

zwykła procedura ustawodawcza prawo inicjatywne prawodawczej	gdyby okazało się to sprzeczne z fundamentalnymi zasadami krajowego wymiaru sprawiedliwości;
Rada Europejska	b) w obszarze obecnego III filara przyjęto jako zasadę podejmowanie decyzji w trybie zwykłej procedury ustawodawczej;
instrumentarium prawne	c) odejście w sferze współpracy policji i sądów w sprawach karnych od prawa inicjatywne pojedynczego państwa i zastąpienie tego rozwiązaniem inicjatywne grupy 1/4 państw członkowskich (w innych obszarach PWBIS prawo inicjatywne zostało zachowane przy Komisji);
parlamenty narodowe	d) nadanie Radzie Europejskiej uprawnień w zakresie określania strategicznych wytycznych planowania ustawodawczego i operacyjnego;
sądy unijne	e) odejście od obecnego zróżnicowania aktów prawnych w I i III filarze na rzecz nowego podziału, na akty ustawodawcze i akty o charakterze nieustawodawczym; zgodnie z postanowieniami Traktatu konstytucyjnego głównymi instrumentami prawnymi miałyby zostać ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe;
	f) przyznanie szczególnej roli parlamentom krajowym poprzez prawo informacji i monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości; ocena działalności Eurojustu i Europolu w zakresie określonym szczegółowo regulacjami prawa wtórnego;
	g) przyznanie sądom unijnym pełnej jurysdykcji w zakresie kontroli instrumentów prawnych PWBIS, z wyłączeniem: kontroli zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania państw członkowskich oraz orzekania w sprawie wykonywania przez nie praw dotyczących porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

### 7.6.2. Zmiany wprowadzone w projekcie „Traktatu reformującego”

TK punktem wyjścia	Propozycje odnoszące się do projektu „Traktatu reformującego”, choć oparte w dużej mierze na postanowieniach Traktatu konstytucyjnego, mają nieco inny charakter. Przede wszystkim celem projektu „Traktatu reformującego” nie jest zastąpienie dotychczasowych Traktatów, ale ich nowelizacja. Proponowane rozwiązania mają zmienić zarówno TUE, jak i TWE, który otrzyma nazwę Traktatu o Funkcjonowaniu UE (TFUE).
powrót do „starej” terminologii aktów prawnych	W związku z powyższym, należy wskazać na te elementy, które stanowią zmianę w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym. W projekcie „Traktatu reformującego” odstąpiono od nowego nazewnictwa (ustawy, ustawy ramowe) i powrócono do znanej terminologii: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje. Poprzez wprowadzenie wspomnianych wyżej środków prawnych również do problematyki obecnego III filara, dojdzie do ujednocnienia instrumentów stosowanych w ramach PWBIS. Utrzymano natomiast podział na akty prawodawcze i nieprawodawcze. Należy także wskazać szczegółowo propozycje odnoszące się do nowelizacji TUE i TFUE.

210

nego środka. Irlandia natomiast miałaby określić czas na zajęcie stanowiska w sprawie rozszerzenia zakresu przedmiotowego Protokołu.

### Literatura

- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006
- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2005
- Barcz J. (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat konferencji międzyrządowej – analiza prawnopolityczna. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2007
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska*, Warszawa 2007
- Michałowska C. (red.), *Integracja Europejska, Instytucje, Polityka, Prawo. Księga pamiątkowa prof. St. Parzymiesa*, Warszawa 2003
- Lankosz K. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E. (opr.), *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, t. I–IV, Lublin 1994, 1999 i 2003

#### 7.6.2.1. Zmiany w TUE

W projekcie „Traktatu reformującego” zawarto następujące propozycje zmian TUE:

- wyłączenie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych z TUE i przeniesienie odpowiednich regulacji do TFUE;
- przekształcenie Rady Europejskiej w instytucję;
- wydłużenie terminu z 6 do 8 tygodni dla parlamentów narodowych na przeanalizowanie projektów aktów prawodawczych i przedstawienie uzasadnionej opinii dotyczącej zasady pomocniczości;
- wzmocnienie mechanizmu zasady pomocniczości: jeżeli przeciwko danemu projektowi zostanie oddana zwykła większość głosów przyznanym parlamentom narodowym, Komisja jest zobowiązana do ponownego przeanalizowania takiego projektu.

#### 7.6.2.2. Zmiany w TWE/TFUE

W projekcie „Traktatu reformującego” zawarto następujące propozycje zmian TWE/TFUE:

- umieszczenie regulacji odnoszących się do problematyki Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w odrębnym tytule obejmującym 5 następujących rozdziałów: 1) postanowienia ogólne, 2) polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji, 3) współpraca sądowa w sprawach cywilnych, 4) współpraca sądowa w sprawach karnych, 5) współpraca policyjna;
- umieszczenie postanowienia przewidującego możliwość współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i koordynacji w tym zakresie;
- przyznanie parlamentom narodowym prawa weta w kwestii dotyczącej przenoszenia niektórych zagadnień prawa rodzinnego ze specjalnej do zwykłej procedury prawodawczej (wniosek Komisji, na podstawie którego Rada mogłaby podjąć jednogłośnie decyzję dotyczącą tych aspektów prawa rodzinnego, które mogłyby być przedmiotem aktów prawnych przyjmowanych w drodze zwykłej procedury prawodawczej miałyby być notyfikowane parlamentom narodowym; parlamenty narodowe miałyby 6 miesięcy – od chwili notyfikowania – na wniesienie sprzeciwu wobec decyzji);
- wprowadzenie mechanizmu szczególnej wzmocnionej współpracy w obszarze współpracy sądowej w sprawach karnych oraz w ramach współpracy policyjnej, dla grupy co najmniej 1/3 państw członkowskich;
- propozycja rozszerzenia zakresu przedmiotowego Protokołu z 1997 r. (wyłączenie stosowania regulacji odnoszących się do współpracy w sprawach wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób) odnoszącego się do Wielkiej Brytanii i Irlandii. Po zmianach Wielka Brytania byłaby wyłączona z całego obszaru PWSiB, o ile nie notyfikowałaby woli uczestniczenia w przyjęciu stosowaniu da-

211

Joanna Starzyk-Sulejewska

## 8. Implementacja współpracy sądowej w sprawach karnych

### 8.1. Wprowadzenie

Początki europejskiej współpracy w sprawach karnych sięgają XIX w. i wiążą się przede wszystkim z praktyką podpisywania umów ekstradycyjnych, które około 1850 r. zaczęły zawierać postanowienia dotyczące wzajemnej pomocy w sprawach karnych. Do 1950 r. był to jedyny realny wyraz współpracy międzynarodowej w sprawach karnych, choć trzeba zaznaczyć, że w latach 1900–1914 oraz 1920–1935 zawierano też nieliczne umowy międzynarodowe przewidujące przeciwdziałanie niektórym formom przestępczości, jak np. umowy zobowiązujące do współpracy w zakresie zapobiegania fałszerstwom publikacji.

Po zakończeniu II wojny światowej pierwszą organizacją, w ramach której zaczęto podpisywać konwencje w sprawie wzajemnej pomocy prawnej była Rada Europy, która dużą wagę przywiązywała do promowania i podpisywania w jej ramach umów regulujących międzynarodową współpracę w sprawach karnych.

Od momentu powstania Rady Europy podpisano w dziedzinie współpracy w sprawach karnych szereg porozumień międzynarodowych, wśród których do najważniejszych należą:

- Europejska konwencja o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 r.;
- Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych z dnia 20 kwietnia 1959 r.;
- Europejska konwencja o przekazywaniu osób skazanych z dnia 21 marca 1987 r. oraz
- Europejska konwencja o praniu dochodów pochodzących z przestępstw, ich ujawnianiu, zajmowaniu i przepadku z dnia 8 listopada 1990 r.<sup>1</sup>

Wymienione konwencje nie odnoszą się do konkretnych rodzajów przestępstw, lecz dotyczą szerokiego zakresu sytuacji o określonym stopniu zagrożenia dla prawa i porządku publicznego. Strony konwencji zazwyczaj zobowią-

<sup>1</sup> Zob. Wybór dokumentów Rady Europy, Warszawa 1999.

212

## 4. Koncepcja ustrojowa i instytucjonalna II filara Unii Europejskiej

### 4.1. Geneza II filara Unii Europejskiej

Geneza II filara Unii Europejskiej sięga przełomu lat 60. i 70. ubiegłego stulecia, a konkretnie tzw. szczytu w Hadze w grudniu 1969 r., na którym narodziła się koncepcja podjęcia w sposób bardziej zinstytucjonalizowany współpracy politycznej państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), w celu koordynacji ich polityk zagranicznych. Pierwszym krokiem było powołanie Komitetu, na którego czele stanął sekretarz stanu w MSZ Belgii Etienne Davignon. Raport Komitetu Davignona zaaprobowany 27 października 1970 r. przez ministrów spraw zagranicznych „Szóstki”, znany także jako Raport luksemburski, ukonstytuował Europejską Współpracę Polityczną (EWP) poza systemem prawnym i instytucjonalnym Wspólnot.

W pierwszym okresie współpracy politycznej państw członkowskich EWG traktowano ją jako nieformalną strukturę, mającą koordynować ich politykę zagraniczną w związku z wyzwaniami, jakie w tym czasie niosło ze sobą odprężenie w stosunkach Wschód – Zachód. Uzgodniono, że EWP nie będzie miała własnych organów, ponieważ do jej implementacji wystarczą regularne konsultacje ministrów spraw zagranicznych. We wspomnianym raporcie państwa członkowskie uznały, że EWP powinna służyć:

- wypracowaniu systemu wzajemnego porozumiewania się w sprawach międzynarodowych,
- wzmocnieniu solidarności państw „Szóstki” w stosunkach międzynarodowych poprzez harmonizację ich poglądów oraz uzgadnianie i wypracowywanie stanowisk do podejmowania wspólnych akcji włącznie.

Jednocześnie uzgodniono, że realizacji założonych celów będą służyć: wymiana informacji i doświadczeń, spotkania konsultacyjne ministrów spraw zagranicznych (dwa razy w roku), konsultacje dyrektorów do spraw politycznych ministerstw spraw zagranicznych (czterokrotnie w roku) tworzących w ten sposób Komitet Polityczny EWP. W strukturach ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich powołano tzw. Korespondentów do spraw EWP.

powst

cel EW

środki celów

103

<p>etapy rozwoju EWP</p> <p>lata 1970–1974</p> <p>lata 1975–1980</p> <p>lata 1981–1986</p> <p>raport Genscher – Colombo</p>	<p>Uruchomiony w ten sposób proces współpracy politycznej państw członkowskich EWG wyznaczył kolejne etapy rozwojowe, a mianowicie:</p> <p>a) <b>Zacieśnienia współpracy politycznej w latach 1970–1974 na gruncie podejmowania wspólnych stanowisk w wybranych sferach międzynarodowych.</b></p> <p>W tym okresie państwa członkowskie „Szóstki” przyjęły m.in. dokument Schumana w sprawie konfliktu izraelsko-arabskiego (1971 r.), deklarację o Unii Europejskiej (1972), której art. 14 zapowiadał doskonalenia EWP poprzez częstsze spotkania ministrów spraw zagranicznych, Raport Kopenhaski w 1973 r., który pogłębiał współpracę państw członkowskich w ramach EWP, zaś uchwalona równolegle deklaracja o osobowości europejskiej wyrażała wolę członków EWG występować w stosunkach międzynarodowych jako odrębną całość. Okres ten kończy się instytucjonalnym akcentem w związku z przekształceniem dotychczasowych „szczytów” państw „szóstki” w Radę Europejską, która miała pełnić podwójną funkcję: jako Rada Wspólnot oraz jako foruum EWP.</p> <p>b) <b>Etap stagnacji i zahamowania koordynacji w ramach EWP w latach 1975–1980.</b></p> <p>Okres stagnacji w aktywności EWP wynikający głównie z zaobserwowania państw członkowskich EWG sprawami gospodarczymi w związku z kryzysem energetycznym i walutowym trwał dość długo, bo prawie pięć lat. Wprawdzie Wspólnoty uzyskały w tym czasie status obserwatora w ONZ, a państwo przewodniczące Wspólnotom złożyło także podpis pod Aktem Końcowym KBWE, ale nie zmieniło to jednak faktu, że wpływ Wspólnot na liczne w tym czasie kryzysy międzynarodowe na Bliskim Wschodzie, w Libanie czy konflikcie irańsko-irańskim był znikomym. Głównymi „rozgrzewającymi” na obszarach kryzysów i konfliktów były bowiem wielkie mocarstwa.</p> <p>Inspiracją do zwiększenia aktywności Wspólnot w stosunkach międzynarodowych na początku lat 80. XX w. była potrzeba budowy autonomicznego zachodnioeuropejskiego systemu bezpieczeństwa. Proces ten związany był z uruchomieniem przez ZSRR nowego etapu zbrojeń, wywołanym dyslokacją rakiet średniego zasięgu w europejskiej części tego państwa i odpowiedzią Sojuszu w formie tzw. podwójnej decyzji NATO z końca 1979 r.</p> <p>c) <b>etap pogłębiania współpracy politycznej w latach 1981–1986.</b></p> <p>Konsolidacja EWP jako płaszczyzny współpracy politycznej państw członkowskich nastąpiła na szczycie w Londynie w 1981 r. Katalizatorem pogłębienia tej współpracy była radziecka inwazja na Afganistan. Po przyjęciu Raportu Londyńskiego opracowanego na zlecenie Wspólnot przez ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, lorda Carringtona, zgodzono się na włączenie do EWP także problematyki bezpieczeństwa. Raport przewidywał również możliwość włączenia do działalności EWP Komisji i Parlamentu Europejskiego.</p> <p>W tym samym, 1981 r. powstał także raport Genscher – Colombo, w którym ministrowie spraw zagranicznych RFN i Włoch sformułowali postulat ścisłego</p>
---	--

powiązania EWP z Wspólnotami oraz poparli włączenie polityki bezpieczeństwa do EWP. Ważnym krokiem na drodze integracji europejskiej w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa była uroczysta Deklaracja o Unii Europejskiej, przyjęta przez Radę Europejską w Stuttgarcie w 1983 r. Rada Europejska wyraziła w niej bowiem wolę wzmocnienia i rozwoju EWP oraz rozbudowy jej struktur. W tekście Deklaracji uwzględniono zadania Rady Europejskiej oraz udziału w niej ministrów spraw zagranicznych, stwarzając tym samym pomost przenoszenia problemów EWP na forum wspólnotowe. Ten kierunek myślenia był kontynuowany m.in. w projekcie Traktatu o Unii Europejskiej, przyjętym przez Parlament Europejski w 1984 r. (którego jednak nie poparły inne instytucje wspólnotowe) oraz w raporcie Dooge’a, którego jeden z rozdziałów poświęcony był poszukiwaniu zewnętrznej tożsamości Wspólnot.

Przełomem w rozwoju EWP stał się dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 r., na mocy którego dotychczasowej współpracy we wskazanych dziedzinach nadano podstawę prawnomiędzynarodową. Nastąpiło to na skutek włączenia do Traktatu ustanawiającego EWG rozdziału zatytułowanego „Pozostawienia o europejskiej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej”. Był to niewątpliwie ważny krok uczyniony w kierunku włączenia polityki zagranicznej do prawa pierwotnego Wspólnot, mimo faktu, że pozostała ona w dalszym ciągu poza strukturami wspólnotowymi. W ten sposób dotychczasowa pragmatyczna współpraca państw członkowskich Wspólnot zyskiwała podstawę prawną do kontynuowania jej jako współpracy międzyrządowej, umocowanej normatywnie w JAE.

