

## **RAPORT KOŃCOWY PRZEWODNICZĄCEGO GRUPY ROBOCZEJ X – „WOLNOŚĆ, BEZPIECZEŃSTWO I SPRAWIEDLIWOŚĆ” DLA KONWENTU EUROPEJSKIEGO**

### **WPROWADZENIE**

Jeżeli Unia Europejska ma być instytucją cieszącą się dużym poparciem swych obywateli, musi wykazać, że potrafi osiągać dobre wyniki w sprawach o największym znaczeniu. Konwent odniesie sukces, jeśli udowodni, że wypracował środki, zapewniające obywatelom wolność w bezpiecznych warunkach i sprawiedliwość dla wszystkich. Ludzie mają prawo oczekiwać od Unii przeciwdziałania zagrożeniom, jakie dla ich wolności i praw obywatelskich stanowią terroryzm i przestępczość. Walka z przestępczością to obszar, na którym Unia Europejska najwyraźniej demonstruje obywatelom swoje kompetencje. Istnieje wiele dziedzin, takich jak przestępczość ponadgraniczna, polityka udzielania azylu i kontrola granic zewnętrznych Unii, w których państwa działające samodzielnie nie są wystarczająco skuteczne, podobnie jak nieskuteczne na poziomie krajowym jest przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z terroryzmem. Niepokój społeczny znacznie wzrósł po wydarzeniach z 11 września 2001 r., kiedy pojawiło się nowe zagrożenie ze strony międzynarodowego terroryzmu.

Od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu ustanowienie jednolitego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stało się jednym z głównych zadań Unii Europejskiej, wyrażonym w ambitnym terminarzu politycznym, opracowanym na szczycie Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r., a następnie rozwiniętym w Traktacie Nicejskim (przede wszystkim przez włączenie Eurojustu), który właśnie wchodzi w życie. Z tej perspektywy ważne jest wyraźne stwierdzenie, że trzy wartości: wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość są jednakowo ważne. Ta zasada powinna kierować polityką Unii w tym obszarze.

Polityka Unii musi wyrastać ze wspólnego zaangażowania w walkę o wolność opartą na prawach człowieka, instytucjach demokratycznych i rządach prawa. Działania Rady Europy są w tym względzie szczególnie istotne. Musimy sprawić, by obywatele czuli, że „europejski porządek publiczny” (*ordre public europeen*) przybrał rzeczywiste kształty i jest widoczny w codziennym życiu. Podstawowe są tutaj zasady przezroczystości i demokratycznej kontroli. Ustanowienie europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wiąże się również ściśle z przestrzeganiem praw obywatelskich oraz przepisów o tolerancji (artykuły 12 i 13 TWE).

Na mocy uprawnień nadanych tej Grupie roboczej – zapisanych w dokumencie według przypisu<sup>1</sup> – odbyło się dziewięć spotkań, podczas których wysłuchano opinii wielu ekspertów<sup>2</sup>. Obrady przyniosły istotne porozumienia w wielu kwestiach. W innych sprawach

---

<sup>1</sup> CONV 258/02.

<sup>2</sup> Zob. listę ekspertów w aneksie.

członkowie grupy mieli odrębne zdanie, co znalazło odbicie w sprawozdaniu, które jednak skupia się głównie na wspólnych stanowiskach wyłonionych w grupie.

Stanowiska te wypracowano na podstawie zaproponowanych poniżej „złotych zasad”, powszechnie zaakceptowanych przez członków Grupy roboczej:

- ♦ *Wspólna, ogólna podstawa prawna uznająca specyfikę tego obszaru*

Grupa robocza uważa, że przepisy obecnego „trzeciego filaru” powinny się znaleźć w jednej, ogólnej podstawie prawnej, co pozwoli ominąć strukturę filarową z jej znanymi niedogodnościami (niepewność co do podstaw prawnych; konieczność korzystania z dwóch instrumentów prawnych lub osobnych porozumień międzynarodowych w sprawie wielu inicjatyw związanych z jednym problemem). Dzięki temu wszystkie przepisy o europejskim obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości znalazłyby się w jednym rozdziale traktatu.

Fakt, że będziemy operować jedną podstawą prawną i instytucjonalną, nie oznacza jednak, że procedury Unii będą musiały być stosowane w ten sam sposób: procedury będą się różnić w zależności od działań zaplanowanych na poziomie Unii. Wnioski spisane w tym sprawozdaniu łączą elementy metody wspólnotowej z mechanizmami zezwalającymi w wielu przypadkach na wzmożoną koordynację współpracy operacyjnej na poziomie unijnym oraz na udział parlamentów krajowych, dzięki czemu zostaną uwzględnione specyficzne cechy charakteryzujące dziedzinę policji i prawa karnego.

Można sobie również wyobrazić na przykładzie Rady Europejskiej z Tampere, że sama Rada (albo Rada na poziomie głów państwa lub rządu), po uprzednich konsultacjach z Parlamentem Europejskim i parlamentami krajowymi, ustalałaby wieloletni program strategiczny, zawierający ogólną podstawę działania Unii w dziedzinie prawodawstwa i współpracy operacyjnej.

- ♦ *Wprowadzać tam, gdzie to tylko możliwe, rozdział między zadaniami „prawodawczymi” a „wykonawczymi”*

Powinien istnieć wyraźniejszy podział między prawodawstwem (instrumenty prawne; procedury legislacyjne; wdrażanie; w większości mają zostać ujednoczone z ogólnymi procedurami prawa wspólnotowego) a wzmożoną koordynacją współpracy operacyjnej na poziomie Unii. Podział ten stanowi zasadniczą przesłankę końcowego sprawozdania tej Grupy roboczej.

## A. PROCEDURY LEGISLACYJNE

### I. OBSZAR ZWIĄZANY Z TWE (OBECNY „PIERWSZY FILAR”)

#### 1. AZYL, UCHODźCY I WYSIEDLEŃCY

Prezydenci i szefowie rządów zgodzili się w Tampere w 1999 r. na ustanowienie wspólnego europejskiego systemu udzielania azylu; ustalono, że powinien on się wiązać przede wszystkim z przyjęciem konkretnych rozwiązań prawnych, a w dłuższej perspektywie ze wspólną procedurą udzielania azylu oraz jednakowym statusem azylantów w całej Europie. Okazało się jednak, że wdrażanie nawet krótkoterminowych celów

z Tampere przebiega zbyt wolno, głównie ze względu na ograniczenia związane z jednomyślnością. Istnieją poważne wątpliwości, czy uda się dotrzymać terminów ustalonych na szczycie w Sewilli, jeśli zdecydujemy się utrzymać zasadę jednomyślności<sup>3</sup> w omawianych dziedzinach. Jeszcze mniej prawdopodobna wydaje się realizacja ambitnych planów długoterminowych ustalonych w Tampere, przy jednomyślnym głosowaniu 25 państw członkowskich.

Artykuły 63, § 1 i § 2 TWE zapisane w Traktacie z Amsterdamu są sformułowane w skomplikowany sposób, odzwierciedlający sytuację w tym czasie; sformułowanie takie nie jest zgodne z ambitnym projektem zaakceptowanym dwa lata później w Tampere.

Grupa przedstawia następujące trzy zalecenia w związku z opisaną sytuacją:

- traktat powinien przewidywać głosowanie większością kwalifikowaną i procedurę kodecystyczną dla inicjatyw prawodawczych związanych z azyłem, uchodźcami i wysiedleńcami;
- należy przekształcić zapisy w artykułach 63, § 1 i § 2 TWE i dzięki temu stworzyć podstawę prawną umożliwiającą przyjęcie metod koniecznych do ustalenia wspólnego systemu azylu i polityki wobec uchodźców i wysiedleńców, jak to ustalono w Tampere. Nowa podstawa prawna powinna, tak jak w obecnym traktacie, zapewniać pełne poszanowanie Konwencji Genewskiej, a jednocześnie umożliwić Unii tworzenie dalszych, uzupełniających form ochrony, których nie przewiduje konwencja;
- traktat, poza potwierdzeniem obowiązków każdego z państw członkowskich, powinien zawierać zapis o solidarności oraz równym podziale odpowiedzialności (w tym finansowej) między państwa członkowskie. Zapis ten miałby zastosowanie do unijnej polityki azylu, imigracji i kontroli granicznej. Szczegółowa podstawa prawna powinna umożliwić przyjęcie szczegółowych procedur, koniecznych, by zapis o solidarności przynosił efekty.

