

Joanna Lubimow

ORCID: 0000-0002-4530-402X

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

WSPÓŁPRACA TRANSGRANICZNA FORMACJI GRANICZNYCH NA PRZYKŁADZIE POLSKI I NIEMIEC

Streszczenie

Transgraniczna *acquis* Schengen, współpraca policyjna w Unii Europejskiej stanowi egzemplifikację krzyżowania się wymiaru wertrykalnego i horyzontalnego integracji europejskiej¹. Reorientacja kształtu i charakteru współpracy służb wskazuje na praktyczny kontekst wspólnych działań, których celem jest efektywniejsze zwalczanie przestępczości granicznej. Natomiast instytucjonalizacja współpracy stanowi kompilację rozwiązań normatywnych, politycznych oraz współzależności w powiązaniach między organami uczestniczącymi we współpracy transgranicznej. Efektywność współpracy obejmuje gwarancję równowagi „między formalnymi rozwiązaniami służącymi współpracy policyjnej a nieoficjalnymi formami zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym występującym na innych poziomach”².

Słowa kluczowe: granica, współpraca transgraniczna, policja, Schengen

1. Regulacje międzynarodowe dotyczące transgranicznej współpracy policyjnej Polski i Niemiec

Realizacja współpracy transgranicznej znajduje swoje umocowanie w prawie międzynarodowym, prawie UE oraz regulacjach krajowych³. Analizując normatywne podstawy współpracy transgranicznej Polski i RFN, należy odnieść się do dwóch aktów normatywnych, które na początku lat 90. umożliwiły współdziałanie. Podstawowym dokumentem była „Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej

¹ Zob. T. Richardson, *The Thin Simplification of European Space: Dangerous Calculations?*, “Comperative European Politics” 2006, nr 4 (2-3), s. 203-217; A. Gruszczak, *The Governan- ce of UE Internal Security: Does a Multitude of Methods Make a Method?*, [w:] L. Jesień, *Modes and Methods of European Union Activity*, Kraków 2008, s. 166.

² M. den Boer, *Władza rozproszona w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego UE*, „Nowa Europa” 2006, nr 23, nr 4 (2), s. 129.

³ P. Gilowski, *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 99-103.

między wspólnotami i władzami terytorialnymi” podpisana w Madrycie w maju 1980 r.⁴ Kolejnym, „Traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” podpisany 17 czerwca 1991 r.⁵

Inicjalnym aktem prawa międzynarodowego regulującym kwestię współpracy transgranicznej, który opracowany został przez Radę Europy, jest *Konwencja madrycka z wraz z protokołem dodatkowym do Konwencji*⁶. Składa się ona z części traktatowej, mającej charakter umowy międzynarodowej, bezpośrednio obowiązującej oraz z załącznika, nieposiadającego mocy prawnie wiążącej, który ma pomóc stronom umowy w wypełnieniu zobowiązań konwencji. Z preambuły wynika, że celem konwencji jest wspieranie współpracy transgranicznej, by w ten sposób przyczynić się do realizacji celów Rady Europy. W dokumencie zawarto europejską definicję współpracy transgranicznej. Według Bernadetty Nitschke-Szram⁷ na podkreślenie zasługuje komponent definicji, tj. określenie „wspólnoty i władz terytorialnych”, który ma bardzo szeroki charakter, ponieważ: „(...) odnosi się do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa”⁸. Równie istotne wydaje się, że zgodnie z postanowieniami, prawo wewnętrzne ma pierwszeństwo w stosunku do umów zawieranych przez współpracujących partnerów. Europejskie standardy współpracy opierają się przede wszystkim na poszanowaniu prawa wewnętrznego państw narodowych, a także ich systemu administracyjnego i politycznego.

Konwencja określa wzorce współpracy pomiędzy stronami w wymiarze zarówno prawnym, jak i administracyjno-technicznym. Zgodnie z art. 4 „Każda z Umawiających (!) się Stron poczyni wysiłki na rzecz rozwiązania wszelkich problemów natury prawnej, administracyjnej i technicznej, które mogłyby zakłócić rozwój i pomyślaną realizację współpracy transgranicznej i – jeśli to konieczne – poczyni stosowne uzgodnienia z jedną lub wieloma Umawiającymi (!) się Stronami, których sprawa ta dotyczy”⁹.

