

Michał Kosman:

Zjednoczone Niemcy w budowie europejskiego „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” w Unii Europejskiej

Pierwszych oznak współpracy Wspólnot Europejskich w zakresie działań, które można określić jako pierwowzór trzeciego filaru Unii Europejskiej, można doszukiwać się co najmniej już w latach 70. ubiegłego wieku. Rodzące się poczucie wspólnych wartości i interesów zaczęło prowadzić stopniowo do przekonania, iż efektem pogłębiania integracji powinno stać się m.in. zapewnienie swobody poruszania się obywatelom Wspólnoty po całym jej terytorium. Jednocześnie narastanie niepokojących zjawisk, takich jak międzynarodowa przestępczość, terroryzm czy nielegalna imigracja, które na szczeblu państw nie zawsze udawało się skutecznie zwalczać, wzbudziło potrzebę koordynacji działań na płaszczyźnie międzynarodowej.

Z biegiem czasu do rangi istotnego problemu RFN i Wspólnot zaczęła urastać imigracja, zarówno legalna, jak i nielegalna¹. W pierwszych powojen-

nych dekadach powstająca z gruzów Europa Zachodnia wykazywała ogromny popyt na siłę roboczą, nie przywiązując większej wagi do kwestii migracyjnych. Nie przypuszczano, że napływ ludności z ubogich obszarów globu do tej strefy dobrobytu może w przyszłości stać się źródłem poważnych problemów i napięć społecznych. Zrozumiałe, że celem emigrantów stawały się państwa najsilniejsze gospodarczo i najkorzystniejsze z punktu widzenia systemu opieki społecznej oferowanej przybyszom.

Do takich państw należała niewątpliwie RFN, która – zgodnie z modelem społecznej gospodarki rynkowej i kraju poczuwającego się do roli opiekuna prześladowanych politycznie – stała się również magnesem przyciągającym osoby ubiegające się o azyl polityczny. Ich liczba stale wzrastała. W latach 1953–1959 złożono 23 021 podań o azyl. W ciągu dekady (1960–1969) liczba

¹ Zob. *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Red. G. Brochmann. Oxford 1999, s. 29–57.

ta podwoiła się – do 45 003 wniosków. W latach 1970–1979 złożono już 156 130 wniosków, zaś w okresie 1980–1989 aż 704 902. Liczby te w latach 90. miały jeszcze wzrosnąć².

Gwałtowna burza ideologiczna w Europie Zachodniej, której owocem była słynna „studencka wiosna” 1968 r., w swej najostrzejszej formie objawiła się pod postacią działalności terrorystycznej. Z końcem lat 60. pojawiły się liczne ugrupowania lewackie stawiające sobie za cel zbrojną walkę z instytucją państwa, będącego w ich mniemaniu symbolem największego zła i ucisku. Problem ten w bolesnym stopniu dotknął Republikę Federalną Niemiec³. Szczególnie spektakularnym wydarzeniem, które pobudziło państwa EWG do współdziałania na tym polu, był zamach przeciwko izraelskim sportowcom na olimpiadzie w Monachium w 1972 r. Nieudana próba odbicia zakładników przez policję

obnażyła również niezdolność zachodniemieckich formacji związanych ze zwalczaniem przestępczości do skutecznych antyterrorystycznych działań operacyjnych (czy wręcz brak takich formacji)⁴.

Efektom wzrastającej świadomości zagrożeń w Europie Zachodniej stało się utworzenie w 1975 r. tzw. Grupy TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*), przeznaczonej przede wszystkim do zwalczania terroryzmu oraz źródeł i przejawów ekstremizmu i przemocy w skali międzynarodowej. Z czasem pojawiły się jej kolejne mutacje: TREVI II i III. Ważne impulsy w debacie nad tym obszarem współpracy przyniósł Jednolity Akt Europejski z 1986 r. Zawarte w nim zapowiedzi zakończenia budowy jednolitego rynku wewnętrznego wraz ze swobodnym przepływem siły roboczej musiały wywołać kwestię rozszerzenia tego przywileju na wszystkich obywateli Wspólnoty⁵.

² Por. *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* Internet: http://www.befl.de/template/publikationen/asypraxis_pdf, s. 110.

³ Szerzej zob. M. T o m c z a k: *Terroryzm w RFN i w Berlinie Zachodnim*. Poznań 1986; B. P e t e r s: *RAF. Terrorismus In Deutschland*. Stuttgart 1991. Frakcja Czerwonej Armii ogłosiła zakończenie działalności dopiero w 1998 r.

⁴ RFN jednak z lekcji monachijskiej wyciągnęła wnioski. Wkrótce powołano do życia formację GSG-9, która okazała się niezwykle skuteczna w akcjach antyterrorystycznych. Jej najbardziej spektakularnym sukcesem była akcja odbicia w Mogadyszu samolotu pasażerskiego Lufthansy z rąk porywaczy palestyńskich w 1977 r. Zob. K. H e r m a n n, P. K o c h: *Entscheidung In Mogadischu. Die 50 Tage nach Schleyers Entführung*. Hamburg 1977. Szerzej na temat narastających zagrożeń i początków współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego w Europie Zachodniej przed Traktatem w Maastricht zob. także: T. S c h u l z: *Terrorismus in Westeuropa*. „Politische Vierteljahresschrift” 1989, nr 1, s.122–125; K. B e c k e r: *Innere Sicherheit in Europa*. „Politische Studien” 1989, z. 306, s. 491–505.

⁵ Zob. I. W r ó b e l: *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*. Wrocław 2002, s. 11–13.

Kluczowym elementem strategii na rzecz swobody przemieszczania się we Wspólnocie było zawarcie porozumienia z Schengen 14 czerwca 1985 r. Początkowo w tym przedsięwzięciu, którego jednym z inspiratorów było Bonn, udział wzięły – poza RFN – Francja i kraje Beneluksu. 19 czerwca 1990 r. podpisano umowę wykonawczą do porozumienia z Schengen. Kluczowe założenia obu umów przewidywały zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach państw-stron i jej wzmocnienie na granicach zewnętrznych, rozwijanie wspólnej polityki wizowej i azylowej oraz wprowadzenie bazy danych w postaci tzw. Systemu Informacyjnego Schengen⁶. Z kolei 15 czerwca 1990 r. w stolicy Irlandii Wspólnota przyjęła tzw. konwencję dublińską o azylu. Przewidywała ona harmonizację polityki azylowej, m.in. nakładała na państwa obowiązki sprawdzenia, czy imigrant

nie złożył wcześniej wniosku azylowego w innym państwie, co miało zlikwidować zjawisko tzw. orbitowania uchodźców⁷.

Rok 1990 upłynął pod znakiem konferencji „2+4”, która wymusiła na RFN w pierwszej kolejności skoncentrowanie się na sprawie reunifikacji Niemiec. Po formalnym zjednoczeniu państwa Bonn z rozmachem zaangażowało się w prace Konferencji Międzyrządowych na rzecz Unii Gospodarczej i Walutowej oraz unii politycznej z lat 1990–1991. Jednym z najważniejszych przejawów aktywności niemieckiej na forum Wspólnoty stał się projekt powołania do życia Europejskiego Urzędu Policyjnego – Europolu, jaki przedstawił Helmut Kohl podczas szczytu Rady Europejskiej, obradującej w dniach 28–29 czerwca 1991 r. w Luksemburgu. Rada Europejska – wedle słów Kohla – „zasadniczo zaaprobowała” niemiecką propo-

⁶ Zob. F. Heckmann: *Freizügigkeit In Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages*. Bonn 1996; H. Tscherner: *Schengen. Die übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EU-Staaten*. Baden-Baden 1997; W. Czaplinski: *Układy z Schengen (czy pierwszy bastion twierdzy „Europa”?)*. „Przegląd Zachodni” 1992, nr 1, s. 91–104. Z czasem porozumienia z Schengen podpisały kolejne państwa: Włochy (1990 r.), Hiszpania i Portugalia (1991 r.), Grecja (1992 r.), Austria (1995 r.), Dania, Szwecja, Finlandia (1996 r.). W 1999 r. także Islandia i Norwegia zawarły układy przewidujące przejście przez nie dorobku prawnego Schengen. Poza systemem Schengen zdecydowały się pozostać Wielka Brytania i Irlandia. Wielka Brytania jednak w marcu 1999 r. złożyła wniosek o uczestnictwo w niektórych elementach *aquis* Schengen (zwłaszcza we współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych, zwalczaniu handlu narkotykami, udziału w Systemie Informacyjnym Schengen). Podobne wnioski złożyła Irlandia w lipcu i listopadzie 2001 r. Stosowne decyzje na ten temat podjęła Rada Unii w maju 2000 r. (odnośnie Wielkiej Brytanii) i lutym 2002 r. (odnośnie Irlandii).

