwszy jako pełnoprawne państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za realizację tak kompleksowego programu.

W Programie Haskim (PH) wymieniono cały katalog niezbędnych działań:

- gwarantowanie podstawowych praw
- opieka nad uchodźcami
- kontrola granic zewnętrznych
- zwalczanie – przy udziale Europolu i Eurojustu – przestępczości międzynarodowej
- przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu
- wzajemna pomoc prawna w sprawach karnych i cywilnych.

Agenda Haska jest więc kompleksowym ujęciem zadań stojących przed Unią w zakresie umocnienia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zakłada osiągnięcie w ciągu kolejnych kilku lat wyraźnego postępu na tym polu poprzez zrównoważone i symetryczne działania w poszczególnych dziedzinach polityki UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

PH potwierdził zasady, na jakich od kilku lat powstaje zintegrowany system kontroli przemieszczania się osób po terytorium UE. Wspólna polityka wizowa, Wspólny Europejski System Azylowy, interoperacyjność systemów informatycznych z centralną rolą Systemu Informatycznego Schengen nowej generacji (SIS II), a także rozwój współpracy z krajami trzecimi to główne elementy nowej struktury. W PH potwierdzono zasadę sprawowania kontroli i nadzoru granic przez narodowe organy państw członkowskich, a zarazem potwierdzono koordynującą rolę przyznaną Europejskiej Agencji Granicznej. Program Haski akcentuje konieczność traktowania bezpieczeństwa Unii Europejskiej jako całości i w związku z tym nieograniczania się państw członkowskich do działań służących wzmocnieniu tylko własnego bezpieczeństwa. Podstawową płaszczyzną współpracy ma być gromadzenie, przetwarzanie i wymiana informacji, a także danych wywiadowczych.

W nowym programie nie udało się uniknąć pewnych niedociągnięć widocznych w agendzie Tampere, a także usunąć zatorów w kluczowych dziedzinach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Nadmierna ambicja agendy Tampere, która doprowadziła w wielu przypadkach do przerostu formy nad treścią, uległa stonowaniu, ale brak realizmu w planach osiągnięcia pewnych celów (np. implementacja środków polityki azylowej, harmonizacja przepisów prawa rodzinnego i spadkowego, ustalenie podstaw procedury readmisji, czy dokończenie implementacji decyzji o powołaniu Eurojustu) pozostał.

Kwestie związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i imigracją, jak pokazują badania Eurobarometru, są w centrum zainteresowania społeczeństw Europy Zachodniej. W nowych krajach członkowskich UE opinia publiczna wykazuje znacznie mniejsze zainteresowanie tymi problemami. Natura zagrożeń transgranicznych, jak i potrzeba zapewnienia swobody poruszania się po Unii Europejskiej, rodzą konieczność rosnącego udziału w procesie formułowania polityk unijnych ze strony różnorodnych środowisk. W trakcie przygotowywania Programu Haskiego, Komisja Europejska prowadziła konsultacje publiczne w sprawie oczekiwania wobec nowej agendy. Mimo wielu głosów i stanowisk w tej materii, w sformułowaniach końcowego dokumentu trudno doszukać się wielu śladów publicznych dyskusji i konsultacji.

Dyskusja seminaryjna w ramach działającego przy Centrum Europejskim – Natolin Forum „*Wymiar Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE*” została podjęta już po przyjęciu Programu Haskiego, w okolicznościach, które raczej pozwalają ocenić skutki i wyzwania, niż wpływać na podjęte już decyzje. Przykładem jest decyzja o przejściu z dniem 1 stycznia 2005 r. na głosowanie większościowe w sprawach granic i polityki wizowej. Można natomiast (i to wyraźnie przewija się w głosach seminaryjnych) formułować argumenty na rzecz jak najbardziej korzystnego dla Polski w tej dziedzinie modelu wypracowywania stanowisk narodowych. *Forum*, oferując możliwość otwartej wymiany poglądów na tak istotne z punktu widzenia interesów Polski kwestie polityki UE, chce być aktywnym uczestnikiem procesu formułowania polskich zamierzeń, celów i interesów w polityce WSiSW, stanowiąc swego rodzaju zaplecze merytoryczne i miejsce dyskusji.

Seminarium zostało podzielone na dwie części tematyczne:

- Obszar wspólnotowy – dylematy i zamierzenia
- III filar UE – szanse i możliwości rozwoju współpracy.

Każda z poszczególnych części rozpoczynała się wystąpieniami głównych panelistów, prezentujących zagadnienia dotyczące polskiego stanowiska wobec Programu Haskiego. Następnie eksperci Forum komentowali i analizowali PH w wybranych dziedzinach. Wystąpienia te służyły jako zarzewie do debaty uczestników Forum.

Dyskusja seminaryjna, obok omówienia ogólnych ram programu, koncentrowała się na spojrzeniu na ten program z perspektywy priorytetów, zadań oraz konsekwencji dla Polski. Najważniejsze pytania wybijające się w dyskusji brzmiały następująco:

- Jaka rola we wzmocnieniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej przypada nowym państwom członkowskim, w tym Polsce?
- W jaki sposób rząd RP winien włączyć się w realizację Programu Haskiego?
- Jak wygląda perspektywa zniesienia kontroli na granicach zewnętrznych?
- W jakich dziedzinach Polska może być kreatorem polityki w ramach WSiSW?

Niniejsza publikacja zawiera wybrane głosy w tej dyskusji. Pozostałe materiały seminaryjne można odnaleźć na stronie internetowej Forum – www.wsisw.natolin.edu.pl

Obszar wspólnotowy – dylematy i zamierzenia

dr Adam Dudzic

Naczelnik Wydziału Unii Europejskiej
Departament Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Kształtowanie polskiego stanowiska wobec zadań Programu Haskiego

Nawiązując na początku do podstawowego pytania: czy polityka w zakresie wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa UE jest ważna? Czy zasługuje na priorytetowe traktowanie?

Obszar ten jest bardzo ważny. Co do genezy, powstał on jako komplementarny do czterech swobód traktatowych, z których jako obywatele Unii Europejskiej mamy prawo korzystać. Natomiast obszar „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne” ma być tak jakby czynnikiem łagodzącym, tzn. jeżeli mamy swobodny przepływ osób, to mamy także swobodny przepływ przestępców. Mamy swobodny przepływ kapitału, mamy proceder prania brudnych pieniędzy, itd. Dlatego też właściwa polityka w tej dziedzinie jest sprawą zasadniczą, co nie wszyscy, także wśród polityków, zdają się rozumieć.

Wiele w tym względzie obrazuje odmiennosc w procesie negocjacji akcesyjnych. Jeśli prześledzimy proces negocjacji, ten obszar był inny niż wszystkie. W tym obszarze nie wystarczyło przekonać Unię Europejską, że wdrożyliśmy, implementowaliśmy taki a taki przepis prawny. Wręcz przeciwnie, musieliśmy zagwarantować,

tudzież sprawić, żeby Unia nam zaufała, że jesteśmy w stanie skutecznie zwalczać przestępczość, skutecznie chronić granice, zapobiegać nielegalnej imigracji itd. Decyzja o zamknięciu tego obszaru w 2002 roku była w dużej mierze polityczna. To znaczy: *zamknijemy ten obszar, ale dalej musicie się dostosowywać i dalej musicie przekonywać nas, że to jest ważne.*

Na wstępie nie sposób nie podkreślić również tego, że obszar ten w istotny sposób różnicuje nasze funkcjonowanie w Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 Aktu o warunkach przystąpienia Polski do UE, jesteśmy stroną Konwencji z Schengen, ale wdramy tylko część dorobku prawnego Schengen. Dla obywateli oznacza to, że ciągle na granicy z Niemcami musimy pokazać dowód osobisty. To wszystko sprawia, że dostosowanie w tym obszarze, jak najszybsze wejście do Schengen, będzie oznaczało pełne uczestnictwo w obszarze „Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych” (WSiSW).

Lektura Programu Haskiego (PH) nasuwa fundamentalne pytania: jak daleko powinno iść uwspólnotwienie tego obszaru? PH zakłada pewien zestaw działań, krótko i długo okresowych, które państwa członkowskie będą musiały po ich uszczegółowieniu wypełnić. Chciałbym tę wypowiedź powiązać z tym, co jest w projekcie Traktatu Konstytucyjnego. Należy zauważyć, że kompetencje w zakresie WSiSW są kompetencjami dzielnymi. Niemniej jednak podlegają pod ten sam reżim prawny, tzn. wszystkie nowe instrumenty prawne mają także zastosowanie do WSiSW. Gdybyśmy spróbowali zastanowić się, co jest dla nas lepsze? Czy pełne uwspólnotwienie, czy może jednak pozostawienie części kompetencji państwom członkowskim? Podam jeden przykład z PH, czyli dążenie do utworzenia wspólnych sił reagowania, w kontekście Europejskiego Korpusu Straży Granicznej. Administracja polska, rząd polski stoją na stanowisku, że ochrona granic jest wyłączną kompetencją państwa członkowskiego. I to jest ta sfera, którą rząd chciałby utrzymać w naszych kompetencjach. Z drugiej strony gorąco popieramy wszelkie idee na rzecz utworzenia odrębnego funduszu wspólnotowego na rzecz ochrony granic, tak by dzielić wspólnie koszty zarządzania granicami. Ktoś może powiedzieć, że jest to sprzeczność. Nie, nie jest to sprzeczność. Z jednej strony chcemy, aby polscy strażnicy graniczni chronili nasze granice, a z drugiej strony uważamy, że mając w tej chwili najdłuższą granicę zewnętrzną w Europie, nie tylko naszym interesem jest, żeby przestępcy i innego rodzaju zagrożenia nie wpływały na teren Unii przez Polskę.

Inną istotną kwestią jest sprawa Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jest ona potraktowana dość ogólnie w przepisach Traktatu Konstytucyjnego, została poruszona także w PH. Uważam, że Unia w najbliższym czasie, co jest zgodne z PH, powinna wypracować mechanizm, według którego ten Komitet będzie działał. Wydaje się, że będzie to główne ciało w zakresie tworzenia polityki, tzw. *policy-making*, w zakresie WSiSW. W tej chwili nie jest jeszcze jasna jego struktura. Jako przedstawiciele administracji rządowej wystąpiliśmy w tej sprawie do prezydencji luksemburskiej sugerując, że powinna zacząć poważną dyskusję na ten temat.

Czy Polska jest przygotowana do realizacji zadań w obszarze WSiSW? Jesteśmy przygotowani, to zostało potwierdzone w fakcie zamknięcia obszaru negocjacyjnego w czasie. Tak jak przyznałem na początku, nie zamkniętoby tego obszaru negocjacyjnego, gdybyśmy nie byli przygotowani i w tym zakresie, i do Schengen. Chociaż zostawiono sobie jeszcze furtkę, ten drugi etap, żeby nas trochę jeszcze skontrolować... Ale kiedy patrzę na powstające w tej chwili stanowisko negocjacyjne dla Rumunii, to naprawdę jesteśmy w o wiele, wiele lepszej sytuacji. Mieliliśmy tylko dwie misje monitorujące. W tej chwili rozważa się sytuację taką: czy przypadkiem procedura wprowadzenia klauzul ochronnych w tym obszarze dla Rumunii nie powinna być głosowana większością kwalifikowaną?

Odwrociłbym jednak pytanie: *czy jesteśmy przygotowani?* na: *czy my jako administracja, ale także całe środowisko, które się tutaj spotyka, jesteśmy zdolni do roli lidera w zakresie WSiSW?* Polska jako „motor” kreowania tej polityki – oczywiście tak, ale przede wszystkim w dziedzinach, w których potrafimy być takim liderem. Tam gdzie możemy nim być, to z pewnością w dziedzinie kontroli granic, bo tego się od nas wręcz oczekuje. Zwłaszcza teraz, kiedy staramy się o umiejscowienie Agencji ds. Granic Zewnętrznych. Nasze fundamentalne argumenty to fakt posiadania największego doświadczenie w kontroli najdłuższej lądowej granicy zewnętrznej. Jeśli chodzi o inne rzeczy, to stanowimy dobry przykład w pewnych dziedzinach współpracy policyjnej. Z kolei np. w kwestiach migracji, powinniśmy się jeszcze dużo uczyć się od innych, także na błędach

innych. Problem migracji, statusu uchodźcy wygląda inaczej, mamy inne horyzonty. Dla nas jest ważne, np. jeżeli po atakach terrorystycznych w Czeczenii przybędzie 200 osób tygodniowo. Wtedy stanowi to problem, bo to jest jednak masowy napływ w naszym rozumieniu. Tudzież, kiedy są wypadki na Ukrainie, czy jeżeli na przykład potoczą się one w kierunku niedemokratycznym, czy nagle nie stanie przed granicami tysiące Ukraińców z prośbą o azyl. Jednak kiedy te problemy zgłaszamy na forum UE, to tam występują państwa leżące w rejonie basenu śródziemnomorskiego, które mówią: *o co chodzi? jaka migracja? 200 osób co tydzień?* – pytają zdziwieni. Więc tutaj nie będziemy „motorem”. Możemy tylko walczyć o nasze interesy. To jest jednak właściwe pytanie – czy naprawdę możemy być „motorem” kreowania tej polityki na forum UE, czy możemy już przejść od etapu państwa pukającego do drzwi do roli pełnoprawnego uczestnika tej współpracy. Myślę, że potrzebujemy jeszcze trochę czasu, zanim się oswoimy z samą Unią, w tym czy w innych obszarach. To jest więc wyzwanie – żebyśmy byli inicjatorem zmian i kreowali tę politykę w sposób, w jaki *de facto* chcemy.

Na poziomie krajowym trzeba wziąć pod uwagę pewną, nie tylko polską, specyfikę nowych państw członkowskich. Temat „Unia Europejska” do dnia 1 maja 2004 roku był kwestią polityki zagranicznej. W strukturze administracji rządowej mamy w każdym ministerstwie departament odpowiedzialny za sprawy integracji europejskiej. Istnieje nawet oddzielny urząd – UKIE, który ma się zajmować tymi rzeczami. Tłumaczymy jak możemy, że skończyła się już ta era. Te kwestie, nie mówiąc tylko o polityce WSiSW, stały się wewnętrznymi sprawami Polski. Decyzje, które podejmujemy w Brukseli, dotyczą także Polski. Kiedy idziemy do Sejmu omawiać stanowisko Polski, nie idziemy do komisji administracji i spraw wewnętrznych, idziemy do oddzielnej komisji ds. Unii Europejskiej. Te rzeczy są jeszcze traktowane nieco oddzielnie. Teraz jest tak, że raz się jedzie na spotkanie na Ujazdowskie, a raz się jedzie do Brukseli i uzgadnia się te same sprawy.

Jeśli chodzi o kreowanie polityki w tej dziedzinie w Polsce, to proszę zwrócić uwagę, że w języku polskim nie ma słowa „polityka” w sensie kreowania. *Policy making, politics* i *policy*: to jest w języku angielskim wyraźnie odróżnione; w polskim nie – dopiero się tego uczymy. W debacie publicznej konieczne jest np., aby sami posłowie zrozumieli, że to co jest dyskutowane na forum publicznym ma wpływ na politykę bo, wiadomo, hasło Europejskiej Straży Granicznej, podobnie jak nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, jest po prostu chwytliwe i to wszystko. W tym samym czasie załatwiane są jednak rzeczy o wiele ważniejsze, które zazwyczaj umykają uwadze czy posłów, czy opinii publicznej. W kwestii formułowania polityki w Polsce formalnie są wyznaczone pewne etapy, zgodnie z ustawą o współpracy rządu z Sejmem i Senatem. Co z tego jednak, jeśli tymczasem jeszcze dwa tygodnie temu ustawa o współpracy rządu z Sejmem i Senatem była inaczej interpretowana niż jest teraz. Kwestia czy potrafimy wypracować stanowiska, to jest nie tyle kwestia tego, że weszliśmy do Unii, tylko kwestia tego, że 50 lat mieliśmy socjalizm a Wielka Brytania od wielu lat miała prawdziwą demokrację. To jest kwestia, generalnie, wypracowania polityki państwa w jakiegokolwiek dziedzinie. Unia Europejska stała się tylko dodatkową okolicznością.

