

tułu IV TWE. Dla Polski oznaczało to, że wkrótce po wejściu do Unii Europejskiej musiała zmierzyć się ze sprawą fundamentalną i wrażliwą z punktu widzenia suwerenności państwa narodowego.

Z jednej strony decyzja ta przysłała łatwo, bo w tej sferze Polska podlegała silnemu procesowi europeizacji w okresie przedakcesyjnym. Ponadto w trakcie negocjacji sprawy te po prostu nie podlegały dyskusji i można powiedzieć, że przedstawiciele polskiego rządu przyzwyczaili się do wdrażania gotowych rozwiązań bez uczestniczenia w procesie ich kreowania. Z drugiej jednak strony źródłem sprzeciwu wobec rezygnacji z prawa weta były obawy o przegłosowanie przez większość państw członkowskich utworzenia Europejskiego Korpusu Straży Granicznej, z którym to projektem polski rząd się nie zgadzał². Trzeba jednak zauważyć, że zgoda Polski na rezygnację z prawa weta była ceną za oczekiwany kompromis w dwóch sprawach: mechanizmu finansowania z budżetu UE kosztów zarządzania granicami zewnętrznymi oraz przyznania Polsce siedziby Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Granicami Zewnętrznymi UE (Frontex).

Wprowadzenie metody większościowej przy podejmowaniu decyzji w sprawach azylu, wiz, migracji i granic otwierała przed Polską nowe możliwości działania. Metoda wspólnotowa stwarza większe szanse rozwoju tej polityki niż posiadanie weta, które zazwyczaj hamuje inicjatywy większości. Należy jednak pamiętać, że taki model decyzyjny niesie również znacznie większe wymagania niż w tradycyjnej współpracy międzyrządowej. Negocjacje i poszukiwanie sojuszników do koalicji (wspierającej lub blokującej) są bardziej absorbujące, wiążą się z koniecznością zaangażowania sprawnego aparatu administracyjnego, którego aktywna postawa musi być zakorzeniona w świadomie kształtowanych stanowiskach określających cele, interesy oraz metody ich osiągnięcia. Z drugiej strony wymaga od państw umiejętności odpowiedniego zabezpieczenia własnych interesów, które do tego czasu chronione były prawem weta, na przykład zdolnością do kompensowania ustępstw w drodze transakcji łączonych³.

Tymczasem dziedzictwo metody dostosowań z okresu przedakcesyjnego i fakt, że nadal większość wysiłków i potencjału ukierunkowana jest na „dokończenie rozszerzenia” poprzez osiągnięcie pełnego udziału we współpracy Schengen⁴, podyktowały Polsce model raczej pasywny, a nie kreatywny w podejściu do procesu podejmowania decyzji w UE. Z kolei „zmęczenie negocjacyjne” i brak dodatkowych zasobów administracyjnych i finansowych powoduje, że stanowiska rządu RP są kształtowane bez należytej koordynacji, bez dogłębnej analizy wpływów i bez określonej strategii negocjacyjnej. Do tego dochodzi czynnik polityczny: sfera polityki migracyjnej, granic, azylu i wiz nie jest przedmiotem zainteresowania opinii publicznej w Polsce, za czym idzie brak rzeczowej i konstruktywnej rywalizacji politycznej w tej dziedzinie⁵. Trudno więc mówić o możliwości szerokiego i klarownego określenia priorytetów oraz interesów w omawianej sferze polityki unijnej. Więcej energii i uwagi – zarówno wśród polityków, jak też ze strony opinii publicznej – poświęca się zagadnieniu swobodnego przepływu pracowników, emigracji z Polski do krajów UE, dążeniu do zniesienia barier związanych z okresami przejściowymi na podejmowanie pracy.

Na dodatek fakt ograniczenia uciążliwości kontroli na granicach z innymi państwami UE (do przekraczania granic wystarczy dowód osobisty) pomniejsza świadomość opinii publicznej na temat kosztów zaniechań i opóźnień, a z drugiej strony faktycznych i możliwych korzyści, jakie niesie ze sobą udział Polski w rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i współpracy UE. Tak więc bagaż pasywnej postawy dostosowawczej połączony z bieżącym niskim stopniem politycznej wagi problemu składa się na częściową słabość i brak pełnej gotowości do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji na forum unijnym.

Wiele wskazuje, że nie musi to być sytuacja stała, a raczej możliwy do wytłumaczenia stan przejściowy wywołany opisanymi powyżej czynnikami zmęczenia i niskiej percepcji politycznej.

W tym artykule autorzy zamierzają przedstawić jak najpełniejszy obraz członkostwa Polski w unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru

sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – w ujęciu ewolucyjnym, jak też problemowym, wskazując na najważniejsze wyzwania oraz szanse, jakie stoją przed Polską

NEGOCJACJE AKCESYJNE I WARUNKI CZŁONKOSTWA W UE

Kwestie dotyczące współpracy państw członkowskich UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały włączone do dialogu strukturalnego między Unią a państwami stowarzyszonymi z Europy Środkowowschodniej. Z końcem 1994 roku doszło do pierwszych roboczych kontaktów na poziomie ekspertów ds. przeciwdziałania i zwalczania produkcji i przemytu narkotyków oraz innych form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Od pierwszego spotkania ministerialnego w czerwcu 1995 roku dialog nabrał żywszego tempa⁶.

W pierwszym całościowym stanowisku rządu RP dotyczącym integracji z Unią Europejską, jakim była Narodowa Strategia Integracyjna przyjęta 28 stycznia 1997 roku, stwierdzono, że celem nadrzędnym jest „pełne włączenie Polski do współpracy z UE i jej państwami członkowskimi, a w następstwie tego m.in. przystąpienie Polski do układu z Schengen, zapewniającego pełną swobodę przekraczania granic przez obywateli, oraz do EUROPOL-u”⁷.

W marcu 1998 r. na podstawie ustaleń Agendy 2000 strona polska przedstawiła Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej, w którym wyróżniono kilka priorytetowych zadań w obliczu rozpoczynających się negocjacji akcesyjnych:

- bardziej skuteczna kontrola granic, zwłaszcza z Ukrainą i Białorusią;
- dostosowanie polityki migracyjnej, wizowej i azylowej do *acquis*;
- walka z przestępczością zorganizowaną;
- ratyfikacja międzynarodowych konwencji dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- poprawa funkcjonowania aparatu sprawiedliwości⁸.