⁷ Zob. *Übereinkommen von Dublin vom 15 czerwca 1990*. Internet: <http://www.proasyl.de/texte/dublin.htm>

zycję⁸. Przez następne lata powstanie Europolu miało stanowić jeden z głównych postulatów RFN w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE.

Powołanie do życia Unii Europejskiej Traktatem z Maastricht i związane z tym dążenie do nadania politycznego charakteru europejskim procesom integracyjnym zaowocowało sformulowaniem konstrukcji trzech filarów UE. Trzeci z nich objął wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne Unii. Zawarty został w Tytule VI Traktatu. Wskazano w nim następujące obszary współpracy: polityka azylowa, zasady przekraczania granic zewnętrznych, polityka imigracyjna i sytuacja prawna obywateli państw trzecich, zwalczanie narkomanii, zwalczanie korupcji i oszustw na skalę międzynarodową, współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych, współpraca celna oraz współpraca policji⁹.

Do Traktatu dołączono dwie deklaracje obejmujące sprawy z zakresu trzeciego filaru: *Deklarację w sprawie azylu* oraz *Deklarację w sprawie współpracy policyjnej*. Ta druga stanowiła wyraźny odzew na niemiecką propozycję utworzenia Europolu. Na początku postanowiono utworzyć komórkę przeznaczoną do walki z przestępczością narkotykową, z czasem zaś krąg zadań Europolu miał się znacznie rozszerzyć. Ważnym polem współpracy, mocno eksponowanym przez Niemcy, miała być wspólna polityka wizowa. Kraje Dwunastki za kluczowy cel postawiły sobie sporządzenie listy państw, których obywatele podlegaliby obowiązkowi wizowemu. Dla Republiki Federalnej, stanowiącej wśród państw UE główny kraj docelowy imigrantów, był to problem wymagający gruntownego rozwiązania¹⁰. Spośród prawie 560 tys. złożonych w 1992 r. we Wspólnocie Europejskiej wniosków

⁸ Zob. Kohl für gemeinsame Rechtspolitik in der EG. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 1 lipca 1991; „Archiv der Gegenwart” 29 czerwca 1991, s. 35-790.

⁹ Zob. *Dokumenty Wspólnot Europejskich*. Oprac. A. Przyborska-Klimczak, A. Skrzydło-Tafelska. Lublin 1994, s. 328-331.

¹⁰ Problem ten eksponował były minister spraw wewnętrznych Badenii-Wirtembergii-Frieder Birzele. Zob. *Erfahrungen nach dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens*. W: *Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion“? Die gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU*. Red. V. Thobald. Berlin 1997. Lista państw, których obywatele Unia objęła obowiązkiem wizowym, została sporządzona dopiero 25 września 1995 r. Wprawdzie Europejski Trybunał Sprawiedliwości ze względu na uchybienia proceduralne stwierdził nieważność powyższego rozporządzenia, jednak utrzymał je w mocy. Kolejne rozporządzenia regulujące te kwestie Rada Unii wydała 12 marca 1999 r. oraz 15 marca 2001 r. Zob. I. Wróbel: *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych...*, s. 140-141.

o azyl – ponad 438 tys. skierowanych było do władz niemieckich¹¹. Był to dla całej Wspólnoty rekordowy rok pod tym względem, jednak RFN zdecydowanie zdystansowała pozostałe kraje. Kolejna na liście zainteresowań imigrantów była Szwecja, gdzie złożono ok. 80 tys. podań, następnie Wielka Brytania i Holandia – każde z państw nieco powyżej 50 tys. wniosków¹². Jednocześnie w porównaniu z połową lat 80. znacznie zmalał odsetek pozytywnie rozpatrywanych wniosków azylowych w RFN. W 1985 r. wynosił on 29,15%, zaś w 1992 r. zaledwie 4,25% (jednak z uwagi na znacznie większą presję migracyj-

ną w latach 90. w liczbach bezwzględnych różnice nie były znaczne)¹³.

Dane liczbowe, dotyczące podań o azyl, nie były oczywiście pełnym odzwierciedleniem presji migracyjnej wywieranej na Niemcy. W 1991 r. saldo migracji wyniosło według oficjalnych danych ponad 602 tys. osób, wliczając w to zarówno cudzoziemców, jak i Niemców (imigracja – prawie 1.99 tys., emigracja – prawie 596,5 tys.). W rekordowym roku 1992 liczba ta wzrosła do 782 tys. (odpowiednio 1.502 tys. i 720 tys.). W latach późniejszych liczby te wyraźnie się zmniejszyły, utrzymując się mimo wszystko na bardzo wysokim poziomie¹⁴.

¹¹ W kilku poprzednich latach w RFN złożono następującą liczbę wniosków azylowych: 1985 – 73.832, 1986 – 99.650, 1987 – 53.739, 1988 – 103.076, 1989 – 121.315, 1990 – 193.063, 1991 – 256.112. Wyraźnie zatem widać tendencję wzrastającą (z wyjątkiem 1987 r.). W 1992 r. liczba ta wzrosła do 438.191 i była najwyższa w dziejach RFN, zarówno przed, jak i po zjednoczeniu Niemiec. Przyczyniła się do tego w pierwszym rządzie wojna na terytorium byłej Jugosławii, zwłaszcza w Bośni i Hercegowinie. W kolejnych latach liczba wniosków azylowych składanych w Niemczech spadała, lecz utrzymywała się nadal na wysokim poziomie: 1993 – 322.599, 1994 – 127.210 (dane od 1995 r. obejmują łączną liczbę pierwotnych wniosków – *Erstanträge* oraz ponownych wniosków, które można było składać pod określonymi warunkami – *Folgeanträge*), 1995 – 166.951, 1996 – 149.193, 1997 – 151.700, 1998 – 143.429, 1999 – 138.319, 2000 – 117.648, 2001 – 118.306, 2002 – 91.471. Por. Internet: http://www.befl.de/template/asylstatistik/content_antragszahlen_01_teil2_htm

¹² Por. Internet: http://www.befl.de/template/publikationen/asylpraxis_pdf, s.112.

¹³ Ibidem, s.117. Dokładne dane na temat odsetka pozytywnie rozpatrzonych wniosków azylowych w RFN w latach 1985–1996 są następujące: 1985 – 29,15%; 1986 – 15,94%; 1987 – 9,40%; 1988 – 8,61%; 1989 – 4,97%; 1990 – 4,38%; 1991 – 6,90%; 1992 – 4,25%; 1993 – 3,19%; 1994 – 7,25%; 1995 – 9,04%; 1996 – 7,40%.

¹⁴ Por. „Frankfurter Rundschau” 19 kwietnia i 25 października 2003 r. Dokładne dane na temat salda migracji zjednoczonych Niemiec są następujące: 1991 – 602.523 osób (w tym 427 805 cudzoziemców), 1992 – 782.071 (596.392), 1993 – 462.096 (279.188), 1994 – 314.998 (148.241), 1995 – 397.935 (225.260), 1996 – 282.197 (148.890), 1997 – 93.664 (spadek liczby cudzoziemców o 21.768 osób – *sic!*), 1998 – 47.098 (ponowny spadek liczby cudzoziemców – aż o 33.455 osób), 1999 (znaczna liczba uciekinierów z Kosowa) – 201.975 (118.235), 2000 – 167.431 (86.466), 2001 – 274.997 (190.354), w 2002 r. – ok. 235 tys. Por. Internet: http://www.befl.de/template/migration/content_migration_einleitung_htm

Według oficjalnych danych, w 1993 r. RFN zamieszkiwało ok. 6,9 mln cudzoziemców, co stanowiło ok. 8% ludności (najliczniejszą grupę stanowili przybysze z Turcji, włączając w to Kurdów – 1,9 mln, następnie uchodźcy z byłej Jugosławii – 1,24 mln)¹⁵. 26 maja 1993 r. doszło w Bundestagu do modyfikacji niemieckiego prawa azylowego¹⁶. Zmiany te weszły w życie 1 lipca 1993 r. W celu zmniejszenia napływu imigrantów postanowiono wykluczać wnioski azylowe osób wjeżdżających do RFN z tzw. krajów bezpiecznych (czyli takich, w których azylantowi nie groziły prześladowania), jeżeli powody, na które się powołują, nie są dostatecznie uzasadnione¹⁷. Nowym regulacjom

towarzyszyły propozycje Niemiec kierowane do państw Unii, aby dokonać ujednoczenia przepisów w tym zakresie¹⁸.