Jednolity Akt Europejski nadając EWP formę procesu wprowadzał następujące kierunki wspólnych działań:

- wspólne formułowanie i realizowanie polityki zagranicznej (art. 30 ust. 1a i ust. 2 JAE), w drodze przekazywania sobie informacji, wzajemnych konsultacji na temat wszelkich kwestii dotyczących polityki zagranicznej łączących w interesie ogólnym, a także koordynację i zbliżanie wspólnych stanowisk oraz wprowadzanie w życie wspólnego działania;
- włączenie do EWP polityki bezpieczeństwa (art. 30 ust. 6a JAE) w drodze koordynacji swoich stanowisk odnoszących się do politycznych i gospodarczych aspektów bezpieczeństwa;
- zacieśnienie między państwami członkowskimi współpracy na forum międzynarodowym, w szczególności na konferencjach i w organizacjach międzynarodowych (art. 30 ust. 7 i 8 JAE), a także dialog z państwami trzecimi oraz ugrupowaniami regionalnymi, jeśli będzie to niezbędne. Na uwagę zasługują jeszcze dwa postanowienia JAE, a mianowicie:
- wyrażone w art. 30 ust. 6b zobowiązanie do współpracy na poziomie krajowym oraz w odpowiednim przypadku, w ramach właściwych organów i instytucji w celu utrzymania warunków technologicznych i przemysłowych, koniecznych do zapewnienia bezpieczeństwa państwa sygnatariuszy Traktatu oraz
- że do działań w zakresie współpracy politycznej (art. 30 ust. 3b i 4 JAE) będą włączane Komisja i Parlament Europejski; jednocześnie Komisja

Jedno Europ

kieru EWP

– zgodnie z art. 30 ust. 5 JAE – stała się odpowiedzialna w ramach swoich kompetencji za zgodność polityk, a mianowicie zewnętrznej polityki Wspólnot oraz polityk ustalonych w ramach EWP.

Istotnym krokiem ku dalszej instytucjonalizacji EWP i jej związku ze Wspólnotami było ustalenie, że Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych państw członkowskich, z udziałem członka Komisji, będzie kontynuowała swoją działalność jako główny organ EWP, którą wspiera Komitet Polityczny składający się z dyrektorów politycznych MSZ oraz Europejska Grupa Korespondentów. Dotychczas funkcjonujący w stolicach państw sprawujących przewodnictwo we Wspólnotach Sekretariat EWP został zaś na mocy JAE umiejscowiony w Brukseli.

## 4.2. Traktatowa instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jako II filara Unii Europejskiej

Proces międzyrządowej współpracy państw członkowskich w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa osiągnął nowy jakościowo poziom z chwilą przyjęcia Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht w 1992 r. Zmiany jakie zaszły na obszarze Europejskiej Współpracy Politycznej ustanowionej przez JAE, były daleko idące. Traktatem z Maastricht ustanowiono bowiem „Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa” (WPZiB) opartą w dalszym ciągu na współpracy międzyrządowej, ale prowadzonej na forum dwóch instytucji, w związku z przyznaniem w tym obszarze kompetencji Radzie Europejskiej jako instytucji unijnej oraz Radzie UE jako instytucji wspólnotowej. Od tej chwili miały one rozstrzygać o kierunkach i środkach podejmowanych w dziedzinie realizacji WPZiB. Jednocześnie pewne kompetencje dotyczące udziału w tworzeniu tej polityki zostały wspomnianym Traktatem przyznane także Komisji Europejskiej oraz Parlamentowi Europejskiemu.

Ponadto WPZiB powiązano z Unią Zachodnioeuropejską (UZE), traktowaną według art. J. 4 jako integralną część rozwoju Unii, zwracając się do niej o „określenie i realizację decyzji i działań, które mają skutki dla obronności”, aby Rada w powiązaniu z instytucjami UZE mogła podjąć niezbędne rozwiązania praktyczne. Doktrynalnie uznano, że w ten sposób UZE została potraktowana jako militarne ramie UE. Tym samym na mocy Traktatu z Maastricht doszło do instytucjonalizacji WPZiB, która stała się jednym z filarów ustrojowych Unii Europejskiej.

106

dziedziny obrony zaklasyfikowano wszelkie działania obejmujące użycie sił zbrojnych przy założeniu, że użycie wojska powierza się UZE. Podstawą prawną tego rozdziału było traktatowe zastrzeżenie, że sprawy obronności nie podlegają procedurom przewidzianym do działań w obszarze WPZiB. W rezultacie WPZiB rzeczywiście umacniała tożsamość Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych w połączeniu z komponentem obronnym.

W Traktacie z Maastricht uwzględniono ponadto także dwie istotne przesłanki systemowe (ujmowane jako klauzula nienaruszalności), zabezpieczające państwa członkowskie przed zbyt daleką ingerencją Unii w ich własną politykę zagraniczną, obronną i bezpieczeństwa, stanowiąc że:

- polityka Unii respektuje zobowiązania niektórych państw członkowskich wynikające z Paktu Północnoatlantyckiego i jest zgodna ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Polityką Obronną ustanowioną w jego ramach,
- postanowienia art. J. 4 Traktatu z Maastricht o WPZiB nie stwarzają przeszkody dla rozwoju bliższej współpracy pomiędzy dwoma lub więcej państwami na poziomie bilateralnym w ramach UZE i Sojuszu Północnoatlantyckiego, jeśli taka współpraca nie jest sprzeczna lub nie hamuje współpracy ustanowionej w tytule o WPZiB.

### 4.2.2. Zmiany w koncepcji WPZiB po Traktacie Amsterdamskim i Traktacie Nicejskim

Traktat Amsterdamski (dalej TA) wprowadził do koncepcji WPZiB kilka istotnych zmian ustanawiając, że:

- WPZiB jest domeną Unii Europejskiej, nie zaś UE i państw członkowskich, jak było to zapisane w TUE z Maastricht;
- nową kategorią podlegającą ochronie w ramach realizacji WPZiB (art. 11 traktatu w wersji TA) jest – obok wspólnych wartości, podstawowych interesów oraz niezależności – również integralność Unii Europejskiej, rozumiana jako jednolitość terytorialna. Wynika z tego, że ochrona integralności UE dotyczy ochrony jej granic zewnętrznych przy poszanowaniu zasad, które tych granic dotyczą.

Konsekwencją powyższych postanowień jest wzmocnienie bezpieczeństwa samej UE przez przestrzeganie suwerennej równości, wypełnianie przez państwa członkowskie w dobrej wierze wszelkich zaciągniętych przez nie zobowiązań, dążenie do rozwiązywania sporów międzynarodowych przy użyciu środków pokojowych, według zasad sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, powstrzymanie się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nie-tykalności terytorium lub niepodległości politycznej któregokolwiek z państw członkowskich.

Na uwagę przy tym zasługuje, że TA dodatkowo odwołał się w art. 11 do aktów prawa międzynarodowego publicznego (np. Karty NZ), włączając te dotyczące granic zewnętrznych, w oparciu o które UE ma realizować cele wytyczone dla WPZiB. Tym samym WPZiB podlega ogólnym zasadom wypracowanym przez społeczność międzynarodową.

108

### 4.2.1. Koncepcja WPZiB na mocy Traktatu z Maastricht

Zmiany merytoryczne, jakie zaszły w obszarze współpracy politycznej państw członkowskich UE polegały przede wszystkim na nowej definicji celów, którym miała służyć WPZiB. Objęła ona wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem, włącznie z ewentualnym określeniem wspólnej polityki obronnej (która z czasem może doprowadzić do wspólnej obronności) Unii oraz jej „współnotowaniem” od strony instytucjonalnej.

Traktat z Maastricht w art. J ust. 1 definiował szeroko cele WPZiB stanowiąc, że należą do nich:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszelkich formach;
- zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego z Helsinek i celami Paryskiej Karty Nowej Europy;
- popieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie i konsolidacja demokracji oraz rządów prawa, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Definiowanie i realizację WPZiB Traktat powierzał Unii i państwom członkowskim przyjmując, że osiągnięcie ustanowionych celów będzie następować poprzez systematyczną współpracę państw członkowskich w prowadzeniu polityki przy pomocy ustanowionych w art. J. 2 i J. 3 środków, a mianowicie **wspólnych strategii** (przyjmowanych przez Radę Europejską), **wspólnych działań i wspólnych stanowisk** (przyjmowanych przez Radę UE).

Katalog celów WPZiB pozostawał przy tym w ścisłej korelacji z art. B Traktatu z Maastricht określającym cele Unii Europejskiej, wśród których znalazło się m.in. **potwierdzenie tożsamości Unii w skali międzynarodowej**, w szczególności przez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej także ostateczne ukształtowanie wspólnej polityki obronnej mającej doprowadzić do wspólnej obrony.

Ważnym aspektem instytucjonalnym WPZiB było to, że kompetencje w zakresie jej realizacji podzielono między Radę Europejską jako instytucję unijną a instytucję wspólnotową, jaką była Rada Unii Europejskiej, działająca w II filarze na zasadzie zapożyczenia. W praktyce oznaczało to, że WPZiB będzie realizowała Rada UE, a więc ta sama instytucja, która decyduje także w kwestiach z zakresu polityk wspólnotowych. Przez przyznanie Radzie UE zasadniczych kompetencji w dziedzinie WPZiB ujednoczono tym samym formalnoprawne zasady realizacji i jednocześnie środki implementacji WPZiB, których nie posiadała EWP.

Od strony materialnej Traktat z Maastricht dokonał wyraźnego rozdziału pomiędzy problematyką bezpieczeństwa a kwestiami z zakresu obrony. Do regulacji traktatowych z zakresu bezpieczeństwa zaliczono bowiem wszelkie kwestie dotyczące rozbrojenia, a także zaopatrzenia w broń. Natomiast do

cele

podz  
komę  
międ  
Euroj  
a Ra

oddz  
kweś  
bezp  
od pr  
obro

107

Traktat Amsterdamski zmodyfikował także art. J. 1 ust. 4, aktualnie art. 11 ust. 1 TUE, na mocy którego państwa członkowskie zostały bardziej precyzyjnie niż dotychczas zobowiązane do aktywnego wspierania WPZiB, bez zastrzeżeń i w duchu lojalności i wzajemnej solidarności.

W obszarze instytucjonalnym rozszerzono kompetencje Rady Europejskiej o zagadnienia obronne, ustanawiając w art. 13 ust. 1 TA, że Rada Europejska określa zasady i ogólne wytyczne Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa łącznie z zagadnieniami odnoszącymi się do obronności.

W przypadku UZE Traktat Amsterdamski podtrzymał dotychczasowe postanowienia o tym, że UZE stanowi integralny czynnik rozwoju UE, zobowiązując jednocześnie Unię do „zacieśnienia instytucjonalnych więzi z UZE” (nowe sformułowanie). Należy przy tym dodać, że Traktat Amsterdamski nie przyniósł w sprawach UZE przełomu. Nie doszło bowiem do spodziewanego włączenia UZE do Unii Europejskiej. Istotnym uzupełnieniem włączonym do art. 17 w wersji TA było przyznanie UZE dodatkowych kompetencji przez możliwość zlecenia Unii Zachodnioeuropejskiej zarówno zadań o charakterze humanitarnym, jak i ratowniczym, także zadań mających na celu utrzymanie pokoju, jak również zadań sił bojowych w stanach kryzysu, włączając budowanie pokoju.

Istotnym osiągnięciem TA było włączenie do WPZiB tzw. zadań petersberskich. Zostały one zdefiniowane przez Radę UE jeszcze w 1992 r., która przyjęła do katalogu zadań UZE w ramach wspólnej obrony na podstawie art. V Traktatu brukselskiego możliwość użycia jednostek wojskowych państw członkowskich UZE w celu:

- wypełnienia zadań o charakterze humanitarnym i ratunkowym;
- utrzymania pokoju;
- wypełnienia zadań zbrojnych, służących zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju.

Artykuł 17 TUE w brzmieniu TA prawie dosłownie zaadaptował zadania petersberskie. W ten sposób powstał pomost formalnoprawny między UE i UZE i NATO, pozwalający stworzyć Wspólną Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Od 1 lipca 2002 r. misje petersberskie UZE zostały w pełni przejęte przez UE w związku z wykreśleniem z art. 17 TUE konfiguracji UE – UZE w następstwie czego zaplanowano, że przyszłe operacje wojskowe będą się odbywać w ramach tzw. Europejskiego Celu Zasadniczego. W rezultacie art. 17 TUE w wersji TA stanowił niewątpliwie ważne uzupełnienie zakresu WPZiB o aspekt militarny.

Traktat Nicejski nie wprowadził zasadniczych modyfikacji w zakresie WPZiB w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. Jedyną istotną zmianą o charakterze strukturalnym było zmieszenie dotychczasowej relacji w stosunkach między UE a UZE na skutek usunięcia z postanowień art. 17 TUE zapisu przyznającego UZE status integralnej części rozwoju UE, a także postanowienia statuującego wykonawczą rolę UZE w stosunku do decyzji UE.

Nowe rozwiązanie przyjęte przez TN stanowi postanowienie art. 25 akapit 3 przewidujące dla Rady UE możliwość upoważnienia Komitetu Politycznego i Polityki Bezpieczeństwa do podejmowania stosownych uchwał w zakresie

obow  
wspie  
WPZi  
państ  
rosze  
komp  
Euroj

UZE i  
czynn  
rozwi

włącz  
peter:  
WPZi

zmian  
UZE –

roszcie  
kompe  
Rady I

109

kontroli politycznej i strategicznego kierownictwa nad ustalonymi przez Radę UE operacjami, w celu zwalczania kryzysu. Uważa się, że wskazana zmiana odpowiada nowym i zarazem daleko idącym ambicjom UE do samodzielnego działania w ramach Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony.

Ponadto godne odnotowania są dwie zmiany formalnoprawne:

- pierwsza dotyczy mianowania zgodnie z art. 18 ust. 5 TUE specjalnego przedstawiciela, któremu powierza się mandat w odniesieniu do poszczególnych spraw politycznych. Według TN czyni to Rada UE większością kwalifikowaną (art. 23 TUE), odstupając na mocy Traktatu od zasady jednomyślności;
- druga zaś dotyczy wyrażenia zgody na zawieranie międzynarodowych porozumień bi- lub multilateralnych z państwami lub organizacjami międzynarodowymi, w obszarze objętym WPZiB. Podobnie jak przy wyborze specjalnego przedstawiciela, także w tym przypadku Rada UE postanawia o tym większością kwalifikowaną (art. 23 TUE).

**Instrumenty działania WPZiB (stan po TN).**

W art. 12 TUE wymienione zostały instrumenty (środki prawne), za pomocą których UE podejmuje działania w ramach WPZiB z zamiarem osiągnięcia celów sformułowanych w art. 11 TUE. Należą do nich:

- A) zasady i ogólne wytyczne WPZiB,
- B) wspólne strategię;
- C) wspólne działania;
- D) wspólne stanowiska;
- E) umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki;
- F) a także decyzje (mimo braku ich umieszczenia w art. 12 TUE).

**zasady i ogólne wytyczne**

A) Kategorię podstawową w zakresie WPZiB stanowią **zasady i ogólne wytyczne**, które jednak nie mają mocy wiążącej. Ustanawia je Rada Europejska w drodze decyzji w sprawie tej kategorii również „sprawy mające wpływ na kwestie polityczno-obronne” (art. 13 ust. 1 TUE). Traktat bliżej nie wyjaśnia tej kategorii, tzn. zasad i ogólnych wytycznych, w wyniku czego o ich treści decyduje przede wszystkim praktyka.