Program Haski wyznacza zadanie, jakim ma być poprawa bezpieczeństwa. To jest wspólny cel, ale czy będzie to osiągnięte w ten czy inny sposób, to jest swego rodzaju ścieranie interesów by wypracować dobry model. Ważne, że Program Haski jest, ważne, że są odpowiednie zapisy w Traktacie Konstytucyjnym. Bo chodzi o to, aby rozwijać obszar bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości, po to by służyło to nam wszystkim, ludziom, obywatelom. Oczywiście z poszanowaniem naszych praw, żeby nie popaść ze skrajności w skrajność.

dr Izabela Wróbel

Institut Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Wrocławski

Polityka imigracyjna – kontynuacja agendy Tampere

W dziedzinie polityki imigracyjnej rozwiązania proponowane w Programie Haskim (PH) nie mają charakteru przełomowego, rewolucyjnego. Wiele haseł znamy już z programu z Tampere. Jak uznała Rada Europejska w swoich konkluzjach, 1. maja 2004 roku rozpoczął się drugi etap tworzenia wspólnej polityki imigracyjnej. Wiele kwestii poruszonych w PH pojawiło się już wcześniej w komunikacie Komisji Europejskiej z 2 czerwca 2004 r., w którym zostały przedstawione dotychczasowe dokonania w zakresie tworzenia i rozwijania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zarysowane priorytety na najbliższe lata.

Warto zatem skoncentrować się na kilku nowościach, rozpoczynając jednak od wskazania problemów występujących w procesie integracji w sferze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, szczególnie widocznych właśnie w dziedzinie polityki imigracyjnej. Ta ostatnia znakomicie pokazuje, że państwom członkowskim Unii Europejskiej łatwiej jest zrealizować to, co nazwałabym aspektem negatywnym integracji. Przejawia się on np. w uzgadnianiu działań służących zwalczaniu nielegalnej imigracji. Natomiast wypracowanie wspólnego stanowiska np. w sprawie integracji obywateli państw trzecich ze społeczeństwami państw przyjmujących od lat napotyka trudności.

We wspomnianym komunikacie Komisja Europejska zwróciła uwagę na liczne problemy, co należy niewątpliwie do rzadkości, gdyż Komisja w swych dokumentach najczęściej podkreśla osiągnięte postępy, jeśli zaś przyznaje, że realizacja pewnych zamierzeń nie powiodła się, może to – moim zdaniem – wskazywać na fakt, że rzeczywistość sytuacja w danej dziedzinie integracji jest daleka od oczekiwań. W cytowanym dokumencie Komisja stwierdziła, że program z Tampere, był bardzo ambitnym planem działań, z czym niewątpliwie można zgodzić się. Implementacja jego założeń ujawniła wszakże granice, których przekroczenie na obecnym etapie integracji okazało się niemożliwe. Konieczne było więc poprzestanie na "polityce drobnych kroków". Komisja wskazała tutaj kilka zasadniczych przeszkód instytucjonalnych. Pierwszą z nich jest zasada jednomyślności, która opóźnia proces integracji, w szczególności w przypadku polityki imigracyjnej. Rada Europejska wezwała Radę UE do podjęcia najpóźniej do dnia 1 kwietnia 2005 r. decyzji w sprawie zastosowania

procedury współdecydowania do wszystkich środków dotyczących wiz, azylu, imigracji i innych zagadnień związanych ze swobodnym przepływem osób, z wyjątkiem jednakże legalnej imigracji. Rezygnacja z zasady jednomyślności nastąpi jedynie w odniesieniu do zwalczania nielegalnej imigracji. W zakresie pozytywnych aspektów europejskiej polityki imigracyjnej jedna z podstawowych przeszkód będzie zatem nadal istniała. Na pewno znikła natomiast inna przeszkoda instytucjonalna: dzielone prawo inicjatywy legislacyjnej, przysługujące Komisji Europejskiej i państwom członkowskim. Zgodnie bowiem z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, z dniem 1 maja 2004 r. Rada stanowi wyłącznie na wniosek Komisja Europejskiej. Sama Komisja stwierdziła, że prawo inicjatywy dzielone z państwami członkowskimi prowadziło niekiedy do forsowania w projektach aktów prawnych interesów narodowych kosztem priorytetów z Tampere, a zatem kosztem wspólnego interesu całej UE. W świetle powyższych uwag można mówić o pewnych zmianach, choćby właśnie o rozszerzeniu zakresu stosowania zasady większości kwalifikowanej poprzez rozciągnięcie jej na aspekty negatywne polityki imigracyjnej.

Pośród innych kwestii wartych podkreślenia należy wymienić całościowe podejście do polityki imigracyjnej, uwzględniające przyczyny leżące u źródeł imigracji, zasady wjazdu i przyjmowania oraz politykę integracji i repatriacji. Oczywiście nie jest to tendencja nowa, wręcz przeciwnie – od kilku lat jest ona widoczna w procesie integracji europejskiej. Instytucje wspólnotowe dążą do wspólnego rozwiązywania problemów na poziomie europejskim, biorąc pod uwagę możliwie najwięcej aspektów zagadnień wymagających regulacji. W zakresie polityki imigracyjnej przedmiotem wspólnego zainteresowania są więc także kwestie związane z readmisyją. Regulowanie tych kwestii znalazło się w kompetencjach Wspólnoty dopiero po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego.

Polityka imigracyjna jest tą dziedziną integracji, w przypadku której szczególnie widoczna jest potrzeba odwoływania się do zasady solidarności i równego podziału odpowiedzialności. Zasada ta odgrywa tutaj kluczową rolę, choć oczywiście jest to podstawowa zasada prawa wspólnotowego, sformułowana w art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczy zatem wszystkich dziedzin integracji. Właśnie wszakże polityka imigracyjna powinna opierać się na zasadzie solidarności, gdyż jej powodzenie zależy od zrównoważenia ciężarów finansowych, jakie ponoszą poszczególne państwa członkowskie, a także od pomocy, jakiej powinny sobie nawzajem udzielać. W praktyce okazuje się jednak, iż jest to obszar, gdzie państwa członkowskie forsują przede wszystkim swe narodowe interesy i należy spodziewać się, że długo jeszcze tak właśnie pozostanie. W związku z tym na uznanie zasługuje fakt, że Rada Europejska przejęła pewne sformułowania z wielu wcześniejszych dokumentów Komisji Europejskiej. W PH czytamy mianowicie, że legalna imigracja będzie odgrywać ważną rolę w umacnianiu europejskiej gospodarki opartej na wiedzy. Państwa członkowskie i ich reprezentanci w Radzie UE nie dostrzegają problemu starzejących się społeczeństw czy też dostrzegają go jedynie wówczas, gdy w danym kraju nie toczy się żadna kampania związana z wyborami do organów władzy różnego szczebla. Natomiast Komisja Europejska od dawna dowodzi, że problem starzejących się społeczeństw i powiązany z nim bezpośrednio problem braku siły roboczej może stać się przeszkodą w realizacji Strategii Lizbońskiej. Z jednej więc strony Rada Europejska podkreśliła, że imigracja jest potrzebna, z drugiej jednak strony wyraźnie zastrzegła, że określenie ilości przyjmowanych imigrantów poszukujących pracy pozostanie w zakresie kompetencji państw członkowskich. Oczywiście jest to, że nie wszystkie kompetencje w dziedzinie polityki imigracyjnej należy przekazać Wspólnocie, a zatem można zgodzić się z tym, że określanie liczby przyjmowanych imigrantów będzie należało do organów narodowych. Warto by jednakże zastanowić się, czy nie lepszym rozwiązaniem – rewolucyjnym zapewne, jeśli weźmie się pod uwagę obecne tendencje w polityce imigracyjnej, zarówno na szczeblu europejskim, jak i narodowym – byłoby przekazanie uprawnień w tej sferze instytucjom wspólnotowym, które regulowałyby tę kwestię, opierając się na zestawieniach danych statystycznych przekazywanych przez wszystkie państwa członkowskie i biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą w całej Unii i potrzeby wspólnego rynku. Problem ten wymaga oczywiście przedyskutowania.

Analizując część PH poświęconą polityce imigracyjnej, należy również wspomnieć o zapowiedzi utworzenia do 2007 roku Europejskiego Funduszu na Rzecz Powrotów. Inną nowością jest wezwanie Komisji Europejskiej do bezzwłocznego mianowania Specjalnego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Readmisyjnej.

PH nawiązuje do haseł znanych z Tampere, takich jak partnerstwo z krajami i regionami pochodzenia czy partnerstwo z krajami i regionami tranzytu. Nadal więc nacisk jest kładziony na współpracę z państwami trzecimi, co jest założeniem zasługującym na uznanie. Unia od dawna stara się udzielać pomocy państwom trzecim, by problemy rozwiązywać jeszcze przed swymi granicami i zapobiegać przedostawaniu się ich na terytorium kiedyś Piętnastki, obecnie Dwudziestki Piątki.

W PH kilkakrotnie pojawia się ponadto wzmianka o konieczności współpracy Unii z Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, co jest oczywiście odpowiedzią na krytykę ze strony tego organu ONZ oraz ze strony krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych. W wielu miejscach PH Rada Europejska podkreśla konieczność stosowania w pełnym zakresie postanowień Konwencji genueńskiej w sprawie statusu uchodźców. Należy bowiem pamiętać, że państwa UE były wielokrotnie w przeszłości oskarżane przez organizacje pozarządowe i UNHCR o łamanie postanowień tego aktu prawa międzynarodowego.

Istotnym elementem polityki imigracyjnej jest polityka repatriacyjna. Chodzi przede wszystkim o repatriację dobrowolną, ale w niektórych przypadkach także przymusową. Na koniec warto zwrócić uwagę na ważny aspekt polityki imigracyjnej, który przewija się przez wszystkie dokumenty od czasu posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere. Aspektem tym jest dążenie do zrównywania praw obywateli państw trzecich legalnie przebywających w UE z prawami przysługującymi obywatelom Unii. Jest to założenie bardzo ambitne i z mniejszym lub większym naciskiem lansowane przez instytucje wspólnotowe, głównie Komisję Europejską. Poparcie dla tej koncepcji zmieniało się, gdyż posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere odbyło się w październiku 1999 roku, gdy nikt nie przewidywał takich wydarzeń, jak te z 11. września 2001 roku czy 11. marca 2004 roku. W następstwie tych wypadków pewne elementy europejskiej polityki imigracyjnej schodziły przejściowo na dalszy plan. Wyraźnie powraca do nich PH.

Moje uwagi końcowe będą miały nie tyle charakter podsumowujący, co raczej uzupełniający. Chciałabym podzielić się informacją będącą – dość pocieszającą, jak sądzę – ciekawostką, gdyż dotyczy zagadnienia, które nie mieści się w głównym nurcie naszej dyskusji o PH. Padły pytania o to, w czym Polska jest lepsza od „starych” państw członkowskich, a w czym może być od nich gorsza. Otóż sądzę, że można śmiało postawić tezę, iż w jednej rzeczy nie jesteśmy „lepsi” od „starszych” państw członkowskich. Mam tu mianowicie na myśli poziom korupcji, ale nie korupcji w ogóle, lecz oszustw, korupcji i innych nielegalnych działań na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej. Ostatnio prześledziłam uważnie dokumenty Komisji Europejskiej i dotyczące ich komentarze w literaturze przedmiotu. Komisja jest bardzo krytykowana za to, że nie dysponując dostatecznymi danymi, przyjęła tezę, iż w krajach przystępujących do Unii, takich jak Polska, poziom korupcji musi być wyższy niż w dotychczasowych państwach członkowskich. W tym kontekście zwraca się uwagę, że wszystkie dostępne analizy oparte są na wynikach badań nad percepcją korupcji, nie zaś na wynikach badań nad rzeczywistymi przypadkami tego typu przestępstw. Nikt nie wie, jaka była skala nadużyć w dotychczasowej Piętnastce, ponieważ brakuje danych na ten temat. Sama Komisja Europejska podaje bardzo optymistycznie brzmiące informacje, zgodnie z którymi nadużycia dotyczą od 1 do 2 procent wspólnotowych środków budżetowych. Natomiast w literaturze przedmiotu mówi się o 7, 10, a nawet 20 procentach. Przypadki korupcji i oszustw na szkodę wspólnych interesów finansowych zdarzały się zatem w Unii Europejskiej przed przyjęciem do niej nowych państw. Należy jeszcze raz podkreślić, że nie ma żadnych podstaw, by stawiać tezę, iż w naszej części Europy te zjawiska mają większe natężenie niż w „starej” Unii.

Robert Rybicki

Radca w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej

Skuteczna kontrola granic – jednym z podstawowych elementów wzmacniania obszaru wolności i bezpieczeństwa UE

Rada Europejska przyjmując Program Haski (PH), wyznaczyła specjalną rolę dla rozwijania sprawnych metod w zakresie zarządzania migracją. Program wymienia trzy obszary takiego zarządzania.

Pierwszy obszar to są kwestie związane z kontrolą granic. W tym kontekście PH wymienia Agencję ds. Granic czyli Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych, oraz przedstawia możliwości dalszego wykorzystania ww. Agencji. Mówi się tutaj m.in. o konieczność tworzenia funduszu ds. zarządzania granicami (do końca 2006 r.) i wprowadza się możliwość przeprowadzania niezapowiedzianych inspekcji na granicach. W trakcie negocjacji nad samym PH, było jeszcze kilka innych propozycji – zastanawiano się również czy np. Agencja nie powinna w przyszłości zastąpić pracy grup ewaluacyjnych ds. współpracy z Schengen, czy może powinny dzielić się te dwie instytucje odpowiedzialnością za praktyczną implementację dorobku z Schengen. Do końca 2007 roku Agencja zobowiązana będzie przedstawić raport ze swojej działalności.

Drugi kierunek to biometryka i systemy informacyjne. PH przedstawia oczekiwania w odniesieniu do wprowadzania wyznaczników biometrycznych w dokumentach, w paszportach, w dokumentach podróży, również w naklejkach wizowych. Dyskusja w tej części prac nad programem ograniczyła się do zachęcania do szybkiego wprowadzania wyznaczników biometrycznych w ww. dokumentach. Decyzja, jakie to będą wyznaczniki już zapadła w przyjętym nieco wcześniej rozporządzeniu Rady w sprawie standardów zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach oraz wydawanych dokumentach podróży. W odniesieniu do systemów informacyjnych PH wymienia System Informacyjny Schengen – drugiej generacji (SIS II) i zapewnienie jego interoperacyjności, z budowanym jednocześnie Systemem Informacji Wizowych (VIS), który stanowić będzie bazę danych osób starających się o wizę, i dane te będą również dostępne na granicach. Komisja Europejska ma mandat na zrealizowanie jednego i drugiego projektu do końca 2006 roku.

Trzecim obszarem jest polityka wizowa. Tutaj PH odświeża pomysł wspólnych konsulatów, czy wspólnych centrów do składania i wydawania wiz. Zakłada również szybkie wdrożenie VIS, o którym wspomniałem wcześniej, zakładając, że dane alfanumeryczne i zdjęcia powinny być już dostępne w funkcjonującym systemie na koniec 2006 roku. W tej części PH porusza również kwestię wzajemności w odniesieniu do korzystania z przywilejów podróży bezwizowych obywateli z krajów UE.

Na zakończenie części dotyczącej granic chciałbym zwrócić uwagę na niezwykle istotną sprawę, jaką jest kwestia zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych w odniesieniu do nowych Państw Członkowskich UE. PH po raz pierwszy odwołuje się do daty i podkreśla priorytet szybkiego znoszenia kontroli osób na granicach wewnętrznych na terenie całej UE. Mówi się oczywiście, że wszystkie warunki muszą być spełnione, a taka decyzja nie może być podjęta wcześniej niż wtedy, kiedy system informacyjny z Schengen II generacji będzie gotowy, a to z kolei nastąpi w 2007 roku. W trakcie negocjacji nad ostatecznymi zapisami PH mimo wstrzeźliwości wielu krajów udało się m.in. przy aktywnym stanowisku polskich negocjatorów, doprowadzić do wprowadzenia zapisu o terminie rozpoczęcia procesu ewaluacji, asertywnie wyznaczając ten termin na I połowę 2006 roku. Decyzja Rady o zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych zostaje podjęta na podstawie skutecznie przeprowadzonej i pozytywnej ewaluacji implementacji dorobku Schengen przez ekspertów wybranych przez Grupę Roboczą Rady ds. Ewaluacji Schengen (SCHEVAL). Ewaluacja składa się z dwóch podstawowych etapów: (I) kwestionariusz ewaluacyjny, (II) wizyty kontrolne ekspertów. Z perspektywy krajów dążących do jak najszybszego „pełnego” włączenia do Schengen jest to więc bardzo istotny punkt.

