

TRZECI FILAR UNII EUROPEJSKIEJ W OKRESIE PRZEWODNICTWA NIEMIEC

Kierunki działań podejmowanych w okresie prezydencji niemieckiej (1 stycznia – 30 czerwca 1999) w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały wyznaczone postanowieniami Traktatu Amsterdamskiego, podpisanego w dniu 2 października 1997 r.¹, a także koncepcjami i priorytetami nakreślonymi w komunikacie Komisji z dnia 14 lipca 1998 r.² oraz w programie działania Rady i Komisji z dnia 3 grudnia 1998 r.³ Dwa ostatnie dokumenty odzwierciedlają charakter zapoczątkowanej Traktatem Amsterdamskim reformy i uwzględniają związane z nią wyzwania, którym państwa członkowskie Unii Europejskiej muszą sprostać w nadchodzących latach.

POSTANOWIENIA TRAKTATU AMSTERDAMSKIEGO ORAZ PROGRAM DZIAŁAŃ RADY I KOMISJI Z DNIA 3 GRUDNIA 1998 ROKU

Współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, stanowiącą na mocy Traktatu z Maastricht trzeci filar Unii Europejskiej, poddano licznym zmianom w wyniku ustaleń przyjętych w ramach Konferencji Międzypaństwowej 1996-1997 i znajdujących swój ostateczny wyraz w Traktacie Amsterdamskim, który wszedł w życie 1 maja 1999 r. Pierwsza grupa rozpatrywanych zagadnień, opatrzona hasłem *Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość*, została podzielona na dwie części: *Prawa podstawowe i niedyskryminacja* oraz *Stopniowe ustanawianie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*.

W sferze praw fundamentalnych znowelizowano przede wszystkim art. F (art. 6)⁴ Traktatu o Unii Europejskiej, dodając do niego ust. 1: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności; zasady te są wspólne wszystkim państwom członkowskim”. Do preambuły tego traktatu dodano sformułowanie potwierdzające przywiązanie państw członkowskich do podstawowych praw socjalnych, określonych w Europejskiej Karcie Socjalnej, podpisanej w Turynie w dniu 18 października 1961 r., i we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r. Przepis art. O (art. 49) uzupełniono stwierdzeniem, że

¹ *Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte*. „Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung” 1997, nr 94, s. 1089 i n.

² Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts”, KOM (1998) 459 endg.

³ Aktionsplan des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998 zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Amtsblatt C19 z dnia 23 I 1999.

⁴ W nawiasach podana jest numeracja artykułów przyjęta w skonsolidowanych wersjach Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Podstawą dokonanej konsolidacji przepisów traktatowych jest art. 12 Traktatu Amsterdamskiego.

o status członka Unii może ubiegać się każde państwo europejskie, które przestrzega zasad wymienionych w art. F ust. 1. Ponadto wprowadzone zostały nowe artykuły: do Traktatu o Unii Europejskiej art. F.1 (art. 7) oraz do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej art. 236 (art. 309). Dotyczą one działań, jakie będą podejmowane w przypadku naruszenia przez państwa członkowskie zasad, na których opiera się Unia. Nowe unormowania przewidują także możliwości podejmowania przez Wspólnotę kroków mających na celu zwalczanie dyskryminacji z powodu płci, rasy lub pochodzenia etnicznego, religii lub światopoglądu, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej – art. 6a (art. 13) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami art. 213b (art. 286), od dnia 1 stycznia 1999 r. instytucje wspólnotowe mają obowiązek przestrzegania przepisów służących ochronie podmiotów indywidualnych w zakresie opracowywania danych osobowych i ich swobodnego przepływu⁵.

Planowane stopniowe tworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wiąże się z licznymi zmianami we wspólnotowym porządku prawnym. Znowelizowano art. B (art. 2) Traktatu o Unii Europejskiej, zaliczając do celów Unii utrzymywanie i rozwijanie jej jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której swobodny przepływ osób zapewniony jest w powiązaniu z właściwymi środkami odnoszącymi się do kontroli na granicach zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości. W Traktacie o Wspólnocie Europejskiej pojawiły się liczne postanowienia Traktatu z Maastricht, regulujące współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Oznacza to przeniesienie wybranych elementów owej współpracy na poziom ponadnarodowy. Na mocy przepisów nowego tytułu IIIa (tytułu IV), problemy wizowe, azylowe, imigracyjne oraz inne polityki dotyczące swobodnego przepływu osób zostały włączone w ramy prawnoinstytucjonalne Wspólnoty Europejskiej. Trzeci filar Unii ograniczono zaś wyłącznie do policyjnej i sądowej współpracy w sprawach karnych, prowadzonej – tak jak dotychczas – na płaszczyźnie międzyrządowej.

Podstawowym celem reform zainicjowanych na Konferencji Międzyrządowej jest ustanowienie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez stworzenie w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego warunków zapewniających swobodny przepływ osób na terytorium całej Unii Europejskiej, czemu mają towarzyszyć odpowiednie środki dotyczące kontroli na granicach zewnętrznych, azylu i imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości. Budowa tego obszaru wymaga także innych przedsięwzięć w zakresie prawa azylu, imigracji i ochrony obywateli państw trzecich, współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz popierania i wzmacniania współpracy administracyjnej. W okresie pięciu lat od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego Rada ma obowiązek uchwalić – zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 73 o (art. 67) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej – środki pozwalające wyeliminować kontrolę zarówno obywateli Unii, jak i obywateli państw trzecich przy przekraczaniu przez nich granic wewnętrznych, standardy i procedury prowadzenia kontroli osób stosowane przez państwa członkowskie na granicach zewnętrznych Unii, zasady wydawania wiz przez państwa członkowskie oraz warunki korzystania

⁵ Zob. szerzej S. Parzymies, *Traktat Amsterdamski o Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 11 i n.; K. Popowicz, *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*. Warszawa 1998, s. 48 i n.

przez obywateli państw trzecich ze swobody podróżowania w obrębie terytorium państw członkowskich w okresie nie przekraczającym trzech miesięcy. Ponadto także pięcioletni termin wyznaczono Radzie na uregulowanie problemów dotyczących azylu, uchodźców i osób wysiedlonych, polityki imigracyjnej oraz warunków i praw, na podstawie których obywatele państw trzecich legalnie przebywający w jednym państwie członkowskim mogą również przebywać w innym państwie członkowskim. Zgodnie z dalszymi postanowieniami, środki dotyczące współpracy sądowej w sprawach cywilnych i wywołujące skutki przekraczające granice jednego państwa, o ile są one konieczne dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, Rada przyjmuje na podstawie art. 73o (art. 67). Środki te mają obejmować: 1) ulepszenie i upraszczanie systemu doręczania przez granice dokumentów sądowych i pozasądowych, współpracy w zakresie gromadzenia dowodów oraz uznawania i wykonywania sądowych i pozasądowych rozstrzygnięć w sprawach cywilnych i handlowych; 2) wspieranie zgodności obowiązujących w państwach członkowskich norm kolizyjnych i przepisów zapobiegających konfliktom kompetencyjnym; 3) eliminowanie przeszkód we właściwym prowadzeniu postępowań cywilnych, w razie konieczności poprzez wspieranie zgodności obowiązujących w państwach członkowskich przepisów proceduralnych prawa cywilnego. Ponadto Rada podejmuje kroki umożliwiające współpracę pomiędzy odpowiednimi urzędami państw członkowskich w dziedzinach objętych postanowieniami tytułu IIIa (tytułu IV) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, a także pomiędzy tymi urzędami a Komisją.

Ustanowienie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga podejmowania przez państwa członkowskie wspólnych działań w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz prowadzenia walki z rasizmem i ksenofobią. Zagadnienia te normuje tytuł VI Traktatu o Unii Europejskiej. W ramach jej trzeciego filaru będą zatem prowadzone akcje służące zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i nie zorganizowanej, w szczególności terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami i bronią oraz korupcji i oszustw. Wspólne działania w dziedzinie kooperacji policyjnej mają obejmować współpracę operacyjną właściwych organów, włączając w to policję, służby celne i inne wyspecjalizowane organy dochodzeniowe państw członkowskich, w zakresie prewencji oraz wykrywania naruszeń prawa karnego i prowadzenia śledztw w tych sprawach, zbieranie, gromadzenie, opracowywanie, analizowanie i wymianę informacji, współpracę i wspólne inicjatywy w zakresie szkolenia, wymiany funkcjonariuszy łącznikowych, delegacji, wykorzystywania wyposażenia i badań kryminalistycznych, a także wspólną ocenę przydatności poszczególnych technik śledczych dla wykrywania groźnych form przestępczości zorganizowanej. Współpraca policyjna pomiędzy państwami członkowskimi jest prowadzona zarówno bezpośrednio, jak i z włączeniem Europejskiego Biura Policji (Europolu). Wspólne działania w sferze sądownictwa obejmują natomiast ułatwianie i przyspieszanie współpracy pomiędzy właściwymi ministerstwami i organami sądowymi lub odpowiednimi organami państw członkowskich w zakresie postępowań sądowych i wykonywania orzeczeń, ułatwianie ekstradycji między państwami członkowskimi, zapewnianie w stopniu koniecznym dla usprawnienia kooperacji zgodności przepisów obowiązujących w państwach członkowskich, zapobieganie konfliktom kompetencyjnym między państwami członkowskimi oraz stopniowe podejmowanie kroków służących określeniu

minimalnych przepisów w zakresie charakterystyki okoliczności popełniania czynów karalnych i kar odnoszących się do przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami⁶.

Problemów związanych z ustanawianiem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dotyczą również przyjęte w Amsterdamie protokoły do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Pierwszy z nich zezwala Irlandii i Wielkiej Brytanii na zachowanie odrębnych uzgodnień w zakresie kontroli granicznych⁷. Dwa inne protokoły umożliwiają utrzymanie specjalnych uregulowań w dziedzinach objętych tytułem IIIa (tytułem IV) w odniesieniu do Wielkiej Brytanii i Irlandii oraz Danii⁸. Kolejny protokół wprowadza postanowienia dwu konwencji z Schengen i związanych z nimi regulacji do traktatów założycielskich Unii Europejskiej⁹. Ostatni z interesujących nas tu protokołów dotyczy wniosków azylowych przesyłanych sobie wzajemnie przez państwa członkowskie¹⁰.

Komisja w swoim komunikacie z 14 lipca 1998 r. wyjaśniła pojęcia związane z obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przedstawiając także podstawowe kierunki aktywności państw członkowskich. Koncepcje Komisji zostały rozwinięte w programie działania Rady i Komisji, przyjętym w dniu 3 grudnia 1998 r. i przedłożonym kilka dni później na posiedzeniu Rady Europejskiej w Wiedniu (11 i 12 grudnia 1998). W programie tym ustalono priorytety na najbliższe pięć lat oraz terminarz przyjmowania środków służących urzeczywistnieniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Rada i Komisja podkreśliły w swoim dokumencie, że wolność w znaczeniu swobodnego przepływu osób wewnątrz Unii Europejskiej pozostaje zasadniczym celem traktatowym, a dorobek Schengen wskazał drogę dalszego postępowania w tym zakresie. Traktat Amsterdamski łączy jednakże z pojęciem „wolność” również inne znaczenie, wykraczające poza swobodę pokonywania granic wewnętrznych. Pojęcie to mieści bowiem w sobie możliwości korzystania z ochrony prawnej oraz pewność, że władze (na płaszczyźnie państwowej, unijnej oraz

⁶ Szerzej na temat zmian przepisów traktatowych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a zwłaszcza procedur, instrumentów prawnych i jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, zob. J. Menkes, *Od współpracy policyjnej do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”*. „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 74 i n.; A. Wyrozumska, *Traktat amsterdamski a problemy implementacji prawa europejskiego*. W: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*. Pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 59 i n.; K. Popowicz, *op. cit.*, s. 51 i n.

⁷ *Protokoll über die Anwendung bestimmter Aspekte des Artikels 7a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf das Vereinigte Königreich und auf Irland*. „Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung” 1997, nr 94, s. 1131.

⁸ *Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands i Protokoll über die Position Dänemarks*. „Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung” 1997, nr 94, s. 1131 i n.

⁹ *Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union*. „Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung” 1997, nr 94, s. 1129 i n.

¹⁰ *Protokoll über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union*. „Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung” 1997, nr 94, s. 1133 i n.; szerzej na temat postanowień protokołów zob. *Wstęp*. W: *Dokumenty europejskie. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu amsterdamskiego*. T. III. Oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999, s. 26 i n.

międzynarodowej) uczynią wszystko, by powstrzymać każdego, kto tej wolności nie uznaje lub jej nadużywa. Tak pojmowana wolność musi być uzupełniona całym zestawem praw zasadniczych, włączając w to przewidzianą w art. art. 6 i 6a (art. art. 12 i 13) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej oraz w art. F (art. 6) Traktatu z Maastricht ochronę przed jakąkolwiek formą dyskryminacji. Kolejną podstawową wolnością, która w nowoczesnym i szybko rozwijającym się społeczeństwie informacyjnym zasługuje na szczególną uwagę, jest ochrona sfery prywatnej, a zwłaszcza ochrona danych osobowych.

Przy omawianiu przyszłych priorytetów również polityka imigracyjna i azylowa muszą być rozpatrywane na różnych płaszczyznach. Dla dalszej pracy w tych dziedzinach istotny jest nałożony przez nowy traktat obowiązek przyjęcia w ciągu pięciu lat środków z zakresu zarówno prawa materialnego, jak i proceduralnego. Pierwszeństwo należy przyznać z jednej strony zwalczaniu nielegalnej imigracji, z drugiej zaś strony – zapewnieniu możliwości integracji i praw obywatelom państw trzecich, którzy legalnie osiedlili się na terytorium państw członkowskich Unii, a także zagwarantowaniu ochrony tym, którzy jej potrzebują, nawet jeśli nie spełniają wszystkich kryteriów konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r., regulującej status uchodźców.

Korzyści z ustanowienia obszaru wolności ludzie w pełni odczują jedynie wówczas, gdy ich otoczenie będzie bezpieczne. Tym stwierdzeniem rozpoczyna się część omawianego dokumentu poświęcona definicji obszaru bezpieczeństwa. Traktat Amsterdamski stwarza tu ramy instytucjonalne, w których państwa członkowskie w nierozdzielnie związanych ze sobą obszarach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych mogą przedsięwziąć wspólne kroki i nie tylko swoim obywatelom oferować więcej bezpieczeństwa, lecz także bronić interesów całej Unii, łącznie z jej interesami finansowymi. Wyznaczonym celem jest prewencja i zwalczanie zorganizowanej przestępczości na odpowiednim dla każdego wypadku poziomie.