**wspólne strategię**

B) Podobnie jak przy zasadach i ogólnych wytycznych **wspólne strategię** ustala także Rada Europejska w sprawach, w których państwa członkowskie mają ważne wspólne interesy. Zgodnie z art. 13 ust. 2 TUE Rada Europejska ustalając wspólną strategię określa w każdym przypadku jej cele, czas trwania i środki, które mają być przekazane przez Unię i państwa członkowskie do dyspozycji. Strategia przyjęta przez Radę Europejską w 1999 r. w sprawie Rosji może być dobrym przykładem wspólnej strategii w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jako że zawierała ona program stosunków partnerskich UE z Rosją. Podobną w założeniach wspólną strategię przyjęła Rada Europejska w sprawie Ukrainy na posiedzeniu 10 grudnia 1999 r. w Helsinkach. Dokument ten definiuje podstawowe cele i obszary współpracy między UE a Ukrainą oraz określa środki i instrumenty realizacji wspólnej strategii.

C) i D) **Wspólne stanowiska i wspólne działania** leżą w zakresie kompetencji Rady Unii Europejskiej, ponieważ właśnie ona odpowiada za realizację WPZiB. Opierając się na zasadach i ogólnych wytycznych oraz wspólnych strategiach Rada UE jest odpowiedzialna za ich implementację w praktyce politycznej UE. Traktat o UE w art. 13 ust. 3 zobowiązuje bowiem Radę UE do zapewnienia **jednolitości, spójności i skuteczności** działań UE. Obydwa instrumenty, którymi dysponuje Rada UE przy realizacji WPZiB, mają charakter wiążący dla państw członkowskich.

wspól  
stano  
i wsp  
działa

Pierwszoplanowym instrumentem służącym realizacji WPZiB są uregulowane postanowieniami art. 15 TUE **wspólne stanowiska**, wydawane przez Radę UE w celu zdefiniowania podejścia UE do problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Adresatem wspólnych stanowisk jest każde z państw członkowskich. Są one dla nich wiążące. Zajmowanie przez państwa członkowskie wspólnych stanowisk zmierza do zrealizowania koncepcji Unii do przygotowania stanowiska dla określonego regionu lub tematu. Wynika to jednoznacznie z Traktatu Amsterdamskiego, który w art. 15 doprecyzował, że **wspólne stanowiska „określają nastawienie Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub substancjonalnym”**. Od 1993 r. Rada UE w miarę często posługuje się tym instrumentem w celu zapewnienia spójności i jednolitości polityki państw członkowskich w ramach WPZiB.

wspól  
stano

Ze statystyki unijnej wynika, że od chwili wejścia w życie TUE Unia podjęła blisko 100 decyzji w sprawie wspólnych stanowisk. Przyspieszenie w stosowaniu tego instrumentu wzrosło po 1998 r., a więc po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego i jest on w coraz większym stopniu wykorzystywany w praktyce. W większości przypadków wspólne stanowiska są stosowane przy nakładaniu sankcji na państwa trzecie bądź embarga na dostawy broni i uzbrojenia, ewentualnie ograniczenie stosunków finansowych i ekonomicznych. Przy pomocy tego instrumentu w 1993 r. ograniczono stosunki gospodarcze z Libią, w 1994 r. przyjęto embargo na broń, amunicję oraz dostawy wyposażenia wojskowego dla Sudanu oraz ograniczenia stosunków ekonomicznych z Haiti czy wreszcie w rok później uchwalono wspólne stanowisko wobec naruszenia praw człowieka w Nigerii.

W przypadku przyjęcia przez UE wspólnego stanowiska państwa członkowskie są zobowiązane (art. 15 TUE) do zapewnienia zgodności swoich polityk z tym stanowiskiem. Oznacza to w praktyce obowiązek współpracy państw członkowskich na forum międzynarodowym (art. 19 ust. 1 TUE), obowiązek współpracy misji dyplomatycznych i konsularnych państw członkowskich w państwach trzecich i na konferencjach międzynarodowych oraz w organizacjach międzynarodowych (art. 20 ust. 1 TUE).

**Wspólne działania** dotyczą konkretnych przedsięwzięć operacyjnych Unii. Rada UE przyjmuje wspólne działania w sytuacjach, w których zgodnie z art. 14 ust. 1 TUE niezbędne jest podjęcie działań operacyjnych. Wtedy Rada UE, odpowiednio do zmiany tego przepisu przez Traktat Amsterdamski, ustala zasięg wspólnego działania, jego cele, zakres i środki, jakie mają być oddane do dyspozycji UE, a w razie potrzeby czas trwania i warunki realizacji.

wspól  
działa

Właściwemu stosowaniu wspólnych działań pomaga ich kwalifikacja merytoryczna dokonana przez Radę Europejską na posiedzeniu w 1992 r. w Lizbonie, jeszcze przed wejściem w życie TUE w wersji z Maastricht. Według Rady Europejskiej wspólne działania traktowane są jako „**„dodatkowy instrument zakładający ścisłą dyscyplinę państw członkowskich, jednocześnie zaś umożliwiający Unii wykorzystanie w pełni wszystkich środków będących w jej dyspozycji”**. Ważną przesłanką zastosowania wspólnych działań są **ważne wspólne interesy**, które wnikają:

- z geograficznej bliskości regionu lub państwa;
- z ważnego interesu utrzymania politycznej i ekonomicznej stabilności regionu lub państwa,
- z zagrożenia dla interesów bezpieczeństwa Unii.

Jednocześnie Rada Europejska określiła dziedziny wspólnych działań, wyodrębnione ze względu na bezpieczeństwo unijne. Należą do nich:

- proces KBWE/OBWE;
- polityka rozbrojenia i kontroli zbrojeń oraz budowy środków zafiancowania w Europie;
- nierozprzestrzenianie broni jądrowej;
- ekonomiczne aspekty bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem transferu technologii wojskowych do krajów trzecich łącznie z kontrolą eksportu broni.

**polityczny charakter wspólnych działań**

Decyzje Rady UE o podjęciu wspólnych działań mają określony przez TUE skutek, ponieważ państwa członkowskie są zobowiązane do prowadzenia swojej polityki zagranicznej w sposób zgodny z celami wspólnego działania. Warto jednak zaznaczyć, że wspólne działania Rady UE wiążą państwa członkowskie jedynie politycznie, a nie prawnie. W przypadku gdy państwo członkowskie ma poważne trudności w implementacji wspólnego działania, może się powołać na **klauzulę opt-out**, co powoduje, że pod kontrolą Rady UE i za jej zgodą może nie uczestniczyć we wspólnym działaniu. Podobnie jak przy wspólnych stanowiskach, Rada UE wielokrotnie korzystała z tego instrumentu, który jest stosowany dość powszechnie i z dobrymi skutkami.

Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 6 TUE: „w przypadku bezwzględnej konieczności wynikającej z rozwoju sytuacji i wobec braku decyzji Rady, państwa członkowskie mogą zastosować w trybie pilnym niezbędne środki, uwzględniając ogólne cele wspólnego działania”. Warto jednocześnie podkreślić, że w przypadku zastosowania wspomnianych wyżej środków, państwa członkowskie są zobowiązane do przekazania stosownych informacji Radzie UE. Do klasycznych przykładów wspólnych działań można zakwalifikować te podjęte przez UE w związku z kryzysem w Kosowie.

Należy przy tym zaznaczyć, że pewien określony rodzaj wspólnych działań (w pierwszej kolejności chodzi o stosowanie sankcji ekonomicznych) znalazł także odzwierciedlenie w TWE. Artykuł 301 TWE przewiduje bowiem udział Wspólnoty w zastosowaniu wspólnego działania dotyczącego WPZiB w dziedzinie realizacji zewnętrznych stosunków gospodarczych z państwami trzecimi, polegający na ich przetrwaniu, ograniczeniu lub wyłączeniu. Decyzje o wspólnym

niem działaniu, a konkretnie przyjęciu **niezbędnych pilnych środków** na podstawie art. 301 TWE podejmuje Rada UE na wniosek Komisji Europejskiej.

E) Ostatni już instrument WPZiB, a mianowicie **umacnianie współpracy państw członkowskich**, „służy spójności i solidarnemu współdziałaniu państw członkowskich”. Dokonuje się to:

umac  
wspól  
państw  
członk

- w ramach Rady (art. 16 TUE), poprzez wymianę informacji i uzgodnienie w celu zapewnienia możliwie najsukceszniejszego wpływu UE przez zgodne i zbieżne działania;
- poprzez koordynację działań w organizacjach międzynarodowych, podczas konferencji międzynarodowych, a w szczególności poprzez informowanie państw członkowskich, które nie są obecne na danej konferencji; dotyczy to także państw członkowskich UE, stałych członków, względnie członków Rady Bezpieczeństwa NZ;
- poprzez zwracanie się do Rady UE ze wszelkimi pytaniami dotyczącymi WPZiB oraz przedkładanie jej wszelkich propozycji; możliwość domagania się zwolnienia nadzwyczajnego posiedzenia Rady (art. 22 TUE) w przypadkach wymagających pilnych decyzji. Wszelkie wnioski tego typu państwa członkowskie składają za pośrednictwem Prezydencji. Odpowiednio do art. 20 TUE do działania na rzecz realizacji wspólnych stanowisk i wspólnych działań, a także współpracy i wymiany informacji zobowiązane są misje dyplomatyczne i konsularne oraz delegacje KE w państwach trzecich.

F) **Decyzje jako lex specialis** wśród instrumentów WPZiB wymienia art. 13 ust. 3 TUE. Są one podejmowane przez Radę UE na podstawie ogólnych wytycznych Rady Europejskiej w sytuacji, gdy są niezbędne do określenia i wprowadzenia w życie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

**Wzmocniona współpraca** została wprowadzona do II filara UE na mocy postanowień (art. 27a i 27e) Traktatu Nicejskiego, który przewiduje możliwość jej zastosowania w pewnym ograniczonym zakresie. W Traktacie Nicejskim prawodawca unijny zastosował bowiem konstrukcję ograniczającą ustanowienie wzmocnionej współpracy do tzw. szczebla wykonawczego, przez który rozumie się wspólne działania lub wspólne strategię. Zasadniczym kryterium ograniczającym jest założenie, że wzmocniona współpraca nie może wiązać się ze „sprawami mającymi wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne”.

decyzj

Jednocześnie Traktat Nicejski uzależnił wykorzystanie wzmocnionej współpracy od spełnienia dwóch warunków:

- a) ochrony wartości i służeń interesom Unii jako całości, poprzez potwierdzenie jej tożsamości jako spójnej siły na arenie międzynarodowej;
- b) poszanowania zasad, celów, ogólnych wytycznych i spójności WPZiB, a także podjętych w tej dziedzinie decyzji; poszanowania kompetencji WE, poszanowania spójności wszystkich polityk UE z jej działaniami zewnętrznymi.

wzmo  
wspól  
II fil:

O ustanowieniu wzmocnionej współpracy dotyczącej WPZiB, Rada UE decyduje kwalifikowaną większością, oczywiście na wniosek zainteresowanej grupy państw członkowskich.

warun  
wykor:  
wzmo:  
współ:

## 4.4. Instytucje decyzyjno-wykonawcze WPZiB

### 4.4.1. Organy WPZiB

Wspomniane wcześniej specyficzne „wspólnotowienie” instytucjonalne II filara polegało na oddaniu procesu decyzyjnego w kompetencje dwóm instytucjom, a mianowicie Radzie Europejskiej jako instytucji unijnej i Radzie Unii Europejskiej jako instytucji wspólnotowej zapożyczony do II filara UE. Pewne uprawnienia przysługują w II filarze także Parlamentowi Europejskiemu (PE) i Komisji Europejskiej (KE). W ten sposób generalna klauzula Traktatu o UE mówiąca, że Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi została urzeczywistniona w praktyce unijnej.

Na podstawie TUE w brzmieniu z Maastricht Rada Europejska została usytuowana jako samodzielna instytucja unijna, zaś po jego nowelizacji przez TA została dodatkowo umocowana również w II filarze. Do jej kompetencji w dziedzinie WPZiB należy:

- ustalanie zasad i ogólnych wytycznych;
- decydowanie o wspólnych strategiach;
- decydowanie o stopniowym określaniu wspólnej polityki obronnej, w celu doprowadzenia do wspólnej obrony.

Zasady i wytyczne Rady Europejskiej są wiążące dla Rady UE, która na ich podstawie podejmuje decyzje konieczne do określenia i realizacji WPZiB.

Rada Unii Europejskiej w odróżnieniu do Rady Europejskiej, której kompetencje skoncentrowane zostały na tworzeniu programu politycznego i zarazem podstaw prawnych do działania w ramach WPZiB, jest główną instytucją decyzyjną i wykonawczą WPZiB. Jej kompetencje można uszereżować w dwóch obszarach:

- koordynacyjnym i inicjatywnym:** Rada UE zapewnia spójność i skuteczność działań UE w ramach WPZiB, rekomenduje Radzie Europejskiej wspólne strategie, ponadto spełnia ona także wiele innych istotnych funkcji koordynacyjnych np. jako forum wymiany informacji;
- decyzyjno-wykonawczym:** Rada UE jest odpowiedzialna za realizację wspólnych strategii oraz podejmuje wspólne działania, przyjmuje wspólne stanowiska, a także decyzje niezbędne do określenia i wprowadzenia w życie WPZiB.

Pomimo faktu, że Parlament Europejski w ramach WPZiB nie został wyposażony w kompetencje stanowiące, ma on jednak – w świetle art. 21 TUE – prawo:

- kierować do Rady UE pytania i formułować pod jej adresem zalecenia;
- żądać konsultowania przez Prezydencję w najważniejszych kwestiach i podstawowych kierunkach WPZiB, Prezydencja jest zaś zobowiązana do podjęcia takich konsultacji, ma ona także zapewnić, aby poglądy PE zostały należycie uwzględnione.

Ponadto zarówno Prezydencja, jak i KE mają obowiązek regularnego informowania PE o rozwoju WPZiB, który raz w roku przeprowadza debatę na temat postępów jej realizacji.

Rada Europejska  
– kompetencje  
w II filarze

Rada UE  
– kompetencje  
w II filarze

PE – kompetencje  
w II filarze

114

Nie ulega wątpliwości, że PE w II filarze UE odgrywa rolę drugoplanową. Jego kompetencje nie wykraczają poza ogólnie sformułowane konsultacje w odniesieniu do najważniejszych zagadnień i głównych kierunków polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Jesli chodzi o Komisję Europejską, to w ramach II filara spełnia ona następujące funkcje:

- zgodnie z art. 27 TUE uczestniczy w pełnym zakresie w pracach WPZiB,
- odpowiednio do art. 18 TUE uczestniczy w pełnym zakresie w reprezentowaniu UE przez Prezydencję w sprawach objętych przez WPZiB, a także w realizacji przez Prezydencję decyzji podjętych w dziedzinie WPZiB;
- spełnia także szereg innych zadań, jako że może wnioskować o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Rady UE lub zwracać się do niej z pytaniami w sprawie WPZiB.

Ponadto zgodnie z art. 18 TUE Komisja Europejska wchodzi w skład nowej struktury tzw. Trojki obok Prezydencji i Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB.

