



[*Europa i jej granice*]

W chwilach niepewności co do dalszych losów traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej panuje dość powszechne przekonanie, że stoimy w obliczu pilnej potrzeby ponownego pozyskania obywateli dla projektu europejskiego. Z sondaży przeprowadzonych przez ośrodek badań opinii publicznej Eurobarometer wynika, że obywatele 25 państw członkowskich uważają obszary polityki wchodzące w zakres wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych za najbardziej priorytetowe w UE. Wyniki tych sondaży świadczą o tym, że według większości obywateli w Europie powinno się podejmować więcej działań na rzecz zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej lub zarządzania migracją i azylem na naszym wspólnym kontynencie.

ANTÓNIO VITORINO

Nowa granica

dla Europy

MUSIMY ZDAWAĆ SOBIE SPRAWĘ, ŻE OBYWATELE MAJĄ ogromne oczekiwania, jeśli chodzi o zdolności Europy do osiągnięcia konkretnych rezultatów w sferze gospodarczej i społecznej. Powodzenie projektu europejskiego jest w znacznym stopniu uzależnione od możliwości tworzenia

nowych miejsc pracy, zapewnienia konkurencyjności i wspierania wzrostu gospodarczego we wszystkich 25 państwach członkowskich. Jeżeli jednak Europa chce być konsekwentna w reagowaniu na obawy i wątpliwości europejskich obywateli, trzeba zdawać sobie sprawę, że kwestia bezpieczeństwa odgrywa zasadniczą rolę w kształtowaniu wszystkich polityk UE.

Nie mając poczucia bezpieczeństwa, nie możemy w pełni korzystać z naszych praw podstawowych. Życie w warunkach demokracji oznacza poszanowanie pluralizmu i różnorodności, okazywanie tolerancji wobec tych, którzy mają odmienne poglądy, reprezentują różne kultury oraz grupy etniczne i geograficzne. „Zjednoczona w różnorodności” – to dobrze znane motto UE. Stworzenie równych szans korzystania z instytucji obywatelstwa europejskiego zależy w dużej mierze od tych polityk, które stanowią trzon polityki w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Wyjaśnianie istoty tych obszarów polityki zwykłym obywatelom jest jednak zadaniem niepozbawionym trudności.

W gruncie rzeczy są one dość zróżnicowane. Mimo że wszystkie elementy tej polityki są w pewnym sensie ze sobą wzajemnie powiązane, w moim przekonaniu możemy tworzyć polityki w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wokół trzech podstawowych biegunów, którymi są:

- 1 obywatelstwo europejskie w ścisłym znaczeniu, łączące w sobie ochronę praw podstawowych i swobodę przemieszczania się ludzi jako jedną z podstawowych wolności przyjętych w projekcie europejskim w 1957 roku;
- 2 przyjęcie wspólnych polityk imigracyjnej i azyłowej, z uwzględnieniem kontroli naszych wspólnych granic zewnętrznych, w następstwie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych (w szczególności w ramach obszaru, na którym obowiązują postanowienia układu z Schengen);
- 3 budowanie przestrzeni wolności i sprawiedliwości na gruncie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach cywilnych i karnych.

Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z faktu, że od czasu wejścia w życie traktatu amsterdamskiego w maju 1999 r. te trzy elementy składowe rozwijały się w sposób asymetryczny. W znacznym stopniu czytelność tych polityk utrudnia skomplikowana, techniczna strona prawnych rozwiązań stosowanych na poziomie europejskim. Złożoność tych rozwiązań w dużym stopniu wynika stąd, że sukces polityk zależy od możliwości pogodzenia 25 różnych systemów prawnych państw członkowskich UE.

Niemniej jednak obywatele, wypowiadając się na temat przyszłego kształtu Europy, mają świadomość, że wiele aspektów dotyczących przestępczości, terroryzmu, imigracji, azylu, a nawet ochrony praw podstawowych w globalnym świecie nie zależy już tylko od poszczególnych państw. Przeciwnie, niezbędną jest silna, wiarygodna i skuteczna współpraca międzynarodowa, a polityczne i instytucjonalne ramy UE okazują się najlepszą płaszczyzną do rozwiązywania tych transgranicznych i transnarodowych problemów.