## 2. POLITYKA IMIGRACYJNA

Dyskusje grupy, obejmujące zadanie wypracowania wspólnej polityki imigracyjnej w zgodzie z zaleceniami z Tampere, wykazały, że obecne podstawy prawne (art. 63 § 3 i § 4 TWE) w zasadzie obejmują wszystkie uzgodnienia związane z imigracją i jako takie stawiają adekwatne i ambitne cele działania Unii. Zauważono również, że niezależnie od teoretycznie wystarczającej podstawy prawnej, państwa członkowskie w praktyce powinny pozostać odpowiedzialne, jak się ogólnie rozumie, za liczbę przyjęć obywateli państw trzecich i ich integrację w społeczeństwie kraju docelowego. W tym ostatnim przypadku Rada w Tampere wezwała do ustanowienia przepisów unijnych o prawnym statusie obywateli państw trzecich o długim czasie pobytu w Unii, nadających im jednakowe prawa i obowiązki (np. prawo stałego pobytu, prawo do wykształcenia, pracy, tolerancji).

Niektórzy członkowie grupy uważają, że traktat konstytucyjny powinien zawierać jasną podstawę prawną, pozwalającą na przyjęcie przepisów o takich prawach. Wydaje się jednak również, że Unia mogłaby nadać większą wartość wysiłkom integracyjnym państw członkowskich głównie przez inicjatywy i wsparcie, a nie za pomocą harmonizacji przepisów prawa. Coraz więcej głosów z kolei nawołuje do aktywniejszego przeciwdziałania na-

---

<sup>3</sup> Traktat z Nicei przewiduje zastosowanie głosowania większością kwalifikowaną i procedury kodecystycznej w tym obszarze dopiero po przyjęciu przez Radę, jednomyślnie, przepisów definiujących wspólne zasady i podstawowe prawa rządzące tymi kwestiami.

plywowi do Unii nielegalnych imigrantów, także za pomocą sankcji karnych, wzięwszy pod uwagę nieskuteczność polityk krajowych. Bardziej skuteczne okazało się też negocjowanie porozumień o readmisji z krajami trzecimi na poziomie Unii, a nie każdego z państw członkowskich oddzielnie.

W kontekście powyższego grupa zaleca, by przepis o wspólnej polityce imigracyjnej znalazł się w traktacie, a także by specjalna podstawa prawna umożliwiała Unii podejmowanie inicjatyw i stosowanie środków wsparcia wobec wysiłków państw członkowskich zmierzających do wspomagania integracji legalnie przebywających w ich granicach obywateli państw trzecich. Poza tą zmianą grupa nie zaleca żadnych istotnych zmian podstawy prawnej zawartej w artykule 63 § 3 i § 4 TWE, w rozumieniu, że zawiera ona działania przeciwko nielegalnej migracji, w tym sankcje karne (zob. część B). Grupa zaleca stosowanie procedury kodecycznej i głosowanie większością kwalifikowaną przy działaniach prawodawczych w tej dziedzinie<sup>4</sup>.

### 3. POLITYKA WIZOWA

Grupa uważa, że istniejący przepis w art. 62 § 2 (b) TWE obejmuje praktycznie wszystkie problemy wspólnej polityki wizowej. Jednocześnie dzieli tę politykę na cztery szczegółowe części, odzwierciedlające różnice proceduralne, które były istotne w okresie przejściowym przewidzianym przez Traktat z Amsterdamu, natomiast w świetle traktatu konstytucyjnego stają się bezzasadne. Grupa sądzi, że tę podstawę prawną należy uprościć i sprowadzić do jednego zapisu, umożliwiającego, w drodze głosowania większością kwalifikowaną lub przy zastosowaniu kodecycji, przyjmowanie wszystkich środków koniecznych we wspólnej polityce wizowej.

### 4. BUDOWA ZINTEGROWANEGO SYSTEMU ZARZĄDZANIA GRANICAMI

Członkowie grupy zdają sobie sprawę, że na obszarze pozbawionym granic wewnętrznych skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi – w tym granicami morskimi – staje się wspólną sprawą i obowiązkiem. Rada Europejska w Sewilli poparła projekt stopniowej budowy zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Grupa zaleca, by istniejący artykuł 62 (2)(a) TWE został przekształcony, tak by dawał ogólną podstawę prawną pozwalającą na przyjmowanie aktów koniecznych do stworzenia takiego systemu. Oznacza to zarówno prawodawstwo, jak i współpracę wykonawczą. Należy utrzymać i rozwinąć przepisy prawne ustalające standardy i procedury kontroli na granicach zewnętrznych, odziedziczone po Schengen, jak również usprawnioną współpracę operacyjną opisaną w części B sprawozdania.

### 5. WSPÓŁPRACA W DZIEDZINIE PRAWA CYWILNEGO

Grupa przedyskutowała obecne sformułowanie artykułu 65 TWE, a szczególnie o ograniczeniu jego działania do „spraw cywilnych mających implikacje ponadgraniczne” i „tak dalece, jak to konieczne dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego”. Choć kilku członków zakwestionowało te ograniczenia, większość, po dokładnej analizie, stwierdziła, że mogą one zostać utrzymane oraz że kształt istniejącej podstawy prawnej jest w zasadzie właściwy. Dochodzi jednak przekonanie, że omawiana podstawa prawna, regulująca współpracę sądową w sprawach cywilnych, mogłaby w nowej ogólnej strukturze traktatu konstytucyjnego zostać oddzielona od kwestii azylu, imigracji i polityki wizowej. Ponadto w trak-

<sup>4</sup> Stanowisko to nie rzutuje na procedurę związaną z bezpieczeństwem społecznym, która powinna być analizowana w kontekście pozostałych aspektów polityki społecznej.

tacie powinien się znaleźć zapis o wzajemnym uznawaniu wyroków sądowych, stanowiący kamień węgielny wspólnej polityki.

Ponadto grupa zauważyła, że wszystkie regulacje dotyczące współpracy sądowej w sprawach cywilnych, z wyjątkiem tych aspektów, które zachodzą na prawo rodzinne, będą na mocy Traktatu z Nicei objęte procedurą głosowania większością kwalifikowaną oraz kodecystyczną. Niektórzy członkowie uważają, że ta sama procedura powinna być stosowana do wszystkich aspektów prawa rodzinnego. Po rozpatrzeniu sprawy większość grupy proponuje przyjąć tę procedurę do regulacji o współpracy sądowej w sprawach o odpowiedzialność rodzicielską.

## **II. WSPÓŁPRACA POLICJI I SĄDÓW W SPRAWACH KARNYCH (OBSZAR OBJĘTY OBECNYM „TRZECIM FILAREM”)**

### **1. REFORMA AKTÓW PRAWNYCH**

Grupa zdaje sobie sprawę z pilnej potrzeby zreformowania instrumentów prawnych obecnie stosowanych w „trzecim filarze” (art. 34 TUE), zważywszy, że większość konwencji przyjętych przez Radę nie została jeszcze ratyfikowana, że bardzo trudno jest wnieść poprawki, choćby w niewielkim stopniu, do istniejących konwencji (takich jak ta o Europolu) oraz że decyzje ramowe i decyzje nie mają bezpośredniego efektu i jako takie, według opinii eksperta, znacznie utrudniają realizację pewnych ważnych inicjatyw, takich jak np. wprowadzenie europejskiego nakazu aresztowania.