⁴ *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287; *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607.

⁵ Traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec *o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., Dz.U. 1992 nr 14 poz. 56.

⁶ Europejska konwencja ramowa..., op. cit.

⁷ *Międzynarodowa współpraca samorządów*, Opinie i ekspertyzy, OE-261, Kancelaria Senatu, czerwiec 2017, s. 3.

⁸ Art. 2 ust. 2 *Europejska konwencja ramowa*..., op. cit.

⁹ Ibidem.

Załącznik nr 1 konwencji¹⁰ zawiera wzory porozumień międzypaństwowych oraz wzory porozumień, statutów oraz umów, które mogą być zawierane przez władze lokalne.

W myśl postanowień konwencji podstawowym instrumentem ułatwiającym współpracę między wspólnotami i władzami terytorialnymi jest zawieranie dwu- lub wielostronnych porozumień międzypaństwowych, służących ułatwianiu i wspieraniu współpracy transgranicznej¹¹.

Jest to jedyny akt prawa międzynarodowego poświęcony wyłącznie współpracy transgranicznej, który stał się punktem odniesienia dla realizowanych form relacji transgranicznych. Rzeczpospolita Polska i Republika Federalna Niemiec są stronami konwencji. Niemcy przyjęły również tzw. Protokół dodatkowy do konwencji ramowej¹². Rada Europy przygotowała protokół w 1995 r. z myślą o pomocy w rozwiązaniu problemów prawnych, które pojawiają się w prawie państwowym w konsekwencji przyjęcia konwencji. Protokół reguluje: kwestie skutków aktów prawnych tworzących ramy współpracy transgranicznej, byt prawny podmiotów współpracy transgranicznej, problemy finansowania współpracy oraz odpowiedzialności wynikającej z umowy o współpracy¹³. Do tej pory Polska nie przyjęła zaproponowanego protokołu.

W Polsce do konwencji madryckiej¹⁴ czyni się odwołania w umowach międzynarodowych i międzyrządowych. Polsko-niemiecki Traktat o dobry sąsiedztwie i przyjaznej współpracy wyraźnie odwołuje się do postanowień konwencji ramowej Rady Europy. Wskazuje na to art. 12 ust. 3 traktatu¹⁵, w którym strony deklarują postępowanie według konwencji Rady Europy. Ponadto reguła „ułatwiania wspierania” użyta w art. 12 ust. 2¹⁶ jest wyraźnym nawiązaniem do art. 1 konwencji madryckiej¹⁷.

Na gruncie rozwoju współpracy transgranicznej, której podmiotami były służby policyjne, podstawy działania oparto na doraźnych inicjatywach dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego. „Postanowienia prawa traktatowego nie dawały możliwości regulowania takich działań, chodź po przyjęciu Jednolitego Aktu

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Art. 1, 2 i 4 *Europejska konwencja ramowa...*, op. cit.

¹² *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning international co-operation*, European Treaties, ETS No. 169.

¹³ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec. Studium administracyjno-prawne*, Wrocław 2011, s. 73.

¹⁴ *Europejska konwencja ramowa...*, op. cit.

¹⁵ *Traktat o dobrym sąsiedztwie ...*, op. cit.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ *Europejska konwencja ramowa...*, op. cit.

Europejskiego (dalej JAE) udzielającego politycznej sankcji inicjatywom służącym urzeczywistnieniu swobodnego przepływu osób, nastąpiła pewna poprawa koordynacji wysiłków w tym zakresie. Instrumenty prawne przyjęte przez Radę Europy tworzyły jedynie ogólne ramy działania i nie dotyczyły kluczowych elementów międzynarodowej współpracy policyjnej, zwłaszcza w wymiarze transgranicznym¹⁸.

W dniu 17 czerwca 1991 r. podpisany został Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, dokument dwustronnej współpracy między państwami. Zakres przedmiotowy zapisów traktatowych był szeroki i obejmował praktycznie wszystkie dziedziny stosunków dwustronnych. Kwestie pominięte w dokumencie uwzględniono w liście intencyjnym dołączonym do traktatu¹⁹. W art. 12 ust. 1²⁰ zadeklarowano, że oba państwa „przywiązują duże znaczenie do partnerskiej współpracy między regionami, miastami, gminami i innymi jednostkami terytorialnymi, w szczególności na obszarach przygranicznych”. Traktat reguluje również kwestię przedmiotu analizowanej współpracy. W art. 12 ust. 2 czytamy: „Umawiające się Strony będą ułatwiać i wspierać tę współpracę we wszystkich dziedzinach, w szczególności działalność Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej”.