Na podstawie ww. zapisu w bardzo szybki sposób Prezydencja holenderska rozpoczęła dyskusję na temat szczegółów realizacji tej woli politycznej, w przygotowywanej równolegle Konkluzji Rady UE ds. WSiSW (2 grudnia 2004 r.) nt. wyznaczenia kierunków dla Grupy Roboczej ds. Ewaluacji Schengen. Intensywne negocjacje prowadzone były m.in. w oparciu o następujące dokumenty:

- Grupa Wyszehradzka – Deklaracja Ministrów Spraw Wewnętrznych Grupy Wyszehradzkiej z 19 lipca 2004 r., w sprawie współpracy w zakresie implementacji dorobku prawnego Schengen. Deklaracja mówi m.in.: o podjęciu współpracy krajów GW w zakresie koordynacji przygotowań do pełnej implementacji dorobku Schengen; o wyznaczeniu października 2007 jako strategicznej daty gotowości do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych w ww. krajach, tj. rozpoczęcia pełnej współpracy w ramach Schengen; o gotowości rozpoczęcia procesu ewaluacji od 1 lipca 2006 r.; o zamiarze wspólnego złożenia wniosku w sprawie uruchomienia procedury ewaluacyjnej do końca 2004 r.; o intensyfikacji współpracy między krajami GW w zakresie budowy krajowego komponentu SIS II.
- Polska Nota przedstawiona Grupie Roboczej ds. Ewaluacji Schengen (dok. 10460/04, SCH-EVAL 36 z 11 czerwca 2004 r.) W nocy zwarte są m.in. propozycje Polski dotyczące m.in. wykorzystania doświadczeń z przeprowadzonych ewaluacji krajów Nordyckich (w 2000 r), oraz rozpoczęcie procesu ewaluacji w roku 2006 r., we wszystkich obszarach z wyjątkiem SIS.
- Konkluzja w sprawie procesu znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych zawarta w Programie Haskim, przyjętym w dniu 5 listopada 2004 r., przez Radę Europejską.

Wspomniane Konkluzje Rady nakładają na Grupę Roboczą ds. Ewaluacji Schengen następujące zadania:

- przygotowanie w 2005 r. listy obszarów które podlegać będą procedurze ewaluacji
- przygotowanie harmonogramu przeprowadzania ww. ewaluacji
- organizację samych misji ewaluacyjnych.

Podkreślono jeszcze raz datę rozpoczęcia samego procesu ewaluacji i zobowiązano też Grupę do odpowiedniego przygotowania logistycznego, ponieważ do tej pory skala ewaluacji w stosunku do wcześniej przystępujących do Schengen krajów była znacznie mniejsza. Dyskusja nt. szczegółów ww. ewaluacji właśnie się rozpoczęła.

Pozwolę sobie odnieść się jeszcze tylko do poruszonej kwestii „bycia liderem”. My mieliśmy czas na praktyczną naukę w tzw. okresie przedakcesyjnym, a następnie już po podpisaniu Traktatu Akcesyjnego, w okresie od kwietnia 2003, kiedy to otrzymaliśmy status aktywnego obserwatora do maja 2004 tj. do momentu członkostwa w UE. Obydwa okresy, a zwłaszcza okres aktywnego uczestniczenia w pracach

niemalże wszystkich grup roboczych Rady, były oczywiście bardzo użyteczne, ale niestety nieuchronnie przyczyniły się do powstania pewnych nawyków u tych, którzy brali w udział w spotkaniach i negocjacjach w tamtym okresie. Status aktywnego obserwatora oznaczał w praktyce, że mieliśmy prawo uczestniczyć fizycznie w spotkaniach, a w zależności od materii, również prezentować nasze stanowisko. Co do zasady jednak eksperci delegowani z kraju przyjeżdżali i w dużej mierze ograniczali się do biernej obserwacji. To trwało rok. Po roku, należało zastanowić się nad zmianą definicji uczestnictwa, tj. wykorzystanie faktu pełnego członkostwa w UE do skutecznej/aktywnej prezentacji stanowisk zgodnych z interesem kraju. Takie aktywne stanowisko powinno powoli wypierać usprawiedliwioną bierność z okresu z przed 1 maja 2004 r. Nie należy popadać w jakąś panikę, bo to też nie jest tak, że my powinniśmy za wszelką cenę być aktywnie zawsze i wszędzie, ale tylko tam gdzie jest to istotne z punktu widzenia naszych interesów. Takim obszarem zwiększonej aktywności dla Polski powinny być sprawy związane ze współpracą w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a w szczególności kwestie związane z ochroną granic zewnętrznych. Aktywna postawa w tym obszarze leży w interesie RP, ale też taka postawa jest oczekiwana przez inne kraje UE.

Ostatnia rzecz, o której chciałem wspomnieć, to tryb wypracowywania stanowisk oraz kultura prezentacji stanowisk czy stylu argumentacji. Te sprawy wymagać będą zainteresowania administracji oraz dalszego systematycznego szkolenia ekspertów krajowych, ponieważ jest to istotny element gry negocjacyjnej.

Jeżeli mogę metaforycznie podsumować moją wypowiedź, to być może między starymi a nowymi krajami członkowskimi można by było zastosować metaforę małżeństwa dojrzałego mężczyzny i młodej kobiety. Dojrzałym mężczyzną będą te tzw. stare kraje członkowskie, stateczne, ze świadomością doniosłości swojej roli, swojej dojrzałości, ale popełniające też błędy i muszące się przyzwyczaić do publicznego bycia z młodą atrakcyjną i pracowitą dziewczyną, niekoniecznie w ich wieku.

prof. Mieczysława Zdanowicz

Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku

Etapy tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego

Pierwsze założenia stworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego zostały przyjęte podczas szczytu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku. Rada Europejska obradująca w Brukseli w dniach 4-5 listopada 2004 roku wezwała państwa członkowskie do bezzwłocznego wprowadzenia w życie instrumentów przyjętych w pierwszym etapie tworzenia tego systemu.

W ramach pierwszego etapu bardzo istotnym rozwiązaniem było przyjęcie rozporządzenia ustanawiającego kryteria i mechanizmy określenia państwa właściwego dla rozpatrzenia wniosku o azyl wniesionego w jednym z państw członkowskich. Akt ten ma bardzo poważne implikacje również dla Polski. Odkąd Polska jest krajem członkowskim Unii Europejskiej zobowiązana jest do bezpośredniego stosowania tego rozporządzenia. Zatem do obowiązujących dotychczas procedur należało dołączyć wstępny etap, w ramach którego powinna zapaść decyzja, czy Polska jest krajem kompetentnym do rozpatrzenia wniosku azylowego. Według nieoficjalnych danych, jakie uzyskałam w Urzędzie d/s Repatriacji i Cudzoziemców, wydano już na podstawie wspomnianego rozporządzenia około 1000 decyzji, z czego, niestety, 880 dotyczyło powrotu cudzoziemca do Polski. Polska przyjmowała odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku azylowego głównie z tego względu, że osoba była w naszej procedurze i wyjechała do innego państwa, bądź też z tego, że Polska wydała wizę. Chcę tutaj podkreślić, że skala tego zjawiska jest olbrzymia, biorąc pod uwagę ogólną liczbę spraw uchodźczych rozpatrywanych dotychczas. W skali roku składanych było około dwóch, trzech tysięcy wniosków azylowych.

Pozytywnym efektem realizacji postanowień z Tampere było stworzenie Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców. Dnia 2 grudnia 2004 roku Rada UE podjęła decyzję o utworzeniu takiego funduszu na lata 2005-2010. Rozwiązanie to jest korzystne z punktu widzenia interesów Polski. Część funduszu bowiem zostanie rozdzielona proporcjonalnie do liczby osób, które korzystały ze statusu uchodźcy i osób, które dopiero aplikują o taki status.

Komisja Europejska podjęła wstępne działania dla wprowadzenia w życie idei jednej procedury. Wystąpiła w tej sprawie z komunikatem do Rady i Parlamentu Europejskiego. Projekt zakłada połączenie w jedno postępowanie spraw o nadanie statusu uchodźcy, innych form ochrony tymczasowej lub pobytu tolerowanego, a także procedur związanych ze stosowaniem art. 3 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolnościach. Rozwiązanie to ważne jest ze względu na „ekonomię procesową”, miałyby przyczynić się m.in. do skrócenia czasu rozpatrywania danej sprawy. Według aktualnie obowiązujących w Polsce procedur łącznie rozpatrywane są sprawy uchodźcze i pobyt tolerowany. Ale cudzoziemiec może wszcząć odrębną jeszcze procedurę azylową i sprawę o niedopuszczalność ekstradycji. W dwóch najbardziej znanych sprawach: Żukowca i małżeństwa Mandugeqi prowadzone były równolegle 3 procedury: o status uchodźcy, o azyl i o dopuszczalność ekstradycji. Efektywniejsza w tych przypadkach byłaby jedna procedura.

Program Haski (PH) zakłada drugi etap realizacji Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. Do podstawowych założeń tego etapu zaliczymy m.in.: tworzenie wspólnej procedury azylowej i stworzenie jednolitego statusu dla osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej.

Pozytywnie oceniam koncepcję stworzenia jednolitego statusu dla osób, które korzystają z ochrony międzynarodowej. Dotychczas państwa samodzielnie określały status osób, które nie mogą być zakwalifikowane jako uchodźca, a które potrzebują ochrony. W Polsce mamy: status uchodźcy, azyl, pobyt tolerowany i ochronę tymczasową. Szereg państw ma inne instytucje służące ochronie cudzoziemców.

PH zakłada także wspólne rozpatrywanie wniosków azylowych poza terytorium państw członkowskich UE. Bardzo ostrożnie podchodziłabym do tej koncepcji. Na tym etapie spotkała się już ona z krytyką Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców. Główne wątpliwości dotyczą zapewnienia osobom będącym w procedurze takich samych standardów w toczącym się postępowaniu, jakie ma osoba aplikująca na terytorium państwa członkowskiego. Rada przyjęła już w tym zakresie dwie dyrektywy, ciągle trwają prace nad dyrektywą dotyczącą minimalnych gwarancji dla procedur azylowych.

Interesująca też jest koncepcja stworzenia jednego źródła informacji na temat krajów pochodzenia. Stworzenie takiego ośrodka ułatwiłoby pracę wszystkim organom orzekającym w sprawach uchodźczych.

Wątpliwości moje budzi idea stworzenia jednolitej procedury we wszystkich państwach członkowskich. Można tu odnieść analogie do problemów, z jakimi borykają się państwa przy stosowaniu europejskiego nakazu aresztowania. Problematyczna jest zwłaszcza kwestia środków odwoławczych i przyjęcia jednolitego trybu kontroli: sądowego lub administracyjnego.

Głosy w dyskusji:

Monika Mazur-Rafał

Ekspert w Biurze IOM w Warszawie

Odpowiadając na prowokacyjne nieco pytanie, czy Polska jest przygotowana do uczestnictwa w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, swoje uwagi chciałabym przedstawić w kilku punktach.

Po pierwsze, zgadzam się z opiniami wyrażonymi podczas seminarium, że polska administracja jest przygotowana do funkcjonowania w istniejących już formach współpracy i do uczestniczenia w różnych forach, gremiach, do wdrażania określonych aktów prawnych w tej dziedzinie.

Natomiast uważam, że Polska nie jest przygotowana do pełnego uczestnictwa w dalszym rozwoju dorobku w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych od strony koncepcyjnej. Aby sprecyzować moją opinię podam jeden przykład. Pracując jeszcze w Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, rok temu miałam przyjemność zorganizować konferencję na temat wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Do jednego z paneli zaprosiłam posłów z Komisji Spraw Wewnętrznych i Administracji (niektórzy z nich byli jednocześnie członkami sejmowej Komisji Europejskiej), reprezentujących główne siły polityczne w naszym kraju. Podczas dyskusji panelowej padły zasadnicze pytania dotyczące interesu narodowego Polski w podstawowych politykach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, czyli na przykład: jak dana partia definiuje interes Polski w dziedzinie polityki imigracyjnej, czy ochrony granic. Z bardzo ogólnych odpowiedzi wynikało, że żadna z partii nie poświęciła jeszcze uwagi temu problemowi i że posłowie wygłaszali raczej swoje prywatne opinie. Ich wypowiedzi zazwyczaj kończyły się konkluzją, że najpierw konieczne jest ustalenie ram finansowych danego przedsięwzięcia, a potem możliwa jest merytoryczna dyskusja.

W związku z tym, że w tak ważnej i tak dynamicznie się rozwijającej dziedzinie integracji europejskiej Polska nie ma jeszcze zdefiniowanych interesów, to obawiam się, że będzie zazwyczaj przyjmowała stanowiska wyczekująco-instrumentalne: obserwując co inni proponują, będzie kalkulować bezpośrednie korzyści finansowe z danego rozwiązania. Nie wątpię, że sprawy finansowe są niezwykle ważne, ale gdyby uczestnictwo

Polski w pogłębianiu integracji w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych miało tylko na tym polegać, że przedstawiciele Polski biorą fizycznie udział w różnych spotkaniach czy posiedzeniach, to dla mnie nie jest to pełne uczestnictwo.

Życzyłabym sobie, żeby w przygotowywanie stanowisk Polski w zakresie poszczególnych polityk wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych był zaangażowany zarówno Sejm i Senat, jak i główne partie polityczne. Według mnie dobrze to funkcjonuje w niemieckim Bundestagu, gdzie rzeczywiście się dyskutuje nad stanowiskami w zakresie danej polityki. Pierwsze stanowisko dotyczące danej polityki formułuje odpowiedzialne za daną sprawę ministerstwo, przyjmijmy, że jest to MSWiA. To ministerstwo ustala wstępną wersję opinii, a Bundestag ma określony czas na reakcję. Jeśli nie zareaguje, to stanowisko MSWiA stanie się oficjalnym pozycją Niemiec. Oczywiście taki scenariusz nie leży w interesie poszczególnych partii politycznych i dlatego są one żywotnie zainteresowane, żeby wpłynąć na owe stanowisko. Mamy tam do czynienia ze ścieraniem się interesów. Jest to więc proces wieloetapowy: najpierw spotykają się eksperci różnych partii politycznych i uzgadniają wstępne stanowiska, identyfikując główne różnice i badając potencjalne możliwości zawarcia kompromisów. Następnie przekazują swoje spostrzeżenia posłom, którzy z kolei wypracowują stanowisko danej partii politycznej. Trzecim krokiem jest debata pomiędzy partiami politycznymi. Na poszczególnych etapach włącza się do tego procesu zainteresowane ministerstwo. Celem nie jest debata sama w sobie, lecz wypracowanie spójnego stanowiska Niemiec, co wiąże się z koniecznością zawierania kompromisów pomiędzy aktorami tego procesu.

W Polsce brak zainteresowania partii politycznych wymiarem sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wynika z małego zainteresowania parlamentarzystów tym tematem. W związku z tym trudno też mówić o większych różnicach poglądów czy interesów, co z kolei wyjaśnia brak merytorycznej debaty na ww. kwestie. Mając świadomość, że Polska jest młodym członkiem UE i że potrzeba jeszcze czasu na wdrożenie różnych mechanizmów, warto byśmy mieli świadomość swoich braków i dla ich wyrównania korzystali ze sprawdzonych wzorców.

dr Filip Jasiński

Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji

Powiedziałbym w następujący sposób – na nas patrzy się inaczej, bo wciąż mamy do czynienia z pewnego rodzaju przyzwyczajeniem, że jednak różnice między grupami państw członkowskich – starą i nową – są zasadnicze. Mamy dowody na to, że w bardzo wielu obszarach jesteśmy lepsi, bo wystarczy spojrzeć na statystyki wdrażania poszczególnych aktów prawnych. Tam wyraźnie widać, szczególnie jeśli weźmiemy III filar, że stare kraje członkowskie bardzo wielu aktów prawnych po prostu nie wdrażają. Dlaczego my niejako zostaliśmy zmuszeni do ich wdrożenia? Bo musieliśmy zakończyć negocjacje. Więc pewnego rodzaju nacisk jaki był położony, był naciskiem strukturalnym. Myśmy nie mieli wyjścia, wiele przepisów musieliśmy wprowadzić do naszego porządku prawnego. Jeżeli postawimy sprawę inaczej – jeżeli my jesteśmy słabsi w rozumieniu wielu krajów, to warto sobie zadać pytanie: w czym ewentualnie pozostałe kraje są lepsze? Cóż takiego te kraje stare robią, że można powiedzieć, że są bardziej zaawansowane, czy mają lepsze pomysły? Na czym te lepsze pomysły polegają? Gdzie można znaleźć coś na kształt superidei wpływającej z Programu Haskiego (PH)? Patrzy się na nas inaczej, bo świadomość tego, co się u nas dzieje jest w dalszym ciągu w bardzo dużej liczbie obszarów niestety bardzo ograniczona do wybranej, niewielkiej grupy ekspertów, którzy mają okazję do nas od czasu do czasu przyjechać – pamiętam misje monitoringowe, które zresztą Pan Adam Dudzic tak wspaniale poprowadził już przed ponad rokiem czasu. Efektem było wielkie zdziwienie ze strony ekspertów

krajów członkowskich, którzy stwierdzili: ojej, u was wcale nie jest tak źle! Otwarcie mówili, że jedną z najlepiej przygotowanych Straży Granicznych w Unii Europejskiej do realizacji większości zobowiązań, tak z technicznego, technologicznego, jak i kadrowego punktu widzenia, są nasze służby. Natomiast większość polityków, gdyby była zapytana: a jak to jest w tych nowych krajach? – stwierdziłaby, że tam jest zupełnie źle. Dowodem na to, że owo rozumienie zmieniło się niech będzie chociaż decyzja, o której wspominał Pan Robert Rybicki, że rzeczywiście mamy wreszcie podaną datę rozpoczęcia ewaluacji Schengen. Gdy wszystkie standardy będą spełnione, zniesienie kontroli na granicach w efekcie Programu Haskiego będzie mogło nastąpić. Co to znaczy? Że myślenie wcześniejsze: jak najwcześniej stwórzmy SIS II, który będzie swego rodzaju spowalniczem, (po za całą kwestią technologiczną: czy można było SISI – i za jakie pieniądze, i w jakim czasie – rozszerzyć) tutaj musimy zauważyć, że te kraje zaczynają wreszcie orientować się, że to jest w ich własnym interesie, aby jak najbardziej konkretnie i – *at the end of the day* – pozytywnie oceniać nasze dostosowania. Więc ja patrzyłbym raczej na to również z takiego statystycznego punktu widzenia, że jeśli my nie jesteśmy najlepsi, to warto dokładnie przyjrzeć się temu, że jeśli są jakieś błędy, to te błędy mogą także ewentualnie popełniać nasi partnerzy ze starej Unii Europejskiej.