Z tego względu grupa proponuje, aby decyzje ramowe, decyzje i wspólne stanowiska zostały zastąpione przez rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (jak to obecnie przewiduje Traktat o UE) lub ich następców prawnych, których określenia są opracowywane przez Grupę roboczą IX. W przyszłości powinno się stosować normalne zasady rządzące tymi aktami, nawet jeśli będzie to wymagało przyjęcia nowych systemów prawnych w niektórych państwach członkowskich. Powinno to obejmować możliwość bezpośredniego działania dyrektyw nadających pewne uprawnienia osobom. Ponadto grupa zaleca całkowitą eliminację instrumentu prawnego, jakim są konwencje.

W przyszłości rozporządzenia i dyrektywy (lub ich następcy) z pewnością wystarczą, natomiast konwencje już przyjęte przez Radę na mocy artykułu 34 TUE należy przekształcić w rozporządzenia i dyrektywy (lub ich następców)<sup>5</sup>. Kilku członków miało w tej sprawie wątpliwości.

### **2. JAŚNIEJSZE OKREŚLENIE ZASIĘGU PRAWODAWSTWA UNII**

Potrzeba jaśniejszego określenia kompetencji Unii wynika przede wszystkim z prób ujednoczenia materialnego i procesowego prawa karnego. Jednocześnie nowy kształt przepisów musi odzwierciedlać równowagę między zasadą wzajemnego uznania i próbami zbliżenia przepisów prawa karnego: na mocy uzgodnień z Tampere zasada wzajemnego uznania jest podstawą współpracy sądowej, umożliwiając uznawanie wyroków wydanych w jednym państwie członkowskim przez władze innego.

---

<sup>5</sup> Pozwoli to przede wszystkim rozwiązać kilka pilnych problemów legislacyjnych, które obecnie znacznie utrudniają jakikolwiek przyszły rozwój podstawy prawnej Europolu. Gdyby Rada była w stanie przekształcić Konwencję o Europolu w rozporządzenie, byłoby znacznie łatwiej zaadaptować ten tekst do zmieniających się warunków i zdefiniować w nim odpowiednie procedury decyzyjne zarządzania Europolem. Należy jednak podkreślić, że treść Konwencji o Europolu, a tym samym właściwy charakter Europolu, niekoniecznie muszą się zmienić w tym przekształceniu.

Grupa zaleca umieszczenie w traktacie oficjalnego zapisu o wzajemnym uznawaniu wyroków sądowych. Grupa uważa, że aby ułatwić wzajemne uznanie wyroków, konieczne może się okazać również ujednoczenie niektórych elementów postępowania karnego i pewnych obszarów materialnego prawa karnego – przy poszanowaniu europejskich tradycji prawnych – jak również przepisów Europejskiej Karty Praw Człowieka, szczególnie tych, które dotyczą domniemania niewinności. Niektórzy członkowie grupy podkreślili związek między zapisem w traktacie o uznawaniu wyroków sądowych a ułatwieniem przyjęcia aktu prawnego o ujednoczeniu materialnego i procesowego prawa karnego w drodze kodecycji i głosowania większością kwalifikowaną.

Planowana intensyfikacja działań Unii za pomocą nowych instrumentów prawnych oraz procedur decyzyjnych wymaga jednocześnie jaśniejszego zdefiniowania zasięgu przyszłego prawa Unii. Grupa uważa, że artykuły 30 i 31 TUE – tworzące właściwą podstawę prawną – są pod wieloma względami zbyt niejasne, a w innych aspektach zbyt wąskie.

Z tego powodu należy przekształcić podstawę prawną współpracy policyjnej i w dziedzinie prawa karnego, tak by osiągnąć większą jasność, skuteczność i pewność. Nowy kształt podstawy prawnej powinien rozróżniać typy możliwych ingerencji Unii w tej dziedzinie, tj.:

- zbliżenie niektórych aspektów materialnego prawa karnego (części składowe i kary),
- zbliżenie pewnych elementów postępowania karnego,
- zasady regulujące współpracę policyjną i sądową między władzami państw członkowskich (np. wzajemna pomoc prawna, nakaz aresztowania)<sup>6</sup>.

Elementy te są rozwinięte poniżej. Ponadto jeśli chodzi o „nagłe wypadki” w dziedzinie obecnego „trzeciego filaru”, grupa uważa, że po połączeniu filarów właściwe byłoby stosowanie jako podstawy prawnej przepisu takiego jak obecny artykuł 308 TWE.

**a) Zbliżenie pewnych obszarów materialnego prawa karnego (znamion czynu zabronionego i kar)**

Obywatele muszą być pewni, że wszystkie państwa członkowskie podejmują poważne kroki przeciwdziałające przestępstwom ponadgranicznym i że przestępstwa tego typu są zagrożone dostatecznie surową karą w całej Unii. W związku z tym grupa uważa, że konieczne będzie pewne ujednoczenie materialnego prawa karnego (np. definicji znamion danego przestępstwa i przewidzianej za nie kary), mając na względzie przede wszystkim to, że niektóre przestępstwa mają wymiar ponadnarodowy i nie mogą być skutecznie eliminowane tylko przez dane państwo członkowskie. Znalazło to odzwierciedlenie w Traktacie z Amsterdamu i podczas obrad Rady Europejskiej w Tampere<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Musi również istnieć szczegółowa podstawa prawna działania organów Unii w tym obszarze (zob. część B).

<sup>7</sup> Traktat z Amsterdamu wspomina o ustanowieniu „zasad minimum określających znamiona czynu karalnego oraz kar w dziedzinie przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami” (art. 31 (e) TUE), ale nie wyklucza ujednoczenia praw w obszarach określonych w art. 29 (zapobieganie i walka z przestępczością, zorganizowaną lub inną, a szczególnie z terroryzmem, handlem ludźmi i przestępstwami wobec dzieci, z nielegalnym handlem narkotykami i bronią, korupcją oraz przestępstwami finansowymi). W Tampere wspomniano, że „próby uzgodnienia wspólnych definicji, oskarżeń i sankcji powinny się skupiać w pierwszej kolejności na ograniczonej liczbie dziedzin o szczególnym znaczeniu, takich jak przestępstwa finansowe (pranie brudnych pieniędzy, korupcja, fałszowanie euro), handel narkotykami, handel ludźmi, wykorzystywanie kobiet, seksualne wykorzystywanie dzieci, przestępstwa komputerowe i przeciwko środowisku”.

Z tego względu grupa uznała za stosowne włączyć do nowego traktatu podstawę prawną pozwalającą na przyjęcie zasad minimum lub zasad oddających „wspólną platformę” (*socle commune*) znamion czynu karalnego i kar przewidzianych w pewnych obszarach prawa karnego, pod warunkiem że spełnione zostaną następujące dwa kryteria:

- aa) – jeśli przestępstwo, o którym mowa, ma wyjątkowo poważny charakter i jednocześnie implikacje ponadgraniczne;
- bb) – tam, gdzie przestępstwo skierowane jest przeciwko wspólnemu dobru europejskiemu, które samo jest przedmiotem wspólnej polityki Unii (np. fałszowanie euro, ochrona finansowych interesów Unii), ujednoczenie materialnego prawa karnego powinno być częścią zestawu narzędzi prawnych umożliwiających stosowanie tej polityki, ponieważ przepisy prawa nie karnego nie wystarczają;

Na mocy nowej podstawy prawnej jakiegokolwiek ujednoczenie znamion przestępstwa lub kar będzie możliwe tylko po wypełnieniu tych dwóch kryteriów.

Powinno się głębiej rozważyć możliwe ustanowienie trzeciego zaproponowanego kryterium, a mianowicie „gdzie ujednoczenie jest niezbędne do kształtowania wzajemnego zaufania, aby umożliwić pełne zastosowanie przepisu o wzajemnym uznawaniu wyroków sądowych lub by zagwarantować skuteczność wspólnych narzędzi współpracy policyjnej i sądowej stworzonych przez Unię (np. wspólnych organów, takich jak Europol, lub narzędzi, jak europejski nakaz aresztowania)”.