5 października 1999 roku Rada Ministrów RP przyjęła stanowisko negocjacyjne w rozdziale 24. negocjacji o członkostwo w Unii Europejskiej, obejmującym zagadnienia wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Punktem wyjścia było założenie o osiągnięciu 31 grudnia 2002 roku gotowości do członkostwa w Unii Europejskiej i przyjęciu całości prawa wspólnotowego w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁹. Znaczenie, jakie Unia Europejska nadawała w trakcie negocjacji akcesyjnych kwestiom kontroli granic, budowy odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej, poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją i oszustwami – wynikało z wysokiego poziomu odpowiedzialności, jaka miała spocząć na Polsce jako nowym członku UE w zakresie zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym UE¹⁰. Stąd w okresie negocjacji doszło do licznych misji przeglądowych, spotkań ekspertów i konsultacji technicznych, zaś strona polska została zobowiązana do dostarczenia do Brukseli szczegółowej i obszernej dokumentacji dotyczącej stanu przygotowań oraz działań dostosowawczych w omawianym obszarze.

Tymczasowe zamknięcie negocjacji 30 lipca 2002 roku dowodziło wysokiego stopnia zaufania, jakim unijni negocjatorzy obdarzyli władze polskie. Jak podkreśla Adam Dudzic, decyzja ta miała „do pewnego stopnia charakter polityczny” i została podjęta, by nie blokować całego procesu negocjacji akcesyjnych i umożliwić jego zakończenie w założonym terminie¹¹. Wskutek tego lista działań niezbędnych do zakończenia procesu dostosowawczego Polski do unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych była stosunkowo długa. Uzgodniono wprowadzenie mechanizmu monitorowania realizacji zaleceń. Przewidywał on stałą obserwację wdrażania przepisów prawa unijnego przez aparat administracyjny i sądowy, realizację misji przeglądowych przez urzędników Unii, obowiązek składania przez władze polskie co pół roku sprawozdań dotyczących stanu realizacji przyjętych zobowiązań. Szczególną obserwacją objęto politykę imigracyjną, azylową i wizową, infrastrukturę graniczną, sądownictwo oraz rządową strategię antykorupcyjną.

Na mocy traktatu akcesyjnego, podpisanego 16 kwietnia 2003 roku w Atenach, Polska z chwilą przystąpienia do Unii zobowiązana jest do stosowania niektórych przepisów Schengen dotyczących kontroli granic zewnętrznych, walki z nielegalną imigracją, współpracy sądowej w sprawach karnych, wybranych aspektów współpracy policyjnej, zwalczania narkotyków, handlu i przemytu broni, ochrony danych osobowych. Inne postanowienia, dotyczące przede wszystkim warunków zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw strefy Schengen, funkcjonowania Systemu Informacyjnego Schengen, niektórych elementów polityki wizowej oraz najważniejszych zasad współpracy policyjnej (jak obserwacja transgraniczna i pościg transgraniczny) będą implemmentowane jedynie w efekcie jednomyślnej decyzji Rady po sprawdzeniu, czy nowi członkowie spełniają konieczne warunki zastosowania całości *acquis* Schengen.

Akt akcesyjny zawierał także postanowienia dotyczące dalszego finansowania niektórych dziedzin wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Polsce oraz innych krajach kandydackich. Znaczna część wysiłków dostosowujących polski wymiar sprawiedliwości oraz infrastrukturę bezpieczeństwa wewnętrznego była finansowana ze środków pomocowych PHARE¹². Akt akcesyjny likwidował programy pomocy dostosowawczej okresu przejściowego. Formą pewnej rekompensaty stały się tzw. tymczasowe ułatwienia (*facilities*). Do końca 2006 roku Unia miała udzielić pomocy finansowej nowym państwom członkowskim w celu rozwoju i wzmocnienia rozwiązań administracyjnych służących skutecznej realizacji ustawodawstwa wspólnotowego oraz lepszej wymianie doświadczeń pomiędzy członkami misji przeglądowych, nadzorujących wdrażanie i egzekwowanie zobowiązań instytucjonalnych nowych członków. Pomoc obejmie między innymi współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności wzmocnienie systemu sądownictwa, kontrolę granic zewnętrznych, strategię antykorupcyjną, wzmocnienie zdolności do egzekwowania prawa, walkę z oszustwami w celu ochrony

interesów finansowych Wspólnot. Łączna kwota przeznaczona na ułatwienia tymczasowe została określona na kwotę 380 mln euro w latach 2004–2006.

W akcie akcesyjnym przewidziano również specjalne ułatwienia schengenśkie, których celem było „zmierzenie się z niedociągnięciami stwierdzonymi w trakcie przygotowań do uczestnictwa w Schengen”¹³. Polska otrzymała w ramach ułatwień schengenśkich 311 mln euro w latach 2004–2006. Ponadto w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego na wdrażanie przepisów schengenśkich, wsparcie narodowych planów działania w zakresie wdrażania *acquis* Schengen oraz wzmacnianie sądownictwa przyznano 113 mln euro do 2009 roku.

Akt akcesyjny zawierał też swoistą klauzulę ochronną odnoszącą się do niektórych uregulowań współpracy sądowej. W razie niedociągnięć w stosowaniu unijnych przepisów dotyczących wzajemnego uznawania w prawie karnym i cywilnym, Komisja może przyjąć na okres do trzech lat po wejściu w życie aktu akcesyjnego odpowiednie środki, które mogą przybrać formę tymczasowego zawieszenia stosowania określonych postanowień lub decyzji w stosunkach między Polską a innymi państwami członkowskimi. W miarę postępu w usuwaniu niedociągnięć Komisja – po konsultacji z państwami członkowskimi – może podjąć dalsze decyzje, w tym o zniesieniu klauzuli ochronnej.

SWOBODA PRZEPEŁYWU OSÓB I KONTROLA GRANIC

Polityka imigracyjna i integracja cudzoziemców znalazła się wysoko na liście społeczno-politycznych problemów „starych” państw członkowskich. W nowych krajach najważniejsze jest obecnie dążenie do pokonania barier w swobodnym przepływie własnych pracowników, choć w perspektywie kilkunastu lat ten obraz powinien się zmienić. Nowe kraje wraz z rozwojem gospodarczym i poprawą infrastruktury staną się bardziej atrakcyjne dla imigrantów. Uwzględniając regresywne trendy demograficzne (wyraźnie widoczne w przypadku Polski), państwa

te będą musiały tworzyć i kształtować politykę imigracyjną. Wówczas będą bardziej zainteresowane współpracą na forum UE i szukaniem wspólnych rozwiązań.