Wejście w życie Traktatu o Unii Europejskiej 1 listopada 1993 r. przyniosło impulsy do dalszych działań. 8 czerwca 1994 r. Helmut Kohl i François Mitterrand spotkali się w Heidelbergu z okazji niemiecko-francuskiego zjazdu młodzieży. Padło wówczas wiele słów na temat przewycięzania wrogości i uprzedzeń w Europie¹⁹. W tym duchu wyrażała się także wspólna inicjatywa obu państw, zmierzająca do przeciwdziałania zjawiskom rasizmu i ksenofobii w Unii. Bonn i Paryż zaproponowały m.in. utworzenie komisji doradczej, która opracowałaby propozycje współpracy

¹⁵ Por. H. Hillgenberg: *Flüchtlinge als Herausforderung für Europa. Ansätze für eine Politik der Schutzwährung an Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge*. „Europa-Archiv” 1994, s. 537–544; K. B a d e: *Migration und Asyl im geteilten und vereinigten Deutschland*. „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2001, nr 2, s. 230–240.

¹⁶ Zob. *Änderung des Grundgesetzes. Artikel 16a (Asylrecht)*. Internet: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/WegeInDieGegenwart-gesetzAsylrecht/index.html>

¹⁷ Zob. W. W e i d e n f e l d, O. H i l l e b r a n d; *Wie kann Europa die Immigration bewältigen? Möglichkeiten und Grenzen eines Einwanderungskonzepts*. „Europa-Archiv” 1994, s. 1–10.

¹⁸ Szerzej zob. J. M o n a r: *Der Dritte Pfeiler der Europäischen Union zu Beginn der Regierungskonferenz: Bilanz und Reformbedarf*. „Integration” 1996, nr 2, s. 93–101; K. S c h e l t e r: *Innenpolitische Zusammenarbeit in Europa zwischen Maastricht und Regierungskonferenz 1996*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1996, z. 1–2, s. 19–26; M. G r i e s b e c k: *Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung von Asylrechtsmißbrauch*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1997, z. 46, s. 3–10; H. R i c h t e r: *Probleme der Zuwanderung am Beispiel Berlins*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1997, z. 46, s. 20–28; K. H a i l b r o n n e r: *Was kann ein Einwanderungsgesetz bewirken?* „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1997, z. 46, s. 39–46; K. S e v e r i n: *Illegale Einreise und internationale Schleuserkriminalität*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1997, z. 47, s. 11–19; H. K ü h n e: *Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionstaaten*. W: *Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion”? Die gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU*. Red. V. T h e o b a l d..., s. 41–63.

¹⁹ Zob. *Kohl und Mitterrand feiern in Heidelberg*. „Fest der Freundschaft zwischen den Völkern”. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 9 czerwca 1994.

w zwalczaniu rasizmu i ksenofobii oraz przygotowanie szerokiej strategii związanej z tym zadaniem. Rada Europejska obradująca w dniach 24–25 czerwca 1994 r. na Korfu podchwyciła ten pomysł, zatwierdzając plan prac w tym zakresie i powołując m.in. Komisję Doradczą ds. Zwalczania Rasizmu i Ksenofobii²⁰.

Znaczącą okazją dla wyeksponowania niemieckiego stanowiska w zagadnieniach trzeciego filaru stała się prezydencja RFN w drugiej połowie 1994 r. Do głównych zadań, jakie zaplanowali wówczas Niemcy w tej dziedzinie, należały:

- harmonizacja prawa azylowego w zakresie niezbędnym dla realizacji wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej oraz współpraca w zakresie ochrony granic zewnętrznych Unii,
- sprawiedliwy podział obciążeń imigracją w państwach UE,
- zawarcie konwencji o Europolu do końca października 1994 r.,
- zwalczanie przestępczości narkotykowej i związanego z nią prania brudnych pieniędzy,
- zwalczanie grup ekstremistycznych i terrorystycznych,

– zwalczanie nielegalnego handlu samochodami,

– zwalczanie nielegalnej imigracji i przemytu,

– zwalczanie przestępczości związanej z materiałami rozszczepialnymi²¹.

Jednym z centralnych elementów stanowiska RFN było przyspieszenie prac nad konwencją o Europolu, tym bardziej, że za kilka miesięcy (w marcu 1995 r.) miała wejść w życie konwencja wykonawcza porozumienia z Schengen z 1990 r., umożliwiająca swobodę przemieszczania się pomiędzy terytoriami państw-sygnatariuszy. Od 4 stycznia 1994 r., ku zadowoleniu Bonn, zaczął funkcjonować wydział przyszłego Europolu do spraw zwalczania nielegalnego handlu narkotykami (*Europol-Drogenstelle*). Bonn w tym okresie – w związku z falą uchodźców z Bośni i Hercegowiny – coraz głośniej zaczęło wysuwać postulaty równomiernego rozkładu obciążeń państw Dwunastki w zakresie przyjmowania imigrantów²².

Także w sprawie Europolu nacisk polityków nadreńskich przyniósł oczekiwane efekty. W konkluzjach Rady Europejskiej z Essen (9–10 grudnia 1994 r.) znalazła się bowiem zapowiedź zakoń-

²⁰ Zob. *Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Interes*. Internet: http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm Europejski Urząd Monitoringu Rasizmu i Ksenofobii z siedzibą w Wiedniu ostatecznie powołała do życia Rada UE mocą rozporządzenia z 7 czerwca 1997 r.

²¹ Por. *Ziele und Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union*. „Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik” 24 czerwca 1994, s. 25–27.

²² Zob. *Jahresbericht der Bundesregierung 1994*. Berlin 1995, s. 44.

czenia prac nad konwencją o Europolu w pierwszym półroczu 1995 r. Z inicjatywy RFN Wydział Narkotykowy Europolu rozszerzył także swą działalność na zwalczanie przestępstw związanych m.in. z przemytem, materiałami rozszczepialnymi i nielegalnym handlem samochodami. W Essen zapowiedziano działania zmierzające do skutecznej ochrony interesów finansowych Unii²³. Zadowolony z rezultatów szczytu nie krył szef *Auswärtiges Amt* Klaus Kinkel, który 14 grudnia 1994 r. w Parlamencie Europejskim powiedział, że: „[...] musi paść europejska odpowiedź przeciwko handlowi narkotykami, praniu pieniędzy, przemytowi materiałów nuklearnych i terroryzmowi [...]. Potrzebujemy europejskiego urzędu policyjnego, który będzie miał niezbędne możliwości działania”²⁴.

1 stycznia 1995 r. pałeczkę unijnego przewodnictwa przejęła Francja, co oznaczało kontynuację skoordynowanych, wspólnych wysiłków Paryża i Bonn. 26 marca 1995 r. weszła w życie długo oczekiwana konwencja wykonawcza z Schengen²⁵. W tym okresie do grupy państw, które spełniły wymogi przewidywane przez konwencję, należały Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg, Hiszpania i Portugalia. Zgodnie z zapowiedziami z Essen, pod przewodnictwem francuskim udało się także doprowadzić do porozumienia w sprawie Europolu. Nastąpiło to na szczycie Rady Europejskiej w Cannes w dniach 26–27 czerwca 1995 r.²⁶, choć nie zabrakło kontrowersji wokół detali²⁷. Sporo czasu jeszcze musiało jednak upłynąć do realizacji powziętych postanowień z uwagi na

²³ Zob. *Europäischer Rat in Essen*. „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 19 grudnia 1994, s. 1075–1076.

²⁴ *Bilanz des deutschen Ratvorsitzes*. „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 20 grudnia 1994, s. 1093.

²⁵ Zob. „Archiv der Gegenwart” 27 marca 1995, s. 39 867–39 868. Dostrzegano jednocześnie obawy wschodnich sąsiadów, iż nastąpią problemy z przekraczaniem granicy niemieckiej. Zob. *Längere Wartezeiten an der Ost-Grenze Erwartet*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 27 marca 1995.

²⁶ Zob. *In Cannes Kompromiß zu Europol*. „Die Welt” 28 czerwca 1995.