Rada i Komisja potwierdziły, że reakcją Unii na wyzwania związane z przestępczością zorganizowaną jest zaakceptowany przez Radę Europejską w Amsterdamie plan działania, który przewiduje na każdym kolejnym etapie, od zapobiegania do ścigania i karania, podejmowanie określonych środków w ramach zintegrowanej akcji. Jak stwierdziła Rada Europejska na posiedzeniu w Cardiff (15 i 16 czerwca 1998), osiągnięto już znaczne sukcesy, jednakże również po pełnym zrealizowaniu tego planu należy wykorzystać zawarte w Traktacie Amsterdamskim możliwości dalszych posunięć. Ze szczególną uwagą należy spojrzeć na politykę walki z narkomanią. Ta ostatnia niesie bowiem z sobą różnorodne zagrożenia dla bezpieczeństwa społeczeństwa i jednostki, a także często pozostaje w związku ze zorganizowaną przestępczością. Na tym polu Unia rozwinęła własną koncepcję, która polega na wspieraniu globalnej polityki opartej na wspólnej odpowiedzialności krajów – producentów i krajów – konsumentów. W tych szerokich ramach należy połączyć siły różnorodnych organów ścigania w walce przeciwko handlarzom narkotyków i stojącym za nimi związkom przestępczym. Przygotowany przez Komisję i Unię plan działania w zakresie walki z narkomanią w latach 2000-2004¹¹ powinien być tak ukształtowany i wcielany w życie, by wykorzystać instrumenty oferowane przez nowy traktat.

¹¹ Zob. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000-2004) – KOM (1999) 239 endg.

Zasadniczą rolę odgrywa tu Europol, który ma przejąć koordynowanie i wspieranie działań operacyjnych państw członkowskich. Należy przy tym uwzględnić dorobek Europejskiej Jednostki Policji ds. Zwalczania Przystępczości Narkotkowej (*Europol – Drogeneinheit*)¹², która jako poprzedniczka Europejskiego Biura Policji zebrała już doświadczenia w takich dziedzinach, jak wymiana informacji, pomoc techniczna i operacyjna, analiza zagrożeń i opracowywanie raportów.

Rozpatrując zagadnienia objęte nazwą „obszar sprawiedliwości” Rada i Komisja uznały, iż nowa dynamika i nowe instrumenty Traktatu Amsterdamskiego stwarzają okazję, by postawić pytanie o cele budowy takiego obszaru. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, że z przyczyn głęboko zakorzenionych w historii i tradycji systemy prawne państw członkowskich wykazują duże różnice. Celem wszelkich działań jest zatem wykreowanie wspólnego wszystkim obywatelom Unii wyobrażenia, czym jest sprawiedliwość. W przekonaniu instytucji wspólnotowych, ułatwia ona codzienne życie ludzi i gwarantuje, że wszyscy, którzy zagrażają wolności i bezpieczeństwu jednostki i społeczeństwa, zostaną pociągnięci do odpowiedzialności. Taki stan wymaga zaś dostępu do wymiaru sprawiedliwości i nieograniczonej współpracy sądowej między państwami członkowskimi. Traktat Amsterdamski oferuje teoretyczne i instytucjonalne podstawy, umożliwiające realizację tych wartości na terytorium całej Unii. Dla ustanowienia obszaru sprawiedliwości decydujące znaczenie ma szybkie ratyfikowanie i wprowadzenie w życie umów regulujących zagadnienia z zakresu zarówno prawa cywilnego, jak i karnego.

Intensyfikacja współpracy sądowej w sprawach cywilnych, której dochodzenie do skutku uznawane bywa często za zbyt wolne, wyznacza rozstrzygający etap ustanawiania europejskiego obszaru prawnego, mającego przynieść obywatelom Unii wymiarne korzyści. Przykładowymi celami, do których należy dążyć, są bezpieczeństwo prawne i równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości, co oznacza wolne od problemów ustalanie właściwego sądu i stosowanego prawa, sprawne i sprawiedliwe postępowania oraz skuteczną egzekucję orzeczeń. Daje się zauważyć także wyraźna potrzeba udoskonalenia i przyspieszenia współpracy sądowej w sprawach karnych, i to zarówno między państwami członkowskimi, jak i w stosunkach z krajami trzecimi. Kooperacja instytucjonalna w sprawach karnych będzie napotykać własne granice w obliczu takich zjawisk, jak przestępczość zorganizowana dopóty, dopóki nie wprowadzi się ułatwień proceduralnych i dopóki nie zostaną dostosowane konkretne przepisy prawne. To zaś oznacza przede wszystkim, że na terytorium całej Unii powinna być realizowana przynajmniej podobne efekty koncepcja postępowania w odniesieniu do zachowań kryminalnych. Terroryzm, korupcja, handel ludźmi, zorganizowana przestępczość powinny być ścigane na podstawie wspólnych przepisów minimalnych o znamionach czynów karalnych z równą surowością we wszystkich państwach członkowskich Unii. Gdy groźne przestępstwa będą spotykać się z porównywalnym traktowaniem i gwarancje proceduralne wewnątrz Unii staną się podobne, odpowiedzi będzie wymagać pytanie, jak lepiej koordynować ściganie, godząc lepszą efektywność i przestrzeganie praw indywidualnych. To dotyczy zwłaszcza obszarów, w których Unia rozwinęła już wspólną politykę, jak również obszarów z problemami wykraczającymi poza granice poszczególnych państw, np. przestępczości w sferze środowiska naturalnego i wysoko rozwiniętych technologii,

¹² W dokumentach i w literaturze przedmiotu najczęściej używana jest nazwa przyjęta w języku angielskim: *European Drugs Unit – EDU*.

korupcji i oszustw, prania brudnych pieniędzy. Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim, należy rozbudować kompetencje Europolu oraz zbadać miejsce i rolę organów sądowych w stosunkach z tą instytucją unijną.

Dla budowy obszaru prawa duże znaczenie mają przepisy proceduralne, które powinny oferować zbliżone w znacznym stopniu gwarancje, pozwalające zapobiec odmiennemu traktowaniu w zależności od jurysdykcji. Ten wymóg odpowiednich i porównywalnych gwarancji proceduralnych jest już w istocie spełniony dzięki zawartym w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności klauzulom bezpieczeństwa i ich dynamicznej wykładni dokonywanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, zwłaszcza w związku z prawami dotyczącymi obrony w sprawach karnych. Nadal istnieje jednak potrzeba uzupełnienia tych fundamentalnych zasad przez normy i reguły postępowania w dziedzinach o znaczeniu wykraczającym poza granice jednego państwa i objętych wspólnym interesem, które to normy i reguły byłyby stosowane także w odniesieniu do określonych aspektów wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach karnych, np. konfiskaty oraz do określonych aspektów resocjalizacji przestępców i opieki nad ofiarami przestępstw.

Kolejnym problemem są spory prawne dotyczące sytuacji z elementem międzynarodowym. Trudności, z którymi obywatele Unii borykają się jako uczestnicy cywilnych i karnych postępowań sądowych, należy tak dalece jak to możliwe złagodzić, co oznacza np. uproszczenie procedury przekazywania akt i informacji, posługiwanie się wielojęzycznymi formularzami, tworzenie mechanizmów i punktów wspierania i doradztwa w stosunkach prawnych z elementem obcym oraz ewentualną pomoc w uiszczaniu kosztów procesu.

W swoim programie działań Rada i Komisja wspomniały również o rozszerzeniu Unii Europejskiej, choć wypada uznać, iż uczyniły to w sposób niezwykle lakoniczny, zważywszy, że problematyce tej poświęcono jedynie cztery zdania w kilkustronicowej pierwszej części dokumentu. Instytucje wspólnotowe uznały zatem, że sfera wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wykazuje ścisły związek z procesem rozszerzenia, zwłaszcza zaś ze strategią zbliżania kandydatów do państw członkowskich. Jak czytamy dalej, państwa ubiegające się o przyjęcie do Unii wiedzą, iż ta grupa zagadnień ma szczególne znaczenie dla ich dążenia do członkostwa. Dorobek w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych różni się jednakże od innych polityk unijnych i wymaga dalszych wysiłków, będzie więc nieustannie wzbogacany w okresie poprzedzającym akcesję nowych państw. Dlatego też przyjęcie planu działań niesie z sobą dodatkową korzyść w postaci jasnego i wszechstronnego wyjaśnienia państwom kandydującym priorytetów Unii w omawianych dziedzinach.

Wprowadzone Traktatem Amsterdamskim modyfikacje wzmocnią rolę Unii jako aktora i partnera na arenie międzynarodowej, zarówno w bilateralnych, jak i multilateralnych gremiach. Można zatem założyć, że ów zewnętrzny aspekt środków podejmowanych przez Unię na fundamencie dialogu, który w ramach współpracy w zakresie sądownictwa i spraw wewnętrznych prowadzi ona już z rosnącą liczbą państw trzecich oraz organizacji i urzędów międzynarodowych (np. z Interpolem, *UNHCR*, Radą Europy, G-8, i *OECD*), zyskuje nowy i niosący z sobą ogromne wyzwania wymiar. Oferowane przez Traktat Amsterdamski nowe instrumenty muszą być w pełni wykorzystywane. Zwłaszcza uwspólnotowienie kwestii związanych z azylem, imigracją i współpracą sądową w sprawach cywilnych umożliwia Wspólnocie – o ile dopuszcza to orzecznictwo Trybunału Spra-

wiedliwości oraz kompetencja Wspólnoty w stosunkach zewnętrznych – wywieranie w tych dziedzinach znaczącego wpływu na arenie międzynarodowej. W odniesieniu do obszarów objętych tytułem VI Traktatu o Unii Europejskiej także można przewidywać, że zostaną zawarte umowy międzynarodowe dotyczące tych obszarów, a Urząd Przewodniczącego, wspierany przez Sekretarza Generalnego Rady i przy pełnym uczestnictwie Komisji, będzie reprezentował Unię na tym polu.

Na uwagę zasługuje ponadto fragment dokumentu poświęcony reformie struktury instytucjonalnej w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W opinii Rady i Komisji, jednoznacznie można stwierdzić, iż nie było zamiarem twórców Traktatu Amsterdamskiego dzielenie prac dotyczących różnych komponentów obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości pomiędzy struktury Wspólnoty z jednej strony a Unii Europejskiej z drugiej strony, ponieważ odpowiedzialność za dążenie do osiągnięcia konkretnego celu w obu przypadkach – niezależnie od tego, czy właściwy jest pierwszy czy trzeci filar – ciąży na Radzie składającej się z ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Należy zatem jeszcze przed wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego podjąć stosowne uzgodnienia, które nie naruszą postanowień traktatu i jednocześnie ułatwią pełnienie przez Komitet Stałych Przedstawicieli roli koordynacyjnej. Ważne będzie także zawarcie odpowiedniego porozumienia odnośnie do Systemu Informacyjnego Schengen (*Schengener Informationsssystem – SIS*) w celu zapewnienia płynnego przejścia bez szkody dla efektywności systemu. W dłuższym okresie możliwe byłoby także przedyskutowanie perspektywy rozwoju *SIS II* w połączeniu z rozszerzeniem systemu. W czasie przyjmowania planu działania Komitet Koordynacyjny (tzw. Komitet K.4) pracował już na podstawie art. K.4 ust. 1 Traktatu z Maastricht¹³ nad koniecznymi uzgodnieniami strukturalnymi. W związku z tym w komitetach złożonych z wysokich urzędników rozważano również potrzebę daleko idącej koordynacji w zakresie polityki imigracyjnej i azylowej oraz prawa cywilnego.

¹³ Instytucje wspólnotowe odwołują się w tym przypadku do numeracji artykułów Traktatu o Unii Europejskiej sprzed reformy z Amsterdamu, choć wcześniej w dokumencie występują już nowe numery. Stosowanie w odniesieniu do Komitetu Koordynacyjnego dawnej nazwy wynika z utrwalonej tradycji, której wyeliminowanie będzie zapewne wymagało kilku lat. Równoczesne stosowanie w jednym dokumencie numeracji dawnej i nowej należy wszakże ocenić krytycznie, gdyż dowodzi ono braku konsekwencji i może wywoływać nieporozumienia interpretacyjne, wymaga ponadto znajomości dwóch wersji Traktatu z Maastricht: wersji przyjętej w 1992 r. i wersji skonsolidowanej z 1997 r., a przecież celem reformy było opracowanie spójnej numeracji i zapewnienie łatwości powoływania się na konkretne postanowienia traktatowe. Trudności mogą wynikać także z faktu, iż Traktat Amsterdamski wprowadził przepisy i nadał im nowe numery jeszcze przed zmianą spowodowaną procesem konsolidacji. Dlatego też dawny art. K.4 początkowo został zapisany jako art. K.8, po konsolidacji zaś opatrzone go numerem 36. Skutki owych zmian przewidzieli C. H. Church, D. Phinnemore: „Na ołtarzu zapewnienia spójnej numeracji oraz łatwości powoływania się na konkretne postanowienia, poświęcono ugruntowywaną przez wiele lat znajomość oznaczeń przepisów traktatowych utrwaloną w całej dostępnej literaturze przedmiotu. Wszyscy urzędnicy, praktycy, prawnicy, studenci i naukowcy będą musieli się nauczyć nowej numeracji”. I dalej: „[...] w wyniku konsolidacji niektóre komitety prawdopodobnie będą musiały zmienić swoją nazwę: np. czy Komitet Koordynacyjny K.4 zostanie nazwany Komitetem artykułu 36?” (C. H. Church, D. Phinnemore, „Znikający” Traktat Amsterdamski. „Studia Europejskie” 1998, nr 2, s. 42 i n.)

Rada i Komisja ustaliły, że reforma struktur instytucjonalnych powinna opierać się na następujących zasadach: racjonalizacji i uproszczeniu (odpowiednia liczba grup roboczych, uwzględniająca określone w traktacie cele, zapobieganie dwukrotnemu podejmowaniu tych samych prac), specjalizacji i odpowiedzialności (grupy robocze ekspertów, którym w ich własnych krajach przyznano dostateczny zakres kompetencji, właściwe usytuowanie struktur operacyjnych – Europolu, Europejskiej Sieci Sądowej¹⁴), ciągłości (stałe grupy robocze, które odpowiadają za realizację celów traktatowych, mechanizm monitorowania środków wykonawczych do wszystkich przyjętych aktów prawnych), przejrzystości (wyraźne umocowanie i jasne relacje między grupami roboczymi) oraz elastyczności (możliwość szybkiego dostosowywania struktur do rozwiązywania problemów, które wymagają pilnych działań nadzwyczajnych). Wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego i związane z tym przemieszczenie określonych polityk z trzeciego filaru do pierwszego oraz wprowadzenie nowych form aktów prawnych i procedur w trzecim filarze skłaniają do poddania pod dyskusję wielu kwestii prawnych, np. przejścia do sfery kompetencji Wspólnoty odpowiednich umów międzynarodowych, które w chwili uzyskania przez traktat mocy obowiązującej były podpisane, lecz jeszcze nie zostały ratyfikowane.