Ponadto według większości członków Grupy roboczej zakres działania Unii powinien być dokładniej określony przez zamieszczenie w traktacie wykazu tych typów przestępstw, o których sądzi się, że mają wymiar ponadgraniczny (w rozumieniu punktu aa) powyżej). Jeśli ów wykaz ma być wyczerpujący, musimy założyć, że Rada, działając jednomyślnie i za zgodą Parlamentu, będzie mogła w razie potrzeby nanieść w nim zmiany. Taka elastyczność pozwoli Unii odpowiednio reagować na zmieniające się rodzaje przestępstw.

Zgodnie z rozpowszechnionym poglądem traktat powinien również zawierać przepis o ujednoczaniu materialnych przepisów karnych tylko w drodze dyrektywy (lub jej następcy prawnego).

#### **b) Ujednoczenie elementów postępowania karnego**

Eksperti wykazali, że praktycy prawa powszechnie popierają ideę ujednoczenia pewnych elementów postępowania karnego i uznają, że jest ono bardziej pilne niż ujednoczenie materialnego prawa karnego. Grupa uważa, że zbliżenie procedur ułatwi zarówno współpracę organów ścigania państw członkowskich (oraz organów Unii działających na tym polu), jak i zastosowanie przepisu o wzajemnym uznaniu wyroków, ponieważ umocni ono wzajemne zaufanie. Obecnie artykuł 31 TUE niewystarczająco określa ten punkt i jest niejasny, jeśli chodzi o konkretne możliwości takiego ujednoczenia.

Dlatego grupa zaleca stworzenie podstawy prawnej pozwalającej na przyjęcie wspólnych zasad w określonych częściach postępowania karnego w takim stopniu, w jakim zasady te odnoszą się do postępowania o implikacjach ponadgranicznych i są niezbędne do zapewnienia pełnego zastosowania przepisu o wzajemnym uznaniu wyroków sądowych lub zagwarantowania skuteczności wspólnych, stworzonych przez Unię narzędzi prawnych służących prowadzeniu współpracy policyjnej i sądowej. Zawarta w traktacie podstawa prawna mogłaby określać jako jeden obszar działania wspólne zasady minimum dotyczące do-

puszczalności dowodów w całej Unii. Następnie Rada mogłaby jednogłośnie zdefiniować wszystkie elementy postępowania, w których wymagane byłyby zasady minimum w celu ułatwienia wzajemnego uznania wyroków.

Należałoby również zawrzeć w podstawie prawnej wspólne minimalne standardy ochrony praw jednostek w postępowaniu karnym, opierając się na standardach zdefiniowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i zawartych w Karcie Praw Podstawowych, a także na poszanowaniu różnych europejskich tradycji prawnych.

#### *c) Zasady współpracy policyjnej i sądowej między władzami państw członkowskich*

Kolejnym obszarem działania, różnym od ujednolicania pewnych dziedzin prawa karnego państw członkowskich, jest przyjęcie przepisów ułatwiających współpracę policyjną i sądową państw członkowskich. Jako przykład może posłużyć Konwencja o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych, ustanowiona przez Radę w 2000 r., lub decyzja rama o europejskim nakazie aresztowania uzgodniona w czerwcu 2002 r., a także koncepcja utworzenia kolegium sędziów na poziomie europejskim, gdzie promowano by dalsze szkolenie sędziów.

Istniejący traktat zawiera w zasadzie odpowiednią podstawę prawną potrzebną do przyjęcia takich przepisów. Jednak grupa zaleca uzupełnienie podstawy prawnej w dziedzinie współpracy sądowej, tak by umożliwić ustanowienie koniecznych regulacji wzajemnego uznawania wyroków sądowych, grzywien, orzeczeń o dyskwalifikacji i wszystkich innych typów decyzji sądów; będzie to logiczna konsekwencja zapisu w traktacie o zasadzie wzajemnego uznania.

Nowa podstawa prawna powinna wyraźnie dopuszczać przyjęcie zasad rozwiązywania konfliktów między jurysdykcjami poszczególnych państw członkowskich. Co więcej, grupa uważa, że przepisy te nie powinny być ograniczone do tych typów przestępstw, wobec których Unia stara się zastosować ujednolicenie materialnych przepisów prawa.

Co się tyczy współpracy policyjnej między władzami państw członkowskich, istnieje opinia, że zakres i sposób działań Unii, zdefiniowane obecnie w art. 30 § 1 TUE, są w zasadzie odpowiednie; można sobie jednak wyobrazić bardziej zwarty kształt tego zapisu.

#### *d) Środki prewencyjne*

Głównym aspektem budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest istnienie sprawiedliwej równowagi między tymi trzema składnikami; oznacza to również równowagę między działaniem prewencyjnym i karnym. Z tego względu niezmiernie ważne jest, by nowy traktat również wyraźnie odzwierciedlał główną rolę zapobiegania przestępczości, o której wspomina artykuł 29 TUE, a na którą nie było miejsca w szczegółowej podstawie prawnej artykułów 30 i 31 TUE.

Grupa zaleca, aby ten szczegółowy zapis zawrzeć w traktacie. Powinien on być ograniczony do zachęcania do działań prewencyjnych i ich wspierania, pełnego przestrzegania szczególnie ważnej w tym obszarze subsydiarności, tj. wymiany najlepszych metod, tworzenia programów finansowania projektów wspierających prewencję, prowadzenia badań naukowych i dokumentacji we wszystkich krajach Unii, tworzenia wskaźników statystycznych o przestępczości. Rada Europejska w Tampere wskazała na następujące dziedziny mające w tym względzie priorytet: przestępczość nieletnich, przestępczość miejska i związana z narkotykami.



### 3. REFORMA PROCEDUR PRAWODAWCZYCH

#### *a) Przypadki, w których należy zastosować zasadę głosowania większością kwalifikowaną*

Członkowie grupy podzielają opinię, że obecna sytuacja, gdy zasada jednomyślności kieruje całym procesem decyzyjnym w kwestii współpracy w sprawach karnych, nie może zostać utrzymana, jeśli po rozszerzeniu Unia ma zachować i wzmocnić swoją zdolność chronienia obywateli przed poważną przestępczością o charakterze ponadgranicznym. Dlatego grupa uważa, że należy podjąć próby poszerzenia procesu decyzyjnego o głosowanie większością kwalifikowaną i ko-decyzję, które mają stanowić standardową procedurę prawodawczą w kontekście nowego traktatu konstytucyjnego. Ekspert zwrócił uwagę, że jednomyślność już dziś znacznie opóźnia negocjacje i ogranicza treść stanowionych ustaw. Z drugiej strony grupa zdaje sobie sprawę ze szczególnej delikatności niektórych aspektów współpracy policyjnej i sądowej. Powoduje ona, że postęp można osiągnąć tylko na drodze ostrożnie wypracowanych kompromisów.

W tym kontekście większość członków grupy gotowa jest poprzeć przyjęcie głosowania większością kwalifikowaną i kodecycji w procesie stanowienia prawa w następujących obszarach:

- i. zasady minimum lub „wspólna platforma” (*socle commune*), określająca znamiona i sankcje dla przestępstw o wymiarze ponadgranicznym zawartych w wykazie w traktacie (lub dodanych do wykazu w późniejszym terminie przez Radę jednomyślną decyzją, zob. 2 a, aa powyżej)<sup>8</sup>;
- ii. zasady minimum określające znamiona przestępstw przeciwko wspólnej polityce Unii i kary, jeśli ta polityka kieruje się kwalifikowaną większością głosów (zob. 2 a, bb powyżej);
- iii. wspólne standardy minimum dla ochrony praw jednostki w postępowaniu karnym, jako następstwo zasady wzajemnego uznania (zob. 2b powyżej);
- iv. wspólne zasady w określonych obszarach postępowania karnego, takich jak dopuszczalność dowodów w całej Unii (zob. 2 b wyżej);
- v. zasady określające współpracę policyjną i sądową między władzami państw członkowskich, z wyjątkiem zasad dotyczących sprawowania władzy operacyjnej przez krajowe władze policyjne, łączonych zespołów śledczych lub organów ścigania na terytorium innego państwa członkowskiego (zob. 2 c wyżej);
- vi. regulacje dotyczące prewencji (zob. 2 d powyżej).