Polska nie należy do państw członkowskich, które borykają się z problemem masowego napływu uchodźców i imigrantów zarobkowych. Jest jednym z nielicznych państw Unii notujących wyraźnie ujemne saldo migracji. Wynika to z wysokiej stopy migracji wewnątrz UE po otwarciu niektórych rynków pracy dla Polaków. Równocześnie imigracja sezonowa (w przeważającej mierze nielegalna), dotycząca głównie obywateli Ukrainy, osłabła zarówno ze względów administracyjnych (procedura wizowa, skomplikowana i kosztowna procedura zatrudniania cudzoziemców przez polskich pracodawców), jak też z powodu spadku atrakcyjności polskiego rynku pracy. Liczba wniosków o status uchodźcy ciągle kształtuje się na niskim poziomie (6860 w 2005 roku, spadek z 7180 w 2004 roku)¹⁴ i dotyczy w ogromnej mierze Czezeńców.

Jak zauważa Izabela Wróbel, mimo członkostwa Polski w Unii Europejskiej i uczestniczenia w wypracowywaniu założeń polityki imigracyjnej UE, w wypadku Polski nadal można mówić o „braku jasno zdefiniowanej polityki migracyjnej, skomplikowanych przepisach prawnych oraz niechętnym nastawieniu urzędników do cudzoziemców”¹⁵. Brak polityki imigracyjnej w Polsce może być świadomym wyborem władz, gdyż jest to wygodniejszy sposób korzystania z migracji zarobkowych. Lepiej mieć do dyspozycji na rynku pracy imigrantów zarobkowych, którzy przebywają nielegalnie (głównie z powodu wygaśnięcia ważności wizy), bo taki sposób – wobec nieatrakcyjności legalnych form imigracji – jest jedynym dostępnym kanałem wejścia na polski rynek pracy. Władze polskie nie muszą zapewniać nielegalnym cudzoziemcom opieki ani martwić się o poszanowanie jakichkolwiek praw im przysługujących. Dla pracodawców atrakcyjne są niskie koszty pracy obcokrajowców.

Takie podejście w ujęciu długofalowym jest jednak ryzykowne: rozmiary nielegalnej imigracji zarobkowej mogą być tak duże, że jedynym wyjściem będzie regularyzacja ich pobytu, z wszelkimi pozytywnymi i negatywnymi

konsekwencjami. Przy braku polityki integracji cudzoziemców – bo władze nie mają formalnie podstawy i konieczności prowadzenia działań integracyjnych – grozi to ich marginalizacją i może stać się źródłem konfliktów czy ksenofobicznych nastrojów, tak widocznych ostatnio w krajach „starej Europy” (np. Holandia, Francja, Włochy). Taka polityka będzie też nie do pogodzenia z polityką wspólnotową, gdzie widoczna jest rosnąca presja na inicjatywy walki z nielegalnym zatrudnieniem¹⁶.

Jednym z priorytetów polskiej polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE powinna być kwestia zarządzania granicą zewnętrzną Unii. Polska posiada jedną z najdłuższych granic wewnętrznych w UE, zaś dzięki imponującej modernizacji Straży Granicznej skuteczność kontroli wyraźnie wzrosła¹⁷. Był to też jeden z argumentów na rzecz przyznania Warszawie lokalizacji unijnej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (Frontex)¹⁸. Kluczowym zadaniem będzie odejście od traktowania granicy zewnętrznej RP wyłącznie w kategoriach bezpieczeństwa (zewnętrznej tarczy, buforu czy prewencyjnego filtru). Wyzwaniem będzie tworzenie granicy opartej na nowych technologiach i kontrolowanej przez profesjonalne, dobrze wyszkolone służby. Chodzi zatem o zrównoważenie swobody przepływu osób z wymogami bezpieczeństwa. Niemniej jednak to za mało, by Polska nie została sprowadzona (przez inne państwa UE albo – co gorsza – z własnej woli) do roli wyłącznie „strażnika granic Unii”. Zarządzanie granicą zewnętrzną musi być jednym z obszarów aktywności w kształtowaniu polityki w dziedzinie spraw wewnętrznych Unii, powiązanych z polityką wizową, azyłową i migracyjną.

POLSKA W SCHENGEN: OSTATNIA PROSTA CZY POCZĄTEK TRUDNEJ DROGI?

Obszar Schengen od dawna jest symbolicznym spoiwem integracji europejskiej, uznawanym przez obywateli „starej” Unii i wszystkich podróżujących po naszym kontynencie za jedno z najważniejszych osiągnięć

UE. Możliwość przemieszczania się bez kontroli granicznej wewnątrz Unii stanowi nie tylko duże udogodnienie dla obywateli krajów UE, ale również w sposób symboliczny kreuje wspólną przestrzeń integracji Wspólnoty. Z możliwości swobodnego poruszania się po obszarze Schengen mogą również korzystać obywatele państw spoza UE, jeżeli w sposób zgodny z przepisami Schengen przekroczą granicę zewnętrzną tego obszaru.

Początki Schengen wiążą się z próbami ożywienia procesu integracji europejskiej w pierwszej połowie lat 80. W czasie gdy polskie społeczeństwo skrępowane przepisami stanu wojennego próbowało dopominać się o wolność i swobody obywatelskie, w gronie państw członkowskich Wspólnot Europejskich dojrzała idea „Europy obywateli” – unii politycznej dającej możliwość swobodnego przemieszczania się mieszkańców na obszarze wszystkich krajów zamierzających utworzyć Unię Europejską.

Celem podpisanego w 1985 roku w Schengen przez przedstawicieli rządów Francji, RFN, Belgii, Holandii i Luksemburga układu było całkowite zniesienie kontroli na wspólnych granicach i przesunięcie ich na granice zewnętrzne. W celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego przewidywano przyjęcie szeregu środków i instrumentów działania, które miały być sprecyzowane w porozumieniu wykonawczym. Konwencja wykonawcza do układu z Schengen, podpisana w 1990 roku, zawierała szczegółowe zasady zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, a także środki towarzyszące zniesieniu kontroli, obejmujące politykę wizową, azylową, współpracę policyjną i sądową oraz standardy ochrony danych osobowych. Kluczowym instrumentem był System Informacyjny Schengen (SIS), będący siecią wiążącą jednostkę centralną ulokowaną w Strasburgu z krajowymi modułami państw włączonych do obszaru Schengen. SIS stał się narzędziem gromadzenia i zautomatyzowanego porównywania danych osób oraz informacji dotyczących przedmiotów i pojazdów wpisanych do Systemu, w związku z obowiązującymi na obszarze Schengen zasadami utrzymywania porządku i bezpieczeństwa publicznego. Konwencja wy-

konawcza proklamowała kardynalną dla Schengen zasadę: wewnętrzne granice mogą być przekraczane w każdym punkcie bez poddawania przemieszczających się osób jakiegokolwiek kontroli. Z tego udogodnienia mogli korzystać także cudzoziemcy na podstawie ważnej wizy wjazdowej, przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Kontrole przepływu osób zostały przeniesione na granice zewnętrzne, które mogą być przekraczane tylko na wyznaczonych przejściach, w ściśle ustalonym czasie i pod kontrolą odpowiednich służb granicznych państwa przyjmującego cudzoziemców.