²⁷ Szczególne rozbieżności pojawiły się wokół roli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – Brytyjczycy bowiem byli przeciwni udzieleniu ETS kompetencji do interpretacji konwencji w przypadku sporów pomiędzy obywatelami UE a Europolem. Londyn twierdził, iż nie może uznawać obcych (czyli ETS) werdyktów sądowych w odniesieniu do transgranicznej instytucji policyjnej. Zob. „Archiv der Gegenwart” 27 czerwca 1995, s. 40 123. Helmut Kohl w oświadczeniu z 27 czerwca 1995 r. nawiązał do tego problemu, stwierdzając, że główną przeszkodą w realizacji konwencji o Europolu jest opór krajów członkowskich w sprawie poszerzenia kompetencji ETS. Zob. *Erklärung des Bundeskanzlers vor der Presse*. „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 8 sierpnia 1995, s. 630–632.

długotrwałe procedury ratyfikacyjne i konieczność dopracowania szczegółów²⁸.

Problematyka trzeciego filaru miała znaleźć obszerne miejsce również na nadchodzącej Konferencji Międzyrządowej 1996–1997. Prace wstępne wykonała Grupa Refleksyjna, powołana do życia decyzją Rady Europejskiej z Korfu. Rozpoczęła ona swą działalność w czerwcu 1995 r. Delegowany do niej przez Bonn sekretarz stanu – Werner Hoyer w ostatnim dniu maja 1995 r. wśród niemieckich propozycji planowanych reform traktatowych wymienił także kwestie objęte trzecim filarem. Z naciskiem zaakcentował, że skuteczne rozwiązywanie problemów z tego zakresu wyłącznie na poziomie państw jest już niemal niemożliwe. Stwierdził, że: „Międzynarodowa przestępczość, handel narkotykami i terroryzm zorganizowały się już dawno na skalę międzynarodową, tak więc i my, w interesie bezpieczeństwa obywateli w Europie musimy zareagować w skali europejskiej”²⁹.

Owoce półrocznej pracy Grupy Refleksyjnej stał się raport przedstawiony przez nią 5 grudnia 1995 r. Dotych-

czasową kooperację w trzecim filarze Grupa uznała za niewystarczającą³⁰. Podobnego zdania było Bonn. Już następnego dnia (6 grudnia 1995 r.) Helmut Kohl i Jacques Chirac po szczycie dwustronnym w Baden-Baden opublikowali wspólny list skierowany do aktualnego przewodniczącego Rady Europejskiej, premiera Hiszpanii – Felipe Gonzaleza, w którym opowiedzieli się m.in. za bliższą współpracą państw Unii w zakresie polityki azylowej i imigracyjnej³¹. Podobny list obaj politycy złożyli rok później (9 grudnia 1996 r.) na ręce prezydencji irlandzkiej.

Zarówno z powyższego dokumentu, jak i innych oświadczeń i wypowiedzi strony niemieckiej wykluwać się zaczął wyraźny obraz stanowiska Bonn w obszarze współpracy w trzecim filarze w okresie Konferencji Międzyrządowej. Główne jego punkty sprowadzały się do następujących zamierzeń:

- stopniowa rozbudowa Europolu i jego ewolucja w kierunku skutecznej instytucji policyjnej, dysponującej własnymi możliwościami operacyjnymi;
- włączenie dorobku prawnego Schengen w ramy instytucjonalne UE;

²⁸ Szerzej zob. J. Storbek: *Aufgaben und Perspektiven von Europol – vom Informationsaustausch zur Ermittlungskompetenz? W: Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion“? Die gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU*. Red. V. Theobald..., s. 105–123.

²⁹ *Ziele und Aufgaben der EU-Regierungskonferenz 1996. Vortrag von Staatsminister Dr. Hoyer in Bonn*. „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 7 czerwca 1995, s. 414.

³⁰ Zob. S. Parzymieś: *Konferencja Międzyrządowa 1996 państw Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 4, s. 34.

³¹ *Ibidem*, s. 42.

– wspólna polityka wizowa, azylowa, imigracyjna i kooperacja służb celnych;
 – wzmacnianie elementów integracyjnych w dziedzinach nie podlegających polityce wspólnotowej poprzez wzmocnienie roli Komisji, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zbadanie zakresu możliwego przeniesienia wspólnotowych procedur decyzyjnych do wspólnej polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (szczególnie w kwestii głosowań większością kwalifikowaną)³².

Szczyt amsterdamski, na którym w wyniku kilkunastomiesięcznych prac Konferencji Międzyrządowej ustalone zostało porozumienie modyfikujące Traktat z Maastricht, odbył się 16–17 czerwca 1997 r. Konferencja przyniosła znaczne zmiany traktatowe w zakresie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego³³. Do grupy celów Unii Europejskiej dołączono budowę „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Znaczna część zapisów traktatowych została przesunięta z trzeciego filaru do pierwszego – uległa zatem uwspólnotowieniu. Zagadnienia te

znalazły się w nowo utworzonym Tytule IV Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, zatytułowanym: *Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane z wolnym przepływem osób*. Poza tytułowymi zagadnieniami, znalazły się tu także zapisy o zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości oraz współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Ustalono też procedury decyzyjne. W okresie przejściowym, obejmującym pięć lat po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego, decyzje w Radzie Unii miały zapadać jednogłośnie. Po upływie tego czasu Rada powinna podjąć jednogłośnie dalsze decyzje, określające zakres dziedzin IV Tytułu (lub jego całość), które będą podlegać procedurze współdecydowania. To postanowienie było w głównej mierze rezultatem stanowiska niemieckiego. Bonn chciało uniknąć automatycznego przejścia do większościowego trybu decyzyjnego w trzecim filarze po upływie pięciu lat, uzasadniając to obawą, iż nie będzie w stanie zablokować w przyszłości ewentualnych decyzji Unii, których skutkiem mógłby być dalszy wzrost obciążeń imigracyjnych Niemiec³⁴.

³² Zob. *Jahresbericht der Bundesregierung 1996*. Berlin 1997, s. 28–29.

³³ Na temat Traktatu Amsterdamskiego zob. *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag*. Red. M. J o p p. Bonn 1998; *Der Amsterdamer Vertrag. Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrages*. Red. J. B e r g m a n n. Köln 1998; T. L ä u f e r: *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und EG-Vertrages*. Bonn 1998.

³⁴ Wyjątkiem od zasady jednomyślności w okresie przejściowym byłoby sporządzanie list państw, których obywateli objęto by obowiązkiem wizowym oraz tych, wobec których tego obowiązku nie stosowano. Dołączone zostały także dodatkowe protokoły, wyłączające Wielką Brytanię, Irlandię i Danię z obowiązku uczestnictwa we współpracy przewidzianej IV Tytułem. Zob. A. G i m b a l: *Die Innen- und Justizpolitik der EU nach Amsterdam*. W: *Amsterdam in der Analyse*. Red. W. W e i d e n f e l d. Gütersloh 1998, s. 125–153.

W trzecim, międzyrządowym filarze (Tytuł VI Traktatu o Unii Europejskiej) pozostawiono współpracę sądową i policyjną w sprawach karnych oraz przeciwdziałanie zjawiskom rasizmu i ksenofobii. Ku ubolewaniu strony niemieckiej, Europol nie otrzymał jednak autonomicznych uprawnień do prowadzenia śledztw i działań operacyjnych. Z kolei, współpraca sądowa w sprawach karnych miała polegać przede wszystkim na kooperacji w sprawach dotyczących procesów sądowych i egzekucji wyroków wymiaru sprawiedliwości oraz zbliżaniu kodeksów karnych. Wprowadzono także nowy instrument decyzyjny – tzw. uchwałę ramową (*Rahmenbeschluss*)³⁵. Jeszcze jedną fundamentalną decyzją Piętnastki stało się włączenie do Traktatu Amsterdamskiego dorobku prawnego Schengen na mocy odrębnego protokołu. Zadania dotychczasowych organów Grupy Schengen zostały przejęte przez instytucje Unii. Z postanowień tych wyłączono Wielką Brytanię i Irlandię³⁶.