Plan działania Rady i Komisji ujmuje priorytety, których realizację rozpoczyna wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego, w dwie grupy: akcje i środki uchwalone i wykonane w ciągu dwóch lat od dnia nabrania przez traktat mocy prawnej oraz działania i środki w ciągu pięciu lat od tej daty przyjęte i wprowadzone w życie albo przynajmniej znajdujące się w stadium pierwszych prac nad nimi. Instytucje wspólnotowe uznały jednakże, iż uchwalenie planu działania powinno pociągnąć za sobą niezwłoczne podjęcie prac nad wieloma szczególnie nagłymi zagadnieniami z pierwszej grupy priorytetów, tak by prace te w miarę możliwości zakończyć już w dniu wejścia w życie traktatu. Nałożono tym samym dodatkowe obowiązki na Niemców obejmujących przewodnictwo w Unii w dniu 1 stycznia 1999 r.

Do środków, które powinny być podjęte w okresie dwóch lat od dnia nabrania przez Traktat Amsterdamski mocy prawnej, Rada i Komisja zaliczyły:

a) w odniesieniu do azylu, imigracji, przekraczania granic zewnętrznych i swobody poruszania się:

- dokonanie oceny krajów pochodzenia ze względu na konieczność wypracowania całościowych, odpowiadających specyficze poszczególnych państw założeń;
- zbadanie kryteriów i przesłanek sprawniejszego wprowadzenia w życie konwencji dublińskiej¹⁵ oraz ewentualnej zmiany podstaw prawnych systemu amsterdamskiego (art. 63 ust. 1 pkt a TWE)¹⁶;

¹⁴ Europäisches Justitielles Netz (European Judicial Network).

¹⁵ Konwencja ta (podpisana w dniu 15 czerwca 1990 r.) służy ustaleniu państwa odpowiedzialnego za badanie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich; weszła w życie w dniu 1 września 1997 r. (Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags. Amtsblatt C254 z dnia 19 VIII 1997).

¹⁶ W tym miejscu podana jest wyłącznie numeracja przyjęta w wersjach skonsolidowanych traktatów.

- wykonanie konwencji o utworzeniu centralnej bazy danych z odciskami palców osób ubiegających się o azyl (*European Automated Fingerprint Recognition System – Eurodac*)¹⁷;
 - przyjęcie norm minimalnych w zakresie stosowanych w państwach członkowskich procedur przyznawania lub odmawiania statusu uchodźcy (art. 63 ust. 1 pkt d TWE), m.in. w celu skrócenia długości postępowań w tych sprawach;
 - ograniczenie możliwości ponownego składania wniosku o azyl w innym państwie członkowskim;
 - określenie norm minimalnych w odniesieniu do przyjmowania ubiegających się o azyl, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji dzieci (art. 63 ust. 1 pkt b TWE);
 - przeprowadzenie badań dla ustalenia korzyści stworzenia jednolitej europejskiej procedury azylowej;
 - uregulowanie pozycji prawnej legalnych imigrantów;
 - opracowanie koncepcji spójnej polityki Unii w zakresie readmisji;
 - zwalczanie nielegalnej imigracji (art. 63 ust. 3 pkt b TWE), m.in. za pomocą kampanii informacyjnych w krajach tranzytowych i krajach pochodzenia;
 - określenie procedury i warunków wydawania wiz przez państwa członkowskie oraz listy państw, których obywatele muszą przedstawić w portach lotniczych wizę tranzytową;
 - przyjęcie przepisów dotyczących ujednoczonej wizy (art. 62 ust. 2 pkt b ppkt iv);
 - opracowanie rozporządzenia o: (1) państwach, których obywatele nie mają obowiązku posiadania wizy w państwach członkowskich Unii, (2) państwach, których obywatele muszą posiadać (art. 62 ust. 2 pkt b ppkt i TWE);
 - dalsze harmonizowanie przepisów państw członkowskich o odpowiedzialności przedsiębiorstw transportowych;
 - uchwalenie norm minimalnych o tymczasowej ochronie przybywających z państw trzecich osób wypędzonych, które nie mogą wrócić do swego kraju pochodzenia.
 - wspieranie równomiernego rozłożenia na państwa członkowskie ciężarów związanych z przyjęciem osób wypędzonych;
- b) w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych:

¹⁷ Państwa-strony konwencji dublińskiej uznały, że nie można wykonać jej postanowień, odwołując się jedynie do dowodów osobistych i paszportów jako środków identyfikacyjnych, ponieważ dokumenty te są często niszczone. Dlatego też w grudniu 1991 r. w Hadze ministrowie odpowiedzialni za sprawy imigracji podjęli decyzję o opracowaniu studium o możliwościach wprowadzenia, obejmującego całą Wspólnotę, systemu gromadzenia odcisków palców osób ubiegających się o azyl. Od tego czasu dyskutowano nad rozwinięciem systemu komputerowego, służącego porównywaniu odcisków palców, który ułatwiłby stosowanie przepisów określających państwo odpowiedzialne za badanie wniosku o azyl. W marcu 1996 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie umowy ustanawiającej taki system identyfikacyjny (*Eurodac*). W grudniu 1998 r. i w marcu 1999 r. Rada Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych uzgodniła „zamrożenie”, opracowywanego w ramach tytułu VI TUE, projektu umowy oraz projektu związanego z nią protokołu do dnia wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego. Od tej daty bowiem przedmiot obu projektów mieści się w granicach zakreślonych art. 63 ust. 1 pkt a TWE. Zgodnie z żądaniem Rady, Komisja przedstawiła zatem w dniu 26 maja 1999 r. projekt rozporządzenia w tej sprawie [Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten anderen Ausländern, KOM (1999) 260 endg.].

- ukończenie prac nad rewizją umów z Brukseli¹⁸ i Lugano¹⁹;
 - opracowanie aktu prawnego dotyczącego prawa stosowanego do pozaumownych stosunków zobowiązaniowych (Rzym II);
 - zainicjowanie w razie potrzeby rewizji wybranych postanowień układu o prawie stosowanym do stosunków zobowiązaniowych wynikających z umów, ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych postanowień o normach kolizyjnych w innych układach Wspólnoty (Rzym I)²⁰;
 - zbadanie, czy koncepcja ustanowienia dla spraw karnych Europejskiej Sieci Sądowej może odnosić się także do spraw cywilnych;
- c) na polu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych:
- udoskonalenie kooperacji w ramach Europolu poprzez studia nad możliwością utworzenia bazy danych o toczących się śledztwach, która powinna zapobiegać krzyżowaniu się śledztw oraz pozwalać na włączanie w ich prowadzenie kilku właściwych w tym zakresie organów europejskich, a także poprzez ukierunkowanie prac dokumentacyjnych Europolu na działalność operacyjną, uznanie zwalczania przemytu za priorytet współpracy operacyjnej, nasilenie wymiany informacji i koordynacji między właściwymi organami państw członkowskich przy zwalczaniu przestępstw, które popełniane są w związku z działalnością terrorystyczną, rozszerzenie kompetencji Europolu na dalsze obszary, np. fałszerstwa euro i innych środków płatniczych;
 - opracowanie odpowiedniego aktu prawnego dotyczącego zwiększenia kompetencji Europolu w zakresie działań wymienionych w art. 30 ust. 2 TUE, przy czym nacisk powinien być położony na współpracę operacyjną;
 - zbadanie możliwości udziału Europolu w *SIS* i *EIS*;
 - rozbudowanie roli Europolu w wymianie informacji w celu realizacji umowy przedakcesyjnej o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej;
 - dokonanie wspólnej oceny poszczególnych technik śledczych pod kątem wykrywania groźnych form przestępczości zorganizowanej (art. 30 ust. 1 pkt d TUE);
 - rozważenie sposobów działania organów ścigania jednego państwa członkowskiego na terytorium innego członka Unii, z uwzględnieniem dorobku Schengen;
 - pogłębienie i rozszerzenie współpracy operacyjnej między organami ścigania w Unii i rozbudowanie współpracy na poziomie technicznym;
 - dalsze udoskonalenie rocznego sprawozdania o przestępczości zorganizowanej ze względu na konieczność ustalania wspólnej strategii;
 - wykonanie w odniesieniu do współpracy w zakresie ścigania w sprawach celnych umowy *ZIS*²¹ i umowy *Neapol II*²²;

¹⁸ Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckbarkeit gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27. September 1968.

¹⁹ Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 16. September 1988.

²⁰ Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht vom 19. Juni 1980.

²¹ Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich. Amtsblatt C316 z dnia 27 XI 1995 r.; umowa te przewiduje stworzenie i utrzymywanie przez administracje celne państw członkowskich wspólnego automatycznego systemu informacji dla celów związanych z działalnością służb celnych, tj. dla wsparcia zapobiegania, wykrywania i ścigania ciężkich naruszeń przepisów prawnych poszczególnych państw oraz dla podwyższenia – poprzez szybkie rozpowszechnianie informacji – efektywności środków w zakresie kooperacji i kontroli administracji celnych państw Piętnastki (*Zollinformationssystem – ZIS*).

²² Umowa „Neapol II” (Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen. Amtsblatt C24 z dnia 23 I 1998) zastąpiła umowę „Neapol I” z 1967 r.

- efektywne stosowanie i dalsze rozbudowywanie Europejskiej Sieci Sądowej;
- ukończenie prac nad umową o pomocy prawnej w sprawach karnych oraz protokołem dodatkowym do umowy i ich możliwie szybkie wprowadzenie w życie;
- ułatwienie ekstradycji między państwami członkowskimi w celu zagwarantowania skutecznego wykonania dwóch przyjętych dotąd w ramach Traktatu z Maastricht umów dotyczących ekstradycji;
- zintensyfikowanie zwalczania przestępstw określanych jako „pranie brudnych pieniędzy”;
- ułatwienie i przyspieszenie ponadgranicznej współpracy między właściwymi ministerstwami i organami sądowymi lub organami pełniącymi podobną funkcję w państwach członkowskich;
- zainicjowanie działań w zakresie ułatwiania wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych i ich wykonywania;
- zbadanie roli i pozycji organów sądowych w strukturze nadal rozbudowywanego Europolu;
- rozważenie różnych modeli aktywności organów sądowych lub organów o podobnej funkcji jednego państwa członkowskiego na terytorium innego członka Unii;
- ustalenie sposobów postępowania w obszarach przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i handlu narkotykami, w których istnieje nagła potrzeba przyjęcia środków określających przepisy minimalne o znamionach czynów karalnych i odnoszących się do nich karach;
- zbadanie możliwości dostosowania przepisów prawnych poszczególnych państw członkowskich dotyczących fałszowania monet (ochrona *euro*), oszustw i fałszowania innych środków płatniczych;
- sprawdzenie dopuszczalności harmonizacji przepisów o ochronie danych;
- zakończenie i ocena wykonania zaakceptowanego przez Radę Europejską w Amsterdamie planu działania w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej²³ oraz rozważenie dalszych środków związanych z tym planem;
- kontynuowanie procesu wzajemnej ewaluacji na podstawie przyjętego przez Radę w dniu 5 grudnia 1997 r. wspólnego działania²⁴;
- dalsze rozwijanie prac podjętych w ramach planu działania w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej odnośnie do kwestii kryjówek i rajów podatkowych²⁵.

Omówiony wyżej – stanowiący rozwinięcie komunikatu Komisji – plan działania Rady i Komisji jest dokumentem niezwykle ważnym, gdyż przynosi pierwszą oficjalną interpretację instytucji wspólnotowych tych postanowień Traktatu Amsterdamskiego, które odnoszą się do zagadnień wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

²³ Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Amtsblatt C251 z dnia 15 VIII 1997.

²⁴ Gemeinsame Maßnahme betreffend die Schaffung eines Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Amtsblatt L344 z dnia 15 XII 1997.

²⁵ Planowane przez Radę i Komisję działania, które mają być podjęte w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, nie zostały przedstawione w niniejszym opracowaniu ze względu na zakres poruszanych w nim problemów.

W pierwszej części dokumentu Rada i Komisja wyjaśniły znaczenie reformy opracowanej w ramach Konferencji Międzyrządowej i zdefiniowały podstawowe pojęcia, którymi posługuje się Traktat Amsterdamski. Zasady wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanowią konieczną przesłankę dalszego rozwoju Unii Europejskiej, powinny leżeć u podstaw wszelkich działań instytucji wspólnotowych i władz państw członkowskich, a przecież mogą być rozmaicie rozumiane. Dlatego też konieczne było przedstawienie przez Radę i Komisję wartości i celów, jakimi będą kierować się przy ustanawianiu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także środków, których zamierzają użyć do wypełnienia związanych z tym postanowień Traktatu z Maastricht i Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. W dokumencie znajdujemy wnikliwą analizę zależności pomiędzy pierwszym a trzecim filarem Unii w zakresie sądownictwa i spraw wewnętrznych, która prowadzi do wniosku, że wszystkie elementy tworzonego obszaru, bez względu na płaszczyznę współpracy między państwami członkowskimi, ponadnarodową czy międzyrządową, w równym stopniu wymagają uwagi, woli działania, zaangażowania i poczucia odpowiedzialności za osiągnięcie zamierzonych celów. Wyznaczony tak kierunek działań w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych odnosi się do wszelkich poczynań instytucji wspólnotowych i państw członkowskich oraz determinuje formę aktywności na tym polu kolejnych państw sprawujących półroczne przewodnictwo Unii.

W drugiej części dokumentu, zawierającej wykaz priorytetowych zadań oraz służących ich wykonaniu instrumentów, instytucje wspólnotowe zobowiązały się do szybkiego i konsekwentnego wdrożenia środków przewidzianych w Traktacie Amsterdamskim. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że traktat dla realizacji większości zadań ze sfery wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wyznacza terminy pięcioletnie, liczone od dnia jego wejścia w życie. Dla rozstrzygnięcia pozostałych spraw nie wprowadza natomiast żadnych ograniczeń czasowych. Rada i Komisja przedstawiły tymczasem ambitny plan wykonania wybranych zadań w ciągu dwóch pierwszych lat obowiązywania Traktatu Amsterdamskiego, zapowiadając podjęcie stosownych kroków niezwłocznie po uchwaleniu planu i zamknięcie wstępnego etapu prac już w dniu wejścia traktatu w życie. Szczególną odpowiedzialnością obarczono zatem Niemców, sprawujących prezydencję od stycznia do końca czerwca 1999 r., gdyż plan działania został ostatecznie zaakceptowany przez Radę Europejską na posiedzeniu w Wiedniu w dniach 11 i 12 grudnia 1998 r.²⁶, Traktat Amsterdamski zaś nabrał mocy obowiązującej w dniu 1 maja 1999 r.