Przepisy schengenskie zostały włączone w 1999 roku w ramy Unii Europejskiej na mocy odrębnego protokołu dołączonego do traktatu amsterdamskiego. Art. 8 tegoż protokołu postanawiał, że na potrzeby negocjacji dotyczących przystąpienia nowych państw do Unii Europejskiej dorobek prawny Schengen oraz dalsze środki przyjęte na jego podstawie będą traktowane jako część *acquis*, które musi być w pełni przyjęte przez wszystkie państwa kandydujące do członkostwa w Unii. Tym samym Polska, podejmując negocjacje akcesyjne, została zobowiązana do przyjęcia *acquis* Schengen. Polska jako członek UE od 1 maja 2004 r. jest związana tymi przepisami, jednak stosowanie części z nich zostało zawieszono. Wiązało się to ze sprawą zniesienia kontroli na granicach między Rzeczpospolitą Polską a innymi państwami członkowskimi UE, czyli włączeniem terytorium Polski do obszaru Schengen, na którym jest zapewniona swoboda poruszania się¹⁹. Decyzję w tej sprawie podejmie jednomyślnie Rada UE w składzie państw uczestniczących w Schengen, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, na podstawie raportu przygotowanego przez Grupę Ewaluacyjną. Zadaniem tej Grupy jest sprawdzenie, czy zostały spełnione niezbędne warunki, głównie o charakterze technicznym i organizacyjnym, do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych²⁰.

W styczniu 2006 roku Grupa Ewaluacyjna Rady UE (tzw. Scheval) rozpoczęła proces oceny przygotowań nowych krajów członkowskich do pełnego wejścia do strefy Schengen. Te działania służą przygotowaniu decyzji rządów państw członkowskich UE o zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych²¹.

Korzyści, jakie niesie za sobą pełne uczestnictwo Polski we współpracy Schengen, jest wiele. Pełne otwarcie przejść na granicy lądowej z Niemcami (a także z Czechami, Słowacją i Litwą) oraz na granicach lotniczych i morskich pozwoli na realizację prawa podróżnych do pełnej swobody poruszania się. Możliwość wydawania przez dobrze zorganizowaną na wschodzie sieć konsulatów tzw. wiz schengenських – unijnych wiz krótkoterminowych pozwalających na poruszanie się po całym terytorium obszaru Schengen – przez Polskę może stać się naszym „hitem eksportowym” w polityce wschodniej. Dostęp do bazy umożliwiającej wymianę danych, czyli do Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), a w przyszłości także do Systemu Informacji Wizowej (VIS), da naszym służbom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo bardzo użyteczne narzędzie identyfikowania przestępców, osób niepożądanych na terytorium UE, bezprawnie nadużywających wiz oraz poszukiwania kradzionych samochodów i przedmiotów. Dodać do tego należy korzyści z przyznawanych nam funduszy strukturalnych, które od 2007 roku będą przeznaczone również na kontrolę granic zewnętrznych. Dopóki jednak nie zostaną zniesione tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych, to z całej puli dostępnych środków część będzie przyznawana na utrzymanie kontroli na tymczasowych granicach zewnętrznych obszaru Schengen, czyli np. na pokrycie kosztów działania niemieckich służb granicznych. Wszelkie opóźnienia w osiągnięciu takich korzyści prowadzą do utrwalenia dotychczasowej praktyki dostosowawczej, polegającej na ponoszeniu przez Polskę znacznych nakładów finansowych, organizacyjnych i społecznych w celu zabezpieczenia granicy zewnętrznej UE.

Decyzja o włączeniu nowych państw do strefy Schengen powinna zapaść w drugiej połowie 2007 roku²². Kalendarz nie jest jednak przesądzony, a wynik decyzji nie może być z góry założony jako pozytywny. Wśród krytycznych obszarów ewaluacji poddawanych ocenie jest budowa krajowej części Systemu Informacyjnego Schengen II, przygotowanie portów lotniczych, budowa systemu kontroli

perymetrycznej na wschodniej granicy lądowej oraz systemu radarowego na granicy morskiej. Stan przygotowań polskich władz odpowiedzialnych za włączenie Polski do Schengen budzi od początku członkostwa w UE uzasadniony niepokój. Opublikowanie przez Komisję Europejską 31 maja 2005 r. trzech dokumentów zawierających propozycję przyspieszenia budowy Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji zbiegło się z kryzysem polskich instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie Polski do wdrożenia zasad funkcjonowania nowego systemu. Ociąganie się Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z decyzjami dotyczącymi kluczowych kwestii schengenских, jak choćby utworzenie krajowego biura SI-RENE, czy też realizacji projektu SIS II spowodowało, że termin wejścia Polski do strefy Schengen w 2007 roku został mocno podany w wątpliwość²³.

WSPÓŁPRACA W RAMACH III FILARU UE

Zmiany polityczne w Europie po 1989 roku były silnym impulsem skłaniającym państwa członkowskie Wspólnot Europejskich do współpracy z krajami Europy Środkowowschodniej, w tym z Polską, w dziedzinie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości transnarodowej. Polska policja była zainteresowana nawiązaniem kontaktów i rozwojem współpracy ze służbami policyjnymi Europy Zachodniej dla zdobycia nowych doświadczeń, dostępu do nowoczesnych metod i technik oraz technologii wykorzystywanych w pracy dochodzeniowo-śledczej, większej skuteczności w zwalczaniu przestępczości międzynarodowej. Z kolei kraje WE dążyły do współdziałania z policjami krajów środkowoeuropejskich w celu zahamowania i sprawnego zwalczania zorganizowanych form przestępczości transnarodowej, które błyskawicznie rozwinęły się na początku lat dziewięćdziesiątych w Europie Wschodniej. Z tego względu Polska nawiązała z krajami zachodnioeuropejskimi liczne dwu- i wielostronne formy współpracy

w dziedzinie przeciwdziałania i zwalczania produkcji i handlu narkotykami, przemytu kradzionych samochodów, alkoholu, dzieł sztuki, fałszerstw pieniędzy i dokumentów. Najaktywniejszymi partnerami polskiej policji były służby holenderskie i niemieckie²⁴.