Rezultaty Traktatu Amsterdamskiego w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych spotkały się z pozytywną oceną *Auswärtiges Amt*. Klaus Kinkel mówił o „dobrych wynikach” w tej sferze. Według niego, cel

Konferencji „[...] był dla wszystkich jasny: rosnące na skalę europejską zagrożenie zorganizowaną przestępczością międzynarodową ze strony mafii narkotykowych i terroryzmu możemy zwalczyć tylko wspólnie. Kompetencje Europolu zostały wzmocnione. Oprócz tego zgodziliśmy się na przeniesienie współpracy z zakresu Schengen w ramy instytucjonalne Unii Europejskiej. W zakresie polityki azylowej, wizowej, imigracyjnej i współpracy władz sądowych i celnych Konferencja osiągnęła podstawy dla efektywnych wspólnych działań.”³⁷

Po uzgodnieniu Traktatu Amsterdamskiego poszczególne elementy współpracy w zakresie rozwoju bezpieczeństwa wewnętrznego Unii zaczęły powoli nabierać konkretnych kształtów. 1 września 1997 r. weszła w życie konwencja dublińska. W grudniu Bundestag ratyfikował konwencję o Europolu. 29 czerwca 1998 r. zapadła decyzja o utworzeniu Europejskiej Sieci Sądowej, przewidującej zacieśnienie kooperacji m.in. poprzez spotkania kompetentnych przedstawicieli Piętnastki i wymianę informacji o pomocy prawnej. Wskutek nieustannego nacisku Niemiec 1 października 1998 r. nastąpiło długo oczekiwane wejście w życie konwencji o Europolu (choć nie oznaczało to jesz-

³⁵ Zob. A. G i m b a l: *Die Innen- und Justizpolitik der EU nach Amsterdam...*, s.134–146.

³⁶ Na temat postanowień amsterdamskich w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zob. R. R u p p r e c h t: *Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag. „Integration”* 1997, nr 4, s. 264–270; P. M ü l l e r - G r a f f: *Justiz und Inneres nach Amsterdam – die Neuerungen in erster und dritter Säule. „Integration”* 1997, nr 4, s. 271–285.

³⁷ „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 1 lipca 1997, s. 632.

cze pełnej zdolności do działania)³⁸. Doszło do politycznej zgody na utworzenie Eurodac (banku danych na temat odcisków palców osób ubiegających się o azyl). Dokonano postępów w zacieśnianiu współpracy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie zwalczania przestępczości transgranicznej³⁹. Uzgodniono utworzenie popieranej przez Niemcy Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla „Azyl i Migracja” (*Hochrangige Arbeitsgruppe Asyl und Migration*)⁴⁰. W trakcie przewodnictwa austriackiego (druga połowa 1998 r.) odnotowano dalsze natężenie prac. Ich rezultatem był program działań Rady UE i Komisji z 3 grudnia 1998 r., zatwierdzony na szczycie Rady Europejskiej w Wiedniu w dniach 11–12 grudnia 1998 r., przewidujący szereg posunięć mających na celu zdynamizo-

wanie wprowadzania w życie postanowień amsterdamskich w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE⁴¹.

1 stycznia 1999 r. RFN przejęła przewodnictwo w Unii, które realizować miała nowa koalicja SPD-Zieloni, z Gerhardem Schröderem na czele rządu. Minister spraw zagranicznych Joschka Fischer wygłosił 12 stycznia 1999 r. w Parlamencie Europejskim przemówienie poświęcone założeniom prezydencji. Nowy szef *Auswärtiges Amt* niewiele poświęcił w nim miejsca wspólnej polityce w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, która znalazła swoje miejsce dopiero na końcu wystąpienia. Padła obietnica dalszego wspierania sformułowanej w Traktacie Amsterdamskim idei obszaru „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”⁴².

³⁸ Szerzej zob. A. G r u s z c z a k: *Trzeci filar Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim. W: Traktat Nicejski*. Red. A. P o d r a z a. Lublin 2001, s. 173–202.

³⁹ Zob. *Jahresbericht der Bundesregierung 1998*. Berlin 1999, s. 59–60.

⁴⁰ W jej skład weszli wyżsi urzędnicy państw członkowskich. Przed Grupą postawiono zadanie przygotowania strategii działania wobec obszarów pochodzenia najliczniejszej imigracji do UE. Zob. Internet: <http://www.fecl.org/open/german/d-nb-9910-tampere.htm>

⁴¹ Zob. *Aktionsplan des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998 zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. „Amtsblatt” nr C19 23 stycznia 1999, s. 1–15; Internet: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/de>

⁴² Zob. *Die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschafts*. „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 14 lutego 1999, s. 9–12. Wymienione cele znalazły się jednak w cieniu innych zadań prezydencji – tzn. uchwalenia pakietu reform w postaci *Agendy 2000*, problemów zatrudnienia czy też polityki bezpieczeństwa Unii i jej wschodniego rozszerzenia. Schröder i Fischer nie traktowali zatem w swych wystąpieniach politycznych priorytetowo problemów bezpieczeństwa wewnętrznego UE, większą uwagę natomiast poświęcały im – co zrozumiale – inne resorty – sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Szerzej na temat niemieckiego przewodnictwa w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w pierwszej połowie 1999 r. zob. I. W r ó b e l: *Trzeci filar Unii Europejskiej w okresie przewodnictwa Niemiec*. „Przełęcz Zachodni” 2000, nr 3, s. 168–200.

Problematyka ta nie była wprawdzie priorytetem prezydencji, niemniej jednak została potraktowana bardzo poważnie. Zapowiedziano rozwijanie strategii przedstawionej przez Radę i Komisję w grudniu 1998 r. W ramach polityki azylowej i migracyjnej szczególny nacisk położono na skuteczną realizację postanowień konwencji dublińskiej, szybkie utworzenie Eurodac oraz przeciwdziałanie nielegalnej imigracji. Postanowiono wspierać działania Grupy Wysokiego Szczebla „Azyl i Migracja”, która zebrała się po raz pierwszy 17 grudnia 1998 r. Podkreślono znaczenie współpracy z krajami pochodzenia imigrantów w celu sporządzenia uregulowań umożliwiających ich readmisję. Wskazano konieczność przygotowania listy krajów objętych obowiązkiem wizowym. Z zadowoleniem odnotowano wejście w życie konwencji o Europolu, kładąc jednak nacisk na potrzebę szybkiego rozpoczęcia jego prac. Zaakcentowano problem rozwoju współpracy transgranicznej policji krajów Piętnastki. Wśród spraw szczególnej wagi, zdaniem RFN, znalazły się: kwestia rozszerzenia zadań Europolu na zwalczanie terroryzmu i fałszowania pieniędzy oraz ustalenie roli władz sądowych w relacjach

z Europolem. Duży nacisk położono na współpracę z krajami kandydującymi do Unii w zakresie zwalczania przestępczości międzynarodowej, m.in. poprzez intensyfikację pomocy prawnej, organizacyjnej, technicznej czy finansowej. Poprawa współpracy służb odpowiedzialnych za zapobieganie i zwalczanie terroryzmu (zwłaszcza w aspekcie wymiany informacji) była kolejnym istotnym postulatem na liście zadań. Zaproponowano rozbudowę Systemu Informacyjnego Schengen oraz rozważenie udostępnienia jego danych Europolowi. Zapowiedziano dalsze prace zmierzające do wprowadzenia w życie Traktatu Amsterdamskiego⁴³. Minister spraw wewnętrznych – Otto Schily na forum Parlamentu Europejskiego 14 stycznia 1999 r. do listy tej dodał zakończenie negocjacji z Islandią i Norwegią na temat ich stowarzyszenia ze strefą Schengen⁴⁴.

Zgodnie z zapowiedziami, prezydencja podjęła działania zmierzające do realizacji nakreślonych celów. 11 lutego 1999 r. zebrała się w Berlinie Rada UE na szczeblu ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości na zaproszenie niemieckich szefów tych resortów – Otto Schily’ego i Herty Däubler-Gmelin. Debatę zdominowały problemy maso-

⁴³ Zob. *Arbeitsprogramm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Bereich Inneres Und Justiz*. Internet: <http://www.proasyl.de/texte/europe/maastr/dok8.htm> *Deutsche Schengen-Präsidentschaft. Arbeitsprogramm des deutschen Vorsitzes*. Internet: <http://www.proasyl.de/texte/europe/maastr/dok9.htm>

⁴⁴ Zob. *Europarlament. Sitzung am Donnerstag, den 14. Januar 1999. Auszüge aus der Rede von Otto Schily*. Internet: <http://www.proasyl.de/texte/europe/maastr/dok10.htm>

wych ruchów uchodźców. Minister Schily stwierdził, że przyjmowanie uchodźców z przyczyn humanitarnych musi być powiązane ze sprawiedliwym podziałem obciążeń wśród krajów Piętnastki. Podkreślono potrzebę ścisłej współpracy z krajami pochodzenia imigrantów. Kolejnymi tematami rozmów były: Europol – Schily wyraził nadzieję, że rozpocznie on działanie jeszcze w czasie niemieckiego przewodnictwa – oraz realizacja budowy „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” w oparciu o plan działań Rady UE i Komisji zatwierdzony na wiedeńskim posiedzeniu Rady Europejskiej⁴⁵.