Chciałbym także nawiązać do dyskusji o parlamentarnym wymiarze kreowania stanowisk w obszarze WSiSW. Prawdopodobnie informatyk jakiegokolwiek innej instytucji dużo szybciej straciłby cierpliwość niżli traci cierpliwość informatyk Kancelarii Sejmu, gdy kilkakrotnie w ciągu tygodnia zawiesza się mu skrzynka pocztowa, pod którą administracja rządowa wysyła informacje. Nie jest moją intencją, aby to było odbierane jako pewnego rodzaju usprawiedliwienie wobec słusznej tezy, którą postawiła Pani Monika Mazur-Rafał. Musimy sobie tutaj jednak dwie rzeczy bardzo wyraźnie oddzielić. Problem z rozumieniem tego na poziomie MEPs w Brukseli, czy Strasbourgu to jest jedna rzecz. Kłopot ze zrozumieniem tej problematyki w naszym parlamencie to jest druga rzecz. Można nawet śmiało postawić tezę, czy wszyscy eksperci, którzy zajmują się tą tematyką, czy praktycy, są również w pełni świadomi kierunku debaty. Czy np. prokurator z miejscowości X jest tak dobrze zaznajomiony ze sprawą Europejskiego Nakazu Aresztowania, jak teoretycznie być powinien, i ile czasu mu to zajmie. Kto wie, czy nie jest prawdziwą tezą, że szybciej się tego dowiedzą prokuratorzy w Polsce, niż np. w Grecji. Pytań problemowych jest dużo, mianowicie na czym ma polegać ambicja tworzenia programu Tampere II, obecnie – już wiemy – Programu Haskiego, który byłby lepszy od poprzednika? Cóż nowego można w tym obszarze wykoncytować? Na czym miałby polegać ten Program Haski, który miałby być ambitny? Czy wszyscy podzielamy opinię, jak powiedziała pani doktor Izabela Wróbel, że głosowanie kwalifikowaną większością powinno być najlepszym rozwiązaniem, czy nie? Czy stworzymy kolejne instytucje, czy nie? Proszę zauważyć, że dyskusja, jaka trwała między państwami członkowskimi dotyczyła spraw bardzo technicznych. Okazuje się często bowiem, że politycznie wszyscy zgadzają się co do kierunku – ma być bezpieczniej. Tylko my w tym momencie musimy odpowiedzieć sobie na pytanie, w jaki sposób to bezpieczeństwo zapewnić? Czy instytucja Prokuratora Europejskiego jest dobrym kierunkiem? Czy inne kwestie to są rozwiązania właściwe? Ostatnie zdanie w sprawie udziału parlamentu w wypracowywaniu stanowisk: czy ta informacja jest kierowana przez administrację rządową, jeśli tak to w jakiej formie? Od notatek, po spotkania z posłami, po kilka razy w tygodniu odbywające się posiedzenia jednej, drugiej, trzeciej komisji, gdzie mimo wszystko problematyka europejska już się zaczęła pojawiać na posiedzeniach komisji sejmowych, które są wszak wyspecjalizowane – w zakresie transportu, bezpieczeństwa itd. To już funkcjonuje. Więc, ja zadałbym pytanie takie: *jak może rząd wymusić na posłach świadomość pewnych rzeczy?* No, nie może! *I czy musi?* – to jest pytanie. Czy wystarczy, że powie sobie: zrobiliśmy wszystko w tej mierze. Zgadzam się z tezą o deficycie parlamentarnym, ale sam tak naprawdę nie jestem w stanie odpowiedzieć na pytanie, jakie instrumentarium powinniśmy mieć w zanadrzu, jakiego używać, żebyśmy z tą sprawą dali sobie radę.

Anna Kicinger

Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych

Odnosząc się do pytań – czy *Polska może być „motorem” w obszarze WSiSW?* i w czym *inne kraje są lepsze?* Sądzę, że Polska może być „motorem”, ale tylko w niektórych obszarach, nie ogólnie w całym WSiSW. O co inne kraje są lepsze? Wydaje mi się, że inne kraje są lepsze o lata doświadczeń. Mówię tutaj może nie z perspektywy całego obszaru, ale z perspektywy polityk migracyjnych i tego, co Program Haski w tym zakresie zmienia, wnosi, gdyż generalnie zajmuję się politykami migracyjnymi. Uważam, że tutaj największy akcent (choć to żadne *novum*) został położony jednak na nie tyle na problem ochrony granic, ile na problem tych ludzi, którzy już są na terenie UE. Po pierwsze, bardzo silnie zaakcentowana została kwestia integracji, a po drugie kwestia powrotów. I to pokazuje, z czym Europa ma problem. Europa ma problem z tymi ludźmi, którzy już są na jej terytorium. Polska takich problemów nie ma, bo my w tej chwili jesteśmy nowym krajem imigracji. Stąd, moim zdaniem, próby bycia liderem w tym obszarze byłyby trochę „wychodzeniem przed orkiestrę”. Natomiast zupełnie inną kwestią są zagadnienia związane z kontrolą granic. Tutaj mamy już doświadczenia, także we współpracy z Unią w tym zakresie. Myślę, że w tym obszarze moglibyśmy się wyspecjalizować i być jednym z krajów wiodących. Natomiast, jeśli chodzi o te kwestie, w których nie mamy doświadczeń myślę, że powinniśmy przyjąć raczej pozycję może nie tyle oczekiwania, ile po prostu realizacji ochrony swoich interesów.

III filar UE

– szanse i możliwości

rozwoju współpracy

Igor Działuk

Zastępca Dyrektora
Departament Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwo Sprawiedliwości

Wymiar sprawiedliwości i współpraca sądowa w Programie Haskim

Prezentacja będzie stanowiła dziwną mieszaninę garści refleksji na tematy związane z Programem Tampere II, czy z Programem Haskim, oraz informacji o tym, co w obszarze „wymiar sprawiedliwości”, czy wzmocnienie wymiaru sprawiedliwości, znajduje się w tym programie. Na początku chciałbym jednak wyjaśnić, że nie mam stosunku nabożnego do tego typu dokumentów programowych. Bardzo często powstają one bowiem w sposób dość przypadkowy, zawierają dosyć przypadkowe zapisy. Zapisy te stanowią zazwyczaj największy wspólny podzielnik tego, co państwa członkowskie mają do powiedzenia w danej dziedzinie. Jednocześnie nie mają aż takiego wpływu na kształtowanie bieżącej pracy legislacyjnej organów stanowiących Rady w późniejszym okresie, jakby to się mogło wydawać, ani też jak to później będzie wykazywane we wszelkiego rodzaju sprawozdaniach i wszelkiego rodzaju opiniach. Nie demonizowałbym krytycznej oceny Komisji

Europejskiej zawartej w tym raporcie czerwcowym, o którym Pani Izabela Wróbel w pierwszej części seminarium wspominała, z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że rzeczywiście nie osiągnięto wszystkich celów w Tampere, ale najprawdopodobniej taka praktyka jest zawsze. Rzadko osiąga się założenia planów wieloletnich, w tym wypadku pięcioletnich. Po drugie, nie wyciągałbym też zbyt daleko idących wniosków z niezgodnego z wcześniejszą praktyką stanowiska Komisji, stanowiska krytycznego. Komisji znacznie łatwiej krytykować jest nieosiągnięcie celów Tampere, ponieważ rola Komisji w osiągnięciu tych celów była znikoma. Komisja krytykując brak postępów w jakiegokolwiek innej dziedzinie, *de facto* krytykuje samą siebie. Tu miała stanowisko naprawdę komfortowe. To nie ona „zaważyła”, to państwa członkowskie i Rada. Czemu nie skorzystać z takiej okazji? Wreszcie możemy powiedzieć prawdę. Myślę, że ten argument także leży u podstaw takiego stanowiska. Pamiętajmy o tym, że Program Haski nie jest dokumentem „w próżni”. To truizm oczywiście. Natomiast jego postanowienia zawsze należy interpretować i na jego postanowienia patrzeć zarówno w kontekście obowiązujących Traktatów, jak i Traktatu Konstytucyjnego. W szczególności symptomatyczne jest to, co się znalazło w PH, a ma swoje odniesienie w Traktacie, a jeszcze bardziej to, co się nie znalazło w PH, pomimo iż jest w Traktacie. To wyraźnie świadczy o pewnej linii rozumowania państw członkowskich, czego przykładem może być kwestia Prokuratora Europejskiego.

Patrząc na dokument pt. Program Haski i biorąc jednocześnie dokument sprzed pięciu lat, a więc Program Tampere, można zauważyć, że różnią się one, w obszarze „Sprawiedliwość” zwłaszcza, dwoma istotnymi cechami – poziomem szczegółowości zapisów oraz ogólnym podejściem.

Zacznę od tego ogólnego podejścia. Program Tampere był zbiorem dosyć indywidualnych, acz zamkniętych zadań. Taki był układ tego dokumentu, na co zwraca chociażby uwagę także numeracja punktów. One nie są pogrupowane, nie są ujęte w jakieś bloki tematyczne. PH ma zupełnie inną formułę, mianowicie przedstawia pewne bloki zagadnień, ale raczej od strony ideologicznie celowej, w bardzo niewielkim stopniu poprzez szczegółowe zadania do wykonania. To jest także nauczka z Tampere, albowiem Komisja miała za zadanie opracować swojego czasu wskaźniki, mierniki wykonania programu z Tampere. Przybrało to formę tabeli, gdzie oceniano, punktowano wykonanie poszczególnych zadań ze strategii. No i okazało się, że jest tak, jak jest, czyli w dużej mierze tych zadań nie osiągnięto. No, ale *summa summarum* w raporcie z wykonania programu z Tampere większość powinna się zgadzać. Spoglądając na ten dokument, mnie on przynajmniej razi przypisywaniem trochę na siłę bieżącej działalności legislacyjnej organów stanowiących Rady „pod zadania”, a nie odwrotnie, by z zadań wypływały te formy prawne. Patrząc chociażby na zapisy w punktach, w których tak naprawdę nie osiągnięto celów, to ja mam takie wrażenie, podobne do tego gdy w Polsce realizowano ustawę o dostępie do informacji publicznej. Mianowicie niewiele nowego się wydarzyło, natomiast do wielu publikatorów już istniejących przyklejono logo informacji publicznej, z której wszyscy byli zadowoleni, bo oto mamy realizację ustawy. Wydaje mi się, że tak było po części z Programem z Tampere. To, co udało się przyjąć, wynegocjować, ustalić, zakwalifikowano jako wykonanie Tampere, a to nie zawsze tak było. Co więcej – to nie musi być krytyka, bo czasami osiągnięto więcej niż zakładało Tampere i przykładem takim może być chociażby europejski nakaz aresztowania, którego w Programie z Tampere nie ma. Cel założony w programie z 1999 roku był daleko bliżej idący. Ze względów czysto politycznych udało się więcej, i dobrze. Na marginesie chcę powiedzieć, że w okresie od maja do 15 listopada, bo na taki dzień mam dane statystyczne dotyczące Polski, sądy polskie wydały 170 europejskich nakazów aresztowania i w tym samym czasie do prokuratur polskich wpłynęło 30 europejskich nakazów aresztowania z państw członkowskich UE. To są duże liczby, przy czym dla przyzwoitości badawczej zastrzegam, że w tej ogólnej liczbie 170 mieszczą się także przypadki, kiedy wcześniej do krajów członkowskich UE skierowano wnioski ekstradycyjne, ale ten wniosek nie został przed 1 maja 2004 roku wykonany, a państwo, do którego wniosek skierowano, nie określiło procedury co z takimi wnioskami po 1 maja robić. Niektóre kraje oświadczyły, że będą w dalszym ciągu wykonywać wnioski ekstradycyjne, inne tego nie określiły, wobec czego, dla bezpieczeństwa, część tych wniosków to są po prostu przekształcone wnioski ekstradycyjne. Z trzydziestki wniosków, które wpłynęły do Polski wykonano równo połowę, czyli 15, z czego zdecydowaną większość, w terminie do miesiąca lub 5 tygodni. Tak że, jak się wydaje europejski nakaz aresztowania w praktyce funkcjonuje w miarę niezle.

Co jest w części „Sprawiedliwość” w Programie Haskim? No i tu pierwsze zaskoczenie na początek. Otóż PH, program działania Rady oraz organów podległych Radzie i Komisji rozpoczyna się od wzmocnienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a więc zadania, na które akurat ci, do których wniosek jest kierowany, nie mają nic do powiedzenia. Pokazuje to jednak, że z jednej strony być może szerokie podejście do problematyki, ale z drugiej jak daleko ideologiczny, jak daleko polityczny charakter ma ten dokument (cały czas pamiętajmy o tym jak formułowany był dokument z Tampere).

Drugi punkt, który porusza PH, to rzecz moim zdaniem bardzo istotna: pojawia się element nowy, nieznan z Tampere, a jednocześnie nieszablonowy, nietypowy dla tego typu dokumentów, a mianowicie próba określenia metod budowy wzajemnego zaufania. To jest coś, co powracało kilkakrotnie w czasie naszej dyskusji i coś, co także bardzo często było wykorzystywane przeciwko nam w czasie negocjacji akcesyjnych, albowiem prawdą jest, że istnienie wzajemnego zaufania w stosunkach międzypaństwowych jest podstawą zasady wzajemnego wykonywania orzeczeń. Bez tego trudno myśleć o takim wykonywaniu orzeczeń w sprawach i cywilnych, i karnych, o jakim myśli się w UE, a więc takiego samego narodowego traktowania orzeczeń zapadłych w sądach jednego kraju, jak gdyby to były to orzeczenia krajowe. Nie mamy żadnych wątpliwości dzisiaj, aby sąd w Warszawie wykonywał orzeczenie zapadłe przed sądem w Krakowie albo w Szczecinie, natomiast rzeczywiście z bardzo wielu względów, i to psychologicznych, trudno nam ciągle jeszcze zaakceptować wykonywanie takich orzeczeń pochodzących z sądów obcych. Im było jeszcze trudniej. Pamiętajmy o tym, że ten brak zaufania jest dwustronny, a co więcej nakładało się na niego przekonanie, że jesteśmy „braćmi mniejszymi”, a więc takimi, którym na ręce patrzeć trzeba tym bardziej. A i to wykonanie ma się odbywać z wyrzeczeniem się tradycyjnych metod oceny prawidłowości oceny postępowania, które doprowadziło do wykonania sankcji, decyzji, postanowienia. PH wskazuje kilka metod budowy tego zaufania i to są nowości. Oczywiście nie przełożą się te zapisy na jakiegokolwiek akty normatywne. Rzeczywiście trudno z tego zbudować jakąkolwiek ideologię, natomiast z mojego punktu widzenia, tego typu przenikanie się kultur prawnych i tego typu metody wpływania, podnoszenia świadomości systemów prawnych w innych krajach mają olbrzymie znaczenie.