Odrębną sprawą jest współpraca z Europolem. Oficjalne kontakty zostały nawiązane wiosną 2000 roku. Rada UE udzieliła dyrektorowi Europolu pełnomocnictw do podjęcia negocjacji dotyczących zawarcia umowy o współpracy z Polską na podstawie art. 42 konwencji o Europolu. Pierwsza runda negocjacji odbyła się w Hadze pod koniec kwietnia 2000 roku. W maju tegoż roku gościł w Warszawie dyrektor Europolu Jürgen Storbeck, który spotkał się w Komendzie Głównej Policji z funkcjonariuszami odpowiedzialnymi za kontakty z Europolem. Umowę o współpracy między Polską a Europolem parafowano 21 marca 2001 w Brukseli, a jej podpisanie nastąpiło 3 października 2001 roku. Celem współpracy było przede wszystkim zacieśnienie kontaktów między państwami członkowskimi UE działającymi poprzez Europol i Polską w dziedzinie zwalczania najpoważniejszych form międzynarodowej przestępczości, zwłaszcza poprzez wymianę informacji o charakterze strategicznym i operacyjnym.

Polska uzyskała pełnoprawne członkostwo w Europolu 1 listopada 2004 roku. W pierwszym roku członkostwa zauważono wyraźny wzrost liczby wniosków o informacje, które wpłynęły do polskiego biura łącznikowego przy Europolu. Dotyczyły one głównie fałszerstw pieniędzy. Polscy oficerowie policji uczestniczyli w operacji *Icebreaker*, której celem była walka z pornografią dziecięcą.

Nową formą udziału w europejskiej współpracy policyjnej stało się członkostwo Polski w grupie G6. Działająca od maja 2003 roku grupa (początkowo jako G5) skupiała Francję, Niemcy, Wielką Brytanię, Włochy i Hiszpanię. Celem tej współpracy jest rozwój w takich dziedzinach jak walka z terroryzmem, zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej, skuteczna kontrola granic, zwalczanie nielegalnej imigracji. W dniach 22–23 marca 2006 w niemieckim kurorcie Heiligendamm

spotkali się ministrowie spraw wewnętrznych państw tworzących grupę G6, po raz pierwszy z udziałem przedstawiciela Polski – ministra spraw wewnętrznych i administracji Ludwika Dorna. Minister Dorn podkreślił, że Polska chce aktywnie uczestniczyć we współpracy, szczególnie w takich dziedzinach jak ochrona granic zewnętrznych, walka z terroryzmem, przemytem narkotyków oraz nielegalną imigracją²⁵.

Współpraca sądowa w sprawach karnych wiąże się zarówno z członkostwem w unijnych organach współpracy, jak też ze stosowaniem instrumentów prawa unijnego służących zbliżaniu prawa karnego państw członkowskich UE.

Ministerstwo Sprawiedliwości RP od listopada 2000 roku rozwijało współpracę z Europejską Siecią Sądowniczą (ESS)²⁶. W związku z paktem przedakcesyjnym w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej, Polska była zapraszana w charakterze obserwatora na spotkania przedstawicieli państw członkowskich w ESS. W Ministerstwie Sprawiedliwości powstał także punkt kontaktowy ESS, włączony w system informacji elektronicznej. Polski punkt kontaktowy jest odpowiedzialny przede wszystkim za przekazywanie dokładnych informacji dotyczących krajowego systemu sądownictwa karnego oraz rozwijanie roboczych kontaktów z przedstawicielami resortów sprawiedliwości państw współpracujących w ramach ESS, związanych zwłaszcza ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej.

Polska rozwija również współpracę z Eurojustem, czyli Europejskim Zespołem Współpracy Sądowej²⁷. Jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem współpracy między Eurojustem a państwami kandydującymi do UE, w kwietniu 2002 roku powstał polski punkt kontaktowy Eurojustu, zaś polscy prokuratorzy spotkali się z władzami Eurojustu w celu omówienia podstaw skutecznej współpracy w dziedzinie koordynowania śledztw i wymiany informacji.

Najważniejszą kwestią dotyczącą roli Polski we współpracy sądowej w sprawach karnych UE jest sprawa stosowania europejskiego nakazu aresztowania (ENA). Ten instrument współpracy został przyjęty na

podstawie decyzji ramowej Rady UE z 13 czerwca 2002 roku i wszedł w życie w większości państw członkowskich UE w 2004 roku (Polska implementowała decyzję ramową z chwilą uzyskania członkostwa w Unii). Miał on zastąpić mało skuteczne procedury ekstradycji sprawców przestępstw na terytorium Unii Europejskiej i zwiększyć skuteczność walki z przestępczością zorganizowaną. Już w trakcie przygotowań Polski do członkostwa w UE pojawiła się wątpliwość dotycząca relacji między procedurą aresztowania i wydania na podstawie ENA obywateli RP – a treścią art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, zawierającego zakaz ekstradycji obywateli RP. Przeważało wówczas w gronie prawników i ekspertów zdanie, że procedura wydania na podstawie ENA jest odmienna od ekstradycji stosowanej wobec obywateli państw spoza Unii, a zatem jest dopuszczalna w polskim porządku konstytucyjnym. Jednak wątpliwości merytoryczne pozostały i stały się przyczyną skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o postępowanie w sprawie zgodności art. 607t § 1 kodeksu postępowania karnego, implementującego postanowienia decyzji ramowej o ENA, z art. 55 ust. 1 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2005 roku orzekł, że „kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”²⁸. Jednocześnie Trybunał uznał, że zakwestionowany przepis kodeksu postępowania karnego traci moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

Wyrok Trybunału wywołał liczne komentarze wynikające z faktu uznania niekonstytucyjności części przepisów prawa krajowego transponujących decyzję ramową o ENA, a jednocześnie utrzymania możliwości posługiwania się unijnym instrumentem współpracy sądowej na gruncie zobowiązań międzynarodowych Polski oraz obowiązku proeuropejskiej wykładni prawa krajowego²⁹. Rozwiązanie tego problemu może nastąpić za sprawą zmiany Konstytucji RP. Nie ulega jednak wąt-

pliwości, że ENA jest instrumentem skutecznym, jeśli chodzi o egzekwowanie prawa, i umożliwia pokonywanie licznych barier związanych z tradycyjną procedurą ekstradycyjną.