Umowa zawiera zapis o wzajemnym współdziałaniu „w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości, terroryzmu, przestępczości gospodarczej, przestępczości związanej z narkotykami, karalnego handlu dziełami sztuki (...) oraz wytwarzania i wprowadzania do obiegu fałszywych środków płatniczych”²¹. Zdefiniowano współpracę transgraniczną i międzyregionalną oraz wskazano jej podmioty i zakres. Dokument zawiera zobowiązanie w zakresie wsparcia współpracy transgranicznej, odwołując się do postanowień konwencji madryckiej.

Twórcy porozumienia, na co zwraca uwagę Karina Paulina Marczuk²², położyli szczególny nacisk na współdziałanie w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego. Zwrócono między innymi uwagę na konieczność usprawnienia komunikacji między państwami w tym przemieszczania się osób²³. „Trzeba pamiętać, iż traktat

¹⁸ A. Gruszczak, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009, s. 48.

¹⁹ List przedstawiał kwestie rozbieżne, które nie znalazły wyjaśnienia w traktacie: osiedlanie się Niemców w Polsce przed jej wejściem w skład Wspólnoty Europejskiej oraz sprawy obywatelstwa mniejszości niemieckiej i umieszczania znaków topograficznych w języku niemieckim na zamieszkałych przez nią terenach.

²⁰ *Traktat o dobrym sąsiedztwie...*, op. cit.

²¹ *Ibidem*, art. 33.

²² K. P. Makarczuk, *Współpraca transgraniczna Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” rok XIII, nr 2, s. 93-103.

²³ Art. 18 i 19 *Traktat o dobrym sąsiedztwie...*, op. cit.

był przygotowany na początku lat 90. XX w., gdy problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego nie była jeszcze językiem uwagi dla rządów państw europejskich²⁴. Unormowanie dało podstawę organizacji oraz rozwijania współpracy transgranicznej w kolejnych latach. Przystąpienie Polski do UE, a następnie strefy Schengen ułatwiło zainicjowane traktatem procesy.

Normy prawne regulujące współpracę państw w zakresie ochrony granic i przeciwdziałania zagrożeniom migracyjnym tworzone były w związku z kompetencjami poszczególnych państw do zapewnienia suwerenności granic. Państwa, normując współpracę transgraniczną, kierowały się przede wszystkim interesem narodowym²⁵.

2. Porozumienia Schengen podstawą kooperacji służb policyjnych Polski i Niemiec

Doniosłe znacznie dla współpracy policyjnej między państwami miało zawarcie przez państwa Beneluxu, RFN i Francję porozumień z Schengen, tj. Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku²⁶ oraz Konwencji wykonawczej do tego układu z 19 czerwca 1990 r²⁷. Zarówno układ z Schengen, jak również konwencja wykonawcza nie były elementem prawa wspólnotowego, ale umową międzynarodową zawartą pomiędzy państwami, które jednocześnie były członkami Wspólnot Europejskich²⁸. Umowy międzynarodowe miały charakter otwarty, w związku z tym mogły do nich przystąpić również inne państwa. Dokumenty wywarły zasadniczy wpływ na rozwój współpracy w ramach UE w trzech ważnych dziedzinach: polityki azylowej, wizowej oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych²⁹.

Członkostwo Polski i Niemiec w Schengen tworzyło podstawę do kooperacji służb policyjnych, odpowiedzialnych za ochronę i bezpieczeństwo granic. Zgodnie z porozumieniem, współpraca policyjna traktowana jest jako niezbędny czynnik, towarzyszący znoszeniu kontroli granicznej państw członkowskich³⁰. „W miarę

²⁴ K. P. Marczyk, *Współpraca transgraniczna...*, op. cit., s. 95.

²⁵ A. Szczerba-Zawada, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej jako determinanta bezpieczeństwa państw członkowskich UE*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Zagrożenia i determinanty zmian*, red. A. Chabasińska, Z. Czachór, Warszawa 2016, s. 67-68.