KE – k  
w II fi

### 4.4.2. Zasady podejmowania decyzji w II filarze UE

Podejmowanie decyzji w II filarze UE odbywa się na podstawie:

- zasady **jednomyślności** ustanowionej w art. 23 ust. 1 TUE w wersji amsterdamskiej przy możliwości **konstruktywnego wstrzymania się od głosu**;
- **kwalifikowanej większości** traktowanej jako odstępstwo od zasady jednomyślności (art. 23 ust. 2 TUE w wersji nicejskiej).

Konstruktywne wstrzymanie się od głosu, a przez to zwolnienie się przez państwo członkowskie z zobowiązań do realizacji podejmowanej decyzji, które będzie szanowane przez pozostałe państwa członkowskie, obwarowane jest kilkoma warunkami:

- złożeniem **formalnego oświadczenia** przez państwo członkowskie, w którym wyraża ono akceptację dla wiążącego charakteru decyzji;
- **powstrzymaniem się w duchu wzajemnej solidarności** od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudniać działania Unii wynikające z decyzji.

Przy konstruktywnym wstrzymaniu się od głosu obowiązuje jednak istotne zastrzeżenie, iż przestaje ono działać, jeśli członkowie Rady, którzy złożyli formalne oświadczenie o wstrzymaniu się od głosu, mają wspólnie więcej niż jedną trzecią głosów ważonych, ustalonych w TUE w wersji nicejskiej.

W związku z rozszerzeniem przez Traktat Amsterdamski możliwości głosowania większością kwalifikowaną (poprzednio w TUE w wersji z Maastricht ten rodzaj głosowania dotyczył jedynie wspólnych działań, jeśli zdecydowała o tym Rada UE) odpowiednio do art. 23 ust. 2 TUE Rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością, jeśli:

jednor  
i konst  
wstrzy  
od glo

głosow  
większ  
kwalifi

115

- przyjmuje wspólne działania, wspólne stanowiska, względnie podejmuje inne decyzje na postawie wspólnych strategii;
- podejmuje decyzje wykonawczą do wspólnego działania lub wspólnego stanowiska.

Ponadto w związku z kolejną rewizją TUE przez Traktat Nicejski, Rada UE kwalifikowaną większością podejmuje decyzje także wtedy, gdy dotyczą one:

- mianowania Specjalnego Przedstawiciela (art. 18 ust. 5 TUE);
- zawierania umów międzynarodowych, jeśli mają one za celu wprowadzenie w życie wspólnego działania lub wspólnego stanowiska (art. 24 ust. 3 TUE).

„kompromis  
luksemburski”  
tzw. wentyl  
bezpieczeństwa

Głosowanie kwalifikowaną większością w sprawach WPZiB jest obwarowane generalnie tzw. wentylem bezpieczeństwa poprzez zastosowanie konstrukcji znanego już wcześniej „kompromisu luksemburskiego”. Zakłada on, iż wtedy, gdy jedno z państw członkowskich zgłosi sprzeciw wobec projektowanej decyzji, uzasadniony względami polityki krajowej, wówczas Rada UE może kwalifikowaną większością zdecydować o przekazaniu danej sprawy do decyzji Rady Europejskiej, która może ją przegłosować jedynie w oparciu o zasadę jednomyślności.

### 4.4.3. Finansowanie WPZiB

Podstawy finansowania WPZiB zostały określone w art. 28 ust. 3 TUE w wersji amsterdamskiej. Odpowiednio do postanowień cyfrowego przepisu, wydatki operacyjne ponoszone w związku z wprowadzaniem w życie WPZiB (z wyjątkiem wydatków przypadających na „operacje mające wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne”) są pokrywane z budżetu WE. W przypadku wszelkich innych wydatków w II filarze UE, do ich pokrycia właściwe są te państwa członkowskie, które uczestniczą w określonym przedsięwzięciu. Obliczanie wkładu finansowego poszczególnych państw następuje przy zastosowaniu kryterium PKB, o ile Rada UE nie postanowi inaczej, na co jednak muszą zgodzić się wszystkie państwa członkowskie.

## 4.5. Organy pomocnicze o charakterze doradczym II filara UE (organy *sui generis*)

Do organów pomocniczych II filara, nazywanych także organami WPZiB *sui generis* zalicza się:

Prezydencja

- Prezydencja**, która zgodnie z art. 18 TUE, spełnia w zakresie WPZiB trzy zasadnicze funkcje:
  - reprezentuje UE w sprawach objętych WPZiB,
  - odpowiada za realizację decyzji podejmowanych w ramach WPZiB,
  - reprezentuje stanowisko UE w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych.

116

W sprawowaniu swych funkcji, Prezydencja wspierana jest przez Wysokiego Przedstawiciela dla WPZiB oraz Komisję Europejską, z którymi wspólnie stanowi wspomnianą już tzw. Trojkę. W razie potrzeby może być również wspierana przez państwo członkowskie, które przejmie Prezydencję w następnej kolejności.

### b) Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB;

Powołanie specjalnego organu, odpowiedzialnego za WPZiB, które było jednym z istotniejszych problemów Konferencji Międzyrządowej 1996 r., miało w swym zamysle wzmocnić II filar instytucjonalnie, podkreślając jednocześnie tożsamość UE na arenie międzynarodowej. Państwa członkowskie jednak ostrożnie podchodzili do możliwości ograniczenia własnej swobody w działaniach międzynarodowych. Dlatego pod względem formalnym urząd Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB został połączony z urzędem Sekretarza Generalnego Rady, który kompetencje związane z funkcją zwierzchniego organu administracyjnego Rady w praktyce powierzył swojemu zastępcy.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 i art. 26 TUE Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB pełni następujące funkcje:

- wspiera Prezydencję w sprawach WPZiB,
- wspiera Radę w sprawach WPZiB, przyczyniając się do „formułowania, przygotowywania i realizacji decyzji politycznych”,
- w imieniu Rady, a na zlecenie Prezydencji, prowadzi dialog polityczny ze stronami trzecimi,
- na mocy TN w ramach wzmocnionej współpracy zapewnia, aby PE i państwa członkowskie „były w pełni poinformowane o realizacji wzmocnionej współpracy”.

### c) Komitet Stałych Przedstawicieli;

Komitet Stałych Przedstawicieli tzw. COREPER jest, zgodnie z art. 207 ust. 1 TWE, organem pomocniczym Rady UE. W jego skład wchodzi stali przedstawiciele państw członkowskich (w randze ambasadorów). Komitet pełni następujące funkcje:

- zapewnia kontynuację prac Rady w składzie ministrów pod ich nieobecność;
- przygotowuje prace Rady;
- w zakresie swojej kompetencji działa też w ramach WPZiB zgodnie z art. 28 ust. 1 TUE (w ramach II filara działa Komitet Polityczny).

### d) Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa;

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, który obecną nazwę zawdzięcza TN (wcześniej Komitet Polityczny), składa się z tzw. dyrektorów politycznych ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich. Są to zazwyczaj dyrektorzy departamentów odpowiedzialnych za zasadnicze kwestie polityki zagranicznej, politykę bezpieczeństwa itp.

Jego skład został jasno określony przez Traktat z Maastricht i choć TUE w brzmieniu nadanym przez TA pomija tę kwestię, to praktyka jest ustalona. Dodać należy, że Deklaracja nr 5 Aktu końcowego TA zobowiązuje

Wyso  
Przed  
ds. W

CORE

Komitet  
Polity  
i Bezp

117

państwa członkowskie do zapewnienia, że w sytuacji m.in. kryzysu międzynarodowego dyrektorzy polityczni lub ich zastępcy zbiorą się bezwzględnie w ramach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa.

Zgodnie z art. 25 TUE Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa ma następujące kompetencje:

- obserwuje sytuację międzynarodową w obszarach WPZiB,
  - przyczynia się do ustalenia polityk przez dostarczanie Radzie ocen (czyni to z własnej inicjatywy lub na jej żądanie),
  - czuwa nad realizacją uzgodnionych polityk.
- Na mocy TN otrzymał dodatkowe kompetencje:
- pod kierunkiem Rady sprawuje kontrolę polityczną i kierownictwa strategicznego nad operacjami zarządzania kryzysami,
  - na mocy upoważnienia Rady podejmuje decyzje w kwestii operacji zarządzania kryzysami, na czas ich trwania.

Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa nie może wkraczać w kompetencje Prezydencji, KE i Komitetu Stałych Przedstawicieli. Podczas gdy ten ostatni przygotowuje posiedzenia Rady, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa zajmuje się wszystkimi bieżącymi problemami polityki międzynarodowej.

#### e) Jednostkę planowania strategicznego i wczesnego ostrzegania;

Jednostka planowania strategicznego i wczesnego ostrzegania została utworzona na podstawie oświadczenia nr 6, zamieszczonego w Akcie końcowym do TA. Działa ona z umocowania Sekretariatu Generalnego Rady, a podporządkowana jest Wysokiemu Przedstawicielowi ds. WPZiB. Składa się z przedstawicieli Sekretariatu Generalnego Rady, państw członkowskich, UZE, a także przedstawicieli KE, których udział zapewnia spójność działania w ramach WPZiB.

Jednostka – poza tym, że jest miejscem wymiany informacji (w tym również poufnych) – pełni następujące zadania:

- czuwa i analizuje rozwój sytuacji w dziedzinach objętych WPZiB,
- ocenia interesy UE w dziedzinie polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa oraz określania przyszłych głównych zagadnień WPZiB,
- odpowiednio wcześniej ocenia sytuację i wydarzenia, które mogą mieć wpływ na WPZiB, łącznie z potencjalnymi kryzysami politycznymi, a także wcześniej ostrzega w takich przypadkach,
- opracowuje dokumenty określające opcje polityczne, które mogą zawierać analizy, zalecenia i strategię dla WPZiB.

#### f) Korespondentów europejskich;

W celu stworzenia możliwości wymiany informacji, w tym także poufnych, między państwami członkowskimi i ich przedstawicielstwami dyplomatycznymi, Sekretariatem Generalnym Rady i KE, powołano w ministerstwach spraw zagranicznych państw członkowskich tzw. korespondentów europejskich. Odpowiadają oni za bieżący przepływ informacji między wymienionymi wyżej strukturami.

jednostka planowania strategicznego i wczesnego ostrzegania

korespondenci europejscy

118

## 4.6. Wspecjalizowane jednostki organizacyjno-techniczne II filara UE

### 4.6.1. Zespół Planowania i Wczesnego Ostrzegania

W ramach struktury Sekretariatu Generalnego w oparciu o postanowienia Traktatu Amsterdamskiego, funkcjonuje Zespół Planowania i Wczesnego Ostrzegania. W jego skład wchodzi – poza funkcjonariuszami Sekretariatu – przedstawiciele państw członkowskich oraz KE. Do podstawowych zadań zespołu należy:

- monitorowanie i analizowanie postępów w dziedzinie WPZiB;
- opracowywanie ekspertyz i zestawień danych dotyczących aktualnych problemów WPZiB;
- wczesne ostrzeganie przed zdarzeniami, które mogą mieć wpływ na funkcjonowanie i realizację WPZiB.

### 4.6.2. Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami

Uchwałą Rady Unii Europejskiej z 22 maja 2000 r. został powołany do życia Komitet ds. cywilnych aspektów zarządzania kryzysami. Do jego zadań należy m.in. analiza sytuacji kryzysowych oraz proponowanie sposobów opamiętania występujących kryzysów przy pomocy środków unijnych. Komitet był m.in. inicjatorem powołania mobilnego kontyngentu 5 tys. policjantów, z możliwością ich rozmieszczenia w obszarach objętych kryzysem i powstrzymania stron od konfliktu.

### 4.6.3. Komitet Wojskowy Unii Europejskiej

Komitet Wojskowy powołany został do życia uchwałą Rady UE z 22 stycznia 2001 r. i jest traktowany jako najwyższy organ wojskowy w ramach Rady UE. Nie ma on jednak kompetencji stanowiących, będąc jedynie forum konsultacji i współdziałania państw członkowskich w sferze zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysami, wykonując tym samym zadania o charakterze posilkowym. Do jego kompetencji należy:

- udzielanie informacji w odniesieniu do kwestii wojskowych;
- przygotowywanie instrukcji wojskowych dotyczących całej aktywności wojskowej UE;
- przygotowywanie wytycznych dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa.

Ponadto Komitet kontroluje metody realizacji operacji wojskowych prowadzonych przez Dowódcę Operacji.

W skład tego Komitetu wchodzi szefowie sztabów wojskowych państw członkowskich. Posiedzeniami Komitetu kieruje przewodniczący, mianowa-

119

ny przez Radę UE. Komitet zbiera się *ad hoc* w przypadku gdy zachodzi konkretna potrzeba.

### 4.6.4. Sztab Wojskowy Unii Europejskiej

Sztab Wojskowy UE został powołany uchwałą Rady UE z dnia 22 stycznia 2001 r. Stanowi on wielonarodową komórkę organizacyjną, wspomagającą Komitet Wojskowy UE i wchodzi w skład Sekretariatu Sekretarza Generalnego, a zarazem Wysokiego Komisarza ds. WPZiB. W jego skład wchodzi personel wojskowy wyznaczany przez państwa członkowskie. Do jego zadań należy:

- wykonywanie analiz aktualnej sytuacji geopolitycznej i ostrzeganie o potencjalnych konfliktach,
- przygotowanie planów strategicznych z zakresu misji petersburskich,
- implementacja polityki Komitetu Wojskowego,
- analiza stanu przygotowania sił zbrojnych do wypełniania i realizacji przydzielonych zadań.

## 4.7. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Ustanowiona w oparciu o Traktat z Maastricht Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa opiera się na systemie współpracy państw członkowskich UE w dwóch obszarach:

- polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, podporządkowanej celom II filara Unii, których szczegółowa egzemplifikacja została ujęta w art. 11 TUE;
- polityki bezpieczeństwa i obrony, której cele i zadania umocowane w cytowanym art. 11, ulegały modyfikacji pod wpływem zmian dokonywanych zarówno przez kolejne traktaty zmieniające traktaty założycielskie (Traktat Amsterdamski i Traktat Nicejski), jak i decyzje Rady Europejskiej.

Sformułowanie aktualnej koncepcji Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, której obowiązującą nazwą przyjęta w 1999 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach brzmi – Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony – EPBIO (ESDP z ang. *European Security and Defence Policy*) zdefiniowały dwa czynniki:

- polityczny w związku z podjęciem decyzji przez Radę Europejską w Kolumbii w 1999 r. o zdefiniowaniu polityki bezpieczeństwa jako służącej zapobieganiu konfliktom i opanowywaniu kryzysów z jednoczesnym rozwojem autonomicznych zdolności obronnych UE;
- instytucjonalny w związku z podjęciem rozłożonej w czasie decyzji, która konkretyzowała się na kolejnych posiedzeniach Rady Europejskiej w 2000 r. w Santa Maria da Feira i Lizbonie, poprzedzonych brytyjsko-francuskim szczytem w St. Malo w 1998 r., a która znalazła swój formalnoprawny wyraz w Traktacie Nicejskim. Na mocy art. 17 TUE zrezygnowano z instytucjonalnych relacji między Unią Europejską a Unią Zachod-

dwa obszary

polityka zagraniczna i bezpieczeństwa polityka bezpieczeństwa i obrony

czynniki determinujące EPBIO

120

nioeuropejska, stanowiącą do tego czasu zgodnie z TUE w wersji z Maastricht i Amsterdamu w pewnym sensie zbrojne ramie Unii Europejskiej. Szczegółowe omówienie problematyki dotyczącej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony znajduje się w rozdziale 6.