Jedyną instytucją, której poświęca się więcej miejsca w PH jest Eurojust. Dyskusja na temat Eurojustu, przed przyjęciem PH, była dosyć żywa. Wykazała dwa bardzo różne podejścia do kwestii instytucji w ramach III filaru, reprezentowane przez mniej więcej równoliczne grupy państw członkowskich. Pierwsza grupa państw zdawała się uważać, że miernikiem sukcesu jest tworzenie instytucji, tworzenie dla zmanifestowania i pokazania ich bytu, podczas gdy druga grupa państw (w tym Polska) dążyła raczej do określenia możliwie precyzyjnego zadań, funkcji i metod działania ewentualnych nowych organizacji, zanim te nowe instytucje zostaną powołane. W ten sposób do PH wprowadzono jako podstawowe zadanie ocenę funkcjonowania Eurojustu i jednocześnie z tego samego programu znikł był Prokurator Europejski. Znikł był i nie znikł. Został, ukrywa się pod eufemistycznym zdaniem, które brzmi w sposób następujący: *Rada Europejska wzywa Radę do rozważenia możliwości dalszego rozwoju Eurojustu na podstawie formuły zaproponowanej przez Komisję po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego*. Jest to zdanie, które dotyczy wprost Prokuratora Europejskiego, nie nazywając go wszelako tym imieniem. Z Prokuratorem Europejskim jest ten problem, że Traktat Konstytucyjny przewiduje wprost możliwość powołania Prokuratora Europejskiego, aczkolwiek nie determinuje jego zakresu działania. Zderzają się bowiem dwie podstawowe opcje: pierwsza, aby był tylko i wyłącznie organem ścigającym przestępstwa na tle finansowym, przeciwko poważnym interesom finansowym UE. Druga opcja – aby miał także samodzielne funkcje w zakresie ścigania innej poważnej przestępczości międzynarodowej i transgranicznej. Dopóki to nie zostanie przesądzone, trudno moim zdaniem mówić o potrzebie powołania nowego, kolejnego urzędu, a to zwłaszcza w szczególności wobec istnienia już szeregu instytucji, takich jak OLAF czy EUROJUST koncentrujących się wokół tych samych zagadnień i to koncentrujących się w sposób różny. OLAF jest organem Komisji Europejskiej, który jako jedyny organ jest uprawniony do prowadzenia śledztw wewnętrznych w UE. Ma także funkcję zewnętrzną, daleko mniej rozbudowaną, rodzaj pomocy w prowadzeniu śledztw prowadzonych lokalnie w krajach członkowskich. Ma pewne uprawnienia śledcze, ale bardziej policyjne niż prokuratorskie i jest jedynie uprawniony do zawiadamiania i później współpracy z organami oskarżenia w krajach członkowskich. No i cóż się okazuje, która z tych działalności dominuje w pracy OLAF-u? No oczywiście ta druga. OLAF w swoich rocznych sprawozdaniach wykazuje, że prowadzi po kilka postępowań wewnętrznych, podczas gdy, jak się wydaje, to tu powinna

koncentrować się jego działalność. Podobnie rzecz się ma z Eurojustem, który jest instytucją tyleż drogą, co skomplikowaną, a której możliwości, jak się wydaje, w dalszym ciągu są niewykorzystane. Co zresztą przyznaje w swoim raporcie rocznym Eurojust, relacjonującym swoją działalność z roku 2003.

Podsumowując sądzę, że nie ma co czuć się rozczarowanym z powodu jakości dokumentu, o którym rozmawiamy. Cynicznie mógłbym zauważyć, że prawdopodobnie jedną z podstawowych przyczyn dla jego wydania było to, że kończył swoje obowiązywanie dokument 5-letni, przyjęty w 1999 roku, a więc program Tampere. Z jednej strony dla „odgrzania” tematu, dla utrzymania pewnego impetu prac. Dobrze, że taki instrument, taki dokument powstał, chociaż nie przeceniałbym jego roli. On jest dokumentem, na który można się powołać w uzasadnieniu krajowego aktu normatywnego, czy też w uzasadnieniu projektu przedstawionego do przyjęcia przez organy decyzyjne Rady. Nie mówiąc już o walorze dla doktorantów, czy też dla autorów prac magisterskich. Myślę, że przyszłość współpracy sądowej, zwłaszcza w sprawach karnych, tkwi w skupieniu się nie tyle na harmonizacji przepisów prawno-materialnych, tym bardziej prawno-procesowych (jako że rozbieżności proceduralne pomiędzy państwami członkowskimi są ogromne, a żadne z państw nie chce zrezygnować ze swojego tradycyjnie ukształtowanego modelu postępowania karnego), ale na poszukiwaniu wspólnych gwarancji procesowych, które mogą doprowadzić do łatwiejszego, mentalnego uznania jakości postanowienia, niezależnie od procedury, która legła u podstaw jego wydania. I ten kierunek myślenia wydaje mi się mieć perspektywę, mieć przyszłość. Inicjatywy dotyczące *ne bis in idem* zostały zarzucone w pracach Rady, w tej chwili nic się nad nimi nie dzieje. Jest stara konwencja o *ne bis in idem*, która niewiele rozwiązuje, która nie weszła w życie, która ma małą liczbę ratyfikacji i dotknięta jest wszystkimi tymi wadami. Przypominam, że nasze ukształtowanie międzynarodowego *ne bis in idem* w kodeksie karnym jest bardzo szerokie. Podobnie zresztą jak szerokie są normy jurysdykcyjne określające właściwość sądów polskich do rozpoznawania spraw. Nie można było oczekiwać od PH większej konkretności i większej progresywności, a to chociażby ze względu na to, że po raz pierwszy był to dokument przyjmowany przez 25, a nie 15, 10, 6 państw członkowskich. I to 25 państw przyjmujących ten dokument na zasadzie konsensu. Nie można było zakładać, że ten dokument wyjdzie poza jednak wspólny mianownik. Myślę, że w kilku miejscach udało się zawrzeć pewne tezy, które wykraczają poza ten standard minimalny. Na przyszłość, zupełnie futurologicznie, myślę, że jest to lekcja, która powinna poważnie skłonić nas wszystkich do poważnego rozważania odejścia od zasady decydowania jednogłośnego. Ale wiele wody w europejskich rzekach upłynie, zanim to nastąpi. Do tego czasu musimy pozostać przy tej zasadzie, która coraz częściej zaczyna jawić mi się jako jedno z większych obciążeń dla polityki europejskiej. Podobnie jak reżim językowy, podobnie jak polityka rolna i parę innych ostańców z poprzedniej epoki.

dr Adam Górski

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Jagielloński

Bariery prawne integracji europejskiej w sprawach karnych

Dobrze byłoby, gdybyśmy z jednej strony posadzili dogmatycznych karnistów – ja jestem karnistą – z drugiej strony zaś specjalistów prawa europejskiego i zrobili protokół rozbieżności, zauważając prawdopodobnie, iż będziemy się posługiwali zupełnie innymi językami.

Pierwsza rzecz, to szczypta historii, mianowicie w 2002 roku Rada Unii Europejskiej stworzyła, wspomniany tu bardzo często, europejski nakaz aresztowania. Była w Polsce dyskusja, w której uczestniczyło też na łamach prasy troje spośród tutaj obecnych. Decyzja ramowa i jej miejsce, najogólniej rzecz biorąc, w porządku prawnym. To jest właściwie coś, o czym można by mówić najdłużej jeśli chodzi o karnistykę. Bo widać tu wiele plusów w uściśleniu europejskiej współpracy w sprawach karnych. Widać też bardzo wiele mankamentów.

Chciałem się tutaj odnieść do czerwcowego artykułu pana prof. Eugeniusza Piontka, na łamach *Państwa i Prawa (PiP 4/2004)*. Był to też rodzaj polemiki i stanowisko „europeisty”, w którym stwierdza się, jak to rozumiem, iż właściwie decyzja ramowa jest już tym „uwspólnotowionym” instrumentem w ramach III filaru, *ergo*, jak należy to rozumieć, właściwie nie mamy kompetencji, żeby badać „konstytucyjność”, czy „niekonstytucyjność” tej materii, którą mamy „pod” tą decyzją ramową, jak również i każdej innej, jak sądzę, którą przyszedłoby nam badać. Tutaj właśnie siedzący z jednej strony karniści niewątpliwie by się bardzo oburzyli. Tym bardziej, że tak wspomniany Program Haski, jak i inne dokumenty operują dwoma ogólnymi hasłami. Wzajemne zaufanie czy wzajemne uznawanie judykatów w sprawach karnych i zbliżanie porządków prawnych. Czasami przeciwstawia się jedno drugiemu. Oczywiście, niewątpliwie niesłusznie. Po drugie, czy rzeczywiście właściwe są te koncepcje unijne, które w pierwszym rzędzie stawiają wzajemne uznawanie, a w drugim zbliżanie pewnych reguł prawno-karnych, w tym gwarancyjnych. Ja jestem jak najbardziej za zbliżaniem i za wzajemnym zaufaniem, czy wzajemnym uznawaniem. Jednakże, istnieją zasadnicze bariery procesowe. Swobodny przepływ osób i inne swobody nie równa się, niestety, swobodnemu przepływowi decyzji sądowych w sprawach karnych. Nie można postawić znaku równości, potrzeba najpierw dużo pracy legislacyjnej, żeby można było tutaj w pewnym stopniu znak równości kiedyś postawić.

Pozwoliłem sobie zebrać wszystkie negatywne określenia, jakie zyskała już zasada wzajemnego uznawania oraz sam europejski nakaz aresztowania. A mianowicie, tu pierwszy polski autor, pierwszego studium z zakresu nakazu, nazwał ją, jak niektórzy z państwa wiedzą, *Etikettenschwindel*. Następnie, chciałem jeszcze krótko powrócić do dyskusji na łamach *Rzeczpospolitej*. Jeden z profesorów, karnistów, napisał, jeszcze długo przed europejskim nakazem aresztowania, *Gdańsk pomoże Barcelonie*. Natomiast właściwie odpowiedzią jednego z polemistów było, *Do Gdańska przez Zakopane*. Dające do myślenia określenie, i co się pod nimi rzeczywiście kryje, pod tym do *‘Gdańska przez Zakopane’*? Jakie jeszcze były te pejoratywne określenia wzajemnego zaufania i samego „nakazu”? Otóż w Niemczech doszukałem się największej ilości, mianowicie zasada wzajemnego uznawania orzeczeń nazwana była przez jednego z monachijskich profesorów *Turboprinzip* – czyli turbo zasada. Następnie, wdrażającego ENA niemieckiego ustawodawcę nazwał on „lokajem Brukseli”. Zaś samą decyzję ramową koniem trojańskim Brukseli. To bardzo symptomatyczne. Bo koń trojański może zarówno uczynić dużo dobrego, jak i złego, akurat ta decyzja ramowa zrobiła sporo dobrego.

Czego brakuje w PH? Otóż owo wzajemne uznawanie – moim zdaniem wszystko, co jest jeszcze bardzo przed nami, to normy dowodowe. Nie można tak po prostu wziąć sobie decyzji portugalskiej i przenieść do Polski, decyzji, judykatu nawet incydentalnego, nie kończącego sprawę karną, ale judykatu, który został oparty na takich, a nie innych regułach dowodowych. Mamy tak różne nakazy dowodowe, że czasami trudno sobie to wyobrazić. Instytut Maxa Plancka wydał jakiś czas temu taką wielką księgę *Nakazy dowodowe w państwach Unii Europejskiej*. Właściwie nie jestem pewien, czy takie zbliżanie nastąpi w stopniu, w którym tego byśmy sobie tutaj życzyli. Ale są też pewne istotne aspekty pozytywne wzajemnego zaufania. Otóż mamy judykaty w polskiej judykaturze, które zbliżają nas do pewnych pojęć z zakresu wzajemnego zaufania, zupełnie w oderwaniu od problematyki unijnej Sąd Najwyższy stwierdził niedawno, że dowód uzyskany w ramach pomocy prawnej w ramach procedur podsłuchowych, które nie są tak rygorystyczne jak polskie może być dowodem w sprawie w Polsce. Pozostaje nadal pytanie jak liberalnie traktujemy owo wzajemne zaufanie i gdzie musimy postawić sobie granicę. Granicę uznawania w zakresie dowodów musimy gdzieś postawić, bo musimy raczej dokonać stopniowej aproksymacji prawa dowodowego, zanim będziemy naprawdę mogli z czystym sumieniem przenieść incydentalną decyzję procesową do naszego procesu i mieć taką „europejską decyzję procesową”. Nade wszystko zaś istotne są gwarancje, że wzajemne uznawanie nie umniejszy praw procesowych w stosunku do tego, co zagwarantowałby dany proces krajowy. Jeśli przyjąć taką regułę „nie mniej”, to zbyt wiele i wręcz nieekonomiczne byłaby pomoc prawna w kwestiach, gdzie w Polsce nie można by pozyskać dowodu (i *vice versa*). Nie oznacza to jednak, że wzajemne uznawanie w pewnym zakresie nie jest możliwe.

Następna rzecz, *a propos* ENA, jeśli mówimy o zasadzie wzajemnego uznawania, to widzimy również, że nakaz w artykule 2 a kodeks postępowania karnego w artykule 607 ma owe przeszkody w przekazaniu, to wiemy wszyscy ci, którzy zajmujemy się karnistyką europejską. Nota bene na pierwszym takim seminarium w Londynie poświęconym ENA, sędzia śledczy Garzón mówił, że właśnie on wyrzuciłby wszystkie te przeszkody i to by wyglądało tak po prostu, że się przekazuje, przekazuje, przekazuje. Natomiast nie można zapominać, że sędzia Garzón jest sędzią śledczym, a jeszcze są różne inne bardziej gwarancyjne punkty widzenia. A więc, mamy tam *ne bis in idem* i to zarówno jako jej „mutację” jako obligatoryjną przeszkodę wykonania, jak i jej „mutację”, jako fakultatywną. Otóż polski ustawodawca uregulował to tak, że prawomocne orzeczenie plus wykonanie kary lub przedawnienie jej wykonania mówiąc skrótowo, jest obligatoryjną przeszkodą w przekazaniu. Inne orzeczenie kończące w sprawie, a więc umorzenie zwykle, jak i uniewinnienie i skazanie, bo każde inne umorzenie jest fakultatywną jedynie przeszkodą. Tym samym chciałbym zwrócić uwagę na jedną rzecz, skoro mamy *ne bis in idem* jako przeszkodę wykonania nakazu, to znaczy, że nie mamy wzajemnego uznawania i nie mamy wzajemnego zaufania.

Ostatni problem, jaki chciałem poruszyć, to granice owego *ne bis in idem*. Wiemy, że mamy odpowiednie postanowienia z Schengen jako aneks do Traktatu. Otóż to Schengen moim zdaniem nie wystarczy – to częściowe europejskie *ne bis in idem*, o którym już tak dużo napisano. Próbuje się coś zrobić, próbuje wydać szczegółowy akt normatywny, być może to jest na większym stopniu zaawansowania niż mi się wydaje. Najpierw była propozycja grecka decyzji ramowej w sprawie *ne bis in idem* moim zdaniem bardzo ciekawa. Dlaczego ciekawa? Bo uważam za konieczne utrzymanie w obecnym stanie rozwoju współpracy sądowej

w sprawach karnych przeszkody podwójnej karalności z bardzo prozaicznego powodu, nie tyle gwarancyjnego, ale tegoż powodu, że jeśli w państwie X, np. w Szwecji przestępstwem nie jest działanie w zorganizowanej grupie lub związku, choć trzeba powiedzieć, że teraz są stosowne instrumenty unijne – prawdopodobnie Szwecja je przyjęła, przyjmijmy, że nie... no właśnie, nie przyjęła. Więc zorganizowany przestępca X jedzie do Szwecji i donosi na siebie, uzyskuje tam umorzenie postępowania, ponieważ to tam nie jest przestępstwem, wyjeżdża ze Szwecji i może powołać się na europejskie *ne bis in idem*? Takie przykłady można mnożyć. W tym przypadku potrzebna jest na razie podwójna karalność i ona specjalnie europejskiej współpracy w sprawach karnych na tym etapie rozwoju, mówiąc delikatnie, nie zaszkodzi.