²⁶ *Układ z Schengen, Dz. Urz. L 239*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, s. 27.

²⁹ *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 384.

³⁰ J. Banach-Gutierrez, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej: od Trevi do Schengen III*, tom III, Wrocław 2008, s. 154.

możliwości kontrole na granicach miały być ograniczone do wzrokowej kontroli pojazdów. Ponadto należało ułatwić przemieszczanie się mieszkańców regionów przygranicznych oraz dążyć do ujednoczenia polityki wizowej państw stron. Państwa miały również podjąć działania zmierzające do zwalczania handlu narkotykami oraz wzmocnienia współpracy w ramach walki z przestępczością³¹. Porozumienie z Schengen wskazało główne kierunki współpracy pomiędzy stronami oraz zobowiązywało do podjęcia starań, a nie do realizacji konkretnych zadań.

Regulacja Schengen wdrażała nowe formy współpracy służb policyjnych oraz sprzyjała zawieraniu porozumień między graniczącymi ze sobą państwami. Ustanowiona na podstawie przepisów Schengen kooperacja zdaniem Joanny Banach-Gutierrez³² wykracza poza tradycyjne normy, dopuszczając współpracę operacyjną, obserwację transgraniczną, pościg transgraniczny czy przesyłkę kontrolowaną. Konwencja wykonawcza do układu z Schengen przyjęła wymóg bliskiej współpracy służb policyjnych państw członkowskich, zwłaszcza państw graniczących ze sobą, ze względu na:

- redefinicję metod kontroli na granicach wewnętrznych, tj. odejście od formuły stacjonarnego monitoringu na rzecz formuły mobilnej,
- konieczność utrzymania gotowości do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych,
- ryzyko wzrostu poziomu przestępczości transgranicznej w wyniku zniesienia kontroli stacjonarnych na granicach wewnętrznych,
- wymóg stałego, systematycznego i pewnego przekazywania informacji i danych,
- możliwość prowadzenia działań operacyjnych (obserwacja i pościg transgraniczny) przez organy ścigania państw członkowskich przy zachowaniu ciągłości zdarzenia i ścisłej koordynacji podjętych czynności.

Konwencja nałożyła na państwa członkowskie obowiązek stworzenia infrastruktury technicznej obejmującej łączność telefoniczną oraz radiową, jak również inną bezpośrednią łączność na terenach przygranicznych dla ułatwienia współpracy policyjnej ze szczególnym uwzględnieniem obserwacji transgranicznej i pościgu transgranicznego³³. Dokument daje też możliwość aktywności o charakterze długoterminowym polegającej na:

³¹ *Europeistyka w zarysie*, ref. A. Z. Nowak, D. Milczarek, Warszawa 2006, s. 159.

³² Zob. J. Banach-Gutierrez, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 109-132.

³³ Art. 44 ust. 1 *Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen* z dnia 14 czerwca 1985 roku między rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z. Urz. UE L 239.

- wymianie sprzętu,
- wysyłaniu oficerów łącznikowych wyposażonych w odpowiedni sprzęt radiowy,
- poszerzaniu pasm częstotliwości wykorzystywanych na obszarach przygranicznych,
- ustanowieniu wspólnych jednostek policji i służb celnych działających na tych samych obszarach,
- koordynacji programów dotyczących zamówień sprzętu łączności w celu zainstalowania kompatybilnych systemów³⁴.

Konwencja gwarantowała „bezpieczeństwo i porządek publiczny na terytorium Schengen oraz faktyczną swobodę przepływu osób przez granice wewnętrzne państw systemu”³⁵. Dokument zawierał także funkcjonalne rozwiązania o charakterze kompensacyjnym, które miały za zadanie zrekomensować braków w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikających ze zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Koncepcja środków kompensacyjnych ma gwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa na całym obszarze strefy „poprzez jednolity reżim przekraczania granic zewnętrznych (...), ujednoczenie polityki wobec cudzoziemców w zakresie wiz, procedur azylowych, ruchu turystycznego oraz prawa odmowy wjazdu na terytorium Schengen”³⁶. Konwencja wykonawcza przyjęła, jako środki kompensacyjne dotyczące szerokiego wymiaru współpracy policyjnej, wymianę informacji policyjnych, pościg transgraniczny, obserwację transgraniczną, wymianę oficerów łącznikowych oraz współpracę w zakresie zwalczania handlu narkotykami.