## 4.8. WPZiB w świetle postanowień Traktatu konstytucyjnego oraz projektu „Traktatu reformującego”

Traktat konstytucyjny zawiera postanowienia modyfikujące kształt Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w trzech głównych aspektach: instytucjonalnym, merytorycznym oraz w kontekście instrumentów prawnych i mechanizmu decyzyjnego. Wspólny projekt „Traktatu reformującego” w niewielkim zakresie modyfikuje propozycje sformułowane w Traktacie konstytucyjnym. Główne założenia reformy instytucjonalnej przewidują:

- ustanowienie Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (w wersji Traktatu konstytucyjnego proponowano nazwę „Minister Spraw Zagranicznych UE”; zmiana nazwy nastąpiła na skutek sprzeciwu Wielkiej Brytanii i Holandii), powoływano go przez Radę Europejską kwalifikowaną większością głosów, na czas nieokreślony. Do jego podstawowych kompetencji należałoby: prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz udział w opracowywaniu jej założeń; przewodniczenie Radzie ds. Zagranicznych; udział w pracach Komisji w charakterze jej wiceprzewodniczącego, zapewniając tym samym spójność zewnętrznych działań Unii oraz biorąc odpowiedzialność w ramach Komisji za jej obowiązki w zakresie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów zewnętrznych działań Unii. W praktyce zatem projektowany w „Traktacie reformującym” urząd przejąłby zadania obecnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i komisarza ds. zewnętrznych Unii;
- ustanowienie Przewodniczącego Rady Europejskiej wybieranego na 2,5 roku;
- ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – swego rodzaju unijnej służby dyplomatycznej, wspomagającej Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W skład służby miałby wchodzić urzędnicy Sekretariatu Generalnego Rady, Komisji Europejskiej oraz dyplomaci państw członkowskich UE. Warto jednocześnie podkreślić, że powołanie do życia wspomnianej wyżej struktury nie oznacza likwidacji służb dyplomatycznych państw członkowskich. Zmiany merytoryczne w zakresie WPZiB odnoszą się głównie do EPBIO,

Wyso Przed Unii d Zagra i Polit Bezpi

Przew Rady E

Europe Służba Zewne

zostało szerzej omówione w rozdziale 6. Jeśli chodzi o modyfikacje w zakresie instrumentów prawnych oraz w kontekście procedur decyzyjnych, to zarówno Traktat konstytucyjny, jak i projekt „Traktatu reformującego” przewidują następujące rozwiązania:

instrun prawno

121

- zastąpienie obecnego katalogu decyzji podejmowanych w II filarze decyzją europejską (wyraźnie wykluczając ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe) TK, w TR przyjęto nazwę decyzji;
  - przyznanie inicjatywy ustawodawczej w zakresie WPZiB państwom członkowskim i Wysokiemu Przedstawicielowi Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (w Traktacie konstytucyjnym Ministrowi Spraw Zagranicznych UE), działającemu samodzielnie lub we współpracy z KE;
  - zachowanie zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji, z uwzględnieniem tych wyjątków przewidzianych w Traktacie, które dopuszczają podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną;
  - wyłączenie w zakresie WPZiB jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii, poza sprawami dotyczącymi kontroli przestrzegania procedur oraz sprawami odnoszącymi się do kontroli niektórych aspektów legalności decyzji europejskich.
- Warto zaznaczyć, że mimo obserwowanych postępów w zakresie rozwoju WPZiB, sfera ta pozostaje nadal w fazie tworzenia i rozwoju.

## Literatura

- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja Europejska*, Warszawa 2007
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja europejska po zakończeniu negocjacji Polski z UE*, Białystok 2003
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. 1, Warszawa 2000
- Skubisz R., Skrzydło-Tefelska E. (red.), *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2003
- Starzyk J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- Wróbel A. (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002
- Zajączkowski J., *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych. Wymiar polityczny*, Warszawa 2006
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003
- Zięba R., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007

Joanna Starzyk-Sulejewska

## 5. Główne kierunki realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej

### 5.1. Wprowadzenie

W trakcie blisko 14 lat realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unia Europejska rozwinęła w istotny sposób swoją aktywność na arenie międzynarodowej. Do najważniejszych kierunków realizacji założeń polityki zagranicznej UE należy zaliczyć:

- region Europy Środkowo-Wschodniej;
- region Europy Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem stosunków UE z Federacją Rosyjską i Ukrainą;
- region Europy Południowo-Wschodniej;
- stosunki transatlantyckie;
- region Morza Śródziemnego.

### 5.2. Unia Europejska wobec krajów Europy

#### Środkowo-Wschodniej. Inkorporacja do obszaru WPZiB

Od 1990 r. jednym z podstawowych celów polityki zagranicznej Wspólnot, a od 1993 r. Unii Europejskiej wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej w ogóle, stało się zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie granic Unii oraz ograniczenie potencjalnego ryzyka destabilizacji politycznej, ekonomicznej i społecznej w tym regionie. Z tego powodu Wspólnota, a później UE w ramach II filara podjęły szereg kroków w celu zbliżenia się do państw Europy Środkowo-Wschodniej z zamiarem realizacji wskazanych priorytetów w bezpośrednich i zbiorowych kontaktach z tymi krajami.

#### 5.2.1. Dialog polityczny Wspólnot i Unii z państwami stowarzyszonymi Europy Środkowo-Wschodniej

Na początku lat 90. XX w. Wspólnota i ich państwa członkowskie wystąpiły wobec tej grupy państw z propozycją ustanowienia specjalnego typu sto-

123

Witold M. Góralski

## 7. Instytucjonalizacja współpracy międzyrządowej w III filarze Unii Europejskiej

### 7.1. Wprowadzenie

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht otworzył drogę do instytucjonalizacji współpracy międzyrządowej w zakresie spraw wewnętrznych i sądownictwa w unijnych ramach, przy pomocy struktur instytucjonalnych Wspólnot Europejskich.

Kolejny etap procesu rozszerzania, pogłębiania i instytucjonalizacji współpracy międzyrządowej w III filarze UE został osiągnięty pod rządami Traktatu Amsterdamskiego, w ramach którego współpraca międzyrządowa została zdefiniowana od nowa w sposób bardziej dojrzały, z jednoczesnym ograniczeniem jej obszaru do sądownictwa i policji w sprawach karnych. Rozwój i konkretyzacja współpracy międzyrządowej w III filarze pod rządami Traktatu Amsterdamskiego były następstwem powiązania jej z nowym celem Unii Europejskiej, którym począwszy od 1997 r. (art. 2, 29 i n. TUE w wersji amsterdamskiej) było zapewnienie jej obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

### 7.2. Geneza współpracy międzyrządowej w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych

#### 7.2.1. Pozatraktatowa współpraca międzyrządowa w obszarze spraw wewnętrznych

Narastające w latach 70. XX w. zagrożenia w Europie Zachodniej: terroryzm skierowany przeciwko państwu, radykalizm, zorganizowana przestępczość oraz inne zagrożenia transgraniczne, skierowały zainteresowanie państw członkowskich Wspólnot Europejskich ku współpracy na rzecz zwalczania wskazanych zjawisk na gruncie współpracy międzyrządowej, poza formalnymi strukturami wspólnotowymi.

przyczyną  
zawia-  
współ-  
w dzie-  
spraw  
wewn-

191



Grupa TREVI	W 1976 r. powołano do życia tzw. Grupę TREVI (nazwa pochodzi od terminów – <b>Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale</b> ), w celu wspólnego zwalczania wskazanych zjawisk poprzez współpracę między policjami i służbami bezpieczeństwa. Kolejne Grupy TREVI zorganizowano w latach 1976–1972. Szerzej w rozdziale 9.
Grupa Imigracja	W 1986 r. powołano do życia Grupę Imigracja w celu uzgadniania krajowych strategii dotyczących imigracji, wiz i przyznawania azylu. Grupa opracowała szereg propozycji dotyczących ulepszenia kontroli granicznej oraz negocjowała dwie ważne umowy międzynarodowe: Dublińską umowę o ustaleniu państwa odpowiedzialnego za sprawdzanie podania o azyl (1990) oraz Konwencję o przekraczaniu granic wewnętrznych (1991).
Grupa Rodos	W 1988 r. Rada Europejska powołała Grupę koordynatorów ds. przemieszczania się (tzw. Grupa Rodos), która zajmowała się m.in. koordynacją pracy innych grup w zakresie znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych. Przygotowała ona Dokument z Palmy, zawierający program środków koniecznych do przygotowania otwarcia granic.
Grupa CELAD i Grupa Antymafijna	Na zbliżonej zasadzie w 1990 r. powołano także Grupę koordynatorów ds. walki z narkotykami (tzw. Grupa CELAD), zaś w 1992 r. Grupę Antymafijną. Narastające nowe niebezpieczeństwo na zewnętrznych granicach Wspólnot (nielegalna imigracja) wymusiły na państwach członkowskich, a najbardziej narażonych na przyływ nielegalnych emigrantów (szczególnie tych, które ułatwiły przekraczanie przez swoich obywateli granic wewnętrznych) podjęcie zdecydowanych działań zmierzających ku uszczelnieniu kontroli granicznych w ogóle. W tym celu pięć państw członkowskich zawarło w 1985 r. pozatraktatową współpracę w ramach EWG – <b>Układ z Schengen</b> , który przewidywał wprowadzenie różnego rodzaju środków zmierzających, z jednej strony do ułatwienia przekraczania granic wewnętrznych, z drugiej zaś do uszczelnienia granic zewnętrznych. W pięć lat później, tzn. w 1990 r. przyjęto Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen, która określała instrumenty polityki wizowej, azylowej i ekstradycyjnej, które miały być stosowane wobec obywateli państwa trzecich. Szerzej w rozdziałach 9.

### 7.2.2. Początki współpracy międzyrządowej w dziedzinie sądownictwa

Europejska Przestrzeń Prawna	W 1977 r. Francja podjęła inicjatywę ustanowienia <b>Europejskiej Przestrzeni Prawnej</b> w celu nawiązania współpracy państw członkowskich Wspólnot w dziedzinie prawa cywilnego i karnego, której mogłoby patronować ministrowie sprawiedliwości. Inicjatywa francuska napotkała na opór wielu państw członkowskich, które nie chciały zaakceptować kolejnej struktury w ramach Wspólnoty Europejskiej pod pretekstem braku kompetencji Wspólnoty w odniesieniu do tworzenia prawa i możliwości włączenia niektórych kwestii wymagających uregulowania, np. ekstradykcji do agendy ministrów spraw zagranicznych
------------------------------	---

192

Instrumentarium prawne III filara	<ul style="list-style-type: none"> <li>– politykę azylową i zasady przekraczania granic zewnętrznych UE przez osoby fizyczne oraz środki kontroli tych granic;</li> <li>– politykę imigracyjną i politykę dotyczącą obywateli krajów państw trzecich, a więc zasady wjazdu oraz poruszania się obywateli państw trzecich po terytorium państw członkowskich, zasady pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich wraz z kwestią łączenia rodzin i możliwości zatrudnienia;</li> <li>– problem walki z nielegalną imigracją, pobyt i pracę obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich;</li> <li>– problem walki z narkomanią i walki z oszustwami na skalę międzynarodową;</li> <li>– współpracę sądową w sprawach cywilnych, współpracę sądową w sprawach karnych, współpracę celną;</li> <li>– współpracę policyjną ze szczególnym uwzględnieniem terroryzmu, przemytu narkotyków i innych form przestępczości międzynarodowej oraz wymianę informacji policyjnych przez utworzenie Europejskiego Urzędu Policji (Europolu).</li> </ul>
cztery rodzaje wspólnych działań	Do ustanowionego w taki sposób III filara przypisano własne instrumentarium prawne, mające ułatwić wykonywanie współpracy przy pomocy: przyjmowania <b>wspólnych stanowisk</b> oraz podejmowania <b>wspólnych działań</b> , uzupełnionych możliwością przygotowywania <b>konwencji</b> w celu przyjęcia ich przez państwa członkowskie (art. K. 3 TUE). O ile wspólne stanowiska określone bardzo enigmatycznie w Traktacie z Maastricht nie budziły większych problemów w praktyce unijnej, o tyle <b>wspólne działania</b> wymagały doprecyzowania. Nastąpiło to w drodze uchwały Rady UE z czerwca 1995 r. na temat lepszego wykorzystania instrumentów Tytułu VI TUE. Przyjęto czterostopniową gradację <b>wspólnych działań</b> , dzieląc je na: <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>samoistne</b> tzn. takie, które do realizacji nie wymagają dodatkowych działań państw członkowskich;</li> <li>– <b>pragmatyczne</b>, ponieważ wprowadzenie ich w życie wymagało modyfikacji praktyki administracyjnej państw członkowskich;</li> <li>– <b>modyfikacyjne</b>, jako że wymagały one wprowadzenia zmiany przepisów administracyjnych państw członkowskich;</li> <li>– <b>reformatorskie</b>, ponieważ stymulowały one zmiany w ustawodawstwie państw członkowskich.</li> </ul>
jednolite ramy instytucjonalne	W rezultacie <b>wspólne działania</b> były niekonwencjonalnym środkiem prawnym III filara ze względu na swojej cechy i skutki, jakie rodziły z chwilą ich implementacji przez państwa członkowskie UE. Filar III podobnie jak filar II został objęty jednolitymi ramami instytucjonalnymi UE. W praktyce oznaczało to zapożyczenie do współpracy w III filarze Rady UE, która w tym obszarze funkcjonowała jako Rada ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Decyzje w Radzie były podejmowane jednolśnie, zgodnie z obowiązującym w tym filarze reżimem prawa międzynarodowego.
Komitet Koordynacyjny	Do zająć się bieżącymi pracami Rady w III filarze został powołany Komitet Koordynacyjny składający się z wyższych funkcjonariuszy państw człon-

194

w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej. Dopiero w 1978 r. uczyniono pierwszy krok w tym kierunku, przyspieszając przyjęcie konwencji Rady Europy o zwalczaniu terroryzmu, układu o ekstradykcji i konwencji o współpracy w zakresie prawa karnego.

Po licznych sporach trwających aż do 1984 r. podczas Prezydencji Francji udało się powołać Grupę Roboczą ds. Współpracy Sądowniczej z dwoma sekcjami: ds. cywilnych i ds. karnych. Na pierwsze rezultaty tej grupy przyszło poczekać jeszcze trzy lata. Były one znaczące, ponieważ wymiernym efektem jej pracy było przygotowanie trzech aktów prawa międzynarodowego:

- w sprawach cywilnych – konwencji znoszących legalizację dokumentów w państwach członkowskich WE;
- w sprawach karnych – konwencji o podwójnym oskarżeniu, której adresatem były państwa członkowskie oraz układu o stosowaniu przez państwa członkowskie Wspólnot konwencji Rady Europy o przekazywaniu osób skazanych.

Nawiązana w ten sposób na płaszczyźnie Grupy ds. Sądownictwa współpraca państw członkowskich była znaczącym krokiem ku budowie zrębów jednolitego stosowania prawa, opierając się na prawie międzynarodowym tworzonym z inicjatywy państw członkowskich Wspólnot. Był to przełomowy moment w tworzeniu podstaw współpracy międzyrządowej w obszarze spraw wewnętrznych i sądownictwa. Państwa członkowskie podchodzili do tej współpracy z dystansem i oporami, ze względu na zasadę o wyłącznej suwerenności państw we wskazanych obszarach.