Innym zagadnieniem prawnym, istotnym z punktu widzenia całego obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa UE, jest kwestia uznania przez Polskę jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) na podstawie art. 35 ust. 2 TUE. ETS w odniesieniu do współpracy w III filarze UE jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni podstawowych instrumentów prawa pochodnego w III filarze (decyzje, decyzje ramowe i konwencje) oraz środków wykonawczych do konwencji. Możliwość zadawania pytań prejudycjalnych jest ograniczona tylko do sytuacji, gdy państwo członkowskie złoży deklarację zezwalającą sądom danego państwa na korzystanie z tej instytucji. Polska do dziś takiej deklaracji nie złożyła, a aktualny rząd nie prowadzi żadnych prac zmierzających do zmiany tego stanu rzeczy³⁰.

Brak zapewnienia uprawnień ETS do interpretacji środków prawnych III filaru oznacza, że Polska stawia się poza dynamicznie rozwijającym się orzecznictwem ETS w sprawach III filaru UE³¹. Ponadto może przynieść szkodę obywatelom. Może bowiem doprowadzić do sytuacji, w której Polska jako państwo członkowskie zgadza się na przyjęcie pewnych rozwiązań na poziomie unijnym, nadających prawa podmiotom indywidualnym, a jednocześnie ogranicza prawo dostępu do Trybunału, osłabiając tym samym ochronę praw jednostki. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że często chodzi tu o uprawnienia osób oskarżonych lub podejrzanych w procesach karnych, ale równie często o prawa ofiar przestępstw.

PROBLEMY, WYZWANIA I SZANSE

Nie sposób myśleć o terażniejszej i przyszłej roli Polski w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i swobodnego przepływu osób bez uświadomienia sobie specyfiki unijnej współpracy w tej dziedzinie.

Mamy bowiem do czynienia ze złożoną konstrukcją prawną i decyzyjną, z różnorodnym stopniem uczestnictwa aktorów narodowych i instytucji ponadnarodowych, wielopoziomowością kręgów decyzyjnych i – co nie mniej istotne – „zmiennej geometrii” geograficznych wymiarów współpracy. Znamienne dla budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE jest także to, że w wielu wypadkach o powodzeniu danych przedsięwzięć decyduje wzajemna percepcja, wpływy w unijnej polityce, nieformalne powiązania oparte o wzajemne zaufanie. Znaczący wpływ na kształtowanie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego ma nieformalna międzyrządowa grupa G6. Według metody związanego poza ramami wspólnotowymi układu z Schengen, powstaje nowe „laboratorium” znane jako traktat z Prüm³². Coraz większe znaczenie odgrywa wymiar zewnętrzny Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości: stosunki z krajami trzecimi, takimi jak Stany Zjednoczone czy Rosja. Interesy niektórych państw członkowskich koncentrują się wokół problemów regionalnych, takich jak kwestie nielegalnej imigracji w Basenie Morza Śródziemnego, czy też przestępczości zorganizowanej na Bałkanach. Jest też grupa państw odczuwająca i doświadczająca bezpośrednio zagrożenia terroryzmem. Na znaczeniu zyskują zdolności poszczególnych państw do prowadzenia efektywnej polityki integracyjnej wobec imigrantów. W czasach globalnej gospodarki o pozycji konkurencyjnej państw zaczyna decydować zdolność do prowadzenia polityki zatrudnienia poprzez aktywną imigrację ekonomiczną. Z kolei wzmacnianiu bezpieczeństwa w coraz większym stopniu przychodzą z pomocą nowe technologie – sieci informatyczne, biometria, systemy wymiany danych.

Jak przy tak zróżnicowanym obrazie czynników kształtujących unijną politykę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych określić ogólną wizję miejsca Polski? To z pewnością trudne zadanie, a z uwagi na dynamiczny rozwój omawianej polityki można się pokusić jedynie o ogólne tezy i wskazać pewne zasady, którymi powinien kierować się nasz kraj.

Po pierwsze: Polska powinna podjąć wyzwanie „scalania” obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez prowsólnotową orientację swej polityki i dążenie do objęcia zasadami wspólnotowymi obszarów współpracy ulokowanych dotychczas w III filarze lub znajdujących się poza ramami UE. Wiąże się to z dwiema zasadniczymi kwestiami: poparcia inicjatyw uwspólnotowienia III filaru UE, a także dążenia do włączania rezultatów współpracy poza Unią, w której Polska uczestniczy, w działania i decyzje podejmowane na poziomie instytucji Wspólnot. Jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie, Polska powinna w odpowiedzialny i zaangażowany sposób poprzeć propozycje Komisji Europejskiej dotyczące wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną w sprawach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych³³. Jednak nie sposób sobie wyobrazić zgody Polski na uwspólnotowanie III filaru bez pewności, że decyzja o pełnym rozszerzeniu obszaru Schengen i włączeniu doń Polski zostanie podjęta pomyślnie. W przeciwnym razie powstałaby zbyt duża nierównowaga w zaangażowaniu w projekt integracyjny. W drugiej kwestii Polska powinna optować za przenoszeniem mechanizmów i rozwiązań współpracy w grupie G6 do praktyki współpracy w ramach Unii Europejskiej. Trudno będzie na dłuższą metę uczestniczyć w G6 i podpisywać się pod wnioskami, w których zachęca się do tworzenia i rozwoju współpracy według metody zawartej w traktacie z Prüm, nie będąc jego sygnatariuszem.

Po drugie: istotne dla Polski będzie sprecyzowanie swych priorytetów i powiązanie ich z dziedzinami, w których Polska się specjalizuje i osiąga widoczne sukcesy, lub w których ma duży potencjał rozwoju. Z pewnością będzie to kwestia zarządzania granicą zewnętrzną Unii w powiązaniu z projektami dotyczącymi bliskiego interesom Polski „wymiaru wschodniego” oraz europejskiej polityki sąsiedztwa. Jest tu miejsce na rozwijanie polityki wizowej, która powinna służyć jako przykład skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa z jednoczesnym oparciem na zasadach dostępności. Innym obszarem specjalizacji powinna

być współpraca policyjna, zwłaszcza zwalczanie przestępczości narkotykowej oraz przemytu i kradzieży pojazdów. W tych dziedzinach polska policja ma duże osiągnięcia i rozwija współpracę regionalną.

Po trzecie: władze RP powinny zaktywizować politykę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych poprzez lepszą koordynację działań na poziomie administracji rządowej oraz w kontaktach z państwami członkowskimi na poziomie instytucji WE. Ponadto niezbędne jest wzmocnienie kadrowe i profesjonalizacja działań związanych z procedurami decyzyjnymi, planowaniem, analizą i wdrażaniem rezultatów współpracy z innymi państwami członkowskimi UE.

Po czwarte: Polska powinna wykorzystać szanse i możliwości wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno wymiaru politycznego (kreowanie i promowanie rozwiązań i działań na poziomie Unii), jak też finansowego (wykorzystanie możliwości związanych z perspektywą finansową na lata 2007–2013) i lokalnego (działalność agencji Frontex).