Jeśli chodzi o procedury decyzyjne dotyczące kierowania organami Unii, grupa uważa za właściwe rozważenie dwóch różnych sytuacji:

- jedna z nich dotyczy tworzenia nowych organów Unii uprawnionych do podejmowania pewnych działań obecnie wykonywanych na poziomie krajowym (takich jak planowany urząd prokuratora generalnego lub wspólna straż graniczna, zob. poniżej), z zastosowaniem zasady jednomyślności;
- druga sytuacja dotyczy dalszej rozbudowy już istniejących instytucji, np. Europolu i Eurojustu.

---

<sup>8</sup> Przy założeniu, że „wykaz przestępstw” w traktacie zdefiniuje tylko obszary możliwego ujednoczenia materialnego prawa karnego (w zgodzie z kryterium (aa) powyżej), ale samo ujednoczenie (czyli wspólne zasady minimum określające znamiona czynów karalnych i kary) będzie musiało zostać następnie usankcjonowane w przepisach Unii przy procedurze kodecycyjnej i kwalifikowaną większością głosów.

Poprawa skuteczności Europolu i Eurojustu ma istotne znaczenie dla europejskiej współpracy policyjnej i sądowej i dlatego z reguły powinna być wprowadzana wspólnie przy kwalifikowanej większości głosów; tak powinno się dziać w przypadku każdego możliwego poszerzenia zakresu działania Europolu i Eurojustu na nowe typy przestępstw, a także w przypadku zmiany zasad organizacji i zarządzania tych instytucji i jakiegokolwiek poszerzenia ich obecnych uprawnień. Niektórzy członkowie grupy byli jednak zdania, że dalsza rozbudowa Eurojustu powinna być objęta zasadą jednomyślności.

#### **b) Przypadki, w których obowiązywałyby jednomyślność**

Zasada jednomyślności wciąż obowiązywałaby w pewnych aspektach współpracy w sprawach karnych dotyczących głównych funkcji państw członkowskich i głęboko zakorzenionych tradycji prawnych tych państw.

Przykłady odnoszą się do tworzenia organów Unii o uprawnieniach wykonawczych, ujednolicenia materialnego prawa karnego w obszarach innych niż wymienione powyżej, regulacji działania krajowych władz policyjnych, łączonych zespołów śledczych lub organów ścigania działających na terytorium innego państwa członkowskiego.

Grupa zdaje sobie dobrze sprawę, że po rozszerzeniu ta regulacja może powodować blokady, jako że jedno państwo będzie mogło odmówić udziału w negocjacjach o kwestiach stojących w sprzeczności z jego określonym interesem, nawet wtedy gdy Unia uzna jakąś sprawę za wyjątkowo ważną dla wspólnej walki z przestępczością. Wiąże się to z możliwością „derogacji trwałej” (*opting-out*) i ulepszonej współpracy – kwestią, którą Konwent mógłby chcieć rozważyć w szerszym kontekście.

#### **c) Prawo inicjatywy**

Obecnie państwa członkowskie dzielą prawo do inicjatywy z Komisją w związku z przepisami rozdziału IV TWE i rozdziału VI TUE. Po 1 maja 2004 r. prawo do inicjatywy państw członkowskich będzie wynikało wyłącznie z TUE. Niektórzy członkowie zwrócili uwagę, że inicjatywy wnoszone przez pojedyncze państwa członkowskie zwykle koncentrują się na priorytetach politycznych cechujących dany kraj i nie biorą pod uwagę ogólnej perspektywy interesów Unii. Owocuje to dyskusjami w Radzie na tematy, które budzą ograniczone zainteresowanie.

Grupa rozważyła kilka możliwości<sup>9</sup> i większość członków w zasadzie zgodziła się, że w obszarze obecnego „trzeciego filaru” Komisja powinna dzielić prawo podejmowania inicjatywy z państwami członkowskimi. Ale członkowie uznali również, że do przyjęcia inicjatywy powinien być wymagany próg wielkości jednej czwartej ogólnej liczby państw członkowskich, co pozwoli nadać inicjatywom wy wpływającym od państw członkowskich rzeczywiście ogólny, a nie jednostkowy charakter. W opinii kilku członków grupy Konwent powinien jednak dokładnie zbadać możliwe konsekwencje nadania państwom członkowskim prawa do występowania z inicjatywą w ramach procedury kodecystycznej i głosowania większością kwalifikowaną.

## **B. UMACNIANIE WSPÓŁPRACY OPERACYJNEJ**

Członkowie grupy w większości podzielają opinię o nieskuteczności obecnej współpracy operacyjnej, o braku przejrzystości działań i odpowiedzialności stron. Obecnie obowiązki operacyjne są podzielone między władze policyjne i sądowe państw członkowskich (ponoszące największą odpowiedzialność), Europol, ostatnio także Eurojust (z zadaniem wspiera-

<sup>9</sup> Zob. WD 18, str. 14

nia i ułatwiania współpracy) i Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), z zadaniem wszczynania administracyjnego postępowania śledczego w obszarze ochrony finansowych interesów Wspólnoty. Ponadto głównym wyzwaniem dla współpracy operacyjnej stała się obecnie skuteczna kontrola zewnętrznych granic Unii. Obywatele spodziewają się zasadniczych zmian w omawianej dziedzinie: usprawnienia będą miały natychmiastowy i widoczny wpływ na sposób, w jaki zwykli obywatele postrzegają Unię.

## I. POPRAWA WSPÓŁPRACY W RADZIE

Poprawa skuteczności i wzrost zaufania obywateli będą się wiązały z lepszą organizacją działania Unii na rzecz współpracy operacyjnej i koordynacji. Podkreślenie różnicy między działaniami prawodawczymi Rady a jej sprawowaniem funkcji wykonawczych przyniosłoby korzyści w tym obszarze.

Dlatego grupa proponuje utworzenie wewnątrz Rady skuteczniejszej struktury, odpowiedzialnej za koordynację i współpracę operacyjną na wysokim poziomie technicznym. Można to zrobić, łącząc różne, już istniejące grupy i zmieniając w nowym traktacie misję obecnej „Komisji z artykułu 36”, która w przyszłości powinna się skupiać na koordynowaniu współpracy operacyjnej, a nie angażowaniu w prace prawodawcze Rady. Głębszego namysłu wymaga problem jak najlepszego wykorzystania Jednostki Zadaniowej Szeffów Policji do tego zadania.

Rola tak zreformowanej struktury [komisji] wewnątrz Rady sprowadzałaby się do technicznej koordynacji i nadzoru nad pełnym zakresem działalności operacyjnej w sprawach policyjnych i bezpieczeństwa [między innymi nad współpracą policyjną, misjami wywiadowczymi, ułatwianiem współpracy między Europolem a Eurojustem, wzajemną oceną (*peer review*), ochroną cywilną]. Wymiana informacji osobowych powinna nadal odbywać się w ramach istniejących systemów (Europol, Schengen, celny system informacyjny, Eurojust itd.), w stosunku do których ustanowiono odpowiednie regulacje o ochronie informacji i systemie nadzoru. Można sobie jednak wyobrazić uproszczenie systemów nadzoru dzięki połączeniu różnych organów nadzorujących.

Grupa przedyskutowała również sprawę wyboru przewodniczącego tej potencjalnej zreformowanej struktury [komisji] działającej na poziomie technicznym, ale doszła do wniosku, że sprawa może zostać rozpatrzona w szerszym kontekście reformy Rady. Podkreślono również, że kwestia wyboru osoby na to stanowisko niekoniecznie musi być rozstrzygana na poziomie traktatu.

Powyższe zalecenie powinno w każdym razie być traktowane odrębnie od propozycji wyznaczenia „wysokiego przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”, pełniącego funkcję polityczną (taką jak przewodniczenie Radzie ds. sprawiedliwości i spraw wewnętrznych). Propozycję taką wysunięto, ale nie znalazła ona wystarczającego poparcia członków grupy.