W 1990 r. podpisany został drugi układ stanowiący porozumienie wykonawcze dla porozumienia z 1985 r. (tzw. Schengen II). Wszedł on w życie 26 marca 1995 r. W dokumencie współpraca policyjna uregulowana jest w tytule III „Policja i bezpieczeństwo”, rozdziale 1 „współpraca policyjna” (artykuły 39-47). Schengen II reguluje warunki przekraczania granic zewnętrznych, określa zasady polityki azylowej oraz wprowadza System Informacyjny Schengen (SIS), który stał się nowatorską, wspólną bazą danych gromadzącą informacje dotyczące osób i przedmiotów (szerzej rozdział III).

Najistotniejsza jest część druga konwencji wykonawczej zawarta w tytule III: „Policja i bezpieczeństwo”, składająca się z rozdziałów dotyczących: współpracy

³⁴ Ibidem.

³⁵ M. Hapunik, *Współpraca policyjna o charakterze transgranicznym na podstawie dorobku Schengen*, „Przegląd Policyjny” 2014, nr 2(114), s. 83.

³⁶ Ibidem.

policyjnej, pomocy wzajemnej w sprawach karnych, zasady *ne bis in idem*³⁷, ekstradycji, przekazywania wykonania wyroków, narkotyków i broni palnej³⁸. Porozumienie wykonawcze reguluje współpracę policyjną polegającą na bezpośrednich kontaktach służb państw członkowskich. W konwencji wprowadzono zapisy odnoszące się do ułatwień we współpracy policyjnej i sądowej oraz regulacje dotyczące bezpośrednich kontaktów placówek policji w regionach nadgranicznych. Umowa wykonawcza wprowadziła zasadę właściwości jednego państwa do rozpatrywania wniosków azylowych. Ponadto, dopuszczono po wcześniejszym uzyskaniu zgody państwa strony, możliwość prowadzenia inwigilacji transgranicznej oraz pościgu transgranicznego. Uważa się³⁹, iż konwencja Schengen stanowi punkt zwrotny w rozwoju europejskiej współpracy policyjnej.

Poruszanie się w granicach strefy Schengen i przekraczanie granic administracyjnych państw odbywa się bez kontroli. Pomimo ustanowienia takiej swobody przepływu osób, nie determinuje to do wykonywania uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną. Kontrola graniczna przeprowadzana jest przez straż graniczną zgodnie z prawem krajowym i przepisami Kodeksu granicznego Schengen⁴⁰. Jednocześnie „państwa członkowskie udzielają sobie wzajemnego wsparcia oraz utrzymują ścisłą i stałą współpracę w celu skutecznej realizacji kontroli granicznej (...). Wymieniają one między sobą wszelkie istotne informacje w tym zakresie⁴¹.”

Istotną z punktu widzenia granicy wewnętrznej, jaką jest granica polsko-niemiecka, jest możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy na obszarze wewnętrznej granicy zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim.

„Pierwsze kilkanaście miesięcy funkcjonowania strefy Schengen (po wejściu w życie Konwencji wykonawczej do układu z Schengen) pokazały, że konwencja

³⁷ Pojęcie wywodzi się bezpośrednio z cywilnego prawa rzymskiego i dosłownie termin można przetłumaczyć jako „nie dwa razy w tej samej (sprawie)”; w terminologii prawniczej oznacza to zasadę, wedle której nie można orzekać dwa razy w tej samej sprawie.

³⁸ A. Sołtysińska, M. Kula, *Ewolucja III filaru Unii Europejskiej*, [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, red. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa 2006, s. 30.

³⁹ J. Banach-Gutierrez, *Współpraca policyjna...*, op. cit., s. 154.

⁴⁰ Art. 16, Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. *ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice* (Kodeks graniczny Schengen), Dz. U. L 105.

⁴¹ *Ibidem*, art. 17 ust. 1.

wykonawcza i przepisy przyjęte na jej podstawie mają w odniesieniu do współpracy transgranicznej organów policyjnych charakter ramowy i powinny, w celu większej skuteczności współpracy i lepszej zdolności wdrażania przepisów wykonawczych należących do dorobku prawnego Schengen, być uzupełnione lub rozwinięte na podstawie odrębnych porozumień dwustronnych lub wielostronnych⁴².