Piotr Rakowski

Radca w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej

Perspektywy rozwoju współpracy policyjnej*

Zagadnienia dotyczące współpracy policyjnej zostały ujęte w części II Programu Haskiego (PH) pt. *Wzmocnienie bezpieczeństwa*, w punkcie 2.3. Jednakże dla potrzeb niniejszego wystąpienia termin ten został potraktowany szerzej i objął także zagadnienia dotyczące wymiany informacji (punkt 2.1), współpracy operacyjnej (punkt 2.5), prewencji kryminalnej (punkt 2.6) oraz europejskiej strategii wobec narkotyków (punkt 2.8). Jest to uzasadnione przede wszystkim faktem, że jest bardzo trudnym (czy wręcz niemożliwym) rozgraniczenie stricte współpracy policyjnej, bowiem w/w zagadnienia także tej problematyki dotyczą i są z nią nierozzerwalnie związane. Ponadto problematyka ta powinna rozpatrywana z uwzględnieniem zapisów wstępu do samego Programu, jak również części IV Programu pt. *Stosunki zewnętrzne*, ze względu na wskazanie kierunków współpracy, zarówno w aspekcie politycznym, jak i terytorialnym.

Program Haski przewiduje wiele celów i priorytetów, których realizacja jest warunkiem *sine quo non* dla budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w kontekście współpracy policyjnej. Moim zdaniem, za najważniejsze elementy Programu należy uznać:

- przyjęcie zasady dostępności informacji (*principle of availability*);
- przyznanie wiodącej roli Europolowi w walce ze zorganizowaną przestępczością na poziomie państw UE;
- położenie nacisku na wypracowanie wspólnych zasad w zakresie transgranicznej współpracy policyjnej;
- uznanie konieczności wypracowywania wzajemnego zaufania między służbami policyjnymi (*law enforcement bodies*) państw członkowskich;
- podkreślenie wagi współpracy operacyjnej;
- odesłanie do kwestii Strategii UE wobec narkotyków na lata 2005-2012;
- uwzględnienie aspektu stosunków zewnętrznych w obszarze JHA, co ma zastosowanie również do współpracy policyjnej.

*) Wystąpienie wyraża osobiste poglądy autora

Enumeracja przedstawionych wyżej celów nie ma charakteru wyczerpującego, niemniej są one – w większości – postępowaniem w stosunku do zapisów Programu z Tampere. A jeśli nie postępowaniem, to przynajmniej krokiem naprzód. Wskazane wyżej cele rodzą jednak konkretne trudności o charakterze prawnym, politycznym i technicznym, na które można natrafić w trakcie implementacji tak określonych celów Programu. Moim zdaniem, dla osiągnięcia sukcesu (choćby częściowego) w procesie realizacji Programu, konieczne będzie znalezienie odpowiedzi na wiele konkretnych pytań. Część z nich została już podniesiona w trakcie prac nad samym Programem, inne zaś – moim zdaniem – są ich *sui generis* naturalną konsekwencją. Nie ma pewności jednak, czy na tak postawione pytania mógłby odpowiedzieć wyczerpująco Plan Działania do Programu, który ma przygotować Komisja do 2005 roku. Poniżej przedstawiam szczegółowe omówienie poszczególnych celów Programu w kontekście trudności implementacyjnych.

Zasada dostępności informacji, która ma być stosowana od 1 stycznia 2008 roku, oznacza, że na obszarze całej Unii Europejskiej funkcjonariusze organów ścigania jednego państwa członkowskiego, w związku z realizacją ich zadań ustawowych, mogą uzyskać informacje od organów ścigania innego państwa członkowskiego, zaś posiadający takie informacje organ ścigania udostępni je, aczkolwiek z uwzględnieniem dobra prowadzonych własnych postępowań. W trakcie prac nad PH szczególnie aktywne było Zjednoczone Królestwo i trudno się temu dziwić, że państwo to chciało mieć jakąś możliwość ograniczenia przekazania informacji, skoro np. jest najaktywniejsze w przekazywaniu informacji o przestępstwach terrorystycznych do Europolu, natomiast nie spotyka się z „wzajemnością” ze strony większości pozostałych państw członkowskich. Zasada ta nie jest jednak bezwarunkową, bowiem wszystkie późniejsze rozwiązania prawne w zakresie dostępności informacji powinny uwzględniać zasadę legalności, zasadę integralności danych, poufności i ochronę źródła informacji, wspólne rozwiązania techniczne, zapewniać ochronę danych osobowych oraz prawo wglądu i korekty zgromadzonych danych przez osoby fizyczne (takie ograniczenia nie są czymś zupełnie nowym – podobne warunki można znaleźć np. w rozwiązaniach instytucjonalnych dotyczących Europolu). Tyle sam Program. Niemniej, jak precyzyjnie określić warunki wymiany informacji tak, aby udało się zachować równowagę pomiędzy poszanowaniem prawa i interesów służb w zakresie prowadzonych dochodzeń a skutecznością biegu informacji? Mając na uwadze nierzadkie różnice prawne i praktyczne w działaniu różnych organów ścigania (zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i europejskiej) – jak stosować w praktyce te zasady w kontekście wszystkich służb, w tym m.in. służb specjalnych? Czy zapewnienie wzajemnego dostępu, interoperacyjności lub bezpośredniego dostępu do istniejących baz danych będzie możliwe z terminowego punktu widzenia, mając na uwadze istniejące trudności o charakterze technicznym?

Rada Europejska *expressis verbis* podkreśliła, że Europol posiada kluczową rolę w walce z poważną transgraniczną przestępczością zorganizowaną i terroryzmem (we współpracy z Eurojust). Państwa członkowskie powinny ratyfikować i wdrożyć efektywnie wszystkie instrumenty prawne składające się na *acquis* Europolu, przekazywać (*sic!*) informacje do Europolu oraz współpracować efektywnie z Europolem także poprzez ich organy krajowe. Jest dla mnie czymś groteskowym, że uznaje się za cel PH przekazywanie informacji do Europolu, kiedy jest to podstawowe zobowiązanie wynikające z Konwencji. Praktyka jest w tym kontekście boleśnie wymowna np. 80% informacji dotyczących terroryzmu, które są przekazywane do centrali organizacji w Hadze, pochodzi tylko z 5 państw członkowskich! Można sobie wyobrazić, że możliwą jest sytuacja, kiedy niektóre państwa w ogóle nie przekazują takich informacji. Dlatego pozostaje kwestią otwartą i do zweryfikowania przez praktykę, czy mimo istniejącego obowiązku konwencyjnego, tak określony (czy raczej powtórzony) cel w Programie znajdzie odzwierciedlenie w praktyce? Z tym wiąże się kolejne pytanie: czy jest to możliwe w ogóle bez elementu „egzekucji” tego zobowiązania? Oczywiście zdają sobie sprawę, że jest niezwykle trudne wypracowanie mechanizmu egzekwowania takiego zobowiązania, tym bardziej w kontekście współpracy policyjnej i operacyjnej. Niemniej ewentualna odpowiedź na pytanie powinna mieć to na uwadze. Inna kwestią pozostaje zagadnienie przedłużającego się terminu pełnego funkcjonowania Systemu Informacyjnego Europolu (*Europol Information System – EIS*). Rada uznając za cel Programu uruchomienie EIS „bez opóźnień” naraża się po trosze na śmieszność, skoro od 1999 roku tj. od momentu, kiedy Europol formalnie rozpoczął działalność – prace nad systemem trwają. Zatem, czy jest w ogóle możliwe finalne rozpoczęcie pracy przez EIS, który często jest warunkiem *sine qua non* do przekazania przez państwa informacji, ewentualnego bez mechanizmu „wyegzekwowania” tego przez Radę?

Pozostając jeszcze przy Europolu. Od 1 stycznia 2006 roku, Europol powinien zacząć przygotowywać tzw. analizy zagrożeń (*threat assessments*) zamiast, jak ma to miejsce do tej pory, tzw. raportów dotyczących przestępczości (*crime situation reports*). Wiąże się to m.in. z przyznaniem mu zadań i wsadów w zakresie przygotowywania przez Europejskie Centrum Sytuacyjne (SitCen) analiz zagrożenia terrorystycznego. Takie analizy mają być przygotowywane od 1 stycznia 2005 roku, natomiast wsad Europolu ma dotyczyć konkretnych przypadków i w kontekście zagrożenia o charakterze kryminalnym. Niemniej jak dotychczas raporty takie spotykały się z krytyką ze strony państw członkowskich, przede wszystkim jeśli chodzi o ich adekwatność, terminowość i rozwiązania systemowe w kontekście proponowanych rekomendacji (odzwierciedlenie takiej krytyki można znaleźć u podłoża zgłoszonej ostatnio propozycji Belgii i Szwecji dotyczącej zmiany istniejącego modelu wypracowywania Raportów przez Europol). Dlatego niezwykle istotnym dla dalszego procesu i jego efektywności jest znalezienie odpowiedzi na pytanie jak uniknąć błędów o charakterze systemowym/proceduralnym, które występują obecnie w trakcie przygotowywania tychże raportów? Ponadto, przy wypracowaniu skutecznego modelu, jak zapewnić efektywną rolę państw członkowskich, Rady i innych podmiotów w tym procesie tak, aby mimo wszystko mieć wpływ na jego rezultat i unikając tym samym powtarzania obecnych błędów?

Traktat Konstytucyjny, jeśli wejdzie w życie 1 listopada 2006 roku, wprowadzi nową siatkę instrumentów prawnych m.in. ustawy europejskie (Art. III-276). PH przewiduje, że po wejściu w życie Traktatu, lecz nie później niż do 1 stycznia 2008 roku, Rada przyjmie ustawę europejską w sprawie Europolu. Tu od razu nasuwa się pytanie, czy w ten oto sposób Europol utraci swoją międzynarodową podmiotowość i stanie się kolejną agendą wspólnotową (vel unijną) jak np. EMCDDA czy inne? Jeśli tak miałyby się stać, to czy nie wyleje się dziecka z kąpielą: u podstaw uregulowania Europolu odrębnie, za pomocą umowy międzynarodowej, stał cel nadania mu większej „niezależności” od UE (mimo istniejących różnych powiązań prawnych i politycznych), a tym samym zapewnienie mu większej swobody działania. Jeśli zostanie on wchłonięty w struktury instytucjonalne i podporządkowany Komisji to czy to rzeczywiście wpłynie na jego efektywność praktyczną? Ponadto, jak ma wtedy wyglądać dalsza, wzajemna (formalna i nieformalna) relacja Unii Europejskiej i Europolu?

Moim zdaniem Unia ma jeszcze daleką drogę do stworzenia realnej współpracy policyjnej o charakterze horyzontalnym, przekrojowym. Dlatego też słusznie PH kładzie nacisk na wzmocnienie współpracy policyjnej przede wszystkim w aspekcie transgranicznym. Jest to swego rodzaju pochodna inicjatyw i instrumentów zapoczątkowanych w ramach *acquis Schengen*, jak np. współpraca policji na terenach przygranicznych, wspólne zespoły, obserwacja czy pościg transgraniczny. Tyle, że zapoczątkowany w przeszłości kierunek rozwoju wymaga dalszego doprecyzowania. W tym kontekście PH stawia pytania m.in. w jakim kierunku powinny zmierzać prace nad wypracowywaniem wspólnych zasad trangranicznej współpracy policyjnej oraz współpracy o charakterze kryminalistycznym? Niewątpliwie odwołanie się do budowania zaufania między wszystkim właściwymi służbami jest ważne, ale czy oparcie tego o standardy szkoleniowe opracowywane przez CEPOL jest jedynym rozwiązaniem (pomijając kwestię przyszłości samego CEPOL-u tj. formuły formalnej i organizacyjnej, w jakiej ciało to ma dalej funkcjonować)? Ponadto, gdzie należy położyć nacisk, jeśli chodzi o praktyczne wykorzystanie wspólnych zespołów śledczych? Pomijając kwestię praktycznej realizacji tej koncepcji, jest interesujące czy można w pełni wykorzystać wartość dodaną Europolu w tym zakresie, w szczególności w kontekście wciąż nie do końca pełnej współpracy państw członkowskich z tą organizacją?

Deklarowane przez PH wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego w Unii Europejskiej jest procesem, który nie może być realizowany (mając jako założenie jego skuteczne osiągnięcie) w oderwaniu od sytuacji zewnętrznej. Skala zagrożeń różnego typu występujących w państwach trzecich (rozumianych jako poza unijnych) nie tylko jest obecna i wysoka, ale też bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo wewnętrzne w państwach członkowskich. Równocześnie przestępczość transgraniczna, zorganizowana, ale nie tylko, wskutek swych immanentnych cech „infiltruje” poziom zagrożeń w samej Unii. Dlatego też słuszne jest odesłanie PH do aspektu zewnętrznego w zakresie budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (choć sprawa do dyskusji krytycznej pozostaje rozmiar tego odesłania) i wskazanie na konieczność dialogu i współpracy z państwami trzecimi w tym zakresie. Rodzi to też jednak konkretne, bardzo szerokie i precyzyjne pytanie:

jak zapewnić efektywność przyszłej strategii Unii Europejskiej w obszarze JHA w stosunkach zewnętrznych, przy istniejących często ograniczeniach w państwach trzecich o charakterze politycznym, prawnym i technicznym?

Tak przedstawione grupy pytań mają charakter przede wszystkim przykładowy i z pewnością nie wyczerpują wszystkich możliwych do postawienia. Ponadto odpowiedzi na nie – czy też same zagadnienia – rodzą określone konsekwencje dla państw członkowskich, w tym oczywiście dla Polski, które należy brać pod uwagę w procesie kształtowania długoterminowych strategicznych celów politycznych. Po pierwsze wzmacnianie bezpieczeństwa w aspekcie współpracy policyjnej pociąga za sobą konieczność ulepszenia (lub co najmniej zagwarantowania efektywności) istniejącego modelu koordynacji w samych państwach członkowskich. Tam, gdzie są wciąż obserwowalne niedociągnięcia czy braki, można oczekiwać przekładania się tego w sposób negatywny na relacje między państwami członkowskimi u UE. Nie wyobrażam sobie, żeby utrzymywanie się opisywanego *status quo* przysłużyło się budowaniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Po drugie, realizacja zasady dostępności informacji wiąże się z koniecznością odpowiednich dostosowań o charakterze technicznym, a co należy rozpatrywać także w odpowiednim aspekcie czasowym. Przykłady w zakresie wyłonienia „kształtu” Systemu Informacyjnego Schengen II czy też ww. opóźnienia w realizacji Systemu Informacyjnego Europolu EIS wyraźnie pokazują, że ten aspekt ma zasadniczy wpływ na terminowość realizacji zobowiązań politycznych. Po trzecie, nacisk na współpracę w ramach i z Europolem należy rozpatrywać w szerszym kontekście politycznym i merytorycznym. Nie można zapominać, że jakiegokolwiek wzmocnienie funkcjonowania organizacji wiąże się z możliwościami, jakie dane kraj może – a często czy zamierza – zaoferować. W tak wrażliwych kwestiach jak choćby terroryzm, handel narkotykami czy przestępczość zorganizowana nie można narzucać nierealnych celów czy fikcyjnych harmonogramów. Powodzenie w tej operacji gwarantuje uprzednie uzyskanie konsensu politycznego oraz dobrej woli państw w realizacji tegoż.

Następnie, specyfika nowych państw członkowskich w zakresie współpracy policyjnej z krajami trzecimi może zostać pozytywnie „przełożona” na poziom unijny. Pomijając wiele czynników z tym związanych, wymaga to zdefiniowania celów i zakresu „wsadu” nowych państw członkowskich w tym zakresie. Z powyższym wiąże się fakt, iż każdy system budowania priorytetów w zakresie współpracy policyjnej i walki z przestępczością wymaga dookreślenia i doprecyzowania obszarów kluczowych w ramach obszaru JHA. To zaś pociąga za sobą większą aktywność państw członkowskich w zakresie definiowania takich priorytetów z punktu widzenia sytuacji wewnętrznej, a następnie przekładania tego na poziom unijny.

Wreszcie, niejako na marginesie, należy podkreślić, iż wejście w życie Traktatu Konstytucyjnego będzie skutkowało m.in. utworzeniem Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Struktura ta, w ramach już istniejącej siatki organizacyjno-instytucjonalnej Unii Europejskiej, będzie wymagała określenia formalnych i przede wszystkim praktycznych relacji z innymi podmiotami, ale także wizji reprezentacji polityki państw w ramach takiego forum. Dotyczy to również innych inicjatyw jak np. Grupa Zadaniowa Szefów Policji (*PCTF*). Praktyka pokazuje, że mnożenie różnych bytów organizacyjnych prowadzi do rozmywania się właściwości, prerogatyw, ale też osłabia skuteczną realizację celów. Ponadto, umacnia to znaczenie efektywnej koordynacji tak, aby zapewnić „mówienie jednym głosem” na różnych forach w tej samej sprawie, tak aby polityka państwa w zakresie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości była przejrzysta, jednorodna i czytelna zarówno dla partnerów unijnych, ale też dla wszystkich zaangażowanych w ten proces podmiotów wewnętrznych.