Zdolność i możliwość urzeczywistnienia tych zamierzeń zależą jednak w decydującej mierze od modelu członkostwa Polski w Unii Europejskiej, wizji dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej, jak też politycznego konsensusu w sprawach o pierwszorzędym znaczeniu dla miejsca Polski w Europie. Stosunek do zasadniczych problemów unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych będzie wykładnią postawy władz RP i społeczeństwa wobec integracji europejskiej. ■

¹ Więcej: I.PIÓRKO, M. SIE DIAN HO, *Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych* [w:] *Raport: Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, 2004

² „W tej kwestii Polska ustąpiła, choć szef MSWiA Ryszard Kalisz był za zachowaniem prawa weta. Nie podobają się nam bowiem powracające w Unii jak bumerang pomysły stworzenia Europejskiego Korpusu Straży Granicznej – przyznał na szczycie w Brukseli szef MSZ Włodzimierz Cimoszewicz” [za:] „Gazeta Wyborcza”, 6.11.2004.

- ³ Przykładem skutecznego dbania o partykularne interesy narodowe może być blokowanie przez Niemcy wprowadzenia metody większości kwalifikowanej do kwestii legalnych migracji wewnątrz UE (art. 63 ust. 4 TWE). W wypadku Polski przykładem „bycia przegłosowanym” może być nowelizacja mechanizmu wzajemności wizowej w kontekście asymetrii w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą.
- ⁴ Chodzi o zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach z pozostałymi państwami Schengen, a co z tym się wiąże – implementację dwóch instrumentów współpracy Schengen: systemu informacyjnego SISII i wydawania krótkoterminowych wiz Schengen (umożliwiających przemieszczanie się po całym obszarze Schengen).
- ⁵ Więcej o tym: A. WEINAR, *Polityka migracyjna Polski w latach 1990–2003 – próba podsumowania*, „Raporty i Analizy” nr 10/05, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005.
- ⁶ A. DUDZIC, *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, red. F. JASIŃSKI, K. SMOTER, Warszawa 2005, s. 458–59; I. WRÓBEL, *Przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (1997–2000)*, „Przegląd Zachodni”, 2002, nr 1 (302), s. 85–86; A. GRUSZCZAK, *Polska wobec III filaru Unii Europejskiej – problemy i wyzwania* [w:] *Polska między Zachodem a Wschodem w dobie integracji europejskiej*, red. M. MARCZEWSKA-RYTKO, Lublin 2001, s. 290–291.
- ⁷ *Narodowa Strategia Integracji*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997.
- ⁸ Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w UE, *Informacja rządu RP o przebiegu negocjacji o członkostwo RP w UE. Stan na 1 lipca 1999 r.*, s. 78. Zob. także: R. RYBICKI, *Schengen and Poland* [w:] *Poland's Way to the European Union*, red. W. CZAPLIŃSKI, Warszawa 2002; G. GROMADZKI, *Konsekwencje polityczne umowy z Schengen – problemem dla całej rozszerzonej Unii* [w:] *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001.
- ⁹ *Stanowisko Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2000, s. 355–361.
- ¹⁰ Zob.: F. JASIŃSKI, *Tymczasowe zakończenie negocjacji w obszarze sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne*, „Wspólnoty Europejskie”, 2002, nr 9 (132), s. 13; A. GRUSZCZAK, *Strategia negocjacyjna rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej*, „Working Papers”, No 1/2002, Ośrodek Badań Integracji Europejskiej, Sopot 2002, s. 67–70.
- ¹¹ A. DUDZIC, *op. cit.*, s. 479.
- ¹² O tym szczegółowo: A. DUDZIC, *op. cit.*, s. 473–476; M. SKONIECZNY, *Fundusze pomocowe a proces uszczelniania granic Polski* [w:] *Polska policja na drodze do Unii Europejskiej*, red. B. GÓRALCZYK, Warszawa 2000.
- ¹³ Do pomocy finansowej w ramach ułatwień schengenkich kwalifikowały się takie działania, jak inwestowanie w budowę, remont lub unowocześnienie infrastruktury

granicznej; zakup wyposażenia, oprogramowania komputerowego i środków transportu; szkolenia straży granicznej; dofinansowanie działań logistycznych i operacyjnych.

- ¹⁴ Dane ze strony UNHCR: http://www.unhcr.pl/aktualnosci.php?news=323&wid=61¤t_section=statystyki. Zob. także: K. IGLICKA, A. WEINAR, *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na ruchy migracyjne na terenie Polski*, „Raporty i Analizy” 7/05, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005.
- ¹⁵ I. WRÓBEL, *Polityka imigracyjna rozszerzonej Unii Europejskiej – w poszukiwaniu odpowiedzi na nowe wyzwania*, „Materiały Robocze Forum”, nr 4 / 05, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005, s. 13.
- ¹⁶ Punkt 1.4 Programu Haskiego: „Z uwagi na to, że nieformalna gospodarka i nielegalne zatrudnienie mogą działać jako czynnik sprzyjający nielegalnej imigracji oraz mogą prowadzić do wycisku, Rada Europejska wzywa Państwa Członkowskie do osiągnięcia celów prowadzących do ograniczenia nieformalnej gospodarki określonych w Europejskiej Strategii na rzecz Zatrudnienia”, *Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, DzUE, C 53 z 3.03.2005 r., s. 4. Najpełniejsze ujęcie koncepcji polskiej polityki imigracyjnej: A. RAJKIEWICZ, et al., *Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce, Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, Warszawa 2003, www.ipiss.com.pl
Zob. także: A. WEINAR, *Polityka migracyjna Polski w latach 1990–2003 – próba podsumowania*, „Raporty i Analizy” nr 10/05, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2005; http://www.csm.org.pl/pl/files/raporty/2005/rap_i_an_1005.pdf; A. BERNATOWICZ, *Wspólna polityka azylowa i migracyjna – europejskie i polskie dylematy*, „Polska w Europie”, nr 3 (47) 2004; <http://www.pwe.org.pl/pdf/4707.pdf>
- ¹⁷ Zob.: M. ADAMCZYK, *Balancing Openness with Control: Management of Border Controls and the Euro-Border Guard* [w:] *Justice and home affairs in the EU. Liberty and security issues after enlargement*, red. J. APAP, Ch Cheltenham – Northampton 2004.
- ¹⁸ M. ADAMCZYK, *Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Materiały Robocze Forum”, nr 1/05, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005, s. 39–43.
- ¹⁹ Zob.: A. DUDZIC, *op. cit.*; M. KRYSZYŃSKI, K. BAŁON, J. SKUBISZEWSKA, E. MAZIARZ, R. MORAWIEC, *Acquis Schengen w Polsce i innych krajach Grupy Wyszehradzkiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2001, t. 1, nr 4; M. KRYSZYŃSKI, *Układ z Schengen. Konsekwencje dla Polski*, „Biuletyn PISM”, 2004, nr 1 (189).
- ²⁰ Zob.: M. MARTELA, *Ocena stosowania dorobku prawnego Schengen – ewaluacja Schengen*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, 2005, nr 1 (19), s. 67–80.
- ²¹ Zob.: *Polska i Schengen – ostatnia prosta czy początek trudnej drogi?*, red. A. GRUSZCZAK, K. RECZKIN, „Materiały Robocze Forum”, nr 1 (5) / 06, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2006.
- ²² Ustalenie kalendarza miało miejsce przy okazji negocjacji nad tekstem Programu Haskiego i przy aktywnej postawie polskiej delegacji [za:] R. RYBICKI, *Skuteczna kontrola granic – jednym z podstawowych elementów wzmacniania obszaru wolności*