3. Regulacje UE tworzące podstawy transgranicznej współpracy policyjnej

Po utworzeniu Unii Europejskiej problematyka ochrony granic oraz polityka migracyjna stały się na mocy traktatu z Maastricht przedmiotem współpracy państw członkowskich⁴³, które poszukiwały wspólnego kontekstu bezpieczeństwa stwarzającego warunki do działań w zakresie zapobiegania wyzwaniom związanym z kontrolą granic, migracjami, terroryzmem, przestępczością zorganizowaną⁴⁴.

Chronologicznie pierwszym traktatem poruszającym problematykę współpracy państw był Traktat o Unii Europejskiej (traktatu z Maastricht; dalej TUE)⁴⁵, który w tytule VI zawiera postanowienia o współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (ilar III⁴⁶). Projektowane w dokumencie działania miały służyć utrzymaniu i rozwijaniu Unii, jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁴⁷ poprzez inicjowanie przez państwa członkowskie „wspólnych działań w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (...)”⁴⁸. Dokument stworzył „nową architekturę integracji europejskiej, dołączając do polityki wspólnotowej dotychczasowe formy współpracy w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego”⁴⁹.

W optyce krajów UE znalazła się problematyka bezpośrednio dotycząca przemieszczania się osób, zagrożeń związanych z mobilnością, będących wyzwaniem dla ochrony granic, która determinuje bezpieczeństwo transgraniczne. Obszary objęte normowaniem, jako „sprawy wspólnego zainteresowania”, ujęto w art. K.1 Traktatu o Unii Europejskiej, który wskazuje na:

⁴² A. Gruszczak, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009, s. 190.

⁴³ *Traktat o Unii Europejskiej...*, op. cit.

⁴⁴ Zob. A. Gruszczak, *Współpraca policyjna...*, op. cit., s. 157.

⁴⁵ *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 326/13.

⁴⁶ Obok filaru I – Wspólnoty europejskie, filaru II – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.

⁴⁷ Art. 29 *Traktatu o Unii Europejskiej...*, op. cit.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ A. Gruszczak, *Współpraca policyjna...*, op. cit., s. 97.

- politykę azylową,
- zasady regulujące przekraczanie przez osoby zewnętrznych granic państw członkowskich i sprawowanie kontroli nad tym ruchem,
- politykę imigracyjną i politykę wobec obywateli państw trzecich, jako warunki wjazdu, przemieszczania się i pobytu oraz walki z nielegalną imigracją, pobytem i pracą,
- walkę z narkomanią,
- zwalczanie nadużyć na skalę międzynarodową,
- współpracę sądową w sprawach cywilnych,
- współpracę sądową w sprawach karnych,
- współpracę celną,
- współpracę policyjną w celu zapobiegania i walki z terroryzmem, nielegalnym handlem narkotykami i innymi poważnymi formami międzynarodowej przestępczości, włącznie z pewnymi aspektami współpracy celnej, jeżeli zajdzie taka konieczność, w związku z organizowaniem obejmującego całą Unię systemu wymiany informacji w ramach Europejskiego Biura Policji (Europol).

W obowiązującym stanie prawnym podstawę prawną dla funkcjonowania trzeciego filaru określały artykuły od 29 do 42 traktatu z Maastricht. „Zakres rzeczowy tytułu został ograniczony do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”⁵⁰. Głównym celem trzeciego filaru było „zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez wspólne działanie państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie rasizmowi i ksenofobii”⁵¹. Aby osiągnąć wskazane cele, Unia diagnozuje i monitoruje takie zjawiska, jak: przestępczość zorganizowana, zwłaszcza terroryzm, handel ludźmi i przestępstwa przeciwko dzieciom, nielegalny handel narkotykami i nielegalny handel bronią, a także korupcja i nadużycia finansowe. Stworzenie III filaru dało możliwość usystematyzowania współpracy państw członkowskich w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego. Kompetencje do rozstrzygania zostały przekazane do postępowania decyzyjnego w formie tzw. współpracy międzyrządowej, a więc wszystkie decyzje miały być podejmowane przez państwa członkowskie⁵².