²⁶ „Der Europäische Rat billigt den vom Rat und von der Kommission erstellten Aktionsplan zum Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, mit dem der Politik in den Bereichen Justiz und Inneres nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags eine neue Dimension verliehen und ein konkreter Rahmen für die Entwicklung der Tätigkeit in diesem Bereich geschaffen wird. Er fordert den Rat auf, unverzüglich mit der Umsetzung der in diesem Aktionsplan festgelegten prioritären Maßnahmen, die binnen zwei Jahren zu ergreifen sind, zu beginnen” [Europäischer Rat (Wien), 11. und 12. Dezember 1998. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>].

REZULTATY PRZEWODNICTWA NIEMIEC W UNII EUROPEJSKIEJ

Tę część rozważań wypada rozpocząć stwierdzeniem, że zagadnienia związane z omawianym tu obszarem aktywności Unii Europejskiej nie należały do priorytetów rządu niemieckiego. Jego przedstawiciele mówili o trzech podstawowych zamierzeniach, które miały być doprowadzone do skutku w czasie niemieckiego przewodnictwa. Pierwszym i najpoważniejszym projektem Berlina były walka z bezrobociem i stworzenie w Europie większej liczby miejsc pracy, gdyż – zdaniem ministra spraw zagranicznych RFN J. Fischera – obywatele Unii mają prawo oczekiwać, że problemami tymi zajmą się nie tylko rządy narodowe, lecz także stosowne kroki zostaną podjęte na płaszczyźnie unijnej. Dlatego też Niemcy na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii uznali za konieczne uchwalenie europejskiego paktu o zatrudnieniu. Drugim zasadniczym celem prezydencji niemieckiej było wewnętrzne wzmocnienie i dalszy rozwój Unii. Za tym sformułowaniem kryło się dążenie do terminowego przyjęcia Agendy 2000, reformującej politykę rolną i strukturalną oraz system finansowania Unii. Zakończenie prac nad Agendą 2000 Fischer uważał również za ważną przesłankę możliwie szybkiego otwarcia Unii na państwa ubiegające się o członkostwo w niej. Zapewniał, że rząd niemiecki będzie nalegał na przyspieszenie negocjacji w tej sprawie. Wspominał przy tym o konieczności dalszego zbliżania Turcji do Unii. Do trzeciej grupy zadań priorytetowych Fischer zaliczył wzmocnienie pozycji Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych i podjęcie dalszych działań na rzecz urzeczywistnienia postanowień jej drugiego filaru, wspominając o wdrożeniu przekształceń instytucjonalnych przypadających na okres prezydencji niemieckiej – powołaniu Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz podjęcia prac przez Zespół ds. Planowania Strategicznego i Wczesnego Ostrzegania. Fischer zobowiązał się do poparcia i rozwinięcia inicjatywy brytyjskiej w sprawie wykreowania europejskiej tożsamości obronnej²⁷.

Natomiast przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – sekretarz stanu C. H. Schapper i dyrektor gabinetu H.-G. Maaßen – do najważniejszych tematów poruszanych przez rząd niemiecki w okresie prezydencji zaliczyli także zwalczanie przestępczości zorganizowanej²⁸. Ministerstwo Spraw Zagranicznych ściśle współdziałało z Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Ministerstwem Finansów²⁹, choć za całościową strategię działań odpowiadało niewątpliwie to pierwsze. Należy zatem uznać, że hierarchia celów była nieco inaczej postrzegana przez poszczególne ministerstwa, które koncentrowały się na zagadnieniach najważniejszych z punktu widzenia własnej działalności. W oświadczeniach Ministerstwa Spraw Zagranicznych kwestie sądownictwa i polityki wewnętrznej na poziomie Unii nie były wysuwane na plan pierwszy. Nie powinno to dziwić w obliczu faktu, że prezydencja niemiecka przebiegała pod znakiem dwóch poważnych kryzysów: pierwszego o charakterze

²⁷ Erklärung Fischers zur Einführung des Euro und zum Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 1. Januar 1999, strony internetowe Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/index.htm.

²⁸ C. H. Schapper, H.-G. Maaßen, *Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Scheitert die Weltgemeinschaft an dieser Aufgabe?* „Internationale Politik” 1999, nr 2-3, s. 45.

²⁹ Zusammenarbeit bei der Justiz- und Innenpolitik (JI) – Grundsätzliches, strony internetowe Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/index.htm.

zewnątrznym – konfliktu w Kosowie i drugiego o wymiarze wewnętrznym – ustąpienia Komisji.

Najwięcej czasu i energii politycy z Berlina poświęcili zatem wzmocnieniu pozycji Unii na arenie międzynarodowej poprzez skłonienie wszystkich państw członkowskich do zajęcia – inaczej niż w latach 1991-1992 – wspólnego stanowiska w sprawie sytuacji na Bałkanach i wniesienia przez Unię wkładu w pokojowe zakończenie kosowskiego konfliktu. Sukcesem zostały uwieńczzone starania o przyjęcie jednolitego poglądu w sprawie Chin, Bliskiego Wschodu, praw człowieka i wielu innych kwestii z zakresu polityki zagranicznej, np. uchwalono pierwszą wspólną strategię odnoszącą się do Rosji, opracowano pakt stabilizacyjny dla Europy Południowej, określono kalendarz ustanawiania europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz powołano „najlepszego z możliwych kandydatów” – J. Solanę – do pełnienia funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Równie wiele wysiłku Niemcy włożyli w doprowadzenie do kompromisu w kwestii Agendy 2000 oraz do szybkiego rozwiązania kryzysu wywołanego dymisją Komisji, dzięki mianowaniu nowych komisarzy pod przewodnictwem R. Prodiego. Zgodnie z przewidywaniami, przyjęto także pakt o zatrudnieniu oraz poczyniono przygotowania do reformy instytucjonalnej przed zbliżającą się Konferencją Międzyrządową 2000³⁰. Konieczność zrealizowana wszystkich tych zadań przyczyniła się niewątpliwie do ograniczenia aktywności Berlina na innych polach.

Omówienie zamierzeń rządu niemieckiego znajdujemy w przedstawionym u progu pierwszego półrocza 1999 r. dokumencie *Cele i punkty ciężkości niemieckiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*³¹.

W pierwszej jego części (*Cele polityczne*), we fragmencie zatytułowanym *Wewnętrzne umocnienie i dalszy rozwój Unii Europejskiej*, rząd niemiecki przypomniał, iż Traktat Amsterdamski ma na celu ustanowienie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przewidziane dla tego środki w obszarze polityki wymiaru sprawiedliwości i polityki wewnętrznej winny być – z uwagi na zbliżające się wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego – sprawnie uruchomione. W zakresie polityki wymiaru sprawiedliwości prezydencja niemiecka dążyła do osiągnięcia odczuwalnego dla obywateli postępu. Najważniejsze prace miały skoncentrować się wokół poprawy pomocy prawnej w sprawach karnych, zwalczania oszustw i korupcji na terytorium całej Unii oraz dalszych działań służących walce z przestępczością zorganizowaną. Ochrony wymagały również bezpieczeństwo i prawa obywateli. W ich interesie zamierzono kontynuować upraszczanie współpracy w sprawach karnych. Na polu polityki wewnętrznej na pierwszy plan wysunięto rozbudowę i skuteczne stosowanie instrumentów polityki azylowej, szczególnie konwencji dublińskiej i konwencji o utworzeniu centralnej bazy danych z odciskami palców osób ubiegających się o azyl (*Eurodac-Konvention*) oraz zwalczanie nielegalnej imigracji, zwłaszcza zaś poprzez zaorganizowa-

³⁰ Zob. szerzej: Rede zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union. Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor dem Europäischen Parlament am 21. Juli 1999 in Straßburg, strony internetowe jw.

³¹ Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, strony internetowe Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/p/P981214d.htm.

nie systemu wczesnego ostrzegania. Duże znaczenie Niemcy przypisywali także rozbudowanie Europolu po podjęciu przez niego działalności, zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i doskonaleniu współpracy transgranicznej służb policyjnych. Wspomnieli również o kontynuowaniu w ramach Unii Europejskiej zapoczątkowanej w Schengen kooperacji między państwami członkowskimi oraz dalszym rozwijaniu połączonego dorobku Schengen i Unii w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego. Niemcy zapowiedzieli ponadto zgłoszenie inicjatywy opracowania unijnej Karty Praw Zasadniczych, która miałaby przyczynić się do wzmocnienia praw obywateli.

Druga część dokumentu, poświęcona najistotniejszym elementom programu prezydencji niemieckiej w zakresie poszczególnych polityk Unii, przybliża priorytety Berlina w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i polityki wewnętrznej. We wstępie rząd niemiecki uznał, że zatwierdzony przez Unię Europejską w Wiedniu plan działania służący ustanowieniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wyznacza na najbliższe pięć lat ambitne cele, deklarując jednocześnie, iż uczyni wszystko, by zapewnić możliwe płynne przejście od porządku Traktatu z Maastricht do założeń ustrojowych Traktatu Amsterdamskiego, sięgając przy tym konsekwentnie po rozszerzone możliwości i instrumenty współpracy w interesującym nas obszarze aktywności Unii. Celem niemieckiego przewodnictwa miało być wzmocnienie wewnętrznego bezpieczeństwa z jednoczesnym zagwarantowaniem praw obywateli. Niemcy zobowiązali się do przedstawienia projektu umożliwiającego w okresie ich prezydencji podjęcie przez Radę Europejską decyzji o procedurze opracowania i przyjęcia Karty Praw Zasadniczych, uważając, że do procesu dyskusyjnego i redagowania należy włączyć Parlament Europejski, parlamenty narodowe oraz możliwie wiele grup społecznych. Ponadto Berlin zamierzał wspierać rozpoczęte już w okresie przewodnictwa brytyjskiego prace nad zapewnieniem skutecznej i jednolitej ochrony danych także w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, m.in. poprzez powołanie do życia wspólnej instancji kontrolnej.

Przechodząc do szczegółów planowanych działań w zakresie polityki wymiaru sprawiedliwości³², rząd niemiecki podkreślił, iż znaczenie europejskiej kooperacji w obszarze sądownictwa wzrosło znacznie wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego, zaś współpraca w sprawach cywilnych w wyniku włączenia do kompetencji Wspólnoty zyska na jakości. Priorytetowym celem niemieckiej prezydencji w zakresie współdziałania w sprawach karnych miało być zakończenie podjętych w 1995 r. prac dotyczących pomocy prawnej w sprawach karnych. Uwzględnienie nowoczesnych transgranicznych metod dochodzeniowych powinno bowiem umożliwić prowadzenie skutecznych akcji wymierzonych w zorganizowaną przestępczość przy równoczesnym przestrzeganiu praw obywateli. Berlin zobowiązał się do zintensyfikowania prac w zakresie eliminowania oszustw i korupcji poprzez zgłoszenie inicjatywy wprowadzenia karalności

³² Szczegóły te znajdujemy także w dokumencie dotyczącym priorytetowych zadań Ministerstwa Sprawiedliwości RFN w okresie niemieckiego przewodnictwa w Unii (Überblick über die Arbeitsschwerpunkte des Bundesministeriums der Justiz für die deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union im ersten Halbjahr 1999. Stand: 4. Januar 1999, strony internetowe Bundesministerium der Justiz, <http://www.bmj.bund.de/eu/eu001.htm>).

tw. oszustw przetargowych (*Ausschreibungsbetrug*)³³. Podkreślany był także zamiar kontynuowania działań służących wykonaniu programu walki ze zorganizowaną przestępczością oraz zgłoszonych w okresie przewodnictwa austriackiego propozycji odnoszących się do instrumentów karnoprawnych eliminowania przypadków fałszowania *euro*. Niemcy mieli również dążyć do stworzenia prawnego instrumentu przewycięzania oszustw i fałszerstw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi. Za ważną kwestię uznano pozycję i rolę organów sądowych w ich relacjach z Europolem. Pojawiła się ponadto zapowiedź pierwszych posunięć, mających na celu sprawdzenie poziomu dostosowania narodowych przepisów prawnych do potrzeb walki z przestępczością zorganizowaną.

W dziedzinie współpracy w sprawach cywilnych za priorytetowe uznano natomiast zamknięcie prac nad rewizją umów z Brukseli i Lugano jeszcze przed wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego. Istotnego wsparcia wymagało – w opinii rządu niemieckiego – opracowanie aktu normatywnego, dotyczącego prawa stosowanego do pozaumownych stosunków zobowiązaniowych (Rzym II). Niemcy zapowiedziały także pomoc w upraszczaniu i ułatwianiu prowadzenia transgranicznych sporów prawnych.

W zakresie polityki wewnętrznej dokument *Cele i punkty ciężkości niemieckiej prezydencji w Radzie Europejskiej* przewidywał skuteczniejszą realizację konwencji dublińskiej oraz stworzenie obejmującego całą Unię zautomatyzowanego systemu identyfikacji odcisków palców osób ubiegających się o azyl oraz nielegalnie wjeżdżających obywateli państw trzecich (*Eurodac*) w celu równomiernego rozdziału pomiędzy państwa członkowskie wniosków o azyl. Temu samemu celowi miała służyć rozbudowa efektywnego systemu rozłożenia obciążeń w obliczu masowego napływu uciekinierów. Kolejnym ważnym zagadnieniem było – zdaniem Niemców – zapobieganie nielegalnej imigracji, szczególnie w drodze dalszego ujednoczenia obowiązku wizowego obywateli państw trzecich (zmiany listy państw trzecich, których obywatele zostali objęci tym obowiązkiem na mocy rozporządzenia Wspólnoty z 1995 r.) oraz w drodze ustanowienia systemu wczesnego ostrzegania przed nielegalnymi ruchami migracyjnymi. Duże znaczenie Berlin przypisywał ponadto kontynuowaniu dyskusji nad przedłożonym przez Komisję projektem harmonizacji wydawania zezwoleń i sytuacji prawnej obywateli państw trzecich. Prezydencja niemiecka miała opowiadać się w tej ostatniej sprawie za rozwiązaniem, które w obliczu planowanej harmonizacji chroniłoby dotychczasowe zasady wydawania zezwoleń na pobyt, jak również umożliwiałoby utrzymanie wpływających z polityki wobec cudzoziemców zasad integracji i ograniczałoby dalszy napływ imigrantów. W dziedzinie współpracy policyjnej na pierwszym planie znajdowało się rozwinięcie zdolności działania Europolu poprzez stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych i personalnych. Ponadto prezydencja niemiecka miała dążyć – zgodnie z Traktatem Amsterdamskim – do wzmocnienia operacyjnych komponentów pracy Europolu. Za zadanie priorytetowe uznano rozwój Europejskiego Systemu Informacji oraz – obok podniesienia osiągniętego w Unii Europejskiej poziomu bezpieczeństwa w obszarze przestępczości zorganizowanej – walkę z przestęp-

³³ Rząd niemiecki proponował tutaj karanie naruszających uczciwą konkurencję umów, dotyczących rozdziału zamówień. Postulował stworzenie jednolitego minimalnego standardu w zakresie przepisów prawa karnego, chroniącego przed nieuczciwymi i potencjalnie szkodliwymi ugodami w sprawie przetargów obejmujących obszar całej Unii.

czością transgraniczną w drodze opracowania koncepcji skoordynowanych akcji w zakresie eliminowania międzynarodowej przestępczości oraz dzięki możliwości bezpośredniej ponadgranicznej współpracy organów policyjnych w prowadzeniu śledztw bez naruszenia kompetencji prokuratur. Dalej zaś wspomniano o konieczności skonstruowania modeli samokontroli w obszarze mediów, zagwarantowania bezpieczeństwa technik informacji (m.in. poprzez zastosowanie środków służących zwalczaniu ekstremistycznych treści w Internecie i podobnych sieciach danych) oraz przeorientowania polityki sportowej, zgodnie ze wspólną deklaracją w sprawach sportu z Amsterdamu.