## II. ZARZĄDZANIE GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI

Członkowie grupy zgadzają się, że w tej dziedzinie należy przyspieszyć praktyczne reformy w celu wypracowania rzeczywiście zintegrowanego systemu kontroli granic zewnętrznych, jak to przewidziano podczas obrad Rady w Sewilli.

Większość członków grupy uważa ewentualne utworzenie wspólnej europejskiej jednostki obrony granicznej za kwestię drugoplanową. Najpierw należałoby podjąć zadania pilniejsze (takie jak umocnienie współpracy, bliższa współpraca między służbami państw

członkowskich, wspólne szkolenia i ćwiczenia, wspólne korzystanie z wyposażenia, łączone zespoły urzędników z różnych państw członkowskich przyczyniające się do poprawy skuteczności kontroli granic zewnętrznych). Postęp w tej dziedzinie będzie więc osiąganym stopniowo.

Grupa zgodnie uważa, że sprawą szczególnie istotną w obszarze nadzoru nad granicami jest zasada solidarności, w tym solidarności finansowej, między państwami członkowskimi.

Uwzględniając powyższe, grupa rekomenduje zawarcie w traktacie wyraźnego zapisu o celach ustalonych w Sewilli, a tym samym utworzenie podstawy prawnej pozwalającej na przyjęcie wszystkich koniecznych środków prawnych służących stopniowemu rozwojowi wspólnego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Przepis ten mógłby funkcjonować jako podstawa prawna służąca ustanowieniu takich środków, jak wspieranie współpracy, szkolenia, wymiany informacji i solidarności finansowej. Należy rozpatrzyć, czy ta podstawa prawna powinna przewidywać utworzenie w przyszłości wspólnej europejskiej jednostki ochrony granicznej, działającej w połączeniu z krajowymi służbami ochrony granic.

### III. ROZBUDOWA ORGANÓW WSPÓLNOTOWYCH (EUROPOL, EUROJUST)

#### *a) Europol*

Grupa uzgodniła, że zamiast starać się „zaktualizować” szczegółowy zapis o zadaniach Europolu w art. 30 TUE – który jest już dziś w wielu punktach przestarzały – lepiej będzie zastąpić go krótszym i bardziej ogólnym przepisem o Europolu w nowym traktacie. Przepis ten zawierałby podstawę prawną nadającą prawodawcy większy margines swobody w ustalaniu zadań i uprawnień Europolu.

Nowy przepis nie może jednak pozostawiać zupełnie wolnej ręki. Grupa zgodziła się, że wskazywałby on raczej kierunek możliwego rozwoju, ale też wprowadzał ograniczenia. W ten sposób prawo to opisywałoby główną rolę Europolu w europejskiej współpracy policyjnej, ogólnie definiowało zakres jego kompetencji (tj. poważne przestępstwa ze skutkami w dwóch lub więcej państwach członkowskich), z zastrzeżeniem, że zadania i uprawnienia Europolu nadawane są przez prawodawcę i że mogą one (w stopniu określonym przez prawo) obejmować kompetencje wywiadowcze, koordynację i prowadzenie śledztw, a także udział w działaniach operacyjnych organizowanych wspólnie przez służby państw członkowskich lub w zespołach łączonych. Przepis powinien także precyzować, że jakiegokolwiek działania operacyjne angażujące Europol muszą w każdym wypadku być prowadzone we współpracy i w porozumieniu z zainteresowanym państwem lub państwami członkowskimi (sformułowanie analogiczne do obecnego artykułu 32 TUE), a także że środki przymusowe mogą być zastosowane wyłącznie przez kompetentnych urzędników państw członkowskich.

Zauważono, że nadanie Europolowi większych uprawnień operacyjnych na mocy podstawy prawnej wiązałyby się z koniecznością aktualizacji istniejącego protokołu w sprawie imunitetów.

Ponadto grupa uważa, że w przyszłości wszystkie działania Europolu powinny być poddane demokratycznej kontroli Parlamentu Europejskiego i Rady, a także nadzorowi sądowemu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na mocy zwykłych przepisów traktatu.

### **b) Eurojust**

Eurojust ma uprawnienia do działania w sprawach takich typów przestępstw i wykroczeń, do których Europol również jest uprawniony, a poza tym w sprawie przestępstw komputerowych, oszustw, korupcji i innych wykroczeń godzących w finansowe interesy Wspólnoty Europejskiej, legalizacji zysków z przestępstwa i w końcu udziału w organizacjach przestępczych. Instytucja działa w wypadku, jeśli śledztwa lub postępowania karne dotyczą dwóch lub więcej państw, ale może również działać na prośbę jednego państwa członkowskiego bądź Komisji. Eurojust ma prawo wystosować do państwa członkowskiego wnioszek o wszczęcie śledztwa, ale nie jest on wiążący.

Grupa pozytywnie zaopiniowała propozycję, by nadać tej instytucji więcej uprawnień operacyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, grupa zaleca zastąpienie szczegółowego zapisu o misji Eurojustu w artykule 31 TUE (Nicea) krótszym, bardziej ogólnym przepisem w nowym traktacie. Zawierałby on podstawę prawną, na mocy której prawodawca miałby większą swobodę rozbudowywania zadań i uprawnień Eurojustu.

Przepis ten mógłby wskazywać na główną rolę Eurojustu w koordynacji postępowania i współpracy sądowej, definiować jego ogólny zakres działania (tj. poważne przestępstwa godzące w dobro dwóch lub więcej państw członkowskich), zaznaczać, że zadania i uprawnienia Eurojustu będą zdefiniowane przez prawodawcę i mogą one (w stopniu określonym w prawie) obejmować zadania i uprawnienia dotyczące szczególnie:

- wszczynania i koordynacji postępowania karnego;
- umożliwiania i ułatwiania współpracy sądowej (w tym rozwiązywanie konfliktów jurysdykcyjnych);
- nadzoru nad (przyszłymi) działaniami śledczymi i operacyjnymi Europolu (kilku członków grupy wyraziło w tym względzie wątpliwości).

Przepis mógłby też precyzować, że formalne czynności postępowania sądowego w państwach członkowskich mogłyby w każdym wypadku zostać podjęte przez uprawnione władze krajowe (w tym przez krajowych członków Eurojustu w stopniu, w jakim zostali do tego uprawnieni).

### **c) Europejski Prokurator Generalny lub Urząd Prokuratora Generalnego**

Grupa jest jednomyślna w kwestii konieczności zapewnienia skuteczniejszej walki z przestępstwami przeciwko finansowym interesom Unii. Duża liczba członków uważa, że istniejące instrumenty prawne są niewystarczające. Rozważono kilka propozycji ustanowienia Europejskiego Prokuratora Generalnego, odpowiedzialnego za wykrywanie, ściganie i stawianie przed sądem w sądach krajowych sprawców winnych przestępstw przeciwko finansowym interesom Unii. Zaproponowano, by traktat zapewnił podstawę prawną nadającą takie uprawnienia. Inni członkowie byli zdania, że argumenty za utworzeniem takiej instytucji nie są dość przekonujące i są istotne przeciwwskazania oparte na przesłankach zarówno praktycznych, jak i związanych z odpowiedzialnością. W opinii innych członków istnieje konieczność ustanowienia Urzędu Prokuratora Generalnego, którego zakres działania wychodziłby poza ochronę finansowych interesów Unii. Uważają oni, że obecny Eurojust mógłby się rozwinąć w tym właśnie kierunku.

Jeśli chodzi o finansowe interesy Unii, grupa odnotowała również istotną rolę, jaką odgrywa OLAF.

Duża liczba członków poparła głębsze zbadanie koncepcji – w perspektywie średnio- lub długoterminowej – umocnienia mandatu Eurojustu i umożliwienia mu wszczynania spraw przed sądami krajowymi (w przypadku przestępstw przeciwko finansowym interesom Unii lub innych poważnych przestępstw). W takim wypadku podstawa prawna dotycząca Eurojustu powinna umożliwiać ustanowienie Urzędu Europejskiego Prokuratora Generalnego na mocy dokumentu przyjętego jednomyślnie przez Radę, za zgodą Parlamentu Europejskiego.