Być może to stwierdzenie brzmi paradoksalnie. W rzeczywistości bowiem te wszystkie polityki są bardzo bliskie sercu suwerennych władz krajowych. Jednakże ze sposobu postrzegania przez obywateli zakresu i skali problemów i zagrożeń, z którymi musimy się liczyć – wynika, że w opinii Europejczyków państwa członkowskie nie są już zdolne samodzielnie stawić im czoła. Obecnie znalezienie właściwych proporcji między działaniami podejmowanymi na poziomie europejskim przy równoczesnym respektowaniu narodowej tożsamości systemów prawnych i sądowniczych stanowi najtrudniejsze wyzwanie w ramach projektu europejskiego, jeżeli chcemy odnosić się do obaw i oczekiwań obywateli, którzy chcą żyć w warunkach demokracji i zgodnie z zasadami prawa.

Na kontynencie, na którym znieśliśmy granice wewnętrzne w celu urzeczywistnienia czterech podstawowych wolności (swobodnego przepływu towarów, osób, kapitału i usług), trudno byłoby wytłumaczyć, dlaczego jedynymi granicami, jakie pozostały, są krajowe systemy prawne i sądownicze. Zwłaszcza gdy trzeba przyjąć do wiadomości, że europejski projekt, którego efektem ma być ułatwienie życia oraz współ-

praca ludzi i biznesu w dziedzinie ekonomicznej, może równocześnie otworzyć nowe możliwości działania przestępcom i terrorystom, którzy chcą podważyć podstawowe wolności i bezpieczeństwo niezbędne do życia w naszych demokratycznych społeczeństwach.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 roku szefowie rządów i państw przyjęli pięcioletni program, mający na celu opracowanie podstawowych wytycznych odnośnie do w pełni ukształtowanej polityki europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Od tamtego czasu przyjęto i wprowadzono w życie wiele odpowiednich instrumentów prawnych i planów działania dotyczących obszarów wzbudzających największe obawy obywateli UE, w celu przyjęcia minimalnych zasad obowiązujących osoby ubiegające się o azyl, stworzenia instrumentów prawnych i narzędzi operacyjnych służących do zarządzania migracją, oraz stworzenia wspólnych ram prawnych umożliwiających ludziom korzystanie ze swobody przemieszczania się.

Równocześnie państwa członkowskie UE przyjęły wiele konkretnych decyzji w celu zwalczania nielegalnej imigracji, handlu ludźmi lub ich wykorzystywania seksualnego, w ścisłej współpracy z państwami, z których pochodzą ofiary oraz z państwami tranzytowymi nielegalnych przepływów migracyjnych.

Kompleksowa polityka imigracyjna i azylowa nie może być prowadzona w oderwaniu od skutecznej współpracy w zakresie kontroli naszych wspólnych granic zewnętrznych. Z tego względu została powołana do życia Agencja ds. Granic Zewnętrznych, a straż graniczne różnych państw członkowskich podjęły wiele konkretnych działań i wymieniają między sobą wzorcowe praktyki w celu zwiększenia bezpieczeństwa naszego wspólnego obszaru bez granic wewnętrznych.

Po atakach terrorystycznych, które miały miejsce we wrześniu 2001 roku w Waszyngtonie i Nowym Jorku, a także po zamachach terrorystycznych w Madrycie w marcu 2004 roku i w Londynie w lipcu 2005, przyjęcie decyzji ramowej w sprawie definicji terroryzmu, ścigania

i karania za przestępstwa terrorystyczne oraz decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania świadczyło o priorytetowym znaczeniu, które nadano walce z obecnym zagrożeniem globalnym terroryzmem. W 2004 roku Rada Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE przyjęła plan działania UE przeciwko terroryzmowi i zrealizowała wiele przedsięwzięć we współpracy z państwami trzecimi, szczególnie ze Stanami Zjednoczonymi, których celem jest zapobieganie terroryzmowi i reagowanie na wszelkie zagrożenia tego typu.