Analizując stopień wykonania zadań przewidzianych w planie działania Rady i Komisji oraz w przyjętych przez rząd federalny założeniach programu przewodnictwa w Unii Europejskiej, należy odwołać się do zestawień rezultatów prac prezydencji niemieckiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i polityki wewnętrznej przedstawionych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych³⁴, Ministerstwo Sprawiedliwości³⁵ i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych RFN³⁶.

W dokumencie MSZ ujęte zostały w porządku chronologicznym najważniejsze wydarzenia związane z interesującym nas obszarem, które miały miejsce w pierwszym półroczu 1999 r. W marcu Niemcy rozpoczęli wielomiesięczne przygotowania do nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej w fińskiej miejscowości Tampere (15 i 16 października 1999), poświęconego realizacji omawianego wyżej planu działania Rady i Komisji z grudnia 1998 r. Na posiedzeniu Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 12 marca 1999 r. uwieńczono sukcesem zostały starania o uzyskanie politycznej zgody na utworzenie centralnego rejestru odcisków palców osób ubiegających się o azyl w UE (*Eurodac*), który to rejestr pomocny będzie przy ustalaniu państwa właściwego do rozpatrywania wniosku o azyl. W kwietniu podjęto decyzję o ustanowieniu funduszu w wysokości 15 mln *euro*, przeznaczonego na przyjęcie uchodźców, zwłaszcza zaś wypędzonych z Kosowa (27 kwietnia), oraz zatwierdzono regulamin Wspólnej Instancji Kontroli Danych przy Europolu – *Gemeinsame Datenkontrollinstanz bei Europol* (29 kwietnia). Kolejnym ważnym posunięciem związanym z budową obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w okresie prezydencji niemieckiej było uchwalenie środków służących włączeniu dorobku Schengen w ramy instytucjonalne UE (17 i 18 maja) i podpisanie umów stowarzyszeniowych z Islandią i Norwegią, odnoszących się do przejęcia przez Brukselę uregulowań z Schengen (18 maja i 30 czerwca). Za sukces należy uznać utworzenie w dniu 1 czerwca 1999 r. niezależnego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć *OLAF* (*Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung – Office de la Lutte AntiFraude*), który ma badać sprawy związane z oszustwami i korupcją w instytucjach wspólnotowych i państwach członkowskich. W okresie prezydencji niemieckiej przedłużono także plany działania w zakresie kontroli imigracji

³⁴ Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, strony internetowe Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/index.htm.

³⁵ Überblick über die Arbeitsschwerpunkte des Bundesministeriums der Justiz für die deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union im ersten Halbjahr 1999. Bilanz. Stand: 30. Juni 1999, strony internetowe Bundesministerium der Justiz, <http://www.bmj.bund.de/inhalt.htm>.

³⁶ Pressemitteilung vom 1 VII 1999. Schily: Gute Bilanz der EU-Ratspräsidentschaft in der Innenpolitik, strony internetowe Bundesministerium des Innern, <http://www.bmi.bund.de/aktuelles/index.html>.

w stosunku do pięciu głównych państw pochodzenia uchodźców (21 i 22 czerwca). Ponadto zostały zawarte bilateralne umowy między Holandią (siedzibą Europolu) i pozostałymi państwami członkowskimi Unii w sprawie immunitetu narodowych funkcjonariuszy łącznikowych przy Europolu (30 czerwca). Należy również uwzględnić fakt, iż właśnie Niemcom przypadło zadanie zamknięcia przygotowań do podjęcia działalności przez Europol, co nastąpiło w dniu 1 lipca 1999 r. I wreszcie, za jedno z najistotniejszych wydarzeń pierwszego półrocza 1999 r. wypada uznać dyskusję nad Kartą Praw Zasadniczych, prowadzącą do ustalenia na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii (3 i 4 czerwca) procedury opracowania karty do końca 2000 r.

Ministerstwo Sprawiedliwości w swoim podsumowaniu osiągnięć prezydencji niemieckiej podkreśliło, że rządowi federalnemu w ścisłej współpracy z organami wspólnotowymi udało się rozwiązać problemy organizacyjne i prawne, które pojawiły się w związku z przekształceniami i nowymi strukturami roboczymi przewidzianymi w Traktacie Amsterdamskim, co pozwoliło kontynuować bez jakichkolwiek zakłóceń w ramach nowego porządku traktatowego prace prowadzone jeszcze przed dniem wejścia w życie reform z Amsterdamu.

W zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych bilans Ministerstwa Sprawiedliwości przypomina, iż pomoc prawna w sprawach karnych w stosunkach między państwami członkowskimi Unii powinna być uproszczona i usprawniona, m.in. poprzez wprowadzenie regulacji umożliwiającej stosowanie nowoczesnych transgranicznych metod śledczych. Rozpoczęte już w 1995 r. prace nad umową o pomocy prawnej nie mogły być jednak – mimo usilnych starań – zakończone w okresie prezydencji niemieckiej. Spór toczył się bowiem nadal, zwłaszcza o zakres zastosowania postanowień o nadzorze ruchu telekomunikacyjnego. Konsultacje dotyczące tej kwestii miały być – zgodnie z uchwałą Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych obradującej w dniach 27 i 28 maja 1999 r. – kontynuowane pod przewodnictwem Finów. Z myślą o zwalczaniu fałszerstw, oszustw i korupcji na tym samym posiedzeniu Rada podjęła uchwałę zawierającą założenia wzmocnienia karno-prawnej ochrony przed fałszowaniem pieniędzy ze względu na wprowadzenie *euro*³⁷. Na wytycznych tych powinien opierać się odpowiedni akt prawny (decyzja ramowa), którego projekt Niemcy przedstawili w ostatnich dniach swego przewodnictwa. Wystąpiły one ponadto z inicjatywą sięgnięcia po instrument prawny, który pozwoliłby karać zawieranie umów dotyczących rozdziału zamówień (oszustwa przetargowe), naruszających uczciwą konkurencję. Prowadzono także konsultacje w sprawie projektu instrumentu pozwalającego eliminować oszustwa i fałszerstwa związane z bezgotówkowymi środkami płatniczymi. Negocjacje dotyczące tej kwestii miały być kontynuowane przez prezydentkę fińską. W podsumowaniu podkreślono również rolę Niemców w koordynowaniu międzynarodowych rokowań dotyczących dwóch ważnych umów multilateralnych: konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej (*UN-Übereinkommen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität*) oraz konwencji Rady Europy w sprawie przestępczości w cyberprzestrzeni (*Europaratsübereinkommen zur Cyber-Kriminalität*). Rada Unii Europejskiej przyjęła odnoszące się do tych umów

³⁷ Entschließung über die Verstärkung des strafrechtlichen Schutzes gegen Geldfälschung im Hinblick auf die Einführung des Euro, strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/jai/default.asp?lang=de>.

wspólne stanowiska³⁸, których celem było określenie wytycznych do rokowań państw członkowskich, tak by zapewniona została zbieżność z regulacjami wspólnotowymi oraz by wszyscy członkowie Unii reprezentowali jednolity pogląd.

Działania na polu współpracy sądowej w sprawach cywilnych koncentrowały się wokół trzech zagadnień. Pierwszym z nich była rewizja umów z Brukseli i Lugano. Prace nad rewizją ich treści zostały pod przewodnictwem niemieckim zakończone. Wyniki tych prac zaaprobowała Rada Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniach 27 i 28 maja 1999 r., wstrzymując jednocześnie dalsze kroki z uwagi na zamiar przyjęcia w przyszłości wspólnotowego aktu prawnego, obejmującego materię obu umów. Komisja zapowiedziała już przedłożenie odpowiedniego projektu. Drugim zadaniem wymagającym aktywności prezydencji niemieckiej było opracowanie aktu normatywnego dotyczącego prawa stosowanego do pozaumownych stosunków zobowiązaniowych (przede wszystkim prawa regulującego odpowiedzialność deliktową). Negocjacje w tej sprawie miały być kontynuowane przez prezydencję fińską. Trzecim wreszcie posunięciem rządu niemieckiego w dziedzinie współpracy sądów w sprawach cywilnych było skorzystanie z przewidzianego w art. 73 o (art. 67) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej prawa inicjatywy państw członkowskich i wniesienie wspólnie z rządem fińskim projektu rozporządzenia o postępowaniu w przypadkach niewypłacalności³⁹, który przejmował rozwiązania umowy dotyczącej niewypłacalności z 1995 r. Umowa ta nigdy nie weszła w życie z powodu braku podpisów wszystkich państw członkowskich. Inicjatywa niemiecko-fińska została przedstawiona na posiedzeniu Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27 i 28 maja 1999 r. W momencie sporządzania bilansu konsultacje w tej sprawie prowadzono na szczeblu roboczym.

Na polu sądowej współpracy w zakresie prawa publicznego rozpatrywano problem azylu w dialogu europejskich instancji kontrolnych. Prezydencja niemiecka zgłosiła – ze względu na przewidziane w Traktacie Amsterdamskim uwspólnienie polityki azylowej – inicjatywę dotyczącą realizowania dialogu między europejskimi instancjami kontrolnymi w zakresie prawa azylowego. Rozwijany w ramach Europejskiego Centrum Spraw Azylowych *CIREA* (*Europäisches Zentrum für Asylfragen*) projekt powinien być nadal wspierany w okresie prezydencji fińskiej, gdyż może on ułatwić budowanie sieci sądowej.

W podsumowaniu umieszczono także uwagę, że polityka wymiaru sprawiedliwości jest ważnym zagadnieniem w procesie rozszerzenia Unii. Szczególny nacisk należy położyć na to, by *acquis* w dziedzinie sądownictwa i spraw wewnętrznych nie tylko było przejmowane na płaszczyźnie abstrakcyjno-normatywnej, lecz także znalazło odzwierciedlenie w konkretnych i praktycznych działaniach państw kandydujących, które należy wspomagać w budowaniu

³⁸ Gemeinsamer Standpunkt – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt – über das geplante Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die organisierte Kriminalität (z dnia 29 marca 1999 r.); Gemeinsamer Standpunkt – vom Rat aufgrund von Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt – zu den Verhandlungen im Europarat über das Übereinkommen über Cyber-Kriminalität (z dnia 27 maja 1999 r.), strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/jai/default.asp?lang=de>.

³⁹ Initiative der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Finnland – dem Rat am 26. Mai 1999 vorgelegt – im Hinblick auf die Annahme einer Verordnung des Rates über Insolvenzverfahren. Amtsblatt C221 z dnia 3 VIII 1999.

właściwych struktur prawnych. Prace w zakresie oceny stopnia przetransponowania przez te państwa wspólnotowego dorobku prawnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały w okresie prezydencji niemieckiej zintensyfikowane.

Pod przewodnictwem Niemiec uzgodniono ostatecznie wprowadzenie w odniesieniu do Sądu Pierwszej Instancji instytucji jednoosobowo orzekającego sędziego, który brałby udział w prowadzeniu określonych spraw. Trybunał Sprawiedliwości przedstawił opracowanie dotyczące przyszłości europejskiego sądownictwa. Z inicjatywy prezydencji niemieckiej na posiedzeniu Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (27 i 28 maja 1999) odbyła się w tej sprawie publiczna dyskusja z udziałem przewodniczącego Trybunału R. Iglesiasa. Trybunał Sprawiedliwości zobowiązał się do przedłożenia formalnych propozycji wprowadzenia pewnych ulepszeń, możliwych do zrealizowania w krótkim czasie. Natomiast reformy strukturalne europejskiego wymiaru sprawiedliwości mogą być przeprowadzone jedynie w drodze rewizji traktatów dokonanej na Konferencji Międzyrządowej.

Niemiecki minister spraw wewnętrznych O. Schily uznał, że inicjatywy Berlina w obszarze polityki wewnętrznej zostały uwieńczone sukcesem. Właśnie na przykładzie polityki wewnętrznej można – zdaniem ministra – przekonać się, że intensywniejsza współpraca europejska wiedzie do większego bezpieczeństwa i wzmacnia zdolność do działania państw członkowskich Unii. Jako przykład Schily wymienił podjęcie działalności przez Europejskie Biuro Policji w dniu 1 lipca 1999 r., koordynację europejskiej pomocy dla uchodźców z Kosowa, zwalczanie przypadków dopingu w sporcie oraz rozbudowę systemu Schengen. Niemiecki polityk przypomniał, że Berlin przejął przewodnictwo w Radzie Unii w decydującej fazie pogłębiania współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Przechodząc do szczegółów, Schily ujął sukcesy rządu RFN w ośmiu punktach.

Po pierwsze, wzmożonej aktywności prezydencji niemieckiej wymagała koordynacja polityki państw członkowskich Unii w obliczu wypędzenia Albańczyków z Kosowa. W ścisłej współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców Niemcy wsparły wyrażoną przez europejskie państwa sąsiadujące z Kosowem gotowość przyjęcia wypędzonych, przy czym po raz pierwszy udało się właściwie rozłożyć związane z tym obciążenia. Do połowy czerwca 1999 r. państwa członkowskie Unii przyjęły blisko 57 000 wypędzonych Kosowian. Same Niemcy wyraziły chęć udzielenia schronienia 20 000 uchodźców, przyjmując w pierwszym półroczu 1999 r. ponad 14 700 osób.

Drugim osiągnięciem prezydencji niemieckiej było – w opinii ministra spraw wewnętrznych RFN – stworzenie prawnych i rzeczywistych warunków dla podjęcia przez Europol działalności w dniu 1 lipca 1999 r., co należy uznać za kamień milowy europejskiej kooperacji policyjnej. Europejskie Biuro Policji, posiadające uprawnienia do gromadzenia napływających z całej Europy policyjnych informacji dotyczących groźnych czynów karalnych i centralnego ich wykorzystywania, jest ważnym krokiem ku zwiększeniu efektywności europejskiej walki z przestępczością. Dzięki umieszczeniu w Hadze i kierowanemu przez Niemca J. Storbecka nowemu organowi policji, państwa członkowskie będą miały większe możliwości eliminowania nowoczesnych form przestępczości. Dlatego też najpilniejszym celem na przyszłość jest skuteczne umocowanie Europolu jako europejskiej władzy centralnej w sferze działań policji.