Dyskusja w grupie wskazywała, że zdania członków w tej sprawie są podzielone.

## C. KWESTIE HORYZONTALNE

### I. SKUTECZNIEJSZE WDRAŻANIE I UTRZYMANIE WYSOKICH STANDARDÓW

Eksperti udowodnili grupie, że jednym z największych problemów utrudniających politykę Unii w tej dziedzinie jest wadliwe wdrażanie przepisów, szczególnie w obszarze obecnego „trzeciego filaru”. Prawo Unii zbyt często pozostaje „prawem wirtualnym”: konwencje nie są ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie (mimo że udało się podpisać ponad dwanaście konwencji, tylko dwie z nich ratyfikowano), a decyzje ramowe (wcześniej „wspólne działania”) nie zostają przekształcone lub nie są w pełni przekształcone w prawa krajowe. Problem niepełnego wdrażania dotyczy również mechanizmów współpracy między organami (np. Europol nie otrzymuje wystarczających informacji od państw członkowskich). Ponadto zwrócono uwagę, że zaniedbania we wdrażaniu ustaw w tym obszarze w jednym państwie członkowskim mogą poważnie zagrażać bezpieczeństwu innych państw (np. walka z terroryzmem, problemy związane z kontrolą granic zewnętrznych, możliwa przestępczość komputerowa na poziomie Unii).

Grupa, kierowana potrzebą znalezienia sposobów poprawy jakości wdrażania przepisów w państwach członkowskich, zaleca podjęcie następujących kroków:

- po pierwsze, należy częściej i szerzej stosować mechanizmy „wzajemnej ewaluacji” lub „wzajemnej oceny”, używane skutecznie w ostatnich latach (np. w walce z przestępczością zorganizowaną lub we wdrażaniu dorobku z Schengen). Mechanizmy te okazały się sprawnym narzędziem kontroli skuteczności wprowadzania w życie polityki Unii przez władze administracyjne i ustawodawcze państw członkowskich, a tym samym przyczyniły się do wzrostu zaufania do systemów policyjnych i prawnych państw członkowskich, ponieważ to one stanowią trzon wspólnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jeśli system wzajemnego uznawania wyroków ma rzeczywiście działać, musi istnieć całkowite wzajemne zaufanie i wiara w system prawny i policyjny innych państw członkowskich. Nie wystarczy stworzenie wysokich standardów, trzeba jeszcze umieć je utrzymać. Grupa uważa za wskazane umieścić w nowym traktacie zapis o technice wzajemnej ewaluacji, która powinna być stosowana elastycznie, z udziałem Komisji, z zachowaniem procedur gwarantujących obiektywność i niezależność. Ponadto raporty „wzajemnej oceny” powinny być przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom krajowym;
- po drugie, grupa uważa, że w dziedzinie zobowiązań prawnych państw członkowskich, wynikających z prawodawstwa Unii, Komisja powinna w pełni realizować swoją funkcję strażnika traktatu, powinna więc mieć uprawnienia do wszczynania postępowania o złamanie lub naruszenie prawa (art. 226 TWE) przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, także w obszarze obecnego „trzeciego filaru”.

Grupa jest zdania, że te dwa mechanizmy poprawią skuteczność wypełniania zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie względem Unii. Nadzorowanie wprowadzania przepisów w życie może się skutecznie odbywać w ramach „wzajemnej oceny”, ale tam, gdzie dochodzi do złamania zobowiązań państw członkowskich, musi istnieć odwołanie do kontroli prawnej w ramach postępowania o naruszenie prawa.

W stopniu (ograniczonym), w jakim istnieje potrzeba wdrażania prawodawstwa unijnego na poziomie Unii, zdaniem grupy traktat powinien umożliwiać zastosowanie środków wdrażania prawa (tj. obecnie są to [z zastrzeżeniem co do wyników dyskusji o reformie w Konwencji], według artykułu 211 TWE: środki wdrażania podejmowane z zasady przez Komisję w ramach procedury komitologii) również w obszarach obecnego „trzeciego filaru”. Byłoby to wyjście naprzeciw coraz częstszej praktyce Rady – choć nieuwzględnionej w Traktacie z Amsterdamu – obarczania Komisji zadaniami związanymi z wdrażaniem prawa w „trzecim filarze”, w ramach procedury komitologii (np. zarządzanie programami finansowymi wspierającymi współpracę, szkolenie i wymianę doświadczenia w różnych dziedzinach wdrażania prawa).

## II. ZAANGAŻOWANIE PARLAMENTÓW KRAJOWYCH

Podkreślano już specyficzny charakter tej dziedziny. Działanie i organizacja policji krajowych oraz zawartość prawa karnego w państwie leżą w centrum kompetencji, które definiują państwo. Z jednej strony zbędne jest rozważanie szczególnych cech tego obszaru, bardzo wrażliwych na prawa człowieka i leżących u podstaw zasady subsydiarności, za którą odpowiedzialne są parlamenty krajowe (np. ratyfikacja konwencji). Niezbędne jest wprowadzenie reformy instrumentów prawnych, procedur legislacyjnych i współpracy operacyjnej oraz doprowadzenie do zwiększenia odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego, jednak parlamenty krajowe w dalszym ciągu powinny odgrywać istotną rolę. Z drugiej strony grupa mogłaby podjąć próbę skorzystania, tak dalece jak to możliwe, z ogólnych wyników pracy Konwentu w tej dziedzinie, a nie starać się wyszukiwać specjalne mechanizmy wyłącznie dla obecnego „trzeciego filaru”.

Grupa robocza przedstawia następujące propozycje:

- udział parlamentów krajowych w określaniu przez Radę Europejską (lub Radę na poziomie głów państwa i rządów) strategicznych wytycznych i priorytetów europejskiej polityki sprawiedliwości karnej. Takie zaangażowanie będzie skuteczne tylko wtedy, gdy w parlamentach krajowych dogłębne dyskusje o możliwych rozwiązaniach dla Rady Europejskiej będą miały miejsce ze znacznym wyprzedzeniem samych Rad;
- regularne konferencje międzyparlamentarne o polityce Unii w tym obszarze (szczególnie wspólne spotkania komisji odpowiedzialnych w krajowych parlamentach za sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, jak to sugerowała Grupa robocza IV);
- użycie „subsidiarnych mechanizmów wczesnego ostrzegania” (opracowanych przez Grupę roboczą I), szczególnie w stosunku do określonych aspektów subsydiarności w sprawach karnych, np. w przypadkach gdy nie jest jasne, czy przestępstwo rzeczywiście miało „wymiar ponadgraniczny” lub czy jego charakter jest wystarczająco poważny. (Kilku członków grupy zaproponowało rozwinięcie podobnych „mechanizmów wczesnego ostrzegania” również w przypadkach, gdy jeden z parlamentów krajowych uzna, że pewna inicjatywa prawna sprzeciwia się podstawom narodowej polityki tego państwa w dziedzinie prawa karnego. Uruchomienie takiego mechanizmu pociągałoby za sobą konsekwencje podobne do tych wywołanych mechanizmem pomocniczości, ale oczywiście nie prowadziłyby do kontroli prawnej);

- uznanie nieprzerwanej roli legislacji krajowej w wyłącznym stosowaniu dyrektyw (lub ich prawnych następców) w ujednocnieniu materialnego prawa karnego;
- włączanie parlamentów krajowych w mechanizmy wzajemnej ewaluacji („wzajemnej oceny”, *peer review*) (zob. wyżej);
- włączanie parlamentów krajowych w analizowanie rocznych raportów z działalności Unii Europejskiej.