Podsumowując, uważam, że Program Haski jest kolejnym krokiem w szeroko rozumianym procesie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w państwach Unii Europejskiej. Jestem jednak umiarkowanym optymistą. Umiarkowanym, bowiem niestety praktyka pokazuje, iż wiele inicjatyw w tym zakresie ma często charakter *ad hoc*, a potem „ginie” w gąszczu kolejnych projektów. Program z Tampere, mimo niekwestionowanych sukcesów, nie okazał się aż takim przełomem, jaki na początku był deklarowany. Przede wszystkim nie udało się wypracować mechanizmów trwałych i powszechnie akceptowalnych. Wiele inicjatyw i pomysłów odchodzi w przeszłość wraz z samym Programem. Tutaj jednak jest też miejsce na mój optymizm. Program z Tampere przetrwał ścieżkę dla PH i – paradoksalnie – jego ograniczone rezultaty mają szansę stać się motorem postępu

dla PH. Rękawica jednak leży już po stronie samych zainteresowanych, czyli państw członkowskich. Aktywność Komisji Europejskiej jest oczywiście niezbędna, niemniej w tak wrażliwych często kwestiach jak swobody obywatelskie, sprawiedliwość i bezpieczeństwo wewnętrzne – same państwa muszą nadać bieg i kontynuację dla zadeklarowanych celów.

Polska ma szansę być aktywnym partnerem w tym procesie, oczywiście z uwzględnieniem realnych możliwości. Bycie „nowym” państwem członkowskim jest tu drugorzędne, bowiem zakres doświadczeń w wybranych kwestiach, ale przede wszystkim poziom dostosowań wcale nie ustępuje poziomowi państwa „starych”. Oczywiście, bycie partnerem aktywnym na forum UE pociąga za sobą dużą pracę i sprawne funkcjonowanie krajowych mechanizmów wewnętrznych, co jak pokazuje przeszłość jest ani łatwe, ani lekkie. Niemniej zadanie nie jest niemożliwe. Pozostaje żywić nadzieję, że Polska będzie w stanie to wyzwanie podjąć, a przez to nadać nowy bieg zapoczątkowanym procesom. A jakiegokolwiek trudności na tej drodze będą w dwójnasób wynagradzane przez zwiększenie skuteczności istniejących procesów kooperacyjnych, a także – czy raczej przede wszystkim – zagwarantowanie rzeczywistego bezpieczeństwa obywateli państw Unii Europejskiej, a zatem nas wszystkich. Jakkolwiek cel ten jest i długi w procesie realizacji, i odległy jeśli chodzi o jego zakończenie, a samo jego sformułowanie ociera się o pewną patetyczność – dążenie do jego wykonania jest wypełnieniem zobowiązań wynikających z samego członkostwa w Unii.

dr Filip Jasiński

Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji

Wyzwania współpracy w III filarze UE

Wyliczyłem kilkanaście podstawowych, kierunkowych zagadnień, które chciałbym poruszyć. Nie jest tego tak dużo, jakby mogło się wydawać... Poruszam kwestie prawne, trochę organizacyjne, politologiczne.

Pierwsze hasło, pierwsza uwaga – *Przyjęte, nie wdrożone*. Jestem zdania, że do pewnego stopnia łatwo pisało się Program Haski (PH), bo dysponujemy już całym instrumentarium. Oczywiście, poza pewnymi wyjątkami, przepisy już są, instrumenty istnieją, więc bym tutaj nie stawiał tezy takiej, że zastanówmy się nad nowym zupełnie rozwiązaniem, ale raczej bym się zastanowił, w jaki sposób wdrażać to, czym dysponujemy. Nie naciskałbym też bardzo na to, o czym mówi wiele osób: *nie wdrożyliśmy części przepisów*. Mamy kolejne statystyki mówiące o tym, że mnóstwo krajów członkowskich po wielu latach, po wielu miesiącach, które upłynęło od *deadline-u* wdrożenia jakiegoś przepisu nie wdrożyły, nie wprowadziły go do swoich przepisów, wręcz nie zmodyfikowały ich. Nie wskazuję tu żadnych konkretnych państw, ale bardzo często politycznie skupiamy się na tym, żeby coś przyjąć, ale nie wykorzystujemy instrumentarium, które już mamy.

Syndrom znudzenia tematyką. Proszę zauważyć, jak wiele na kolejnych posiedzeniach Rady pojawia się nowych materiałów, dokumentów, których sprawy dotyczą, które przechodzą jako punkt „A” – bez dyskusji, kolejny raport wskazuje: *jest w pewnych kwestiach dobrze, w pewnych źle*. Idziemy z tym dalej. Nastąpiło pewnego rodzaju politologiczne „zmęczenie tematyką”. Po *11 marca* o terroryzmie mówili wszyscy. W tej chwili to jest temat, który pojawia się w tak wielu obszarach, że zastanawiam się, czy nie mamy do czynienia z syndromem „znudzenia”.

Problem *świadomości istnienia tego instrumentarium*, o którym już wspominałem. Mamy je i tak naprawdę w Polsce lepiej wykorzystujemy je, niż niektóre kraje członkowskie. Mamy *liczne dokumenty kierunkowe*, ja w pełni się z tym zgadzam, co powiedział dyrektor Działaluk, ale gwoli uzupełnienia: 1998 r.: Plan Wiedeński, 1999: Tampere, 2000: Strategia Milenijna, 2001: Pierwszy Plan Działania Antyterrorystyczny, 2002: Strategia Sewilska W 2003 nie wykryłem nic „dużego”, ale rozpoczęto prace nad Traktatem Konstytucyjnym. I Traktat Konstytucyjny, i Program Haski – ciekawa rzecz dla osób, które piszą prace doktorskie lub

habilitacyjne, świetna dla osoby, która chce napisać dobre uzasadnienie do ustawy. Tylko jak się w tym znaleźć, i dokładnie zapytać się pracownika Rady czy Komisji, co nas wiąże, który z tych instrumentów jest dla nas rzeczywiście instrumentem kierunkowym? Ja na to pytanie nie chcę odpowiadać.

Syndrom zapomnienia zobowiązań. To jest uzupełnienie do tego, co powiedział Pan dyrektor Działuk, mianowicie pewne rzeczy znikają, pojawiają nowe i stanowią dla nas usprawiedliwienie dla niewdrażenia. Wreszcie kwestia dość zasadniczych różnic, jakie mamy, jeśli chodzi o dyskurs ministerialny i ekspercki. Gdy spotykają się ministrowie wszystko kończy się na ogół bardzo dobrze, bo potwierdzają sobie pewien kierunek prac. Eksperci mówią: zaraz, my technologicznie, my proceduralnie tego nie osiągniemy. Jak to później przełożyć na poziomie politycznym, żeby nie wycofać się zupełnie z podjętych wcześniej zobowiązań? To jest trudne.

Okresowość planowania. Dyrektor Działuk powiedział, że ma bardzo mało dat, które wynikają z PH w odniesieniu do *Justice*; w kwestii *Home Affairs* tych dat jest mnóstwo, ale naprawdę skupiają się na tym, co będzie za dwa, trzy lata, później mamy przerwę, i nagle jest 2012, tak jak pojawia się to w materiale, jaki opracował *Statewatch*. Jest i cała grupa zadań, które nie wiadomo kiedy będą zrealizowane.

Problemy natury koordynacyjnej. Długo moglibyśmy o tym mówić, dużo się o tym pisało. Podział grup roboczych, kwestia relacji między drugo- a trzeciofilarowym pojmowaniem terroryzmu. Coś, co ja nazywam, i tutaj nie do końca bym się zgodził z tezą, która się pojawiała, o czym mówiła Pani Monika Mazur, mianowicie mam obawy, że możemy niedługo mieć do czynienia z coraz poważniejszym i niebezpiecznym syndromem emancypacji koordynatorów sektorowych – to brzmi strasznie. Chodzi mi o to, żebyśmy pamiętali o tym, o czym zresztą swego czasu świetnie pisała Pani Agnieszka Grzelak. Nie możemy doprowadzić do tego, że zasada subsydiarności będzie zasadą wiążącą w JHA. Tutaj mamy do czynienia z niebezpieczeństwami natury podstawowej. W związku z tym, pewnego rodzaju centralizacja i trzymanie w silnym ręku służb, które są odpowiedzialne, oczywiście nie na tej zasadzie, że się nie daje dojść do głosu pewnym organom czy służbom – to nie o to chodzi. Koordynacja, w tym wypadku centralna, jest bardzo istotna. Jeśli będziemy mieli wyemancypowane kadry, będzie się ścierać Policja ze Strażą Graniczną, z prokuratorami itd., no to wtedy mamy nowy „mętnik koordynacyjny”, mamy osłabienie myślenia całościowego. Obawiam się, co się stanie, jeśli Traktat Konstytucyjny nie wejdzie w życie. Co będzie z PH, który jest uzależniony od Traktatu Konstytucyjnego? Powiemy sobie, że 60% jego tekstu wyrzucamy, czy może nawet więcej, ergo pytanie brzmi, jaka jest alternatywa? Czy mamy jakąś „poduszkę”, „parasol bezpieczeństwa”, którego będziemy mogli użyć i powiedzieć: dobrze, szybko, w krótkim czasie opracowujemy nowe, kierunkowe priorytety. Nie ma czegoś takiego. Powiem więcej, sama dyskusja nad ideą stworzenia Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest bardzo kontrowersyjna, bo to jest niekonstytucyjne z traktatowego punktu widzenia (z dzisiejszego punktu widzenia). Dobrze, przygotowujemy się, ale co się stanie, jeśli nie wszyscy będą działać tak pochopnie, jak Litwa, w kwestii ratyfikacji Traktatu?

Ograniczone relacje międzyfilarowe. W pewnych filarach mamy skuteczne działania w kwestiach antyterrorystycznych. Ewidentnie można wskazać, że lepiej jest od 11 września, jeśli chodzi o bezpieczeństwo chemiczne, biologiczne, nuklearne, itd. Natomiast cóż mamy, jeśli chodzi o JHA w Strategii Solany z grudnia ubiegłego roku? Wydaje mi się nawet, że dzisiaj obchodzimy równą rocznicę przyjęcia Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, która do JHA jakoś tak niezbyt się odnosi... Ja to nazywam „syndromem strachu przed nowymi krajami członkowskimi”. O tym mówiliśmy. Najlepszy przykład: FATF – co się z nim stało, jeśli jak bardzo stare kraje członkowskie nowym nie ufają?

Wreszcie *problem tworzenia nowych forów*, coś na kształt wyspecjalizowanej, pogłębionej współpracy w III filarze, jak G5, jeśli chodzi o współpracę wywiadowczą i niesławna wypowiedź Nicolasa Sarkozy'ego mówiąca o tym, że nowe kraje członkowskie w ogóle nie mają kultury wymiany informacji wywiadowczych. Odczuliśmy to bardzo poważnie, a krótko później był 11 marca. Nie będę wspominał, skąd pochodziła większość osób uwikłana w tamte tragiczne wydarzenia.

Problem *umiejscowienia koordynatora antyterrorystycznego*, o tym wszyscy wiemy, jakie ma umocowanie, jaki ma mandat prawny. Ale nie zapominajmy, że on jest wyznaczony do 1 marca 2005 roku. Co będzie później? Nowy człowiek? Czy znowu będzie przychodził na spotkania i mówił, że jesteśmy zvarci i gotowi, a kiedy przychodzi co do czego, on nie ma mandatu; ja bym chciał mu taki mandat przyznać, jeśli jego efektem będzie zmuszenie państw członkowskich do bardziej konkretnego działania.

Kolejna kwestia: *samokrytyka a wymuszanie wdrażania*. Co potwierdził PH, dopiero od wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego będzie można pozbyć się bardzo niebezpiecznej praktyki, która obecnie jest stosowana, tak „chylkiem” sobie podłożymy na stole tabelę gdzie jest powiedziane: Belgia nie zrobiła tego, Węgry tego, a Polska tego. Dopiero Traktat Konstytucyjny stanowi dla nas podstawę do „wskazywania palcem winnego” niewdrażania. Nie poczuwamy się do odpowiedzialności, aby system wymuszania wdrażania zobowiązań był wreszcie konkretny. Przecież raport Solany z 8 marca 2004 roku, na trzy dni przed wydarzeniami hiszpańskimi jest tutaj idealnym przykładem na to, że raczej wewnątrz skierowano krytykę, a wydarzenia jak złe były, tak dobrze wiemy. Za monitoring jest odpowiedzialna Komisja Europejska. Posłużę się słowami Nielsa Bracke, pracownika Rady, który opowiedział na pewnej konferencji następującą historię: wysiada na lotnisku w Wiedniu, spotyka swojego kolegę z Komisji – *Cześć! Jak się masz? Dokąd jedziesz? Skąd wracasz? – Wracam do Brukseli, bo właśnie uczestniczyłem w misji monitorującej, antyterrorystycznej*. Niels Bracke nie pożegnał się z nim nawet, biorąc pod uwagę, że był tak zdziwiony, że jedzie w tym samym celu w to samo miejsce, tyle że z ramienia Rady... Obie instytucje nie dogadały się co do koordynacji, przynajmniej na poziomie eksperckim.

Gdzie jest Parlament Europejski, gdzie jest Europejski Trybunał Sprawiedliwości? Nie popieram krytyki w stylu *Statewatch*, bo to nawet nie jest mój mandat, ale pamiętajmy o tym, jak wiele *Statewatch* robi. Niektórzy mówią, że *Statewatch* zbyt ostro krytykuje te rozwiązania. No nie! Bo w pierwszej informacji, którą *Statewatch* przyjął, opublikował po opracowaniu drugiego planu antyterrorystycznego, było powiedziane, że to jest dobry program. Owszem, w paru miejscach idzie w zupełnie inną stronę, stosuje instrumentarium klasycznie trzecieofilarowe do nowo rozumianej polityki antyterrorystycznej, ale *Statewatch* powiedział, że to jest potrzebne. Nie demonizujemy NGO'sów.

Wszechobecność terminu terroryzm. Z jednej strony automatycznie obciąża się Koordynatora, że nie wymusza pewnych działań. Z drugiej strony, jest element „rozmywania rzeczywistych celów”.

Omijanie praw człowieka. Gdy dokonałem bardzo ogólnej analizy Tampere I i Tampere II, pojawiły mi się następujące priorytety. W Tampere I mieliśmy trzy – walka z przestępczością zorganizowaną, polityka azylowa i prawa człowieka. W Tampere II mamy następujące priorytety – polityka azylowa, przestępczość zorganizowana, no i odpadły nam prawa człowieka. Musimy przyznać, że zastąpiono je walką z terroryzmem. Pamiętajmy o tym, że tak ogólne i tak rozmyte traktowanie kwestii praw człowieka w PH jest symbolem naszych czasów. Wszystkie projekty, które się teraz pojawiają mają w sobie hasło „terroryzm”. Nie znam przepisów trzecieofilarowych, gdzie nie pojawiłoby się to hasło (*European Evidence Warrant*, też będzie przydatny, czy przechowywanie danych). Wszystko może tak naprawdę być pomocne w schwytaniu terrorystów. Ciekawe czy będzie faktycznie stosowane w tym celu? Oby. Zamiana priorytetów, o której powiedziałem, dyskusja nad Eurojustem, Europejską Agencją Graniczną, która też jest czasem uznawana jako nowy instrument walki z terroryzmem – to chyba nie tędy droga.

Nakładanie się zobowiązań europejskich. Wszyscy zaczynają to robić. Robi to NATO, robi to OBWE, robi to OECD, robi to Rada Europy, robią to wszystkie poszczególne agendy Narodów Zjednoczonych, robi to bardzo chętnie oczywiście Unia. Nie chcę powiedzieć, że te organizacje nie mają podstaw do tego, żeby rozpocząć dyskusję. Wręcz mają obowiązek. Problem jest taki, że się ze sobą praktycznie w tym zakresie nie konsultują. Konsultuje dotyczą spraw, które są od dawna dyskutowane między OECD a Unią, między OBWE, Radą Europy a Unią. Ale nie w tej kwestii. Każdy robi swoje. Chociaż tutaj też zupełnie nie chcę powiedzieć, że to nie jest skoordynowane, bo państwa członkowskie w końcu mają jedną grupę ekspertów w różnych organizacjach międzynarodowych. Co jest efektem tej konkurencyjności, z którą możemy mieć

do czynienia? Otóż to, że coraz częściej dobieramy sobie pewne instrumenty, aby działać. Sławetny problem, której definicji, którego terminu „terroryzm” należy użyć, żeby go zwalczać? II filar czy III filar? Różnice, które się w tych przepisach pojawiły w okresie 2001/2002.