Pod przewodnictwem niemieckim odnotowano także postęp w tworzeniu Eurodac. 12 marca 1999 r. w Brukseli potwierdzono akceptację dla tego projektu. Na wniosek RFN postanowiono w ramach Eurodac pobierać odciski palców nie tylko od osób ubiegających się o azyl, ale także od nielegalnych imigrantów. Miało to zapobiec – w opinii Schily’ego – nadużywaniu prawa do azylu. Zaaapelował on również o szybką ratyfikację protokołu o przywilejach i immunitetach urzędników Europolu jako niezbędnym warunkiem rychłego rozpoczęcia jego działalności. Rada zgodziła się

z wcześniejszym stanowiskiem niemieckim, iż w zakres jego działań powinna wchodzić także walka z fałszowaniem pieniędzy. RFN w trakcie posiadzenia wezwała także do intensyfikacji wysiłków w celu szybkiego przyjęcia – w związku z nadchodzącym terminem wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego – dorobku Schengen do systemu prawno-instytucjonalnego Unii⁴⁶.

Rozpoczęte 24 marca 1999 r. naloty na Jugosławię i zaognienie kryzysu wokół Kosowa postawiły kolejne poważne wyzwania przed Piętnastką. Masowy exodus Albańczyków z Kosowa do krajów Unii, w pierwszym rządzie do Niemiec, wymagał szybkiej i elastycznej reakcji z ich strony. Na wniosek RFN 7 kwietnia 1999 r. zebrała się w Luksemburgu ponownie Rada na szczepku ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w celu omówienia problemu uchodźców z Kosowa. Uczestnicy spotkania uznali za wskazane rozmieszczanie uchodźców w krajach przylegających do Kosowa (Albanii i Macedonii), co miałyby ułatwić później ich powrót w strony rodzinne⁴⁷. 26 kwietnia 1999 r. Unia podjęła decyzję o wyasygnowaniu ok. 150 mln euro na pomoc dla uchodźców oraz 100 mln euro na wsparcie dla

⁴⁵ Zob. *Informelles Ratstreffen der EU-Innen- und Justizminister in Berlin*. Internet: http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_25995.htm (strony internetowe Bundesministerium des Innern).

⁴⁶ Zob. *Ratstreffen der EU-Innen- und Justizminister in Brüssel*. Internet: http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_26032.htm

⁴⁷ Zob. *Ratstreffen der EU-Innen- und Justizminister in Luxemburg*. Internet: http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_26088.htm

państw regionu udzielających im schronienia. Uchwalono również wspólne działanie w sprawie przyjęcia i dobrowolnej repatriacji uchodźców. Na powyższe decyzje zapewne wpływ wywarła także krytyczna wypowiedź Otto Schily'ego na temat opieszałości dotychczasowych działań krajów Piętnastki, jaką minister wyraził 23 kwietnia 1999 r., podkreślając fakt, że Europa Zachodnia przyjęła do tej pory zaledwie 12 tys. uchodźców, z czego Niemcy aż 10 tys.⁴⁸ Apel odniósł skutek, gdyż do czerwca 1999 r. Unia przyjęła łącznie około 57 tys. uchodźców, w tym Niemcy – 14,7 tys.⁴⁹

Istotnym osiągnięciem prezydencji było również podpisanie 18 maja 1999 r. zapowiadanych umów stowarzyszeniowych z Islandią i Norwegią w zakresie dorobku Schengen. 28 maja 1999 r. po raz kolejny zebrała się Rada ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Uczestnicy spotkania poparli opinię Schily'ego, zgodnie z którą państwa Piętnastki powinny odrębnie negocjować z krajami trzecimi układy o readmisji, dopóki Rada jednomyślnie nie udzieli Komisji upoważnienia do wspólnego wynegocjowania takiej umowy w imieniu całej Unii.

Przedmiotem obrad Rady były także szczegóły związane z działalnością Europolu, m.in. zaapelowano do Włoch i Holandii o sfinalizowanie ostatecznych kroków związanych z ratyfikacją umów szczegółowych, które umożliwiłyby rozpoczęcie funkcjonowania Europolu z dniem 1 lipca 1999 r.⁵⁰ Europol, ulokowany w Hadze, rzeczywiście zaista rozpoczął w tym dniu swą działalność. Jego pierwszym dyrektorem został doświadczony oficer Federalnego Urzędu Kryminalnego Interpolu oraz *Europol-Drogenstelle* – Jürgen Storbeck. Do unijnych osiągnięć w pierwszym półroczu 1999 r. warto jeszcze dopisać powołanie do życia 1 czerwca 1999 r. Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć⁵¹

1 lipca 1999 r. Otto Schily przedstawił bilans przewodnictwa niemieckiego w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Był to w jego przekonaniu okres sukcesów. Wśród efektów prezydencji minister wymienił następujące osiągnięcia:

– koordynację polityki państw UE w związku z problemem uchodźców albańskich z Kosowa (w porozumieniu z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców);

⁴⁸ Por. I. W r ó b e l: *Trzeci filar Unii Europejskiej w okresie przewodnictwa Niemiec*. „Przegląd Zachodni” 2000, nr 3, s. 190–191.

⁴⁹ Ibidem, s. 188.

⁵⁰ Zob. *Ratstreffen der EU-Innen- und Justizminister in Brüssel*. Internet: http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_26300.htm

⁵¹ Zob. R. F o r m u s z e w i c z: *Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć (Office de la Lutte AntiFraude – OLAF)*. „Przegląd Zachodni” 2000, nr 3, s. 200–207.

- doprowadzenie do inauguracji działalności Europolu z dniem 1 lipca 1999 r.;
- spotkania ministrów sportu UE, na których omawiano metody zwalczania dopingu;

- uzyskanie politycznej zgody na ustanowienie Eurodac, stanowiącego niezbędne uzupełnienie konwencji dublińskiej i rozciągnięcie tego systemu na nielegalnych imigrantów;

- wypracowanie wytycznych w sprawie europejskiej strategii migracyjnej, które stanowić miały podstawę do dalszych prac, już pod przewodnictwem Finlandii;

- uzyskanie akceptacji państw UE dla postulatu, aby po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego każde z nich dążyło do zawarcia bilateralnych umów z krajami trzecimi na temat readmisji, dopóki Wspólnota jako całość nie będzie gotowa do zawarcia takich umów;

- wprowadzenie dorobku Schengen do systemu Unii Europejskiej, jak również podpisanie umów stowarzyszeniowych z Norwegią i Islandią w tym zakresie;

- intensyfikację współpracy w dziedzinie zwalczania zorganizowanej przestępczości i kooperacji służb bezpieczeństwa w zwalczaniu terroryzmu⁵².

Fundamentalne rozstrzygnięcia zapadły także w trakcie prezydencji fińskiej, podczas posiedzenia Rady Euro-

pejskiej w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r., poświęconemu problematyce tworzenia obszaru „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Jedną z kluczowych decyzji było postanowienie o utworzeniu z inicjatywy Niemiec Eurojust (Europejskiego Urzędu ds. Współpracy Sądowej) – instytucji prokuratorskiej powołanej w celu walki z przestępczością⁵³. Inną inicjatywą, jaką Bonn przeforsowało w Tampere, był plan sporządzenia tzw. Karty Praw Podstawowych – katalogu praw przysługujących obywatelom Unii, która obowiązywałaby w Unii Europejskiej i stanowiłaby istotny krok w budowie „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Propozycje w tej sprawie RFN przedstawiła jeszcze w okresie swej prezydencji. W Tampere powołano do życia Konwent, który miał przygotować projekt Karty⁵⁴.

Po Helsinkach przewodnictwo przejęła w Unii Lizbona, po niej zaś Paryż. 14 lutego 2000 r. rozpoczęła się obradująca przez dziesięć najbliższych miesięcy Konferencja Międzyrządowa, która za główny cel postawiła sobie przeprowadzenie reform instytucjonalnych. W tym czasie kontynuowane były działania na rzecz utworzenia Eurojust, których głównym promotorem były Niemcy. Skonkre-

⁵² Por. *Schily: Gute Bilanz der EU-Präsidentschaft in der Innenpolitik*. Internet: http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_26420.htm

⁵³ Zob. *Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999*. „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 7 grudnia 1999, s. 793–799.