Ważną rolę w ramach europejskiego procesu integracji i tworzenia „Europy obywateli” odgrywa także sport. W okresie przewodnictwa niemieckiego odbyły się dwa nieformalne spotkania ministrów sportu państw Unii Europejskiej. Spotkania te poświęcone były przede wszystkim kwestii zwalczania dopingu. Udało się wypracować jasne stanowisko państw członkowskich w sprawie powołania do życia przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski międzynarodowej agencji, której zadaniem byłoby eliminowanie przypadków stosowania dopingu (*Anti-Doping-agentur*).

Do kolejnych osiągnięć Berlina w zakresie unijnej polityki wewnętrznej należało wykonanie większości prac nad podstawami prawnymi systemu gromadzenia odcisków palców. Rada Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych uzgodniła treść protokołu o rozszerzeniu systemu *Eurodac* na nielegalnie wjeżdżających na terytorium Unii Europejskiej obywateli państw trzecich. W dziedzinie imigracji i azylu istotnym wydarzeniem było również wypracowanie założeń europejskiej strategii migracyjnej, które prezydencja fińska miała uwzględnić w przygotowaniach do nadzwyczajnego szczytu szefów państw i rządów w Tampere. Schiły zwrócił ponadto uwagę na inicjatywę Niemiec, która doprowadziła do porozumienia wszystkich członków Unii w kwestii utrzymania, po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego, prawa każdego państwa członkowskiego do zawierania z krajami trzecimi bilateralnych umów o readmisji, o ile Wspólnota nie wykazywała aktywności w stosunkach z tymi krajami. Prezydencja niemiecka przyczyniła się również do sprawnego przeniesienia dorobku Schengen do wspólnotowego porządku prawnego, umożliwiając szybkie zakończenie wszystkich czynności przygotowawczych przewidzianych w Protokole o włączeniu dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej. W związku z tymi zmianami podpisane zostały w dniu 18 maja 1999 r. wspomniane już umowy stowarzyszeniowe z Norwegią i Islandią, które te dwa, nie należące do Unii, państwa łączą ze Wspólnotą Europejską w zakresie zagadnień Schengen. Podpisanie przez Wspólnotę z Norwegią i Islandią umowy regulującej stosunki prawne tych państw z Wielką Brytanią i Irlandią w obszarze Schengen nastąpiło w dniu 30 czerwca 1999 r. W czasie przewodnictwa Berlina z silnym poparciem spotkały się inicjatywy służące zintensyfikowaniu międzynarodowego współdziałania w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, posunięto także naprzód harmonizację polityki zapobiegania narkomanii oraz pogłębiono współpracę operacyjną służb bezpieczeństwa na polu walki z terroryzmem.

Uwzględniając sprawozdania przedstawione przez reprezentantów rządu niemieckiego, przyjrzyjmy się dokładniej najistotniejszym zagadnieniom z dziedziny wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych rozpatrywanym w okresie przewodnictwa Niemiec oraz prowadzonym na tym polu pracom i wynikającym z nich ustaleniom, jakie zapadły na posiedzeniach Rady Unii i Rady Europejskiej.

Jednym z najtrudniejszych problemów, z jakimi musieli zmierzyć się przewodzący Unii Niemcy, był niewątpliwie konflikt w Kosowie. Pierwsze decyzje w tej sprawie zapadły w kwietniu 1999 r. Kosowskiemu kryzysowi poświęcone zostało, zwołane z inicjatywy Berlina, nadzwyczajne posiedzenie Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 7 kwietnia. W konkluzjach Urzędu Przewodniczącego czytamy, iż Rada jednomyślnie uznała, że wypędzeni z Kosowa ludzie potrzebują skutecznej ochrony, ta zaś winna być zapewniona tak dalece jak to możliwe w regionie konfliktu. Przejściowe udzielenie schronienia wypędzonym w regionie miało – w opinii Rady – ułatwić im zarówno życie w obcym

otoczeniu ze względu na bliskość kultury i języka, jak i późniejszy powrót do ojczyzny. Natomiast przyjmowanie uciekinierów na dłuższy czas w innych częściach Europy wzmagałoby skutki wypędzenia i byłoby fałszywym sygnałem dla serbskiego reżimu, który powinien zakończyć dotychczasową politykę wobec ludności Kosowa i umożliwić jej bezpieczny powrót. Unia powitała z zadowoleniem gotowość poszczególnych państw Wspólnoty Europejskiej do świadczenia natychmiastowej pomocy. Rada ds. Ogólnych opowiedziała się za tym, by pomoc konieczna dla złagodzenia trudnej sytuacji wypędzonych była udzielana w regionie szybko i bez zbędnych formalności, a także za zagwarantowaniem możliwie skutecznego rozdziału pomocy w drodze odpowiedniej koordynacji. Z uznaniem spotkało się wsparcie już udzielone przez Urząd WE ds. Pomocy Humanitarnej (*ECHO*), jak również dalsze dążenie Komisji do zintensyfikowania wspólnotowej pomocy niesionej w regionie konfliktu. Przedstawiciele państw Unii podziękowali Albanii za przyjęcie Kosowian i zobowiązali się do jej wspomagania w wypełnianiu tej humanitarnej akcji. To ostatnie zaś miało na celu ograniczenie potrzeby zapewnienia uchodźcom możliwości osiedlenia się poza obszarem kryzysu. Rada uznała jednakże, iż w obliczu rosnącej każdego dnia liczby wypędzonych należy liczyć się z tym, że z przyczyn humanitarnych oraz dla uniknięcia destabilizacji w poszczególnych przyjmujących państwach regionu w przyszłości może być konieczne zagwarantowanie uciekinierom ochrony i pomocy na pewien okres poza regionem sporu. Rada wezwała Komisję do opracowania projektu aktu umożliwiającego udostępnienie w razie potrzeby środków finansowych z budżetu Wspólnoty państwom członkowskim, które wyrażą zgodę na udzielenie uchodźcom schronienia na swoim terytorium⁴⁰.

Wraz z rozwojem sytuacji w Kosowie coraz bardziej widoczna stawała się konieczność otwarcia granic dla tamtejszej ludności także przez państwa spoza regionu bałkańskiego. Niemiecki minister spraw wewnętrznych krytycznie ocenił stanowisko ministrów pozostałych państw członkowskich. W dniu 23 kwietnia 1999 r. Schily wyraził zaniepokojenie z powodu prowadzonej przez europejskich sąsiadów Niemiec polityki odnoszącej się do uchodźców, podkreślając, że pomoc dla wypędzonych z Kosowa nie może ograniczać się do złożenia oferty ich przyjęcia, lecz wymaga konkretnych działań. W związku z tym wystosował pisemny apel do swych kolegów z innych państw członkowskich o wywożenie samolotami uchodźców z obszaru kryzysu. Niemieckiego polityka w najwyższym stopniu oburzał fakt, że zaledwie 12 000 uciekinierów znalazło schronienie w krajach Europy Zachodniej, z tego w samych Niemczech – 10 000, podczas gdy uzgodniono przyjęcie przez Unię 32 000 wypędzonych. Ze szczególną troską mówił o losie znajdujących się jeszcze wówczas w Kosowie 600 000 Albańczyków, podkreślając, iż powinni oni jak najszybciej otrzymać pomoc⁴¹.

Na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych w dniu 26 kwietnia 1999 r. przedstawiciele rządów państw członkowskich, Komisji Europejskiej i Sekretariatu Generalnego Rady powitali z zadowoleniem akcję Komisji mającą na celu szybkie wykonanie uchwały Rady z dnia 7 kwietnia, uznając, że należy wyłożyć

⁴⁰ Komunikat prasowy z nadzwyczajnego posiedzenia Rady – Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne, wydany w dniu 7 kwietnia 1999 r. (Pressemitteilung, Dok. Nr. 6973/99 – Presse 93), strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=4>.

⁴¹ M. Fietz, *Schily kritisiert EU-Innenminister. SPD-Politiker fordert zugesagte Aufnahme von Kosovo-Flüchtlingen*. „Die Welt” z 24 IV 1999.

150 mln *euro* na wspólnotową pomoc dla uchodźców oraz wsparcie w wysokości 100 mln *euro* z budżetu Wspólnoty przeznaczanego na wydatki ponoszone przez państwa regionu w związku z udzieleniem schronienia uchodźcom. Rada osiągnęła porozumienie w kwestii wprowadzenia licznych sankcji wobec Federacyjnej Republiki Jugosławii oraz poruszyła wiele innych związanych z kryzysem bałkańskim spraw, które stały się przedmiotem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴². Natomiast w ramach trzeciego filaru Unii Rada podjęła decyzję o wspólnym działaniu w zakresie przyjęcia i dobrowolnej repatriacji uchodźców (*Gemeinsame Maßnahmen betreffend die Aufnahme und die freiwillige Rückführung von Flüchtlingen*)⁴³. Rozpatrywane tu były projekty i środki mające ułatwić przyjmowanie i późniejszy powrót uchodźców, wypędzonych i osób ubiegających się o azyl. Finansowe wsparcie wykonania tych środków i projektów miało wynosić 15 mln *euro*. Podejmując wspólne działanie, zamierzano osiągnąć dwa nadrzędne cele. Pierwszym z nich była zmiana warunków, na jakich ubiegający się o azyl, wypędzeni i uchodźcy uzyskiwali schronienie na terytorium państw członkowskich, oraz ułatwienie prowadzenia postępowań azylowych. Po drugie, starano się stworzyć wszystkim, którzy tego pragnęli, możliwość powrotu i ponownego osiedlenia się w kraju pochodzenia. Planowane działania mogły obejmować także środki natychmiastowej pomocy w państwach członkowskich, które przyjęły uchodźców po wydarzeniach kosowskich z drugiej połowy kwietnia, zwłaszcza w związku z inicjatywą Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Ta natychmiastowa pomoc miała na okres sześciu miesięcy przybrać formę udziału w pokryciu kosztów zakwaterowania, utrzymania łącznie z wyżywieniem i odzieżą, pomocy medycznej i psychologicznej oraz personelu administrującego i wykonującego zadania związane z niesieniem pomocy. Finansowe wsparcie z budżetu Wspólnoty środków i projektów objętych wspólnym działaniem nie powinno przekraczać 80% kosztów całkowitych i mogło być przyznane po dokonaniu selekcji na podstawie różnorodnych kryteriów. Odpowiedzialność za ogólny zarząd i kontrolę wydatków oraz określenie rodzaju wspieranych przedsięwzięć nałożono na Komisję. Przy wykonywaniu uchwały Rady w sprawie wspólnego działania, Komisja miała być wspomagana przez komitet, do którego każde państwo członkowskie delegowało jednego przedstawiciela.

We wnioskach z obrad Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27 i 28 maja 1999 r. przedstawiciele rządów Piętnastki i Komisji z satysfakcją stwierdzili, że od czasu nadzwyczajnego posiedzenia w Luksemburgu w dniu 7 kwietnia państwa członkowskie – obok zasadniczej pomocy Wspólnoty i krajów regionu konfliktu – spełniły prośby Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, zwłaszcza wyrażone w jego apelu z dnia 30 kwietnia 1999 r., zapewniając wypędzonym z Kosowa Albańczykom ochronę zarówno w ich najbliższym otoczeniu, jak i w ramach humanitarnego programu ewakuacji. Rada uznała jednocześnie, że nadal konieczna jest tymczasowa ochrona kosowskich uciekinierów, w związku z czym z zadowoleniem powitała wyrażoną przez państwa członkowskie gotowość przeprowadzenia konkretnych i szybkich akcji. W opinii Rady, celem wszystkich państw członkowskich winno być zagwarantowanie – odpowiednio do ich wewnętrznych przepisów prawnych

⁴² Zob. Kosovo-Krise-Schlußfolgerungen (2173. Rat – Allgemeine Angelegenheiten, Luxemburg, 26 IV 1999, strony internetowe Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/index.htm).

⁴³ 2173. Rat – Allgemeine Angelegenheiten ...

– właściwego poziomu ochrony i świadczeń socjalnych (np. prawa pobytu w państwie przyjmującym co najmniej na okres obowiązywania regulacji o tymczasowej ochronie, stosownego schronienia, dostępu do szkolnictwa publicznego oraz do opieki socjalnej i medycznej, dostatecznych informacji o prawach i obowiązkach, a także dostępu do rynku pracy, o ile przepisy wewnętrzne dopuszczają taką możliwość). Odwołując się do konkluzji Rady Europejskiej z Wiednia, Rada podkreśliła, że niezbędne jest przygotowanie rozwiązań dotyczących przejściowej ochrony osób wypędzonych. Uczestnicy obrad wskazali, iż Wspólnota Europejska i jej członkowie – zgodnie z celami sformułowanymi w Traktacie Amsterdamskim – powinni opracować minimalne normy w zakresie tymczasowej ochrony osób wygnanych z państw trzecich i nie mogących powrócić do kraju pochodzenia oraz osób potrzebujących innego rodzaju pomocy międzynarodowej. Rada wezwała także Komisję i państwa członkowskie, by podczas przygotowywania odpowiednich propozycji na gruncie Traktatu o Wspólnocie Europejskiej sięgnęli do doświadczeń zdobytych przy rozwiązywaniu kryzysu kosowskiego.

Oceniając wyniki aktywności prezydencji niemieckiej należy również uwzględnić fakt, iż w grudniu 1998 r. Piętnastka osiągnęła zgodę w kwestii umowy o systemie *Eurodac*, natomiast jednym z wyników obrad Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w marcu 1999 r. był konsens w sprawie Protokołu o rozszerzeniu podmiotowego zakresu stosowania umowy o stworzeniu systemu *Eurodac* służącego do porównania odcisków palców osób ubiegających się o azyl (*Protokoll zur Ausweitung des persönlichen Anwendungsbereichs des Übereinkommens über die Einrichtung von Eurodac für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern*). Podobnie jak w przypadku umowy, która została „zamrożona” do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, gdyż Komisja wyraziła zamiar zaproponowania nowego wspólnotowego aktu prawnego, Rada podjęła decyzję o wstrzymaniu z tego samego powodu prac nad protokołem. Propozycja Komisji powinna zastąpić projekt umowy i projekt protokołu bez zmiany ich treści⁴⁴.