### III. POROZUMIENIA MIĘDZYNARODOWE

Obecnie, gdy porozumienia międzynarodowe dotyczą wyłącznie spraw „trzeciego filaru”, obowiązują przepisy artykułów 24/38 TUE (uprawnienie do negocjacji nadawane jest przez Radę, negocjuje zaś przewodnictwo Unii, tam gdzie to konieczne przy udziale Komisji). Obecnie ta sama procedura stosowana jest dla porozumień międzynarodowych w sprawach filarów drugiego i trzeciego, jednak charakter tych porozumień jest inny – porozumienia związane z „trzecim filarem” bardziej bezpośrednio wiążą się z legislacją, szczególnie w dziedzinie prawa karnego.

Grupa robocza zaakcentowała potrzebę stabilnej reprezentacji Unii w negocjacjach porozumień międzynarodowych. Uważa ona, że jeśli porozumienia te dotyczą jednocześnie różnych obszarów, wybór negocjatora, powierzony Radzie, powinien wynikać z treści porozumienia, aby zdolność negocjacyjna Unii była optymalna. Grupa przyznaje, że problemy te wiążą się z rozwojem instytucjonalnym dotyczącym przyszłej reprezentacji międzynarodowej Unii i z koniecznością dalszych analiz w Grupie roboczej „Działania zewnętrzne” i w Konwencji.

Niektórzy członkowie opowiedzieli się za prawem państw członkowskich do zawierania dwu- i wielostronnych porozumień w obszarze współpracy sądowej, nawet wtedy gdy Unia przyjęła już wewnętrzne regulacje w tej sprawie. Przekonują oni, że fakt przyjęcia przez Unię prawa w tej szczególnej materii nie powinien uniemożliwiać państw członkowskim zawierania samodzielnie porozumień dwu- i wielostronnych (a) tam, gdzie Unia nie zawarła porozumienia z trzecim państwem, którego ono dotyczy, lub (b) gdy Unia zawarła porozumienie z krajem trzecim, ale państwo członkowskie chce uzgodnić dodatkowe zapisy. Kwestia ta mogłaby być rozważona przez Konwent w kontekście działań zewnętrznych Unii, w rozumieniu, że zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości państwa członkowskie mogą podejmować tylko takie zobowiązania międzynarodowe, które nie szkodzą wspólnej polityce przyjętej przez Unię.

### IV. MECHANIZMY DEROGACJI ORAZ WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

Jedno z uprawnień grupy dotyczy istniejących mechanizmów derogacji przewidzianych w Traktacie z Amsterdamu na wniosek kilku państw członkowskich co do rozdziału IV Traktatu TWE i dorobku z Schengen.

Grupa zastanawiała się, czy i w jakim stopniu można usprawiedliwić utrzymanie takiej sytuacji w tym obszarze. Zastanawiano się także, w jaki sposób zastosowanie tych mechanizmów będzie regulowane w przyszłości. Grupa jest zdania, że jest to kwestia ogólna, która może także wynikać w innych obszarach polityki i jako taka powinna zostać podjęta przez Konwent w szerszym kontekście.



## V. KONTROLA SĄDOWA

Obecnie jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości w stosunku do ustaw przyjętych na mocy rozdziału IV TWE i rozdziału VI TUE jest ograniczona. Zgodnie z art. 35, § 1 TUE, Trybunał ma prawo wydawać wstępne orzeczenia tylko wtedy, gdy państwa członkowskie oficjalnie akceptują jego jurysdykcję (doprowadziło to do skomplikowanej „zmiennej geografii”); ponadto Trybunał nie ma uprawnień do wglądu w akta służb policyjnych i innych organów ścigania (paragraf 5); prawo do wszczynania postępowania o kasację jest ograniczone dla państw członkowskich i Komisji na mocy warunków zapisanych w artykule 35, par. 6 TUE.

Grupa robocza sądzi, że tak ograniczona jurysdykcja Trybunału jest obecnie nie do przyjęcia, szczególnie w kwestii przepisów dla obszarów (np. współpraca policji i sądów w sprawach karnych), które bezpośrednio wpływają na podstawowe prawa jednostki.

Ten sam pogląd dotyczy ograniczenia kontroli sądowej, co przewiduje artykuł 68 TWE. Przepis ten (§ 1) ogranicza procedurę wydania wstępnego orzeczenia (art. 234 TWE) do wniosków złożonych przez sądy najwyższe lub ostatniej instancji, choć dobrze wiadomo, że trudności z interpretacją przepisów pojawiają się głównie w sądach pierwszej instancji; oznacza to, że zainteresowani muszą składać odwołania aż do ostatniej instancji, aby móc złożyć wniosek o rozpatrzenie kwestii interpretacji (lub prawomocności) przed Trybunałem Sprawiedliwości (jest to szczególnie problematyczne w sprawach np. o azyl, gdzie istotna jest szybkość postępowania). Poza tym Trybunał nie ma uprawnień w dziedzinie utrzymywania porządku i prawa oraz chronienia bezpieczeństwa wewnętrznego (kontrola osób przekraczających granice wewnętrzne). Jednak, jak stwierdzono wyżej, sam charakter tych ograniczeń wpływa na prawa jednostki. Większość członków grupy nie widzi usprawiedliwienia dla dalszego ograniczenia jurysdykcji Trybunału w tych dziedzinach, szczególnie że inne środki, w równym stopniu odnoszące się do utrzymywania prawa i porządku (np. wydalenie obywateli UE z jednego państwa członkowskiego do innego), zawsze podlegały sądowej kontroli Trybunału.

Grupa proponuje zniesienie pewnych mechanizmów przewidzianych w artykułach 35 TUE i 68 TWE i poszerzenie ogólnej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości również na obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym na działania organów Unii na tym polu. Niektórzy członkowie grupy wezwali jednak do utrzymania ograniczeń jurysdykcji w art. 35 (5) TUE. Inni przekonali, że jeśli zapis w art. 33 TUE (rezerwujący dla państw członkowskich odpowiedzialność za utrzymanie porządku i prawa oraz bezpieczeństwa wewnętrznego) ma być zachowany w nowym traktacie, to powinien on wystarczająco określać to, że czynności podjęte w tej dziedzinie na poziomie krajowym leżą poza zasięgiem prawa unijnego, a tym samym poza zasięgiem jurysdykcji Trybunału.

Powyższe rekomendacje z pewnością przyczynią się do zwiększenia ilości pracy Trybunału Sprawiedliwości, jednak zapisy na mocy Traktatu z Nicei o reformie Trybunału pozwolą mu poradzić sobie z nowymi zadaniami.

## LISTA EKSPERTÓW ZAPROSZONYCH PRZEZ GRUPĘ ROBOCZĄ

### PRZECIWDZIAŁANIE PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ (Z PUNKTU WIDZENIA KRAJOWYCH SŁUŻB POLICYJNYCH)

- Patrick Zanders, dyrektor policji federalnej (Belgia)
- John Abbot, dyrektor Państwowej Służby Wywiadowczej (Wielka Brytania)

### WALKA Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ (Z PUNKTU WIDZENIA ORGANÓW EUROPEJSKICH)

- Jurgen Storbeck, dyrektor Europolu
- Michael Kennedy, przewodniczący Eurojustu
- Franz-Hermann Bruner, dyrektor generalny OLAF (Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych)

### WSPÓŁPRACA SĄDOWA W SPRAWACH KARNYCH: INSTRUMENTY I PROCEDURY

- Henri Labayle, profesor z Uniwersytetu Bayonne (Francja)
- Christine van den Wyngaert, profesor na Uniwersytecie w Antwerpii (Belgia)
- Gilles de Kerchove, dyrektor (Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne), Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej

### AZYL, IMIGRACJA I KONTROLA GRANIC ZEWNĘTRZNYCH

#### a) Kontrola granic zewnętrznych

- por. Marek Adamczyk, Straż Graniczna (Polska)
- Eckhart Wache, szef Federalnego Urzędu Policji Granicznej we Frankfurcie nad Odrą (Niemcy)

#### b) azyl i imigracja

- Jean-Louis de Brouwer, dyrektor generalny Wydziału wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Komisji Europejskiej

### WSPÓŁPRACA SĄDOWA W SPRAWACH CYWILNYCH

- Alegria Borrás, profesor Uniwersytetu w Barcelonie (Hiszpania)