⁵⁰ A. Grzeszczak, *Współpraca policyjna...*, op. cit., s. 98.

⁵¹ Art. 29, *Traktat o Unii Europejskiej...*, op. cit.; A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie*, t. III, miejsce rok wydania, s. 73.

⁵² Zob. A. Grzelak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002, s. 31; L. Koba, *Współpraca policyjna państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza” 2000, nr 64.

Wśród bodźców do współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych można wymienić⁵³:

- pobudki związane z imigracją, tj. wzrost ruchu granicznego między krajami, wzrost migracji wynikającej z poszukiwania pracy; oraz łączeniem rodzin, zwiększeniem ilości wniosków o azyl oraz niepokojami dotyczącymi międzynarodowej przestępczości zorganizowanej,
- pobudki dotyczące integracji europejskiej, tj. negatywnego oddziaływania na sytuację gospodarczą opóźnień w związku z przekraczaniem granic, dążenia do zakończenia procesu tworzenia jednolitego rynku w związku z usuwaniem kontroli na przejściach granicznych w obrębie Unii, potrzeby opracowania wspólnych przepisów dotyczących przekraczania granic zewnętrznych, w celu usunięcia kontroli na granicach wewnętrznych⁵⁴.

Dostrzeżone przez UE wyzwania związane z migracją stanowiły impuls do określenia priorytetów istotnych z punktu widzenia służb policyjnych. Traktat o Unii Europejskiej stanowił, iż współpraca policyjna (w tym współpraca służb ochrony granic) realizowana jest „w celu zapobiegania i walki z terroryzmem, z nielegalnym handlem narkotykami i innymi poważnymi formami międzynarodowej przestępczości, włącznie z koniecznymi formami współpracy celnej, w związku ze zorganizowaniem obejmującego całą Unię systemu wymiany informacji w ramach Biura Policji Europejskiej (Europolu)”⁵⁵.

Sformułowany w traktacie cel miał być osiągnięty w drodze:

- współpracy operacyjnej właściwych organów państw członkowskich, służb policji, służb celnych w związku z przeciwdziałaniem i wykrywaniem przestępstw,
- gromadzenia, wymiany, przechowywania, analizowania informacji,
- współpracy i wspólnych inicjatyw obejmujących szkolenia, wymianę oficerów łącznikowych, itp.,
- wspólnej oceny technik śledczych dotyczących wykrywania przestępczości zorganizowanej⁵⁶.

Za mechanizmy służące realizacji celów uznano: współpracę policji, organów celnych, organów sądowych oraz innych właściwych organów w państwach.

⁵³ *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, Warszawa 2007, s. 413.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Art. K.1 ust. 9, *Traktat o Unii Europejskiej...*, op. cit.

⁵⁶ A. Grzeszczak, *Współpraca policyjna...*, op. cit., s. 99.

Współdziałanie odbywać się może bezpośrednio lub za pośrednictwem powołanych przez UE instytucji (np. Europołu)⁵⁷.

Na mocy traktatu z Maastricht ustanowiono grupę informatyczną i trzy grupy kierownicze, tj.:

- odpowiadające za sprawy azylu i migracji – Grupy ad hoc ds. Imigracji,
- obejmujące współpracę policyjną – Grupy TREVI,
- zajmujące się współpracą sądowniczą – Grupy Współpracy Sądowej⁵⁸.

Rozwój instytucjonalny III filaru implikował weryfikację zasad współpracy w ramach obszaru „bez granic”. Model współpracy międzyrządowej, choć zadowalający większość państw członkowskich, w sensie politycznym dał się poznać jako nieskuteczny, dysfunkcyjny z perspektywy celów zapisanych w TUE. W związku z tym, forum Konferencji Międzyrządowych podjęło pracę nad reformą III filaru, proponując rozwiązania usprawniające współpracę.