### 7.3. Instytucjonalizacja współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w ramach Unii

Współpraca międzyrządowa w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (dalej WSISW) z chwilą ustanowienia III filara w Traktacie C Unii Europejskiej z 1992 r. zyskała podstawę prawną jako struktura unijna ze ściśle oznaczonym programem, procedurami, środkami prawnymi i obszarem współpracy. Do III filara UE zapożyczono ponadto instytucję wspólnotową – Radę UE z kompetencją tworzenia prawa unijnego przy współpracy innych instytucji wspólnotowych. W ten sposób rozpoczął się proces instytucjonalizacji współpracy międzyrządowej w III filarze UE, kontynuowany w ramach zmian przyjętych do TUE przez postanowienia Traktatu Amsterdamskiego i Nicejskiego.

#### 7.3.1. Konstrukcja programowa współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i wewnętrznych w Traktacie z Maastricht

Stworzone przez państwa członkowskie Wspólnot podstawy współpracy międzyrządowej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały ujęte w tytule VI (art. K. 1 i n.) TUE. Objęły one:

zakres współpracy w ramach

193

kowskich, do którego zadań należało wyrażanie opinii przeznaczonych do wiadomości Rady oraz wnoszenie wkładu w przygotowanie dyskusji Rady w dziedzinach określających zakres programowy III filara. Komitet Koordynacyjny zwany potocznie K4 kierował trzema grupami ds.:

- imigracji i azylu;
- bezpieczeństwa i praworządności;
- współpracy policyjnej.

Równolegle z Komitetem K4 funkcjonował przyporządkowany instytucjonalnie do Rady UE COREPER z zadaniami ustanowionymi wprawdzie dla I filara, jednakże z możliwością włączenia się do III filara w związku z przypisanymi Radzie UE zadaniami.

COREP

Pozostałe instytucje wspólnotowe nie miały z III filarem wiele wspólnego. Współpraca międzyrządowa w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych została w bardzo wąskim zakresie poddana nadzorowi Parlamentu Europejskiego, który odpowiednio do zapisu w art. K. 5 TUE był informowany i konsultowany w tych sprawach przy pomocy Urzędu Przewodniczącego Rady UE (aktualnie Prezydencji). Jego obowiązkiem traktatowym było zapewnienie, żeby ewentualne opinie PE dotyczące tej współpracy były brane pod uwagę. Ten rodzaj nadzoru nie miał jednak większego znaczenia praktycznego.

wąska

Współpraca w III filarze pod rządami TUE z Maastricht nie podlegała jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Komisja Europejska została tylko w pewnym wąskim zakresie włączona do tej współpracy, ponieważ jej uprawnienia zostały ograniczone do wskazywania nowych kierunków współpracy i pomocy w ich realizacji.

III filar jurysdy

Systemowa koncepcja współpracy w III filarze UE została w rezultacie oparta na ograniczonej instytucjonalizacji kooperacji międzyrządowej. Prawdawca unijny wyszedł bowiem z założenia, że postanowienia TUE o współpracy w III filarze UE nie mogą ograniczać „wykonywania obowiązków spoczywających na państwach członkowskich, związanych z przestrzeganiem prawa i porządku oraz ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego” (art. K. 2 pkt 2 TUE). W TUE skonkretyzowano granice instytucjonalizacji tej współpracy ustalając, że każde z państw członkowskich decyduje samodzielnie o włączeniu się do niej i zarazem o podporządkowaniu się mechanizmom koordynacji podejmowanych przedsięwzięć na szczeblu krajowym. Wykładnikiem tej koncepcji były:

- **zasada jednomyślności** przy przyjmowaniu **wspólnych stanowisk** lub **wspólnych działań** przez Radę UE;
- przyjęcie, że zasadniczym środkiem harmonizacji polityki państw członkowskich w zakresie WSISW będą **konwencje**, jako najbardziej efektywne środki tworzenia norm prawa międzynarodowego wiążące bezpośrednio państwa członkowskie, przy czym decyzja o przyjęciu konwencji należała nie do UE, lecz do państwa członkowskiego;
- nadanie Radzie UE prerogatywy o charakterze wykonawczym, tzn. że może ona decydować o tym, czy środki wprowadzające wspólne działania mogą być przyjęte większością kwalifikowaną.

zasady współpracy między III fil.

195



bliższa współpraca grupy państw

Traktat z Maastricht otwierał jednocześnie drogę do współpracy między rządowej, ale już „pod unijnym dachem”, kilku państw w celu osiągnięcia jakiegoś celu, który nie znajdował uznania wszystkich państw członkowskich. Artykuł K. 7 Traktatu z Maastricht stwarzał bowiem podstawę traktatową do wspólnych przedsięwzięć tego rodzaju mówiąc, że „postanowienia niniejszego Traktatu nie stanowią przeszkody w ustanowieniu i rozwoju bliższej współpracy pomiędzy dwoma lub więcej państwami członkowskimi, jeżeli ta współpraca nie hamuje działalności omówionej w niniejszym Tytule, ani też z nią nie koliduje”.

Artykuł K. 7 tworzył tym samym pomost ku przyszłej formie ściślejszej współpracy rozwiniętej w Traktacie Amsterdamskim i po jej przeksztalceniu we wzmocnioną współpracę na gruncie Traktatu Nicejskiego.

### 7.3.2. Konstrukcja programowa współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w wersji Traktatu Amsterdamskiego

Filar III został przy pomocy Traktatu Amsterdamskiego zasadniczo zreformowany lub jak mówią niektórzy przedstawiciele doktryny napisany od nowa. Zasadniczych przeobrażeń w strukturze i założeniach III filara dokonano w kilku obszarach:

- ograniczenie obszarów współpracy w III filarze** – pierwszym aspektem reformy było ograniczenie obszarów współpracy na skutek tego, że polityka azylowa, problematyka przekraczania granic, polityka imigracyjna, współpraca sądowa w sprawach cywilnych oraz współpraca celna zostały przesunięte do I filara, czyli zostały uwspółnotowane;
- zmiana struktury programowej** – drugim aspektem reformy była zmiana struktury programowej współpracy międzyrządowej w związku z tym, że jej główny akcent położono na przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości oraz na współpracę policyjną, przy jednoczesnym uszczegółowieniu zakresu i charakteru współpracy policyjnej, dopiero zaś w następnej kolejności wymieniono współpracę sądową w sprawach karnych;
- dodanie nowych dziedzin** – trzecim aspektem reformy było dodanie do obszarów współpracy w III filarze nowych dziedzin, a mianowicie przeciwdziałania i zwalczania rasizmu oraz ksenofobii;
- rozszerzenie instrumentarium prawnego** – wreszcie czwartym aspektem reformy było rozszerzenie instrumentarium środków unijnych o decyzje i decyzje ramowe, Copuszczenie do ograniczonej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w tym obszarze, wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w związku z zobowiązaniem Rady UE do zasięgnięcia jego opinii w przypadku przyjmowania decyzji, decyzji ramowych i konwencji.
- zmiana nazwy III filara** – Traktat Amsterdamski nadał III filarowi inną nazwę, jako że został on formalnie ograniczony do „współpracy policji i sądów w sprawach karnych”. Po części jest to słuszne, po części mylące, ponieważ ograniczeniu programo-

196

– w art. 2 TUE w wersji z Amsterdamu Unia postawiła sobie za cel w zakresie budowy PWBis utrzymywanie i rozwijanie go w taki sposób, aby zapewnić jej w zakresie swobodny przepływ osób w powiązaniu z właściwymi środkami dotyczącymi zewnętrznej kontroli granic, azylu, imigracji przy jednoczesnym zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości;

– w filarze III celem Unii stało się zaś zapewnienie jej obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa przez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i wszelkiej innej przy jednoczesnym przykładowym wymienieniu, o jakie rodzaje przestępczości chodzi: terroryzmu, handlu ludźmi, przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego przemytu narkotyków, nielegalnego przemytu broni, korupcji i oszustw. W rezultacie przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zostało określone szerzej niż w pierwotnej wersji III filara z Traktatu z Maastricht i dodatkowo uzupełnione o rasizm i ksenofobie.

W ten sposób między art. 2 ust. 4 i 29 TUE doszło do specyficznej korelacji polegającej z jednej strony na dowartościowaniu PWBis, której utrzymanie i rozwijanie przestało być wyłącznie celem III filara, a stało się celem unijnym, z drugiej zaś strony cele, którym służy współpraca w III filarze zostały inaczej skonkretyzowane.

To rozróżnienie o charakterze kompetencyjnym wzmocnia dodatkowo art. 47 TUE w wersji amsterdamskiej, który:

- z jednej strony jest klasycznym postanowieniem traktatowym umieszczanym rutynowo w przypadku modyfikacji wcześniejszych aktów prawa pierwotnego, jako że ustanawia klauzulę nienaruszalności postanowień innych traktatów (porównaj art. 305 TWE);
- z drugiej strony w połączeniu z art. 46 lit. f TUE w związku z art. 3 ust. 1 TUE ustanawia „pomost” ku nakazowi utrzymania spójności (nazywaną także zasadą koherencji) w związku z tym, że TUE (we wspomnianym art. 46 lit. f) przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości uprawnienie do rozstrzygnięcia prawa wspólnotowego od prawa unijnego tworzonego w II i III filarze.

Słuszny jest więc pogląd doktryny, że wspomniany art. 47 i art. 46 lit. f TUE stanowią normę kolidującą służącą zabezpieczeniu spójności i jednolitości prawa wspólnotowego przed jego naruszeniem i zużyciem przez regulacje, które powstają jako prawo unijne w III filarze.

#### 7.3.2.2. Środki prawne i formy współpracy w III filarze UE

Traktat z Maastricht preferując konwencje międzynarodowe, wprowadził do III filara ponadto dwa środki prawne: **wspólne stanowiska i wspólne działania**.

Traktat Amsterdamski zmodyfikował i poszerzył grupę instrumentów prawnych, którym dysponowała Rada UE, przez eliminację wspólnych działań i dodanie nowych, a mianowicie: **decyzji i decyzji ramowych**. Nie były to zmiany kosmetyczne, a wręcz odwrotne. Oddziaływanie Rady jako instytucji

198

wemu III filara towarzyszy inna konstrukcja systemowa i włączenie do tej współpracy przeciwdziałania i zwalczania rasizmu i ksenofobii.

Bezpośrednim skutkiem Traktatu Amsterdamskiego, reformującego III filar, było programowe przyspieszenie implementacji tego obszaru. Znalazła ona odzwierciedlenie w tzw. Agencji z Tampere z 1999 r. (szerzej w rozdziale 9), którą przyjęła Rada Unii Europejskiej. Był to dokument strategiczny. Wskazywał on bowiem kierunki rozwoju współpracy międzyrządowej w III filarze w jego amsterdamskiej formule poprzez:

- pogłębienie dotychczasowej polityki UE w sferze azylu i migracji, (uwspółnotowane po przyjęciu TA);
- koncepcję stworzenia „Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości” (PWBis) w celu zabezpieczenia warunków do otwartej i szerokiej współpracy między organami wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich UE;
- zwiększenie aktywności państw członkowskich przy implementacji współpracy międzyrządowej w III filarze m.in. poprzez opracowanie narodowych programów przeciwdziałania przestępczości;
- stworzenie synergii między II i III filarem UE, czyli powiązania wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa w celu zintegrowanego przeciwdziałania się międzynarodowym zagrożeniom ze strony przestępczości i terroryzmu.

Program z Tampere został w 2004 r. uzupełniony o Program Haski, który przyjęła Rada UE. Był to nowy wieloletni program wzmocnienia unijnej PWBis, w którym punktami ciężkości były: walka z terroryzmem oraz nowe podejście do migracji poprzez kontynuację budowy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. W Programie Haskim zwrócono także uwagę na dalszy rozwój współpracy sądowej, poza uregulowaniem dziedzin wzajemnego uznawania orzeczeń oraz szeregu konkretnych spraw związanych z prawem cywilnym, spadkowym i rodzinnym zapowiedziano również wprowadzenie w życie Europejskiego Nakazu Zapłaty.

#### 7.3.2.1. Hierarchia celów UE w PWBis

Ważnym dowartościowaniem reformy III filara przy pomocy Traktatu Amsterdamskiego było ustalenie celów tej współpracy ujętych w art. 29 (poprzednio K. 1), przy jednoczesnym podniesieniu ich do rangi celów Unii Europejskiej. W art. 29 TUE jest mowa o tym, że „celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (...)” przy założeniu, że w III filarze realizacji tego celu służyć będą wspólne działania państw członkowskich, przede wszystkim w zakresie współpracy policyjnej i sądowniczej w sprawach karnych oraz zapobieganie rasizmowi i ksenofobii, a także zwalczanie tych zjawisk.

Przy definiowaniu celów współpracy w III filarze doszło do swoich ich hierarchizacji na skutek rozróżnienia między celami unijnymi i celami dotyczącymi wyłącznie III filara, ponieważ:

Agencja z Tampere z 1999 r.

Program

cele unijne i wyłącznie III filar

197

wspólnotowej zapożyczonych do III filara uległo zwiększeniu. Wynika to jednoznacznie ze przyjętych w TA, a później w TN sformułowań.

Ewolucja „wspólnego stanowiska” po Traktacie z Maastricht, który poza wymienieniem tego środka prawnego pozostającego w gestii Rady UE, nie dawał żadnej wskazówki co do jego treści, posunęła się w kierunku funkcjonalnym. TA przyjął bowiem, że **wspólne stanowisko** to stanowisko UE w określonej sprawie, zaś TN poprawił to sformułowanie uznając, że Rada „ustala sposób postępowania UE w określonej sprawie”.

W literaturze niemieckiej podkreśla się, że przez przededagowanie formuły „wspólnego stanowiska” chciano odejść od praktyki po Maastricht, kiedy służyło ono określeniu działania państw członkowskich na poziomie krajowym na rzecz wytyczania działań na płaszczyźnie samej Unii. Nie zmienia to jednak ogólnej konstatacji, że wspólne stanowisko nie ma mocy wiążącej, mimo jego ogłaszania w Dzienniku Urzędowym WE. W rezultacie, jego przyjęcie przez Radę UE nie oznacza niczego więcej niż zobowiązanie o charakterze politycznym, które powinno być przestrzegane w sferze krajowej i międzynarodowej, w tym ostatnim przypadku odpowiednio do dyspozycji art. 37 TUE.

Decyzje ramowe wprowadzone przez TA stanowią bardzo konkretny i zarazem skuteczny środek prawny III filara. Ich konstrukcja została oparta na koncepcji dyrektywy wspólnotowej przy analogicznym celu, jako że decyzja ramowa służy – podobnie jak i dyrektywa – zbliżeniu przepisów ustawowych i wykonawczych według TN (Traktat Amsterdamski mówił o zbliżeniu ustaw i przepisów rozporządzeń w państwach członkowskich). Skuteczność tego środka została oparta na związaniu państw członkowskich ich celem i rezultatem, przy jednoczesnym pozostawieniu im swobody wyboru form i środków implementacji decyzji ramowych w prawie krajowym z zastrzeżeniem, że nie mogą one wywolywać skutku bezpośredniego.

W orzecznictwie ETS zwraca się jednak uwagę, że brak „skutku bezpośredniego” decyzji ramowych nie zmienia faktu, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia ich skutecznej transpozycji i stosowania w praktyce. Precedensowym dla implementacji przez państwa członkowskie decyzji ramowych był wyrok Trybunału w sprawie Pupino (C-105 z 2005 r.), w którym została zdefiniowana **zasada pronunijnej wykładni prawa krajowego**, tzn., że wspomniana zasada obowiązuje – na ile to możliwe – również w przypadku decyzji ramowych.