⁵⁴ Zob. „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” 7 grudnia 1999, s. 799–800.

tyzowane propozycje niemieckie zakładały wyznaczenie przez państwa członkowskie sędziów, prokuratorów i policjantów, którzy zostaną skierowani do sztabu Eurojust w roli oficerów łącznikowych⁵⁵.

Wkrótce po szczycie w Tampere wdrożono również działania związane z projektem Karty Praw Podstawowych. 17 grudnia 1999 r. na posiedzeniu w Brukseli na funkcję przewodniczącego Konwentu, zajmującego się przygotowaniem tego projektu, wybrano byłego prezydenta RFN Romana Herzoga. Projekt Karty został zatwierdzony na nieformalnym spotkaniu informacyjnym Rady Europejskiej w Biarritz 13–14 października 2000 r.⁵⁶ Niemiecka inicjatywa została uwieńczona ostatecznym sukcesem 7 grudnia 2000 r. w Nicei (w pierwszym dniu szczytu Unii), kiedy to Karta Praw Podstawowych została uroczystie przyjęta przez Radę UE, Parlament Europej-

ski i Komisję (lecz nie została włączona do Traktatu Nicejskiego)⁵⁷.

Sam Traktat Nicejski nie wniósł poważniejszych zmian w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Umocowanie Eurojustu w Traktacie, uzgodnionym na szczycie Unii w dniach 7–11 grudnia 2000 r., było jedną z nielicznych modyfikacji w tym zakresie⁵⁸. Bezpośrednio po nicejskim szczycie (14 grudnia 2000 r.) Rada UE postanowiła możliwie szybko utworzyć tę instytucję – na razie o prowizorycznym charakterze⁵⁹.

Podpisanie Traktatu Nicejskiego nastąpiło 26 lutego 2001 r. Kolejne miesiące upłynęły pod znakiem dalszych działań zmierzających do implementacji unijnych postanowień w zakresie budowy „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Nowy wymiar tej problematyce nadały zamachy terrorystyczne w USA 11 września 2001 r. Zwołany 21 września 2001 r. nadzwyczajny szczyt

⁵⁵ Zob. *Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Annahme eines Beschlusses des Rates zur Errichtung eines Stabes „Eurojust“*. „Amtsblatt” 19 lipca 2000, s. 1–2.

⁵⁶ Zob. „Archiv der Gegenwart” 14 października 2000, s. 44 549–44 552.

⁵⁷ Karta Praw Podstawowych nie posiadała wprawdzie mocy prawnej, miała bowiem charakter deklaracji, z czasem jednak zaczęły pojawiać się sugestie o potrzebie jej formalnego włączenia do Traktatu o UE. Godnym uwagi jest fakt, że została opracowana w nietypowym trybie – w formie prac Konwentu, przy udziale Parlamentu Europejskiego, parlamentów krajowych i innych organów, z dopuszczeniem opinii grup społecznych. UE odeszła więc w tym przypadku od tradycyjnego trybu uchwalania ważniejszych dokumentów, jakim była zazwyczaj konferencja międzyrządowa. Szerzej zob.: C. M i k: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*. W: *Traktat Nicejski*. Red. A. P o d r a z a..., s. 43–99.

⁵⁸ Zob. A. G r u s z c z a k: *Trzeci filar Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*. W: *Traktat Nicejski*. Red. A. P o d r a z a... s. 188–202.

⁵⁹ Zob. I. W r ó b e l: *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych...*, s. 103–104. Uchwała Rady UE o utworzeniu Eurojust podjęta została 28 lutego 2002 r.

Rady Europejskiej w Brukseli sformułował założenia walki z terroryzmem, ogłaszając solidarność UE z zaatakowanymi Stanami Zjednoczonymi⁶⁰. Dalsze postanowienia pojawiły się na szczycie Rady Europejskiej w Gandawie 19 października 2001 r. W polityce wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unia coraz większy akcent od tej pory miała kłaść na zwalczanie terroryzmu⁶¹.

Po Nicei pojawiły się także nowe impulsy we współpracy dotyczącej ochrony granic zewnętrznych UE. 15 marca 2001 r. w Brukseli odbyło się spotkanie Rady UE na szczeblu ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Wśród omawianych spraw szczególnie wyróżnił się projekt przedstawiony przez Otto Schily'ego w oparciu o wcześniejsze propozycje włoskie. Minister stwierdził, że z uwagi na zbliżające się rozszerzenie UE i konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach Unii, w dłuższej perspek-

tywie powinna powstać europejska straż graniczna. Decyzja taka pozwoliłaby rozciągnąć na wszystkie państwa Unii odpowiedzialność za jej bezpieczeństwo⁶².

1 grudnia 2001 r. minęło dwa i pół roku od chwili wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego. Okazją do podsumowania dotychczasowych osiągnięć stało się spotkanie Rady Europejskiej 14–15 grudnia w Laeken. Zarówno Gerhard Schröder, jak i Joschka Fischer na forum Bundestagu 12 grudnia 2001 r. wypowiedzieli się na temat swych oczekiwań związanych z nadchodzącym szczytem. Problematyka budowy bezpieczeństwa wewnętrznego nie znalazła się w dominującym nurcie ich przemówień, choć sporo uwagi poświęcili wspólnej strategii w walce z terroryzmem. Schröder wspominał też o potrzebie wprowadzenia tzw. europejskiego nakazu aresztowania jako istotnego instrumentu w walce z tym zjawiskiem⁶³. W Laeken przy-

⁶⁰ Zob. *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001*. Internet: http://www.europa.int/european-council/conclusions/index_de.htm

⁶¹ Szerzej zob. F. J a s i Ń s k i: *Unia Europejska wobec terroryzmu*. „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 2, s. 35–58.

⁶² Zob. B. V e s t r i n g: *Schily für europäische Grenzpolizei. Gemeinsamer Schutz der EU-Außengrenzen*. „Berliner Zeitung” 16 marca 2001.

⁶³ Zob. *Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, zur Tagung des Europäischen Rates in Laeken/Brüssel am 14./15. Dezember 2001 vor dem Deutschen Bundestag am 12. Dezember 2001 in Berlin*. Internet: <http://www.bundesregierung.de/Nachrichten/Bulletin-435.65405/bulletin/Rede-des-Bundesministers-des-A.htm>; *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Tagung des Europäischen Rates in Laeken/Brüssel am 14./15. Dezember 2001 vor dem Deutschen Bundestag am 12. Dezember 2001 in Berlin*. Internet: http://www.bundesregierung.de/Nachrichten/Bulletin_435.65406/bulletin/Regierungserklaerung-von-Bunde.htm Zob. też propozycję Rady Unii w tej sprawie: *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten*. „Amtsblatt” 27 listopada 2001, s. 305–319.

wódcy Piętnastki potwierdzili postępy w tym zakresie, podkreślili jednak konieczność kontynuowania wysiłków, a zwłaszcza potrzebę intensywniejszej pracy Rady ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości⁶⁴.

Prezydencja hiszpańska w pierwszym półroczu 2002 r. jako czołowy cel zadeklarowała walkę z terroryzmem⁶⁵. Temat ten również obecny był na niemieckiej scenie politycznej. 1 stycznia 2002 r. weszła w życie ustawa o zwalczaniu terroryzmu⁶⁶. Berlin z czasem zaczął przedstawiać także projekty kooperacji w zwalczaniu tego zjawiska na obszarze Unii. Propozycje niemieckie w kolejnych miesiącach podążały w kierunku współpracy służb bezpieczeństwa państw Unii, udostępnienia tajnym służbom dostępu do danych Eurodac oraz zwiększenia udziału Europolu w zwalczaniu terroryzmu. Po-

jawił się także postulat wprowadzenia w Unii komputerowego systemu identyfikacji i poszukiwania przestępców, opierającego się na selekcji informacji i dostępnych danych⁶⁷.