i bezpieczeństwa UE [w:] *Program Haski – implikacje i wyzwania dla Polski, Materiały z seminarium 8 grudnia 2004*, Centrum Europejskie Natolin, 2005

- ²³ Patrz: informacje serwisu Forum: *Kontrowersje wokół przygotowań Polski do włączenia do obszaru Schengen*, 3.06.2005 <http://www.wsisw.natolin.edu.pl/wsisw/wsisw.nsf/viewDOC/AGRK-6CYTV7> oraz: *Zagrożone wejście Polski do Schengen*, „Gazeta Wyborcza” z 29.03.2006, s.11.
- ²⁴ Zob.: W. PĘWACZEWSKI, *Policja polska na tle międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania przestępczości (wybrane przykłady* [w:] *Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej*, red. W. PĘWACZEWSKI, J. ŚWIERCZEWSKI, Szczytno 1997, s. 93–112; A. KOWESZKO, *Międzynarodowa współpraca policyjna. Zasady i systemy wymiany informacji oraz koordynacji działań* [w:] *Europejska współpraca policyjna*, red. W. CZAPLIŃSKI, Warszawa-Legionowo 1999, s. 61–80
- ²⁵ Zob.: Informacja na ten temat w serwisie internetowym Forum WSiSW: <http://www.wsisw.natolin.edu.pl/wsisw/WSISW.NSF/viewDOC/AGRK-6N7FAA>
- ²⁶ Europejska Sieć Sądownicza w sprawach karnych została uruchomiona 25 września 1998 r. Celem Sieci jest ułatwianie nawiązania – poprzez regularne spotkania przedstawicieli państw członkowskich – współpracy sądowej, zwłaszcza w odniesieniu do poważnych form przestępczości, takich jak międzynarodowa przestępczość zorganizowana, przemyt narkotyków i terroryzm. Ma to być osiągnięte przez dostarczanie praktycznych i prawnych informacji, wzajemną pomoc prawną, poprawę koordynowania współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i pośredniczenie pomiędzy stosownymi organami aparatu sądowego państw członkowskich.
- ²⁷ Eurojust rozpoczął formalną działalność 28 lutego 2002 r. Tworzą go przedstawiciele państw członkowskich UE: funkcjonariusze policji, sędziowie lub prokuratorzy. Cele Eurojustu obejmują: stymulowanie i polepszanie koordynacji pomiędzy odpowiednimi władzami państw członkowskich w dziedzinie postępowania śledczego i karnego, ułatwianie wzajemnej pomocy prawnej oraz realizacji wniosków ekstradycyjnych; wspieranie w jakikolwiek inny sposób działań śledczych i karnych państw członkowskich w celu poprawy ich skuteczności.
- ²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, dostępny na stronie internetowej TK: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otkpdf/2005/P_01_05.pdf
- ²⁹ Zob.: A. GRZELAK, *Europejski nakaz aresztowania – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, listopad 2005, s. 24–33; J. BARCZ, *Europejski nakaz aresztowania – konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, październik 2005, s. 11–22; A. GÓRSKI, A. SAKOWICZ, *Bariery prawne integracji europejskiej w sprawach karnych*, „Materiały Robocze Forum”, nr 3/05, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005, roz. III (tam obszerna literatura przedmiotu).

- ³⁰ Aktualnie deklaracje o uznaniu jurysdykcji ETS zgodnie z artykułem 35 TUE złożyło 14 państw członkowskich – Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy, Belgia, Holandia, Luksemburg, Austria, Szwecja, Finlandia, Grecja, Portugalia, Czechy, Węgry. W Polsce rządowy projekt oświadczenia o uznaniu jurysdykcji ETS wpłynął do łaski marszałkowskiej w dniu 31 stycznia 2005 r. Zob.: druk sejmowy nr 3722.
- ³¹ Chociażby orzeczenia w takich sprawach jak: Pupino (C-105/03), Berlusconi i inni (C-387/02, C-391/02, C-403/02), Gözütok i Brügge (C-187/01 i C-385/01), Miraglia (C-469/03), van Esbroek (C-436/04).
- ³² Sygnatariuszami porozumienia podpisanego w maju 2005 r. w niemieckim miasteczku Prüm byli ministrowie Belgii, Holandii, Luksemburga, Francji, Niemiec oraz Austrii i Hiszpanii. Pierwsza piątka to pierwotni sygnatariusze układu z Schengen. Układ z Prüm dotyczy pogłębienia współpracy transgranicznej, zwłaszcza w dziedzinie walki z terroryzmem, przestępczością transgraniczną i nielegalną imigracją. Przewiduje ponadto wzajemny dostęp do krajowych baz oraz wymianę danych dotyczących kodów DNA, odcisków palców, danych personalnych osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną lub zakłócenie przebiegu imprez masowych, zwłaszcza zawodów sportowych i posiedzeń Rady Europejskiej, a także organizowanie wspólnych lotów deportacyjnych oraz wykorzystywanie uzbrojonych funkcjonariuszy ochrony na pokładach samolotów cywilnych. Zob.: Rada UE publikuje tekst układu z Prüm, <http://www.wsisw.natolin.edu.pl/wsisw/wsisw.nsf/viewDOC/AGRK-6ERGWB>
- ³³ Chodzi o komunikat Komisji: *A Citizens' Agenda. Delivering Results for Europe*, COM(2006) 211 z 10.05.2006 r.; podobne propozycje w dokumencie rządu francuskiego: *Contribution française sur les améliorations institutionnelles*, 25.04.2006.