**Decyzje zwykłe** to trzeci środek prawny oddziaływania Rady UE na współpracę w III filarze o podobnej skuteczności co decyzje ramowe. Są one także wiążące z tym samym zastrzeżeniem, że nie wywołują skutków bezpośrednich. Zasadniczą różnicą między decyzjami zwykłymi a ramowymi polega na tym, że nie mogą być użyte do zbliżania prawodawstw państw członkowskich, ponieważ służą wszelkim pozostałym celom związanym z III filarem.

Wskazane środki prawne – decyzje ramowe i decyzje – mają przy tym swoją „filarową” specyfikę ze względu na fakt, że nie wywołują skutku bezpośredniego. W praktyce unijnej są to akty o charakterze międzyrządowym, które wiążą państwa członkowskie zarówno w stosunkach między nimi, jak i na arenie międzynarodowej.

wspólne stanowisko

decyzja

decyzja

199

**konwencje** Przewidziane, zarówno w Traktacie z Maastricht, jak i późniejszych aktach prawa pierwotnego (TA i TN), **konwencje** w sprawach będących przedmiotem współpracy, jako kolejny środek prawny III filara są niczym innym, jak umowami międzynarodowymi o ograniczonym podmiotowo zasięgu. Mogą one oddziaływać jedynie pomiędzy państwami członkowskimi UE. Konwencje przygotowuje i przyjmuje Rada UE i zaleca ich przyjęcie państwom członkowskim, które o ich transformacji do prawa krajowego decydują odpowiednio do krajowych wymogów konstytucyjnych.

**bez wspólnych działań po TA** Reforma III filara dokonana przede wszystkim przez TA nie była kompletna. Traktat Amsterdamski nie zabezpieczył ciągłości „wspólnych działań” eliminując ten środek prawny ze struktury III filara i tym samym pozostawiając otwartą kwestię zarówno dalszego obowiązywania wcześniej przyjętych wspólnych działań, jak i kontynuacji ich implementacji. W dostrzynie podnosi się ten problem, wychodząc przy tym z założenia, że wspólne działania zachowują dalej swoją moc i znaczenie, a państwa członkowskie powinny kontynuować ich wykonanie.

**rodzaje, zalecenia, uchwały** Ponadto Rada UE może w III filarze przyjmować **rezolucje, zalecenia** oraz **uchwały** jako środki wspomagające współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych, jeśli z jakis względów nie zamierza się skorzystać z wcześniej przedstawionych instrumentów prawnych. Wskazane środki uzupełniające z oczywistych powodów nie mają mocy wiążącej.

### 7.4. Instytucjonalne podstawy współpracy policyjnej i sądowniczej w sprawach karnych pod rządami Traktatu Nicejskiego

**wzmocniona współpraca po TN** Traktat Nicejski nie wniósł istotnych poprawek do ustanowionej TA koncepcji systemowej i instytucjonalnej współpracy międzyrządowej w III filarze. Jedyne uzupełnienia w tym obszarze dotyczyły ściślejszej współpracy nazywanej od tej chwili „wzmocnioną współpracą”, która została rozciągnięta także na II filar i tym samym objęła ona wszystkie trzy filary unie. Rozbudowanie wzmocnionej współpracy pod rządami TN miało swoje uzasadnienie polityczne, jako że było następstwem obaw ze strony wysoko rozwiniętych państw członkowskich o tempo i rozwój integracji w kontekście rozszerzenia UE.

#### 7.4.1. Struktura instytucjonalna oraz kompetencje instytucji wspólnotowych i unijnych w ramach III filara

Na strukturę instytucjonalną III filara składają się: **Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski** oraz **Rada Europejska**. Ponadto w systemie biorą udział także **Komitet Koordynacyjny, Prezydencja** (poprzez Urząd Przewodniczącego Rady UE), **Europejski Trybunał Sprawiedliwości** oraz organy pomocnicze.

#### 7.4.1.1. Rola Rady Unii Europejskiej w III filarze UE

Ze względu na swoje funkcje, najważniejszą instytucją stanowiącą w strukturze III filara jest Rada UE. Do jej kompetencji należy:

- uchwalanie *quasi*-politycznych wspólnych stanowisk oraz aktów prawnych zarówno prawa wspólnotowego (w I filarze w obszarze migracyjnym i pochodnym, po uwspólnieniu z chwilą przeniesienia go do WE, a więc przede wszystkim rozporządzeń i dyrektyw), jak i unijnego (decyzje ramowe i decyzje oraz konwencje) odpowiadających tej współpracy;
- zachęcanie do współpracy sądowej w sprawach karnych oraz policyjnej za pośrednictwem Europolu;
- ułatwianie ściślejszej współpracy między Eurojustem i Europejską Siecią Sądową;
- określanie warunków i granic akcji transgranicznych;
- zajmowanie się ściślejszą współpracą, aktualnie wzmocnioną współpracą (przy zastosowaniu art. 40, 40a i 40b TUE).

Specyficzną funkcją Rady UE w III filarze jest nadzorowanie wzmocnionej współpracy. Istnieją pewne subtelnice, ale ważne różnice pomiędzy kompetencjami Rady oraz innych instytucji wspólnotowych, przede wszystkim Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego ustanowionymi w tym obszarze mocą Traktatu Amsterdamskiego, a następnie zmodyfikowanymi Traktatem Nicejskim.

**Według wersji amsterdamskiej TUE**, Rada UE upoważniała państwa członkowskie do ściślejszej współpracy po wyrażeniu opinii KE i poinformowaniu o tym PE. Powyższa kompetencja Rady UE była poddana nadzorowi *quasi*-instancyjnemu, ponieważ w przypadku sprzeciwu państwa członkowskiego w oparciu o ważne i zasadne powody ściśle związane z jego polityką wewnętrzną, mogła przekazać sprawę do rozstrzygnięcia Radzie Europejskiej, która podejmowała decyzje w tej sprawie na zasadzie konsensusu. W praktyce oznaczało to możliwość blokowania ściślejszej współpracy przez państwo członkowskie. Rada UE decydowała także o przystąpieniu nowych państw członkowskich do funkcjonującej już ściślejszej współpracy lub o pozostawieniu decyzji o przystąpieniu w zawieszaniu (art. 40 ust. 2 i 3 TUE w wersji amsterdamskiej).

**Według wersji nicejskiej TUE**, dowartościowano przede wszystkim miejsce KE i PE przy podejmowaniu „wzmocnionej współpracy”. Ujednolicono procedurę polegającą na tym, że państwa członkowskie najpierw składają wniosek do KE, która może (ale nie musi) przedłożyć Radzie propozycje ustanowienia wzmocnionej współpracy. W przypadku uzasadnionej odmowy przez KE, państwa mogą zwrócić się bezpośrednio do Rady, która stanowi w każdym przypadku kwalifikowaną większością głosów przy zastosowaniu formuły głosów ważonych, bądź na wniosek KE, bądź na bezpośredni wniosek 8 państw, po konsultacji z PE. Do ewentualnego odwołania się do Rady Europejskiej upoważniony jest każdy członek Rady. Rada Europejska może

przedyskutować problem i przyjąć odpowiednią uchwałę na zasadzie jednomyślności. Ostatecznie jednak to Rada UE podejmuje decyzje według wcześniej przyjętej procedury.

Traktat Nicejski doprowadził do ujednolicenia procedury przy podejmowaniu wzmocnionej współpracy w III filarze, ponieważ zniesiono możliwość zablokowania upoważnienia Rady UE do podjęcia wzmocnionej współpracy przez jedno państwo członkowskie, powołujące się na ważny interes narodo- wy. Wcześniej na gruncie TA było to możliwe. W ramach nicejskiego systemu wzmocnionej współpracy położono szczególny nacisk na współpracę Rady UE i KE, w celu zapewnienia spójności działań podejmowanych w tej dziedzinie przy jednoczesnej ich zgodności z politykami Unii i Wspólnoty.

Ujednolicono także procedurę wystąpienia do wzmocnionej współpracy w czasie jej trwania, o której także decyduje Rada UE po zasięgnięciu opinii KE, ograniczona stosownymi terminami na podjęcie uchwały. Zmiany, jakie zasły w procedurze przystępowania do wzmocnionej współpracy są w pierwszej kolejności korzystne dla nowych członków UE, ponieważ państwom tzw. „Piętnastki” utrudniono możliwość blokady procesów decyzyj- nych w tym obszarze.

#### 7.4.1.2. Inne instytucje (Rada Europejska, PE, KE, Prezydencja) i organy pomocnicze w strukturze III filara UE

**Rada Europejska** Rola Rady Europejskiej nie została wyeksponowana w III filarze. Pełni ona przede wszystkim funkcję polityczną nawet wtedy, gdy państwo lub Rada UE przedkładają jej do debaty problem związany ze wzmocnioną współpracą.

**PE** Rola Parlamentu Europejskiego w III filarze wprawdzie nie jest znacząca, jednakże na uwagę zasługuje fakt jej dowartościowania przez TN przede wszystkim jako instytucji obowiązkowo konsultowanej przy przyjmowaniu przez Radę UE środków prawnych wspierających współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych. Oprócz wskazanych uprawnień konsultacyjnych, jest on informowany o pracach prowadzonych w III filarze, może również stawić Radzie UE pytania i udzielać zaleceń, a także przeprowadzać debatę nad postępem w sferze wzmocnionej współpracy. Istotnym aspektem tych uprawnień jest opinia PE w przypadku podjętej na wniosek KE lub państwa członkowskiego procedury w trybie art. 42 TUE, tzn. przeniesienia jakiegoś kompleksu działań z art. 29 TUE do tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

**Przewodniczący Rady UE, Prezydencja** Zarówno w Traktacie z Maastricht (K. 6), jak i w TA (art. 39) wspomina się o **Urzędzie Przewodniczącym Rady UE**, który miał pewne kompetencje w III filarze. Po wejściu w życie TN, Urząd Przewodniczącego zamieniono na **Prezydencję** (wykonywaną także w II filarze) bez zmiany dotychczasowych uprawnień. Generalnie, analiza porównawcza kompetencji przypisanych aktualnie Prezydencji w obszarze traktatowych zmian od Maastricht do Nicei wykazuje umocnienie jej statusu i rozwinięcie przypisanycj. jej funkcji.

Prezydencja, oprócz obowiązku informowania PE przy współdziałaniu KE o dyskusjach dotyczących dziedzin objętych współpracą w ramach III filara,

ma jeszcze jedno istotne zdanie. Jest ona bowiem uprawniona do reprezentowania UE w sprawach III filara, a w szczególności może prezentować stanowisko unijne w organizacjach i na konferencjach międzynarodowych, jest też uprawniona do negocjacji z podmiotami trzecimi umów międzynarodowych w granicach udzielonego przez Radę UE mandatu (art. 38 w zw. z art. 24 TUE). Ponadto jest odpowiedzialna za wykonanie decyzji przyjętych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

**Uprawnienia Komisji Europejskiej** w III filarze zostały sformułowane dość lapidarnie w art. 36 ust. 2 TUE, w którym stwierdza się, że uczestniczy ona według wersji TA w pracach dotyczących dziedzin, które przedmiotowo zostały przyjęte do Tytułu VI TUE, zaś w wersji TN Komisja Europejska jest w pełni włączana w prace w dziedzinach, o których mowa w art. 29 TUE.

Z całościowej analizy postanowień VI Tytułu TUE wynika, że Komisja Europejska w III filarze, oprócz obowiązku informowania PE o pracach prowadzonych w zakresie współpracy III filara, może na wniosek Rady UE przeprowadzić określone badania w celu przedstawienia odpowiednich propozycji działania. W praktyce oznacza to uprawnienie do inicjatywy prawodawczej na równi z państwami członkowskimi. Przyznanie KE prawodawczej inicjatywy nastąpiło na gruncie TA, w następstwie czego jej rola w tym filarze znacznie się umocniła. KE ma także na równi z państwami członkowskimi prawo inicjatywy w zakresie transferu niektórych dziedzin współpracy wymienionych w art. 29 TUE do I filara.

W III filarze funkcjonuje jako organ pomocniczy o charakterze doradczym **Komitet Koordynacyjny** (w wersji TA nazywany Komitetem konsultacyjnym), *de facto* podniesiony do rangi pomocniczego organu unijnego, jako że istniał on już wcześniej umocowany jako struktura doradczą złożona z wyższych funkcjonariuszy ministerstw spraw wewnętrznych i sprawiedliwości.

Pełni on funkcje praktyczno-koordynacyjną, mając za zadanie wydawanie na wniosek lub z własnej inicjatywy opinii dla Rady i podejmowania działań, które bez uszczerbku dla kompetencji COREPER-u, jako organu pomocniczego o charakterze doradczym umocowanego przy Radzie UE (art. 207 TWE), będą służyły przygotowaniu prac Rady UE dotyczących działań wyszczególnionych w art. 29 TUE.

W sferze instytucjonalnej III filara działają ponadto inne powołane do życia w różny sposób organy pomocnicze, które zostały utworzone przez Radę UE oraz Komisję Europejską. Ułatwiają i koordynują one współpracę międzyrządową wyspecjalizowanych organów państw członkowskich. Trzy z nich genetycznie wywodzą się z TUE:

- **Europol** – Europejski Urząd Policji;
  - **Eurojust** – Europejska Jednostka Współpracy Sądowej;
  - **EJN** – Europejska Sieć Sądowa.
- Pozostałe organy pomocnicze, funkcjonujące w systemie instytucjonalnym UE zostały utworzone przez Radę UE oraz Komisję Europejską:
- **Europejski Urząd ds. Zwalczenia Oszustw (OLAF)**
  - **Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL)**

### 7.4.1.3. Jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w III filarze UE

Znaczący wkład TA w proces instytucjonalizacji współpracy w III filarze objął także Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który wcześniej na gruncie Traktatu z Maastricht nie miał żadnych bezpośrednich kompetencji w tym obszarze współpracy.

trzy grupy uprawnień ETS

- Uprawnienia Trybunału można uporządkować w trzech grupach:
  - orzeczeń wstępnych (art. 35 ust. 2-5 TUE),
  - kontroli legalności aktów prawnych (art. 35 ust. 6 TUE),
  - rozstrzygnięcia sporów (art. 35 ust. 7 TUE).

wydawanie orzeczeń wstępnych

Uprawnienie ETS do wydawania orzeczeń wstępnych w następstwie zapytań sądów państw członkowskich zostało przez TA uzależnione od złożenia przez państwa członkowskie deklaracji o uznaniu jurysdykcji Trybunału do wydawania orzeczeń wstępnych. W tej sytuacji kompetencja ETS stała się według tej jedynej w swoim rodzaju konstrukcji unijnej (w sadowym wymiarze międzynarodowym jest to rozwiązanie stosowane dość powszechnie) kompetencją fakultatywną, uzależnioną od postawy państwa członkowskiego. Wskazana deklaracja może być zgłoszona w dwóch wariantach:

- państwo może przyznać wszystkim instancjom sądownictwa krajowego prawo do zapytań wstępnych;
- państwo może także ograniczyć je do sądów orzekających w ostatniej instancji, kiedy ich orzeczenia nie podlegają już zaskarżeniu.