Zgodnie z postanowieniami umowy, państwa członkowskie będą pobierać odciski palców osób ubiegających się o azyl, które ukończyły 14 lat i przekazywać je do centralnej jednostki, utworzonej przy Komisji. Protokół rozszerzający zakres stosowania umowy pozwoli na pobieranie odcisków palców nielegalnych imigrantów. W protokole przewidziano, że państwo członkowskie niezwłocznie dokona daktyloskopowania każdego cudzoziemca, który ukończył co najmniej 14 lat i którego schwytano podczas nielegalnego przekraczania granicy i nie odesłano. Następnie państwo to przekaże odciski linii papilarnych centralnej instytucji systemu *Eurodac*, która będzie przechowywać dane wyłącznie w celu porównania z otrzymanywanymi w przyszłości przez centralną jednostkę informacjami o osobach składających wnioski o azyl. Dane te będą przechowywane przez dwa lata. Jeśli jednak w ciągu owych dwóch lat cudzoziemiec uzyska pozwolenie na pobyt lub opuści terytorium Unii, zgromadzone dane zostaną usunięte. W przypadku cudzoziemca, którego ujęto nie z powodu nielegalnego przekroczenia granicy, lecz nielegalnego przebywania w jednym z państw Unii, państwa członkowskie mogą pobrać odciski palców i przekazać je jednostce centralnej jedynie w celu stwierdzenia, czy cudzoziemiec ten nie wystąpił wcześ-

⁴⁴ Komunikat prasowy z 2166. posiedzenia Rady – Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne, wydany w dniu 12 marca 1999 r. (Pressemitteilung, Dok. Nr. 6545/99 – Presse 70), strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=4>.

niej z wnioskiem o azyl w innym państwie członkowskim. Takie dane nie będą wprowadzane do systemu⁴⁵.

Na posiedzeniu Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27 i 28 maja 1999 r. przedstawiciele rządów państw członkowskich i Komisji przyjęli do wiadomości wyjaśnienia komisarzy A. Gradin dotyczące projektu rozporządzenia o utworzeniu systemu *Eurodac*, w sprawie którego Komisja podjęła uchwałę w dniu 26 maja na podstawie postanowień Traktatu Amsterdamskiego. Rada zleciła swoim właściwym gremiom zbadanie projektu niezwłocznie po przekazaniu go przez Komisję, by możliwe było osiągnięcie zgody w tej sprawie do końca 1999 r.⁴⁶

W okresie prezydencji niemieckiej prowadzone były konsultacje w sprawie ustalenia i włączenia dorobku Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej ze względu na zbliżające się wejście w życie reformy amsterdamskiej. Przeniesienie dorobku Schengen do wspólnotowego porządku prawnego wymagało zbadania, które postanowienia konwencji z 1985 r., konwencji z 1990 r., późniejszych umów i protokołów o przystąpieniu, uchwał i deklaracji Komitetu Wykonawczego Schengen są jeszcze prawnie wiążące, które postanowienia nie zostały zastąpione przez regulacje wspólnotowe lub inne akty prawne oraz które postanowienia nie podlegają wyłącznym kompetencjom państw członkowskich. Ustalonym w ten sposób przepisom z Schengen należało przyporządkować podstawę prawną w postaci Traktatu o Wspólnocie Europejskiej lub Traktatu z Maastricht, by zapewnić przejrzystość i bezpieczeństwo prawne. Trzy państwa członkowskie, które zgłaszały jeszcze zastrzeżenia do określenia i włączenia dorobku Schengen, przedstawiły przyczyny, dla których nie mogłyby zaakceptować umieszczenia pewnych postanowień szczególnych w ramach pierwszego filaru, ponieważ – w opinii tych państw – zwłaszcza kwestie związane z uznaniem wspólnot terytorialnych i wystawionymi przez nie dokumentami nadal należą do właściwości państw członkowskich. Wskazano ponadto, że postanowienia z Schengen, w sprawie których osiągnięcie konsensu nie będzie możliwe, zostaną przyporządkowane trzeciemu filarowi. Uchwały o określeniu i włączeniu dorobku Schengen w ramy UE miały być podjęte przez Radę jednomyślnie, tzn. uchwała określająca ten dorobek – przez trzynastu członków Rady (państwa-strony umów z Schengen), zaś uchwała o włączeniu – przez wszystkich piętnastu członków Rady. Przewodzący Unii Niemcy zaapelowali do pozostałych państw członkowskich o uczynienie wszystkiego, co może przyczynić się do zamknięcia przygotowań koniecznych do inkorporowania regulacji z Schengen w dniu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego⁴⁷.

Na posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 1999 r. Rada osiągnęła polityczne porozumienie w sprawie projektów uchwał umożliwiających wykonanie Protokołu o włączeniu dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej⁴⁸. Protokół ten był

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Komunikat prasowy z 2184. posiedzenia Rady – Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne, wydany w dniu 27 maja 1999 r. (Pressemitteilung, Dok. Nr. 8654/99 – Presse 168), strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=4>.

⁴⁷ Komunikat prasowy z 2166. posiedzenia Rady...

⁴⁸ Porozumienie z dnia 26 kwietnia 1999 r. dotyczyło pięciu projektów uchwał (Entwurf eines Beschlusses zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Einbeziehung in die EU; Entwurf eines Beschlusses zur Festlegung der Rechtsgrundlagen für die Eingliederung des Schengen-Besitzstands; Entwurf eines Beschlusses über den Abschluß des Übereinkommens mit Island und Norwegen

także podstawą zawartych z Islandią i Norwegią umów, które mają umożliwić tym państwom zarówno korzystanie z dotychczasowego dorobku Schengen, jak i uczestniczenie w jego dalszym rozwoju⁴⁹. Jednym z punktów porządku obrad Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 27 i 28 maja było sprawozdanie prezydencji o włączeniu z dniem 1 maja regulacji z Schengen do systemu prawno-instytucjonalnego Unii Europejskiej. Ostatnie dotyczące tego uchwały podjęto w dniu 20 maja⁵⁰. Brak zgody w sprawie przyporządkowania pierwszemu lub trzeciemu filarowi odnotowano jedynie w przypadku postanowień odnoszących się do Systemu Informacji Schengen. Zgodnie zatem z ustaleniami zawartymi w protokole, postanowienia te zostały tymczasowo włączone do trzeciego filaru. W dniu 20 maja Wielka Brytania złożyła – na podstawie art. 4 protokołu⁵¹ – formalny wniosek w sprawie przyjęcia tych przepisów z Schengen, które normują ściganie i sądową współpracę w sprawach karnych, łącznie z SIS. Brytyjski minister spraw wewnętrznych J. Straw podkreślił, że wykorzystanie tego artykułu należy wiązać z nadal podtrzymywanym zamiarem Zjednoczonego Królestwa uczestniczenia we wszystkich aspektach współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które pozostają w zgodzie z odmienną polityką Wielkiej Brytanii w zakresie kontroli granic. Delegacje pozostałych państw członkowskich powitały z zadowoleniem zastosowanie art. 4 i wyraziły nadzieję, że Zjednoczone Królestwo zdecyduje się na przyjęcie dorobku Schengen w pełnym zakresie. Natomiast delegacja irlandzka zakomunikowała, że wkrótce również złoży formalny wniosek⁵².

Do najważniejszych i najpilniejszych zadań prezydencji niemieckiej należały przygotowania do podjęcia działalności przez Europol. W marcu Rada omówiła stan prac nad trzema brakującymi aktami prawnymi, bez których europejska policja nie mogłaby funkcjonować. Odnośnie do przyjętego w 1997 r. Protokołu o przywilejach i immunitetach funkcjonariuszy Europolu (*Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten der Beamten von Europol*) dwa ostatnie państwa, które nie zakończyły jeszcze procedury ratyfikacyjnej, tzn. Francja i Włochy, zapewniły swych unijnych partnerów, że uczynią to do końca maja 1999 r. Komitet Stałych Przedstawicieli poinformował Radę o postępach w zakresie

über die Assoziation dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands; Entwurf einer Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses, der durch das genannte Übereinkommen eingesetzt wird; Entwurf eines Beschlusses mit bestimmten Durchführungsvorschriften zu den genannten Übereinkommen).

⁴⁹ 2173. Rat – Allgemeine Angelegenheiten...

⁵⁰ 1999/435/EG: Beschluß des Rates vom 20. Mai 1999 zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluß, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union, Amtsblatt L 176 z dnia 10 VII 1999; 1999/436/EG: Beschluß des Rates vom 20. Mai 1999 zur Festlegung der Rechtsgrundlagen für die einzelnen Bestimmungen und Beschlüsse, die den Schengen-Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union, Amtsblatt L176 z dnia 10 VII 1999.

⁵¹ Przepis art. 4 zd. 1 Protokołu o włączeniu dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej stanowi, że Islandia i Wielka Brytania, które nie są związane regulacją z Schengen, mogą w każdym czasie złożyć wniosek o stosowanie także wobec nich wybranych lub wszystkich postanowień z Schengen.

⁵² Komunikat prasowy z 2184. posiedzenia Rady...

ostatnich, nie rozstrzygniętych kwestii dotyczących projektu regulaminu wspólnej instancji kontrolnej, która odpowiada za ochronę danych w pracach Europolu⁵³. Protokoły bilateralne o przywilejach i immunitetach narodowych funkcjonariuszy łącznikowych oraz członków ich rodzin nie były jeszcze wówczas przyjęte przez połowę państw członkowskich, w tym Holandię. Stąd też Niemcy zaapelowali do tych państw o uczynienie wszystkiego, co w ich mocy, by protokoły te zostały ratyfikowane do końca pierwszej połowy 1999 r. Na prośbę delegacji holenderskiej Rada wezwała swoje organy pomocnicze do wypracowania jasnej definicji fałszerstwa pieniędzy i środków płatniczych, zanim formalnie zostanie podjęta uchwała o rozszerzeniu mandatu Europolu na zwalczanie przestępstwa fałszowania pieniędzy i środków płatniczych. Jednocześnie dostrzeżono potrzebę wyjaśnienia kwestii zakresu kompetencji instytucji odpowiedzialnych za zwalczanie tego rodzaju przestępstw. Ponadto Rada przyjęła akt prawny regulujący przekazywanie przez Europol danych osobowych państwom trzecim lub innym instytucjom oraz akt zawierający przepisy o funduszu zaopatrzeniowym Europolu, a także przedłużyła kadencję gremiów kierowniczych EDU do czasu podjęcia działalności przez Europol⁵⁴.

Na posiedzeniu w dniach 27 i 28 maja przewodzący Unii Niemcy z zadowoleniem wysłuchali zapewnień delegacji pozostałych państw członkowskich, że Europejskie Biuro Policji bez przeszkód rozpocznie pracę w dniu 1 lipca 1999 r., zastępując działającą dotychczas EDU. Rada zrewidowała projekt dodatkowy planu budżetowego Europolu na r. 1999 oraz projekt planu budżetowego na 2000 r. W dodatkowym planie budżetowym uwzględniono siedem nowych stanowisk związanych z przekazaniem Europolowi zadań w zakresie zwalczania terroryzmu i fałszerstw pieniędzy oraz zwiększono sumy przeznaczone na szereg nowych stanowisk⁵⁵. Łączne koszty powinny być pokryte z nadwyżki budżetowej z 1999 r., która powstała w wyniku przesunięcia daty uruchomienia Europejskiego Biura Policji. Rada zgodziła się, że ze względu na podjęcie przez Europol działalności w pełnym zakresie oraz rozszerzenie jego mandatu na obszary zwalczania terroryzmu i fałszerstw pieniędzy zwiększenie środków budżetowych jest wprawdzie konieczne, jednakże zarówno dodatkowy plan budżetowy 1999, jak i plan budżetowy 2000 nie wymagają gruntownego zrewidowania. Rada zwróciła się do Rady Administracyjnej z prośbą o rozpatrzenie tych zagadnień na posiedzeniach w dniach 7 i 8 czerwca, tak by do końca czerwca osiągnięte zostało ostateczne porozumienie w sprawie obu planów budżetowych⁵⁶.

W pierwszym półroczu 1999 r. dyskutowano również nad reformą wspólnotowego sądownictwa. W kwietniu Rada przyjęła nowelizację uchwały 88/591/EWWiS, EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, która umożliwi Sądowi orzekanie w składzie

⁵³ Regulamin Instancji Kontrolnej ds. Ochrony Danych został zatwierdzony przez Radę w dniu 29 kwietnia 1999 r. Zob. Akt Nr. 1/99 der Gemeinsamen Kontrollinstanz von Europol vom 22. April 1999 zur Festlegung ihrer Geschäftsordnung, strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/jai/default.asp?lang=de>.

⁵⁴ Komunikat prasowy z 2166. posiedzenia Rady...

⁵⁵ Przedłożony Radzie projekt planu budżetowego na 2000 r., którego podstawą było stanowisko Rady Administracyjnej Europolu, przewidywał wydatki w wysokości 28 344 000 euro oraz zatrudnienie na poziomie 139 osób. Natomiast w planie budżetowym na 1999 r. zapisano kwotę 18 896 000 euro oraz uwzględniono 139 miejsc pracy.

⁵⁶ Komunikat prasowy z 2184. posiedzenia Rady...

jednoosobowym. Rada zatwierdziła także zmiany regulaminu wewnętrznego Sądu Pierwszej Instancji, mające na celu określenie spraw, w których orzeczenie będzie mógł wydać skład jednoosobowy. Powyższe zmiany wynikają z faktu, że obciążenie pracą Sądu Pierwszej Instancji zwiększyło się znacznie od czasu jego utworzenia, w najbliższej przyszłości zaś należy oczekiwać dalszego znaczącego wzrostu liczby rozpoznawanych spraw. Przedstawiając korzyści wprowadzenia składu jednoosobowego, wskazywano na zmniejszenie liczby rozstrzygających jedną sprawę sędziów (obecnie trzech) i, co za tym idzie, uwolnienie dwóch z nich od obowiązku uczestniczenia w rozprawach i naradach sędziowskich. Do wspomnianych w regulaminie spraw, w których pod pewnymi warunkami będzie mógł orzekać jeden sędzia, należą zwłaszcza sprawy wytoczone zgodnie z art. 179 (art. 236)⁵⁷, art. 173 (art. 230)⁵⁸ oraz art. 181 (art. 238)⁵⁹ Traktatu o WE. Przekazanie sprawy składowi jednoosobowemu jest wykluczone w odniesieniu do kwestii legalności działań o znaczeniu ogólnym, a także w odniesieniu do wykonywania zasad konkurencji lub przepisów o kontroli fuzji przedsiębiorstw, przepisów o pomocy państwowej, przepisów o środkach ochronnych w polityce handlowej, przepisów o organizacji rynków rolnych, z wyjątkiem spraw należących do serii spraw prawnych, które mają ten sam przedmiot i w których zapadło już prawomocne orzeczenie. Ponadto skład jednoosobowy nie będzie mógł orzekać w sporach dotyczących znaków towarowych⁶⁰.

W ostatnich dniach maja Rada odbyła debatę nad przyszłością systemu sądowego Unii Europejskiej. Przewodniczący Trybunału Sprawiedliwości przedstawił przygotowane przez Trybunał i Sąd Pierwszej Instancji opracowanie, które zawierało propozycje dotyczące:

- środków, jakie dzięki prostej nowelizacji regulaminu można szybko wprowadzić w życie,
- reform wymagających zmian postanowień traktatów i statutu,
- innych kwestii ważnych ze względu na ewentualne decyzje Konferencji Międzypaństwowej 2000⁶¹.