Kwestia tego, co ja nazwałem *konsensualnością Programu Haskiego*. Nie demonizujmy, że miałyby to zardzić wszystkim. 25 państw nad tym pracowało. Proszę Państwa, nie można moim zdaniem do pewnego stopnia osiągnąć teraz niczego lepszego, bo mamy do czynienia z polityką, mniej czy bardziej brutalną. Czy to jest Prokurator Europejski, czy to jest Agencja Graniczna, to wszystko było bardzo głęboko negocjowane. To, co wypłynęło do prasy, powiem tak, jest to pewnego rodzaju tylko szczątkiem tej dyskusji i zawsze tak jest. Oczywiście problem transparentności działań instytucji państw w UE to temat osobny. Ale też pamiętajmy, że pewne rzeczy dotyczą jednak tego porządku, bezpieczeństwa wewnętrznego, a klauzula w Traktacie Rzymskim i podobnie w Traktacie o UE jest dość jednoznaczna.

Znaczenie kolejnych prezydencji. Prezydencja irlandzka zdołała parę ważnych rzeczy zrobić, ale nie w kwestii tego, jak przygotowaliśmy się do PH, bo to, trzeba sobie powiedzieć, troszeczkę odłożyła, zostawiła to innym, ale prezydencja irlandzka pokazała jak można dobrze przewodniczyć w UE. Z pełnym szacunkiem, Holandia prowadzi bardzo wewnętrzną, dobrze zorganizowaną politykę unikania dyskusji nad tym, że coś zrobiła nie tak, bo ma swoje priorytety, a oni chcą osiągnąć to, co sobie określili wewnątrz krajowo. A to, że innym to się nie podoba? Trudno, trzeba umieć podnieść głos, uderzyć ręką w stół i powiedzieć, że nam się to nie podoba. Najtrudniejszym pytaniem, jakie mógłbym postawić, to jest pytanie czy bardzo różni się to, co mamy AD 2004 od zawartości książki, którą opublikował Tony Bunyan pod tytułem *TREVI Acquis* wydanej w 1992 roku. Jak wielkie są różnice między tymi przepisami? Czy myśmy rzeczywiście przez ponad dekadę mogli byli osiągnąć więcej, a czy to, co osiągnęliśmy to przypadkiem w dużej mierze nie jest za mało? Wreszcie kwestia określania terminów i priorytetów prac Rady. Projekt operacyjny Rady na przyszły rok wskazuje wyłącznie część zobowiązań wynikających z PH, nie wszystkie. Te, które dla Luksemburga i Wielkiej Brytanii są najważniejsze. Pewnego rodzaju wybiórczość tych dokumentów rzeczywiście wystąpi i następuje. Chodzi o to, że by rozumieć, że to jest program polityczny. Jak się czegoś nie dokona to się później tak naprawdę dopasuje rzeczywistość do pewnych celów, no bo też nie może Unia się sama zbyt oskarżać.

Głosy w dyskusji:

dr Arkadiusz Lach

Katedra Postępowania Karnego
Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

Używając rozróżnienia dokonanego przez Pana dr Górskiego, jestem dogmatykiem, więc będę reprezentował ten punkt widzenia. Chciałbym podzielić się kilkoma uwagami na temat europejskiego nakazu dowodowego, ewentualnie na temat zasad współpracy. Wcześniej jednak odniosę się może do tego, co Pan dr Górski powiedział. Jeżeli chodzi o polskiego ustawodawcę, to przy zasadzie wzajemnego uznawania poszliśmy o wiele dalej niż Unia. Bo jeżeli chodzi o europejski nakaz aresztowania, obligatoryjną podstawą odmowy wydania u nas jest prawomocne orzeczenie wydane w innym państwie, podczas gdy decyzja ramowa zakłada, że to jest prawomocne orzeczenie wydane w państwie Unii. Natomiast orzeczenie państwa trzeciego jest fakultatywną podstawą wydania. Tak, że jesteśmy tutaj bardziej papiescy od Papieża, chociaż są propozycje w literaturze, żeby to zawęzić do innego państwa UE, ale w kontekście wykładni literalnej nie jest to uzasadnione. Co do pomocy prawnej, jest wiele inicjatyw teraz w tym zakresie. Oczywiście to, co obowiązuje to jest Europejska Konwencja Rady Europy z 1959 roku wraz z protokołami dodatkowymi. Mamy też Konwencję z 2000 roku o pomocy wzajemnej pomiędzy państwami Unii Europejskiej, która nie weszła w życie. Od czterech lat nie została ratyfikowana przez wymaganą liczbę krajów. W tym przypadku wystarczy co prawda 8 ratyfikacji, ale było takie nieszczęsne zastrzeżenie, że to musi być 8 ratyfikacji dokonanych przez „starych” członków. W tej chwili ratyfikowało ją 9 państw z 25 krajów Unii. W stosunkach między tymi państwami może się już odbywać współpraca na podstawie Konwencji, gdyż mogą one się powoływać na jej postanowienia. Natomiast sama Konwencja w życie nie weszła. Są takie głosy, że w życie nigdy nie wejdzie. Tym bardziej, że mamy drugi protokół dodatkowy do Konwencji o pomocy z 1959 roku, który powieli wiele rozwiązań Konwencji UE i jak gdyby zapał państw członkowskich trochę zmałał.

Jest natomiast propozycja, ażeby stworzyć Europejski Nakaz Dowodowy (END). To ma być odpowiednik Europejskiego Nakazu Aresztowania, jeżeli chodzi o uzyskiwanie dowodów. Uzyskiwanie dowodów rzeczowych na początek, dokumentów i danych o karalności, czy w ogóle danych. I teraz jest pewien problem, bo Europejski Nakaz Dowodowy ma mieć na celu uproszczenie postępowania. Natomiast z praktycznego

punktu widzenia jest to utrudnienie postępowania, przynajmniej na początkowym etapie. Bo jeżeli dane państwa udzielają sobie pomocy wzajemnej na podstawie Konwencji Rady Europy z 1959 roku, to chcąc uzyskać np. przesłuchanie świadka i dowody z dokumentu mogą wystąpić z jednym wnioskiem i tam zawrzeć stosowne prośby. Natomiast jeśli będzie END to państwo z jednej strony musi – chcąc uzyskać te dokumenty – wystąpić z END natomiast jeśli chce jeszcze przesłuchać świadka to skierować wniosek na podstawie Konwencji z 1959 roku. Unia uważa więc END za ułatwienie. Z praktycznego punktu widzenia natomiast, jeśli nie zostanie rozbudowany zakres END, będzie to po prostu utrudnieniem, podwajaniem pracy. Niejasny jest też stosunek Europejskiego Nakazu Dowodowego do innych instrumentów. Jako przykład mogę tutaj podać Konwencję Rady Europy o cyberprzestępczości, Polska podpisała ją, choć nie ratyfikowała jeszcze, 1 lipca 2004 r. Konwencja ta weszła w życie. I czytając propozycje w zakresie END można odnieść wrażenie, że Konwencja o cyberprzestępczości, która przewiduje szereg instrumentów specyficznych dla tego typu przestępczości ma być dodatkowo stosowana. Są zresztą zachęty ze strony Unii, aby Państwa Członkowskie ją ratyfikowały, choć jest to Konwencja Rady Europy oczywiście. Natomiast jest projektowane wiele mechanizmów, które powielają tryb konwencyjny. Mamy decyzję ramową o zabezpieczeniu dowodów i mienia, która niedługo będzie implementowana. Mamy procedurę zatrzymywania danych, która tutaj też stanowi alternatywę dla mechanizmów konwencyjnych. W każdym bądź razie można odnieść wrażenie, że mamy w tych inicjatywach, jeżeli chodzi o pomoc prawną, o kwestie dowodowe przy pomocy prawnej duży chaos. Częstkowe uregulowania, które wśród praktyków będą wywoływać zamęt i to nie tylko praktyków takich na najniższym szczeblu prokuratorów rejonowych i okręgowych, ale taka była opinia przedstawicieli Europejskiej Sieci Sądowej np. którzy trzy tygodnie temu powiedzieli przedstawicielom Komisji na jednej z konferencji: mamy dosyć tych instrumentów, nie twórzcie nic nowego, dajcie nam przyzwyczać się do tych instrumentów, które mogą być ratyfikowane do tej pory, czyli np. Konwencji z 2000 roku. Myślę więc, że powinna być uczyniona taka sugestia, jeśli chodzi o tworzenie instrumentów pomocy, żeby uwzględnić trochę ten praktyczny aspekt, bo z politycznego punktu widzenia łatwo wyznaczyć powiedzmy dzień 1 stycznia 2006, do którego END ma być implementowany. Natomiast zasady wzajemnego zaufania nie da się stworzyć z dnia na dzień, nie da się do tego przejść natychmiast. Trzeba po prostu wypracować jakiś mechanizm współpracy, a także wymiany praktyków z poszczególnych krajów, żeby oni to wreszcie mogli stosować.

dr Izabela Wróbel

Instytut Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Wrocławski

Chciałabym bronić autorów Programu Haskiego (PH) przed zarzutem dotyczącym miejsca i roli praw podstawowych w tym dokumencie. Pan dr Jasiński powiedział, że zostały one usunięte spośród priorytetów, jakie nakreślił Program z Tampere, czyli mielibyśmy do czynienia z niekorzystną zmianą w porównaniu z dotychczasowym stanem. Wydaje mi się, że treść PH nie upoważnia do mówienia o takiej zmianie. Być może rzeczywiście w dalszych – szczegółowych – częściach dokumentu nie podkreśla się w każdym punkcie znaczenia praw podstawowych. Natomiast, otwierając PH, widzimy, że po „Wprowadzeniu” znajduje się część zatytułowana „Stanowisko ogólne”, czyli część – poprzez analogię do części, z jakich składają się akty prawne – zawierająca postanowienia, które odnoszą się do wszystkich pozostałych fragmentów dokumentu i mają charakter zasad, będących podstawą i punktem wyjścia działań przewidzianych w poszczególnych punktach PH. Dwa pierwsze punkty „Stanowiska ogólnego” dotyczą zasad ogólnych oraz ochrony praw podstawowych. W pierwszym punkcie czytamy, że prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Karcie Praw Podstawowych w części II Trakta-

tu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, jak również Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców muszą być w pełni przestrzegane. W drugim punkcie podkreślono zaś zmiany związane z wejściem w życie traktatu konstytucyjnego. Włączenie do niego Karty Praw Podstawowych oraz przystąpienie Unii do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nałoży bowiem na Unię obowiązek zapewnienia, że we wszystkich obszarach jej działalności prawa podstawowe będą nie tylko szanowane, lecz także aktywnie popierane, co oznacza, że Unia będzie musiała uwzględniać te prawa, a nawet czynić z ich ochrony cel, we wszystkich politykach szczegółowych. To była pierwsza moja uwaga. Druga odnosi się natomiast do faktu, że niestety uszła dziś naszej uwadze współpraca sądowa w sprawach cywilnych. Nie jestem przygotowana, by w szczegółach mówić o niej. Chciałabym jednak przypomnieć, że to była pierwsza dziedzina w sferze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w której podjęto prace po szczycie w Tampere. Oczywiście można zastanawiać się nad przyczynami faktu, że tak szybko udało się coś zdziałać w tym akurat obszarze. Należy pamiętać, że w przypadku większości zagadnień z zakresu współpracy sądowej w sprawach cywilnych unormowanych w prawie wspólnotowym po 1999 roku istniały już wcześniej regulacje konwencyjne, m.in. Konwencja Bruksela I, Konwencja Bruksela II, Konwencja Rzym I, których postanowienia niemal bez zmian przeniesiono do wspólnotowych rozporządzeń. Oczywiście samo przekształcenie formy z konwencji na rozporządzenie ma ogromne znaczenie prawne, ponieważ rozporządzenia są aktami bezpośrednio stosowanymi w krajowych porządkach prawnych. Natomiast niewątpliwie kluczowe rozwiązania zostały opracowane już wcześniej, dlatego po Tampere możliwy był tak szybki postęp. Z PH wynika, że wciąż prowadzone są prace nad projektami aktów dotyczących zobowiązań wynikających z umów oraz zobowiązań pozaumownych, jak również alternatywnych środków rozwiązywania sporów czy europejskiego nakazu zapłaty. PH w części poświęconej współpracy sądowej w sprawach cywilnych podaje jedną datę – 2011 rok, dodając, że przy ustalaniu ram czasowych dla zakończenia realizacji pewnych projektów należy wziąć pod uwagę bieżące prace w związanych z nimi obszarach, co niewątpliwie jest dość enigmatycznym sformułowaniem. Natomiast na szczególną uwagę zasługują te fragmenty dokumentu, które zapowiadają, że UE nareszcie zajmie się tymi aspektami prawa cywilnego, które wcześniej pozostawały poza sferą zainteresowania jej instytucji, czyli kolejnymi zagadnieniami z zakresu prawa rodzinnego (alimentami, majątkowym ustrojem małżeńskim) oraz kolizją przepisów w sprawach spadkowych. Podsumowując, sądzę, iż w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych wiele wydarzyło się na poziomie europejskim od czasu szczytu w Tampere, istnieje już np. akt prawa wspólnotowego dotyczący gromadzenia dowodów czy systemu doręczania pism sądowych i pozasądowych. Jest to dziedzina, w której wiele udało się wspólnie zrobić i podobnie będzie – mam nadzieję – w przyszłości.

Forum Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE



projekt badawczy sieć ekspercko-akademicka

Projekt badawczy dotyczy procesu tworzenia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” Unii Europejskiej.

Można wyróżnić trzy zasadnicze kwestie, które znajdują się w centrum badawczych zainteresowań uczestników projektu:

- przekształcenia UE w obszar bez granic wewnętrznych – tworzony na podstawie *acquis Schengen* włączonego w 1999 r. w ramy UE – umożliwiający swobodne poruszanie się jej mieszkańców, a także obywateli krajów trzecich legalnie przebywających w Unii;
- realizowania na terytorium UE zintegrowanej strategii zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym z zamiarem przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej;
- utworzenia europejskiej przestrzeni sądowej poprzez zbliżanie, harmonizację i ujednolicenie przepisów prawa karnego i cywilnego w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa w UE.

Zadaniem Forum jest integracja środowiska polskich specjalistów (naukowców, doktorantów, pracowników administracji publicznej, ekspertów organizacji pozarządowych) zajmujących się tematyką Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Unii Europejskiej. Cel ten jest realizowany w ramach projektu przez nawiązanie i rozwijanie kontaktów w celu wymiany poglądów, popularyzację badań naukowych, formułowanie wspólnych stanowisk, promowanie publikacji uczestników Forum.

Forum WSiSW UE

Fundacja „Centrum Europejskie – Natolin”
ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa
tel. +48 (22) 545 98 00, fax. +48 (22) 649 17 97
e-mail: wsisw@natolin.edu.pl

www.wsisw.natolin.edu.pl

Koordynatorzy Projektu:
dr Artur Gruszczak i Karol Reczkin



CENTRUM EUROPEJSKIE – NATOLIN

Rok zał. 1993

Fundacja „Centrum Europejskie – Natolin” zajmuje się problematyką integracji europejskiej, realizując projekty naukowe, wydawnicze i konferencyjne.

Fundacja CEN jest partnerem:

Kolegium Europejskiego w Brugii/Natolinie

*Kolegium Europejskie w Brugii (Belgia) od 1949 roku kształci na studiach podyplomowych specjalistów, przygotowując ich do pracy w instytucjach jednoczącej się Europy.
Od 1994 roku drugi kampus College of Europe mieści się w Natolinie.*

Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji

prowadząc laboratorium badawcze
European University Institute EUI Research Laboratory

Wilton Park

Wilton Park jest jednym z najważniejszych w Europie miejsc spotkań i dyskusji, poświęconych problemom międzynarodowej polityki.
Konferencje organizowane są zarówno w siedzibie Wilton Park w Sussex (Wielka Brytania), jak i w innych ośrodkach edukacyjno-badawczych, m.in. w Natolinie.

Fundacja sprawuje pieczę nad Pałacem Natolińskim oraz otaczającym go parkiem-rezerwatem,

stanowiącym jeden z najbardziej interesujących zabytków epoki romantyzmu w Polsce.
Dzięki staraniom Fundacji wszystkie obiekty objęte są stałą opieką konserwatorską.

Więcej informacji na stronie:

www.natolin.edu.pl

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa,
tel. (22) 54 59 800, fax (22) 649 17 97