Kompetencja ETS do wydawania orzeczeń wstępnych obejmuje przy tym zarówno samą interpretację jak i moc prawną tworzonego w III filarze prawa unijnego, a więc decyzji ramowych i zwykłych oraz konwencji jednak w tym ostatnim przypadku nie może orzekać o mocy prawnej konwencji, a także aktów wykonawczych do konwencji.

orzeczenie wiążące w konkretnej sprawie

Orzeczenie ETS jest wiążące jedynie w konkretnej sprawie, czyli wiąże sąd, który zwrócił się do Trybunału z zapytaniem. Kompetencje ETS w związku z generalną klauzulą art. 33 TUE i postanowieniem art. 35 ust. 5 TUE nie dotyczą wykonywania funkcji policyjnych jako obszaru zastrzeżonego dla państw członkowskich w ramach tzw. rżenia suwerenności państwowej. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy:

- do badania zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania jednego z państw członkowskich;
- w przedmiocie wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

kontrola legalności aktów prawnych

Kontrola legalności aktów prawnych jest więc ograniczona przedmiotowo do decyzji zwykłych i ramowych (nie dotyczy zaś konwencji i umów z podmiotami trzecimi) i podmiotowo do państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej. Wskazane podmioty mogą składać skargi do ETS stawiając te same zarzuty jak w postępowaniu skargowym w I filarze, a mianowicie: z powodów proceduralnych, naruszenia Traktatu lub zasady prawnej oraz nadużycia władzy.

204

Kompetencje ETS w zakresie rozstrzygnięcia sporów w III filarze obejmują zaś:

- spory między państwami członkowskimi, dotyczące wykładni lub stosowania aktów wydanych na podstawie art. 34 ust. 2 TUE z tym zastrzeżeniem, że wniesienie skargi jest uzależnione od stanowiska Rady UE, jeśli akt prawny został wniesiony pod jej obrady przez jednego z członków, chyba że Rada nie zajęła w tej sprawie stanowiska przez 6 miesięcy od chwili wniesienia wniosku;
- spory między państwami członkowskimi a Komisją, dotyczące wykładni lub stosowania konwencji przyjętych na podstawie art. 34 ust. 2 lit. d TUE.

Porównanie jurysdykcji ETS w III filarze z jego funkcjami w I filarze UE pozwala na stwierdzenie, że jego uprawnienia, mimo że dość istotne, są znacznie zawężone w stosunku do kompetencji, jakie ma ETS we Wspólnocie Europejskich. Poddanie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych nawet w ograniczonym zakresie jurysdykcji ETS jest wyrazem zarówno poszerzenia i pogłębienia instytucjonalizacji systemu współpracy międzyrządowej w tym filarze, jak i poddania działań państw członkowskich i instytucji wspólnotowych (zapożyczonych do III filara) kontroli sądowej.

rozst sport filarz

ETS w – por

### 7.5. Znaczenie wzmocnionej współpracy dla rozwoju współpracy międzyrządowej w III filarze po Traktacie Nicejskim

Nie wszyscy przedstawiciele doktryny zauważają, że zwiastunem instytucjonalizacji wzmocnionej współpracy był art. K.7 Traktatu z Maastricht, w którym wpisano jednoznacznie przyzwolenie na podejmowanie między dwoma lub większą liczbą państw członkowskich bliższej współpracy pod warunkiem, że ta współpraca nie zahamuje działalności w III filarze ani będzie z nią kolidować. Warunki podejmowania bliższej współpracy zostały określone na stosunkowo niskim i bardzo ogólnym poziomie, bez ich bliższej egzemplifikacji. Jest to wynikiem poczynionego założenia, że będzie ona podejmowana na podstawie umów dwustronnych lub wielostronnych. Otwierało to drogę do kontynuowania na płaszczyźnie unijnej współpracy międzyrządowej, rozpoczętej jeszcze poza Wspólnotami Europejskimi (jej owocem były m.in. porozumienia z Schengen, unia paszportowa w ramach Beneluxu czy wreszcie „wspólny obszar podróży” między Wielką Brytanią a Irlandią).

Dyspozycja art. K.7 Traktatu z Maastricht nie pozostała martwa w praktyce unijnej. W 1995 r. grupa ośmiu państw członkowskich wykorzystala bowiem możliwość, jaką stwarzał art. K.7 i zawarła porozumienia w sprawie stosowania umowy o technologii informatycznej w zakresie spraw celnych. Zasadniczym krokiem ku instytucjonalizacji współpracy międzyrządowej w ramach unijnych były dopiero postanowienia Traktatu Amsterdamskiego, który stworzył warunki do podejmowania współpracy nazwanej „ściślejszą” zarówno

gene; wzmc. wspó w III f

ściślej wspó

205

w I, jak i III filarze UE (art. 40 TUE i 11 TWE). W Traktacie Nicejskim dokonano kolejnego kroku w kierunku instytucjonalizacji ściślejszej współpracy międzyrządowej, która ostatecznie została nazwana wzmocnioną współpracą (dalej WW), przy jednoczesnym jej rozszerzeniu na II filar unijny.

#### 7.5.1. Podstawy i zakres instytucjonalizacji wzmocnionej współpracy w prawie wspólnotowym i unijnym

Zmiany wprowadzone do prawa pierwotnego UE zostały ujęte:

- w Tytule VII TUE (art. 43-45 TUE) traktowanym jako określenie założeń ogólnych i jednocześnie warunków ramowych tej współpracy;
- w art. 40 TUE w bezpośrednim odniesieniu do III filara, który wtedy jeszcze obejmował współpracę międzyrządową w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- i wreszcie w art. 11 TWE w odniesieniu do I filara.

Po przyjęciu TN wzmocniona współpraca została uregulowana w ten sposób że:

- w art. 43, 43a, 43b, 44, 44a i 45 TUE przyjęto ogólne założenia i warunki wzmocnionej współpracy;
- w art. 11 i 11a TWE ustalono przesłanki wzmocnionej współpracy w obszarze I filara unijnego;
- w art. 27a, 27b, 27c, 27d, 27e TUE znajdują się po raz pierwszy przepisy otwierające możliwość wzmocnionej współpracy w II filarze i wreszcie;
- w art. 40, 40a, 40b TUE znalazły się normy prawa unijnego o wzmocnionej współpracy, odnoszące się do III filara w międzyczasie ograniczonego do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Rezultatem wzmocnionej współpracy powinno być przyspieszenie integracji, przez zaangażowaną w znaczeniu proceduralnym i celowościowym współpracę międzyrządową w ramach III filara. Powinna mieć ona charakter otwarty na wszystkie państwa członkowskie przy założeniu, że państwa nieprzygotowane do przyspieszenia tempa integracji lub niezamierzające na tym etapie rozwoju UE brać w niej udział, nie mogą ani jej utrudniać, ani hamować. W tym ostatnim przypadku zmiany w procedurach podejmowania i przystępowania do wzmocnionej współpracy przyjęte przez TN lepiej niż pod rządami TA ochraniają wzmocnioną współpracę przed ewentualnym przeciwdziałaniem jej przez niebiorące w niej udziału państwa członkowskie.

#### 7.5.2. Warunki oraz procedury podejmowania, przyjmowania i implementacji WW

Warunki wzmocnionej współpracy w III filarze UE zostały zawarte w art. 43 TUE, w związku z odesłaniem przyjętym w art. 40 ust. 2 TUE. Podjęcie wzmocnionej współpracy zostało przy tym ograniczone klauzulą gene-

206

ralną z art. 43a TUE, jako że stanowi ona środek *ultima ratio* czyli ostateczny, jeśli cele współpracy w filarach III i II nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie i przy zastosowaniu obowiązujących procedur traktatowych (art. 43a TUE); przy bezwzględnie obowiązującym założeniu traktatowym, że jest ona otwarta w stosunku do wszystkich państw członkowskich (43b TUE).

Odpowiednio do TUE, w wersji Traktatu Nicejskiego warunki podejmowania wzmocnionej współpracy przez państwa członkowskie zostały sprecyzowane w trzech grupach:

- pierwsza grupa warunków ma charakter teleologiczny, ponieważ wzmocniona współpraca powinna służyć: wspieraniu celów UE i WE, ochronie i zgodności z ich interesami, wzmocnieniu procesów integracyjnych;
- grupa druga ma charakter ograniczający, jako że przy podejmowaniu wzmocnionej współpracy należy bezwzględnie przestrzegać (w tekście Traktatu mowa jest o „szanowaniu”) traktatów, jednolitych ram instytucjonalnych UE, dorobku wspólnotowego, środków w rozumieniu instrumentarium prawnego przyjętych przez traktaty, granic kompetencji UE i WE przy zastrzeżeniu, że poza obszarem wzmocnionej współpracy pozostają obszary należące do wyłącznych kompetencji WE oraz kompetencji, praw i obowiązków państw członkowskich nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy;
- trzecia wreszcie grupa składa się z zakazów, do których należy zakaz naruszania istoty rynku wewnętrznego w granicach przyjętych w art. 14 ust. 2 TWE; stosowania dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi; zakłócania konkurencji na rynku wewnętrznym oraz naruszania postanowień Protokołu włączającego dorobek z Schengen w ramy UE.

Procedury związane z WW można więc uporządkować w trzech obszarach: podejmowania wzmocnionej współpracy, przystępowania do niej oraz wykonywania. Każdy ze wskazanych obszarów proceduralnych ma inny punkt ciężkości.

W procedurze podejmowania wzmocnionej współpracy bierze udział Komisja Europejska i Rada UE, przy czym pierwsza instytucja kontroluje, czy podejmowana przez co najmniej osiem państw wzmocniona współpraca spełnia wymagane wcześniej przedstawione warunki; druga z nich natomiast po konsultacji z PE decyduje o upoważnieniu do podjęcia wzmocnionej współpracy.

Każda ze wskazanych instytucji wspólnotowych może odmówić swego przyzwolenia na wzmocnioną współpracę. W przypadku KE dochodzi do tego, gdy wzmocniona współpraca nie wypełnia warunków z art. 43 TUE, ale wtedy państwa członkowskie mają prawo do bezpośredniego wystąpienia do Rady UE o zweryfikowanie stanowiska KE, w celu uzyskania upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy. W przypadku zaś, gdy Rada UE odmówi upoważnienia, wtedy państwa członkowskie zainteresowane wzmocnioną współpracą mogą zwrócić się do Rady Europejskiej o podjęcie debaty na powyższy temat. Rada Europejska nie ma wprawdzie w takim przypadku kom-

waru podej wzmc wspó w świ

podej wzmc wspó

207

petencji stanowiących, ale sam fakt debaty może wywrzeć odpowiedni nacisk na Radę UE, a ta (po wspomnianej już debacie) przy ponownym postawieniu wniosku może kwalifikowaną większością głosów podjąć odpowiednią decyzję. W konsekwencji procedura podejmowania WW nie jest łatwa i wymaga przejścia dwóch progów: kontrolnego i nadzoru instytucjonalnego. Jednakże mimo swoistej „dwuinstancyjności” tego postępowania, udzielenie upoważnienia do podjęcia WW zostało zagwarantowane Radzie Unii Europejskiej przy założeniu, że podejmowanie uchwał kwalifikowaną większością odbywa się przy zastosowaniu głosów ważonych (art. 205 ust. 2 TWE), zaś w głosowaniu biorą udział wszyscy członkowie Rady.

**próg kontrolny i nadzór instytucjonalny**

**przystępowanie do wzmocnionej współpracy**

**implementacja wzmocnionej współpracy**

**charakter aktów i decyzje Rady UE**

**kontrola ETS**

Procedura przystąpienia do wzmocnionej współpracy jest łatwiejsza i mniej sformalizowana. Proceduralnym wymogiem przystąpienia jest poinformowanie przez państwo członkowskie KE i Rady UE o swoim zamiarze. Każda ze wskazanych instytucji wspólnotowych ma określić termin do rozpatrzenia informacji: Komisja ma trzy miesiące na przedstawienie opinii, Rada – cztery miesiące. Decyzja zostaje uznana za podjętą, jeśli Rada nie postanowi większością kwalifikowaną we wskazanym terminie o konieczności ponownego rozpoznania sprawy.

Ostatnim etapem praktycznym wykonywania wzmocnionej współpracy jest jej implementacja w formie aktów i decyzji (art. 44 TUE), podejmowanych przez Radę UE na wniosek państw uczestniczących we wzmocnionej współpracy, które jej wyniki pragną utrwalić jako prawo unijne. Aktami i decyzjami wzmocnionej współpracy mogą być akty prawne ujęte w art. 249 TWE, tzn. rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, z tym jednak zastrzeżeniem, że w przypadku ich uchwalenia przez Radę UE (przy podejmowaniu których stosuje się odpowiednie postanowienia instytucjonalne TUE i TWE):

- wiążą one tylko uczestników wzmocnionej współpracy i są stosowane bezpośrednio tylko w tych państwach członkowskich.
- wskazane akty i decyzje nie stanowią dorobku prawnego UE.

Przesłanką instytucjonalną i prawną zarazem ku temu jest fakt, że uchwały Rady UE w takich przypadkach są podejmowane przez przedstawicieli państw członkowskich, biorących udział we wzmocnionej współpracy, przy czym głosowanie odbywa się w oparciu o system głosów ważonych, proporcjonalnie zredukowanych do liczby państw biorących udział we wzmocnionej współpracy, w przypadku zaś jednomyślności odnosi się ona wyłącznie do zainteresowanych członków Rady UE.

Wzmocniona współpraca w III filarze jest poddana kontroli sądowej, do której wykonywania jest właściwy Europejski Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 40 ust. 3 TUE. Przeciwko legalności aktów i decyzji podejmowanych w ramach wzmocnionej współpracy, a więc decyzji upoważniającej do podjęcia współpracy oraz aktów implementacyjnych mogą wystąpić wszyscy uczestnicy WW.

## 7.6. III filar Unii Europejskiej w świetle postanowień Traktatu konstytucyjnego i projektu „Traktatu reformującego”

### 7.6.1. Postanowienia Traktatu konstytucyjnego

Współpraca państw w zakresie budowania Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości obejmująca zarówno obszar wspólnotowy, jak i III filar UE, została w Traktacie konstytucyjnym objęta w zasadzie jednakoowymi regulacjami. W rzeczywistości mamy tutaj do czynienia z fundamentalną zmianą strukturalną, dzięki której dochodzi do faktycznego scalenia dwóch obszarów PWBiS regulowanych dotąd w I i III filarze. Nowa systematyżacja dziedzin w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości obejmuje cztery następujące działy: **polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i migracji; współpracę sądową w sprawach cywilnych; współpracę sądową w sprawach karnych oraz współpracę policyjną.**

Wśród najważniejszych propozycji szczegółowych przewidzianych w dokumencie wymienić należy:

- kwestie dotyczące podejmowania decyzji** – w Traktacie konstytucyjnym odstępiono w większości przypadków od jednomyślności na rzecz podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (w przypadku gdy Rada stanowi na wniosek 1/4 państw członkowskich, a nie na wniosek Komisji wymagana większość stanowi co najmniej 72% członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, obejmujące co najmniej 65% ludności UE); **jednomyślność zachowano** w następujących przypadkach:
    - podejmowanie środków dotyczących prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne,
    - rozszerzenie możliwości przyjmowania europejskich ustaw ramowych dotyczących wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych na inne szczególne aspekty postępowania karnego,
    - rozszerzenie dziedzin przestępczości, co do których europejska ustawa ramowa mogłaby ustanowić normy minimalne,
    - ustanowienie Prokuratury Europejskiej oraz kwestie rozszerzenia jej uprawnień,
    - ustanawianie środków odnoszących się do współpracy operacyjnej między organami policji, służb celnych i innych organów wyspecjalizowanych w zapobieganiu, wykrywaniu i ściganiu przestępstw;
    - określanie warunków i granic podejmowania działań na terytorium innego państwa członkowskiego.
- Jednocześnie należy podkreślić, że w Traktacie konstytucyjnym wprowadzono mechanizm zwany „hamulcem bezpieczeństwa”, przyznając danemu państwu prawo zakwestionowania niektórych rozwiązań,