Delegacje państw członkowskich wyraziły pełne zrozumienie dla trudności i wyzwań, przed jakimi stoi Trybunał w obliczu przyszłego rozszerzenia Unii, nowych kompetencji oraz wzrastającej liczby wpływających spraw. Delegacje przyjęły z zyczliwością opracowanie Trybunału, oceniając, że zawiera ono wiele dobrych propozycji. Duża liczba kierowanych do Trybunału wniosków o rozstrzygnięcie prejudycjalne dowodzi – w opinii członków kilku delegacji – ugruntowania się pozycji tego organu w państwach członkowskich. Niektóre delegacje wskazały szczególnie na przyszłe obciążenie Trybunału w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w którym wnioski o orzeczenia wstępne w związku z procedurą azylową będą przypuszczalnie coraz częściej składane.

⁵⁷ W artykule tym mowa jest o sporach między Wspólnotą a jej funkcjonariuszami.

⁵⁸ Zgodnie z przepisem art. 173 Trybunał Sprawiedliwości kontroluje legalność wydanych przez organy wspólnotowe aktów prawnych, wywołujących skutki prawne w stosunku do osób fizycznych i prawnych.

⁵⁹ W art. 181 przewidziano możliwość orzekania przez Trybunał na podstawie klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie zawartej przez Wspólnotę lub w jej imieniu.

⁶⁰ 2173. Rat – Allgemeine Angelegenheiten...

⁶¹ Komunikat prasowy z 2184. posiedzenia Rady...

Wszystkie delegacje zgodziły się, że reformy powinny zapewnić efektywność i przejrzystość postępowań przy zachowaniu ochrony prawnej i gwarancji prawnych oraz spójności i jednolitości systemu sądowego Unii. W swoich uwagach końcowych przewodnicząca obradom minister sprawiedliwości RFN H. Däubler-Gmelin potwierdziła, że wśród delegacji panuje zgoda w kwestii konieczności zreformowania wspólnotowego systemu wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do przedstawionych przez R. Iglesiasa problemów ze sprawnym tłumaczeniem orzeczeń na wszystkie języki Unii, Däubler-Gmelin podkreśliła, iż niezbędne są odpowiednie środki finansowe dla zagwarantowania właściwego funkcjonowania Trybunału. Zaapelowała także do przewodniczącego Trybunału o wyspecyfikowanie krótkoterminowych propozycji, które wymagają dokonania jedynie prostych zmian regulaminowych, by można je było szybko wprowadzić w życie. Dla podjęcia pozostałych – długoterminowych – kroków konieczne są natomiast szeroko zakrojone reformy. Niemiecka minister sprawiedliwości oświadczyła, że Rada przystąpi do szczegółowego zbadania i omówienia proponowanych reform, tak by niektóre z nich mogła uwzględnić w swych pracach Konferencja Międzynarodowa 2000⁶². Zdaniem Däubler-Gmelin, Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji po wprowadzeniu *euro* w dniu 1 stycznia 1999 r. i po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego musi zmierzyć się z nowymi zadaniami i wyraźnym wzrostem liczby wpływających spraw, stąd też konieczność reformy systemu sądownictwa wspólnotowego należy uznać za bezsporną. Reforma ta powinna zakończyć się jeszcze przed przystąpieniem do Unii nowych państw⁶³.

Do zagadnień instytucjonalnych związanych z obszarem wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych należy również Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej. Rząd niemiecki zgłosił inicjatywę w tej sprawie na zorganizowanej w dniu 27 kwietnia 1999 r. wspólnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości RFN i Komisję Europejską konferencji poświęconej prawom zasadniczym w Europie. Dyplomacja niemiecka przypisywała temu projektowi szczególne znaczenie. Jak podkreślała Däubler-Gmelin, właśnie w tych dniach, w których w Kosowie deptano prawa człowieka, ważne stało się, by Europa swoje zobowiązania w zakresie ochrony praw obywateli świadomie wypełniała również w ramach Unii Europejskiej, najlepszym zaś do tego środkiem miała być Karta Praw Zasadniczych dla wszystkich obywateli Europy⁶⁴. Zgodnie ze stanowiskiem Berlina, karta ta powinna stanowić wiążący prawnie katalog praw podstawowych, dołączony do traktatów założycielskich Unii i gwarantujący prawa fundamentalne obywateli wobec instytucji wspólnotowych. Prawa wpisane do karty powinny zatem:

- wiązać instytucje europejskie,
- umożliwiać obywatelom występowanie z precyzyjnie określonymi roszczeniami,

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Mitteilung. Bonn/Brüssel, 28. Mai 1999. Bundesjustizministerin für Reform der Europäischen Gerichtsbarkeit, strony internetowe Bundesministerium der Justiz., http://www.bmj.bund.de/misc/m_18_99.htm.

⁶⁴ Mitteilung vom 27. April. Bundesjustizministerin Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin: Initiative zur Erarbeitung einer EU-Charta der Grundrechte fördern, strony internetowe Bundesministerium der Justiz, http://www.bmj.de/misc/m_13_99.htm.

- uświadamiać, że wspólnotowy porządek prawny opiera się na wspólnym systemie wartości, który przejmuje prawa podstawowe i obywatelskie państw członkowskich,
- wspierać umocnienie świadomości europejskiej obywateli Unii⁶⁵.

Zamierzeniem prezydencji niemieckiej było doprowadzenie do uchwalenia na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii deklaracji, na podstawie której można by uruchomić procedurę opracowywania karty. W deklaracji tej należało – zdaniem rządu niemieckiego – określić odpowiedni przebieg postępowania, obejmującego przygotowanie projektu karty przez powołane do życia w tym celu gremium oraz przedłożenie jej do zatwierdzenia. Niemcy kładli duży nacisk na włączenie do tego procesu nie tylko Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego oraz rządów i parlamentów państw członkowskich wraz z przedstawicielami nauki, lecz również samych obywateli, partii politycznych i reprezentujących różnorodne interesy grup społecznych⁶⁶.

Rada przedyskutowała inicjatywę Berlina na posiedzeniu w dniu 17 maja 1999 r. i uznała, że – zgodnie z koncepcją Urzędu Przewodniczącego – karta mogłaby zawierać zwłaszcza fundamentalne prawa i wolności oraz podstawowe prawa proceduralne, które są zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, i które dają się wywieść z konstytucji państw członkowskich jako wspólne zasady prawa wspólnotowego. Karta mogłaby także obejmować podstawowe prawa, które przysługują jedynie obywatelom Unii, zaś prawa gospodarcze i socjalne uwzględniałaby w takim stopniu, w jakim są one zagwarantowane w Europejskiej Karcie Socjalnej i we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Przewidywano, że gremium powołane do opracowania karty przedłoży jej projekt na posiedzeniu Rady Europejskiej w okresie prezydencji francuskiej⁶⁷ w celu urzeczystowienia ogłoszenia Europejskiej Karty Praw Zasadniczych. Następnie konieczne będzie zbadanie, w jaki sposób karta mogłaby stać się częścią traktatów. Przewodniczący obradom J. Fischer dał wyraz swemu przekonaniu, że osiągnięcie zgody w kwestii procedury opracowania unijnej karty będzie możliwe⁶⁸.

Zgodnie z oczekiwaniami, Rada Europejska na szczycie w Kolonii uznała, że na obecnym poziomie rozwoju Unii Europejskiej obowiązujące w niej prawa zasadnicze powinny być ujęte w jednej karcie. W Załączniku IV do Konkluzji Urzędu Przewodniczącego zamieszczono uchwałę dotyczącą opracowania takiej karty (*Beschluß des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union*). W uchwale Rada Europejska podkreśliła, że przestrzeganie praw podstawowych jest fundamentalną zasadą Unii Europejskiej i konieczną przesłanką jej legitymacji. Zobowiązanie Unii do poszanowania praw podstawowych potwierdził w swym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości. W kwestii zakresu praw ujętych w karcie Rada Europejska podzieliła zdanie Rady wyrażone na posiedzeniu w dniu 17 maja. W opinii przywódców Piętnastki,

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Rede von Frau Bundesjustizministerin Prof. Dr. Herta Daubler-Gmelin auf dem Kongreß: Eine europäische Charta der Grundrechte – Beitrag zur gemeinsamen Identität am 27. April in Köln zu dem Thema: Warum brauchen die Europäer eine Charta der Grundrechte?, strony internetowe Bundesministerium der Justiz, <http://www.bmj.bund.de/download>.

⁶⁷ Francja przejmie przewodnictwo w Radzie w drugiej połowie 2000 r.

⁶⁸ 2177. Rat – Allgemeine Angelegenheiten, Brüssel, 17 V 1999, strony internetowe Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/index.htm.

opracowanie projektu dokumentu należy powierzyć gremium, składającemu się z pełnomocników szefów państw i rządów, przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz członków Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Przedstawiciel Trybunału Sprawiedliwości powinien uczestniczyć w pracach tego gremium jako obserwator, natomiast reprezentantom Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, grup społecznych oraz ekspertom należy przyznać prawo do wyrażenia stanowiska w sprawie treści karty. Zespół opracowujący projekt powinien przedstawić go przed posiedzeniem Rady Europejskiej w grudniu 2000 r.⁶⁹

Na koniec warto wspomnieć o kilku dokonaniach związanych z obszarem wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które pominięto w sprawozdaniach rządu niemieckiego, a które wydają się istotne dla uzyskania pełnego obrazu wyników prac prowadzonych przez Radę pod przewodnictwem Niemiec. Można tu wskazać np. inicjatywę Niemiec w sprawie usprawnienia wymiany informacji służącej zwalczaniu fałszerstw dokumentów podróży⁷⁰. Na uwagę zasługują także:

- przyjęcie i podpisanie protokołu do umowy o stosowaniu technologii informacyjnych w zakresie spraw celnych (*Protokoll zum Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich – ZIS*);
- ostateczne uchwalenie rozporządzenia określającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizę przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich (*Verordnung des Rates zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen*);
- rozpoczęcie na forum Rady dyskusji nad przedstawionym przez Komisję w dniu 3 marca 1999 r. dokumentem roboczym dotyczącym wspólnych przepisów o procedurze azylowej;
- podjęcie prac w Radzie nad przedłożonymi przez Komisję projektami dwóch wspólnotowych aktów prawnych zgodnych z nowymi postanowieniami Traktatu Amsterdamskiego o sądowej współpracy w sprawach cywilnych – rozporządzenia zastępującego umowę podpisaną w Brukseli w dniu 28 maja 1998 r. (*Verordnung über Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung für gemeinsame Kinder*) oraz dyrektywy zastępującej umowę międzynarodową z dnia 26 maja 1997 r. (*Richtlinie über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- und Handelssachen in den Mitgliedstaaten*).

Porównanie dokonań prezydencji niemieckiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z liczbą wskazanych w planie działania z 1998 r. spraw wymagających podjęcia intensywnych prac i konkretnych rozstrzygnięć prowadzi do wniosku, że niewiele punktów planu zrealizowano, w odniesieniu też do niewielu zagadnień uruchomiono prace etapu wstępnego. Nie bez przyczyny zatem Rada Europejska w Kolonii przypominała o programie działań służącym budowie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

⁶⁹ Schlußfolgerungen des Vorsitizes. Europäischer Rat in Köln. 3. und 4. Juni 1999, strony internetowe jw.

⁷⁰ Initiative der Bundesrepublik Deutschland zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Verbesserung des Informationsaustausches zur Bekämpfung von Totalfälschungen von Reisedokumenten, strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/jai/default.asp?lang=de>.

i wezwała instytucje wspólnotowe do sprawnego rozwijania przyjętego w Wiedniu planu. Należy wszakże pamiętać, że niemieckie przewodnictwo w Radzie przebiegało pod znakiem wojny w Kosowie, której nikt nie uwzględnił w prognozach dotyczących sytuacji w Europie w 1999 r., a która musiała wpłynąć na aktywność Berlina również na polu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, stawiając przed nim zadanie koordynacji pomocy udzielanej wypędzonym Albańczykom przez państwa członkowskie Unii. Pierwsze półrocze 1999 r. było okresem szczególnym i ważnym w historii integracji europejskiej również ze względu na wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego w dniu 1 maja oraz podjęcie działalności przez Europol w dniu 1 lipca tegoż roku. Związane z tym przekształcenia prawno-instytucjonalne wymagały znacznego wysiłku organizacyjnego ze strony państwa przewodzącego pracom Unii w pierwszych sześciu miesiącach 1999 r., nakładając na nie obowiązki o charakterze nadzwyczajnym i obciążając dodatkową odpowiedzialnością. Mimo licznych obaw przed opóźnieniami udało się z powodzeniem zakończyć wielomiesięczne przygotowania do rozpoczęcia kolejnego etapu rozwoju Unii Europejskiej. Również prace dotyczące pozostałych zagadnień związanych z tworzeniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanowią niewątpliwie znaczący wkład w proces pogłębienia integracji w ramach Unii. Za szczególnie cenną wypada tu uznać niemiecką inicjatywę opracowania Karty Praw Zasadniczych. Wydaje się zatem, że bilans prezydencji niemieckiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych należy ocenić pozytywnie i zaliczyć do osiągnięć polityki europejskiej RFN.

IZABELA WRÓBEL
Wrocław

EUROPEJSKI URZĄD DS. ZWALCZANIA NADUŻYĆ (OFFICE DE LA LUTTE ANTIFRAUDE – OLAF)

GENEZA I POZYCJA PRAWNA OLAF

Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć powołany został na mocy uchwały Komisji z 28 kwietnia 1999 r.¹ na podstawie art. 218 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską². Głównym zadaniem *OLAF* jest zwalczanie nieprawidłowości i nadużyć uderzających w interesy finansowe Wspólnot Europejskich. Zarówno termin „nadużycie”, jak i termin „nieprawidłowość” mają legalne definicje i należą do wspólnotowego języka prawnego³, przesądzając o powyższym tłumaczeniu oficjalnej nazwy.

¹ Uchwała Komisji (EWWiS, EW, EWA) z 28 kwietnia 1999 r. nr 352, Dz.U. WE nr L 136 z 31.05.1999 r., s. 20-22; cyt. Uchwała ustanawiająca *OLAF*.

² Ponadto art. 16 Traktatu ustanawiającego EWWiS oraz art. 131 Traktatu ustanawiającego Euratom.

³ Art. 1 ust. 1 Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r. Dz.U. WE nr C 316 z 27.11.1995 r.; Art. 1 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE, Euratom) z 18 grudnia 1995 r. nr 2988/95 o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. WE nr L 312 z 23.12.1995, s. 1-4.