Ten imponujący dorobek prawny w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych przyjęto i wprowadzono w życie w UE. Podjęto także

Na kontynencie,
na którym *zniesliśmy*
granice wewnętrzne w celu
ureczywistnienia czterech
podstawowych wolności (swo-
bodnego przepływu towarów,
osób, kapitału i usług), trudno
byłoby wytłumaczyć, dlaczego
jedyne granicami, jakie
pozostały, są krajowe systemy
prawne i sądownicze.

związaną z nim praktyczną współpracę. Wszystko to miało miejsce w tym samym czasie, w którym toczyły się negocjacje w sprawie przystąpienia dziesięciu nowych państw członkowskich. Po raz pierwszy w historii rozszerzania UE przedmiotem negocjacji stały się zagadnienia dotyczące wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, ujęte w odrębnym rozdziale. Na podstawie własnego doświadczenia wyniesionego z tych negocjacji

wiem, jak trudno było dziesięciu nowym państwom prowadzić rozmowy na temat tego obszaru i wprowadzać w życie uregulowania, o których zostały poinformowane z niewielkim wyprzedzeniem i które powstawały w UE równoległe z negocjacjami akcesyjnymi. Mogę także potwierdzić, że nowe państwa członkowskie bardzo poważnie potraktowały ten obszar polityki i postarały się wypełnić zobowiązania w czasie pozwalającym im na przystąpienie do UE w dniu 1 maja 2004 roku.

Jest jeszcze jedna ważna kwestia, którą chciałbym wyjaśnić. Realizacja koncepcji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie oznacza wcale pełnej harmonizacji systemów prawnych państw członkowskich. Siłą motoryczną tych polityk, zwłaszcza w sferze polityki współpracy i współpracy sądowej w sprawach karnych, jest przestrzeganie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w tych obszarach, które mają transnarodowy, transgraniczny wymiar i wymagają interwencji Unii Europejskiej. Dlatego celem nie jest posiadanie europejskiego kodeksu karnego czy europejskiego kodeksu postępowania karnego, lecz przestrzeganie zasady pomocniczości i integralność krajowych systemów prawnych, zbliżanie ich jedynie w absolutnie niezbędnym zakresie, dla zwiększenia w możliwie największym stopniu zdolności wymiany danych wywiadowczych, zagwarantowania skutecznej ochrony i zwalczania wszystkich działań terrorystycznych i przestępczych, które mogą zagrozić życiu naszych społeczeństw. Cięży na nas wspólna odpowiedzialność za bezpieczeństwo całej Unii i dlatego musimy wzmocnić wzajemne zaufanie wśród państw członkowskich oraz wyposażyć instytucje powołane do egzekwowania prawa w niezbędne instrumenty, w celu ochrony podstawowych praw i wolności praworządnych obywateli.

Biorąc to wszystko pod uwagę, nie można dopuścić do tego, by choć jedno państwo członkowskie stało się schronieniem dla terrorystów lub przestępców. Właśnie dlatego walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną (niezależnie od tego, czy jest to przemyt narkotyków, przemyt broni czy handel ludźmi, pranie brudnych pieniędzy czy przestępstwo komputerowe) wymaga wprowadzenia w życie wielu minimalnych wspólnych zasad prawa karnego i postępowania karnego, oraz ścisłej współpracy policyjnej i sądowej na poziomie UE. Należy wykorzystać do tego kompetencje i możliwości oddziaływania wspólnych instytucji, takich jak Europejski Urząd Policji (Europol) lub specjalna instytucja odpowiedzialna za koordynację działań krajowych prokuratorów (Eurojust).

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Istotne znaczenie tych polityk jest również oczywiste ze względu na ich oddziaływanie na politykę zagraniczną, zwłaszcza na stosunki z naszymi sojusznikami. Ogólnoświatowy charakter terroryzmu i przestępczości zorganizowanej w dzisiejszych czasach wymaga międzynarodowej współpracy, która wykracza poza ramy krajowe czy nawet regionalne. Rola UE w jej dwustronnych stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi i z Rosją, a także zaznaczanie wspólnego europejskiego podejścia na wielu forach międzynarodowych (takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych i G8) składają się na wartość dodaną w budowaniu świata, w którym wolność i bezpieczeństwo są ze sobą nierozzerwalnie związane.

Osiągnięcie właściwych proporcji między poszanowaniem wolności a wymogami bezpieczeństwa jest zawsze dość trudnym wyzwaniem. Jestem jednak absolutnie przekonany, że wspólne europejskie podejście zmierzające do ich osiągnięcia ma zasadnicze znaczenie dla pokoju i bezpieczeństwa całego świata. Właśnie dlatego uważam, że te obszary polityki znanej jako wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne mogą być z powodzeniem uznane za „nową granicę” projektu europejskiego. ■