

nego środka. Irlandia natomiast miałaby określony 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 prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2007
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska*, Warszawa 2007
- Michałowska G. (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

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.¹

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 zobowiązuje się do współpracy w zakresie zapobiegania fałszerstwom publikacji.

¹ Zob. Wybór dokumentów Rady Europy, Warszawa 1999.

gene
euro
współ
w sp
karni

konw
Rady

191

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.

przycz
zawia
współ
w dzie
spraw
wewn

191

Grupa TREVI	W 1976 r. powołano do życia tzw. Grupę TREVI (nazwa pochodzi od terminów – Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale), 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. pozatratatową współpracę w ramach EWG – Układ z Schengen , 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 Europejskiej Przestrzeni Prawnej w celu nawiązania współpracy państw członkowskich Wspólnot w dziedzinie prawa cywilnego i karnego, której mogliby 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. ekstradycji do agendy ministrów spraw zagranicznych
------------------------------	--

192

Instrumentarium prawne III filara	<ul style="list-style-type: none"> – politykę azylową i zasady przekraczania granic zewnętrznych UE przez osoby fizyczne oraz środki kontroli tych granic; – 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; – problem walki z nielegalną imigracją, pobyt i pracę obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich; – problem walki z narkomanią i walki z oszustwami na skalę międzynarodową; – współpracę sądową w sprawach cywilnych, współpracę sądową w sprawach karnych, współpracę celną; – współpracę policyjną ze szczególnym uwzględnieniem terroryzmu, przemytu narkotyków i innych form przestępczości międzynarodowej oraz wymianę informacji policyjnych przez utworzenie Europejskiego Urzędu Policji (Europolu).
cztery rodzaje wspólnych działań	Do ustanowionego w taki sposób III filara przypisano własne instrumentarium prawne, mające ułatwić wykonywanie współpracy przy pomocy przyjmowania wspólnych stanowisk oraz podejmowania wspólnych działań , uzupełnionych możliwością przygotowywania konwencji 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 wspólne działania wymagały doprecyzowania. Nastąpiło to w drodze uchwały Rady UE z czerwca 1995 r. na temat lepszego wykorzystania instrumentów Tytułu VI TUE. Przyjęto czterostopniową gradację wspólnych działań , dzieląc je na: <ul style="list-style-type: none"> – samoistne tzn. takie, które do realizacji nie wymagają dodatkowych działań państw członkowskich; – pragmatyczne, ponieważ wprowadzenie ich w życie wymagało modyfikacji praktyki administracyjnej państw członkowskich; – modyfikacyjne, jako że wymagały one wprowadzenia zmiany przepisów administracyjnych państw członkowskich; – reformatorskie, ponieważ stymulowały one zmiany w ustawodawstwie państw członkowskich.
jednolite ramy instytucjonalne	W rezultacie wspólne działania 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 jednolitością, 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 adresatami 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 podchodziły 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

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. Prawdodawca 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 międzyrządowej, ale już „pod unijnym dachem”, kilku państw w celu osiągnięcia jakiegoś celu, który nie znajduje 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 przekształceniu 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 uwspólnotowione;
- 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 zasięgania 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

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. Agendzie 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, (uwspólnotowione 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 przeciwstawienia 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:

Agenda z Tampere z 1999 r.

Program

cele unijne i wyłącznie III filar

197

- w art. 2 TUE w wersji z Amsterdamu Unia postawiła sobie za cel w zakresie budowy PWBIS utrzymanie i rozwijanie go w taki sposób, aby zapewnić w jej 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 pozostało 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 umieszczającym 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 rozgraniczenia 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, którymi 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

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 generalnej 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 stanowiły 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 wywoływać 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

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 jakichś 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. Jedynie uzupełnienia w tym obszarze dotyczyły ściślejszej współpracy nazywanej od tej chwili „wzmocnioną współpracą”, która zostały rozciągnięta także na II filar i tym samym objęła ona wszystkie trzy filary unijne. 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** (poprzednio 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 należą:

- uchwalanie *quasi*-politycznych wspólnych stanowisk oraz aktów prawnych zarówno prawa wspólnotowego (w I filarze w obszarze migracyjnym i pochodnym, po uwspólnotowaniu 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 subtelne, ale ważne różnice między kompetencjami Rady oraz innych instytucji wspólnotowych, przede wszystkim Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego ustanowionych 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”. Ujednoliconą procedurą polega 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 większość 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

komp Rady

posta

posta

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 narodowy. 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 decyzyjnych 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 przedkłada 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 postępowaniem 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 Przewodniczącego Rady UE**, który miał pewne kompetencje w III filarze. Po wejściu w życie TN, Urząd Przewodniczącego zamieniono na **Prezydencję** (wykonywana 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 przypisanyc. 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 doradcza 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)**

KE

Komikoor

organ pomo

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 sadownictwie 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.
orzeczenie wiąże w konkretnej sprawie	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 i jednak w tym ostatnim przypadku nie może orzekać o mocy prawnej konwencji, a także aktów wykonawczych do konwencji. 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 Europejskiej. 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 działaniom 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 nie 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).

gene: wzmr. wspó w III f

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

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.

waru podej wzmc wświ

podej wzmo wspó

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-

207