Jednocześnie nie ustawały dyskusje nad wdrażaniem postanowień amsterdamskich odnośnie problemów migracyjnych⁶⁸. Wiele miejsca tym sprawom poświęciła Rada Europejska w Sewilli 21–22 czerwca 2002 r. Nieco wcześniej, bo w ostatnich dniach maja 2002 r., za sprawą Niemiec i Włoch powrócił projekt europejskiej straży granicznej, który Otto Schily, popierany przez portugalskiego komisarza ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Antonio Vitorino, przypomniał podczas spotkania szefów resortów spraw wewnętrznych Piętnastki i przedstawicieli krajów kandydujących w Rzymie. Schily argumentował: „Zor-

⁶⁴ Zob. *Laeken 14. und 15. Dezember 2001. Schlussfolgerungen des Vorsitzes* (cz. IV: *Verstärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*). Internet: http://www.europa.int/european-council/conclusion/index_de.htm. Zob. także: *Der Post-Nizza-Prozess in der 3.Säule der EU*. Internet: http://www.bmi.bund.de/Downloads/3_BraheWiebke.pdf

⁶⁵ Zob. program prezydencji hiszpańskiej: „*Mehr Europa*”. *Prioritäten der Spanischen Präsidentschaft in der EU. Erstes Halbjahr 2002*. Internet: <http://www.info-spanischebotschaft.olef.doku/r9.htm>

⁶⁶ Zob. *Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus*. Internet: http://www.bmi.bund.de/Annex/de_15999/Terrorismusbekaempfungsgesetz_PDF-Datei.pdf

⁶⁷ Zob. treść propozycji niemieckiej przedłożonej 8 marca 2002 r. w Radzie UE: Internet: http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/12275/12275_1.pdf System taki (*System der Rasterfahndung*) w RFN został utworzony już w latach 70., po pierwszych doświadczeniach z terroryzmem RAF. Zob. J. v a n B u u r e n: *Rasterfahndung europaweit?* Internet: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/te/122751.html>

⁶⁸ Europejskim debatom na ten temat towarzyszyły polemiki na niemieckiej scenie politycznej związane z projektem ustawy imigracyjnej, którą starał się przeforsować rząd Schrödera. Została ona uchwalona wprawdzie 1 marca 2002 r. przez Bundestag, jednak Federalny Trybunał Konstytucyjny zakwestionował ją 18 grudnia 2002 r. Szerzej na temat losów ustawy imigracyjnej zob. Internet: <http://www.szuwanderungsrecht.de>

ganizowana przestępczość transgraniczna, nielegalna migracja, handel ludźmi i przemyt środków odurzających stanowią zagrożenia, na które narażone są wszystkie państwa UE, które wspólnie i skutecznie musimy zwalczać. Odpowiedzią na to wyzwanie jest intensywna współpraca pomiędzy narodowymi organami ochrony granic”⁶⁹.

W Sewilli za priorytetowe działania szefowie Piętnastki uznali dokonanie do końca roku przeglądu listy państw objętych obowiązkiem wizowym, przyspieszenie tworzenia wspólnego systemu identyfikacji danych wizowych, przyspieszenie negocjacji na temat umów readmisyjnych z określonymi państwami, przygotowanie programu repatriacji (zwłaszcza w aspekcie problemu uchodźców afgańskich), przygotowanie ramowej decyzji dotyczącej walki z handlem ludźmi oraz wzmocnienie represji karnych za pomoc w nielegalnym przekraczaniu granic UE. Nie zyskały natomiast akceptacji niemieckie dążenia do utworzenia wspólnej europejskiej straży granicznej. Postanowiono jednak przeprowadzać wspólne kontrole w portach morskich i lotniczych

oraz powołać sieć oficerów łącznikowych straży granicznej państw UE⁷⁰.

Kolejne Rady Europejskie, które odbywały się w drugim półroczu pod przewodnictwem Danii (w Brukseli 24–25 października 2002 r. i w Kopenhadze 12–13 grudnia 2002 r.), koncentrowały się na zakończeniu negocjacji akcesyjnych dziesiątki państw kandydujących, zatem tematy z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego UE nie były zbyt intensywnie poruszane. Ponowne powierzenie władzy przez niemieckich wyborców (22 września 2002 r.) koalicji SPD-Zieloni oznaczało również kontynuację dotychczasowej linii RFN w zakresie polityki europejskiej. W deklaracji rządowej ogłoszonej w Bundestagu 29 października 2002 r. Schröder omówił obszernie problematykę unijnej polityki w sferze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wśród spraw wymagających dalszych prac wymienił konsekwentne rozszerzanie kompetencji Europolu (m.in. uprawnienia własne do prowadzenia śledztw, a nie tylko koordynacji prowadzonych przez policje państwowe). Przypomniał także postulat

⁶⁹ Schily: *Guter Start auf dem Weg zur Europäischen Grenzpolizei*. Internet: http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_82253.htm

⁷⁰ Zob. S. P a r z y m i e s: *Polityka azylowa i imigracyjna w uchwałach Rady Europejskiej w Sewilli*. „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 25–50. Tekst deklaracji Rady Europejskiej z Sewilli znajduje się: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Sewilla) 21. und 22. Juni 2002*. Internet: http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_de.htm (cz. III: *Asyl und Einwanderung*). Ocenę szczytu w Sewilli ze strony kanclerza Schrödera zob. *Ergebnisse des Europäischen Rates In Sewilla*. Internet: <http://www.bundesregierung.de/Nachrichten/Artikel-,434.85406/artikel/Ergebnisse-des-Europaeischen-R.htm>

ewolucji Eurojustu w kierunku prokuratury europejskiej. Potwierdził niemieckie stanowisko w sprawie utworzenia wspólnej straży granicznej. Odnośnie procedur decyzyjnych w zakresie polityki imigracyjnej opowiedział się na tym etapie współpracy za zachowaniem zasady jednomyślności „w tej delikatnej dla Niemiec kwestii”. Kanclerz wyraził również wolę dalszego zacieśniania współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych, proponując m.in. wypracowanie listy czynów przestępczych, których zwalczanie mogłoby być objęte kompetencjami Unii Europejskiej. Szef rządu niemieckiego sformułował również zarys programu walki z terroryzmem⁷¹.

Zaangażowanie Niemiec w unijną współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych stanowiło niezbitą dowód na żywotne zainteresowanie Berlina tą problematyką. RFN od chwili ustanowienia Unii Europejskiej akcentowała potrzebę stworzenia Europy bez granic, która wymagała ustanowienia wspólnej polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej. Zrozumiałe jest również, że jako państwo „frontowe”, położone na wschodniej rubieży Unii Europejskiej, czuła się zagrożona możliwością importu przestępczości czy nadmiernej imigracji z sąsiednich państw, przechodzących

bolesne procesy transformacji ustrojowej i gospodarczej. Poczucie tego zagrożenia było z pewnością czynnikiem skłaniającym Niemcy do wspierania reform w tym regionie oraz nawiązywaniu z nim współpracy w działaniach skierowanych przeciwko przestępczości transgranicznej. Jednocześnie głębokie przeświadczenie o niebezpieczeństwach, jakie zrodzić musiałaby Europa pozbawiona granic wewnętrznych, zaowocowało inicjatywami w postaci Europolu i Eurojustu traktowanymi przez Niemcy jako wzajemnie uzupełniające się filary współpracy policyjnej i sądowej, niezbędne dla prowadzenia skutecznych zmagani z międzynarodową przestępczością. Godna szczególnego podkreślenia jest także idea Karty Praw Podstawowych, postrzegana jako fundament „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

Trudno natomiast cokolwiek powiedzieć o zacieśnianiu współpracy w zakresie postępowań cywilnych i karnych. Ze względu na duże rozbieżności w ustawodawstwach krajów UE Niemcy opowiadały się za stopniowym poszerzaniem „minimalnych standardów” dotyczących orzecznictwa w sprawach karnych, postulowały też – zgodnie z Traktatem Amsterdamskim – przyspieszanie obiegu dokumentów i postępowania dowodowego.

⁷¹ Zob. *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2002 in Berlin*. „Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung schaffen – für eine Partnerschaft in Verantwortung”. Internet: <http://www.bundesregierung.de/Nachrichten/Regierungserklaerungen-,8674.446416/regierungserklaerung/Regierungserklaerung-von-Bunde.htm>

Michał Kosman:

***United Germany in the building of the European
“area of freedom, safety and justice” in the European
Union***

The paper presents the participation of the united Germany in the process of building the inner society of the European Union, included into the third pillar after the Treaty of Maastricht. The first part presents the achievements of the Community, and the other – the Union. The paper concentrates mainly on initiatives and activities of Germany who strongly promotes this kind of co-operation. To the most important belonged: projects on establishing Europol and Eurojust, the Charter of Fundamental Rights in the EU, and other initiatives concerning common policy of visa, asylum and immigration. The Treaty of Maastricht, the Treaty of Amsterdam and two German presidencies in the nineties are assumed by the author as points of reference in the characteristic of the German Federal Republic's involvement into the spheres of the Union co-operation.