Dorobek Schengen do czasu wejścia w życie traktatu amsterdamskiego nie wchodził formalnie w strukturę Unii Europejskiej. „Współpraca państw członkowskich w ramach tego porozumienia rozwija się równoległe do trzeciego filaru Unii”⁵⁹. W związku z tym istotnym momentem dla rozwoju współpracy policyjnej było wejście w życie traktatu amsterdamskiego⁶⁰, który podjął regulacje w szerszej optyce przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym włączył dorobek Schengen do wspólnego porządku prawnego⁶¹. Podpisany został 2 października 1997 r. i w znacznym stopniu zmodyfikował współpracę sądową i policyjną państw członkowskich Unii. Do najważniejszych celów Unii Europejskiej wyrażonych w art. 2 zaliczono „utrzymanie, rozwijanie Unii, jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwość, na którym swobodny przepływ osób jest zapewniony w powiązaniu z właściwymi środkami dotyczącymi zewnętrznej kontroli granic, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości”⁶².

⁵⁷ Art. 29, *Traktat o Unii Europejskiej...*, op. cit.; Ł. Koba, *Współpraca policyjna państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza” 2000, s. 72.

⁵⁸ Zob. M. Kleinowski, *Współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej – geneza, rozwój, występujące bariery*, [w:] *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, red. R. Potorski, Toruń 2011, s. 23.

⁵⁹ J. Banach-Gutierrez, *Współpraca policyjna...*, op. cit., s. 153.

⁶⁰ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. UE C 340.

⁶¹ Zob. A. Szczerba-Zawada, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej jako determinanta bezpieczeństwa państw członkowskich UE*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Zagrożenia i determinanty zmiany*, red. Z. Czachór, A. Chabasińska, Warszawa 2016, s. 69.

⁶² Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. UE C 340

Do traktatu amsterdamskiego dołączono „Protokół w włączeniu *acquis* Schengen w ramy UE”, pozwalający na stosowanie zasad współpracy policyjnej ustalonych przez strony porozumień schengeńskich⁶³.

Traktat amsterdamski zobowiązywał państwa członkowskie do stopniowego wprowadzania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez pogłębienie integracji oraz wypracowanie zasad dalszej współpracy. Z punktu widzenia współpracy transgranicznej służb ochrony granic regulacje powyższe stanowiły determinantę treści współpracy.

W związku z tym, iż reforma prawa traktatowego zainicjowana i ujęta w traktacie nicejskim z 26 lutego 2001 r. nie rzutowała na traktatowe podstawy transgranicznej współpracy policyjnej⁶⁴, należy przyjąć, że punktem wyjścia do analizy uregulowań transgranicznej współpracy policyjnej w prawie UE jest Traktat o Unii Europejskiej oraz przyjęte na jego podstawie instrumenty prawa pochodnego⁶⁵.

1. Rada Unii Europejskiej w maju 2001 r. na posiedzeniu ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości zaleciła podjęcie oceny stosowania dorobku prawnego Schengen oraz wdrażania przepisów schengenowskich w państwach członkowskich, które przyjęły *acquis* Schengen. Grupa robocza ds. oceny Schengen⁶⁶ podjęła prace nad katalogiem zaleceń dalszych działań służących poprawie funkcjonowania współpracy w obszarze Schengen oraz podniesienia skuteczności środków i instrumentów określonych w dorobku prawnych Schengen. W czerwcu 2003 r. został przyjęty katalog zaleceń i wzorcowych praktyk dotyczących współpracy policyjnej na obszarze Schengen. Dokument, pt. „Współpraca policyjna: zalecenia i wzorcowe praktyki”⁶⁷, przewidywał:
 - powołanie centralnego organu współpracy policyjnej w każdym z państw członkowskich, który byłby odpowiedzialny za szybkie i skuteczne przesyłanie i realizację wniosków dotyczących prowadzenia obserwacji i pościgu transgranicznego, pomocy prawnej, listów rekwizycyjnych i innych dokumentów, a także szerokiego zakresu informacji,

⁶³ W. Czaplinski, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002, s. 67-72.

⁶⁴ A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej w Traktacie Nicejskim*, [w:] *Traktat Nicejski*, red. A. Podraza, Lublin 2001, s. 172-201.

⁶⁵ A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, s. 9-11.

⁶⁶ Sch-Eval.

⁶⁷ Zob. M. Hapunik, *Współpraca policyjna o charakterze transgranicznym na podstawie dorobku Schengen*, „Przegląd Policyjny” 2014, nr 2(114), s. 97.

- rozszerzenia zakresu współpracy poprzez dwustronne porozumienia o współpracy transgranicznej zawierane przez państwa członkowskie UE między sobą, jak też z krajami trzecimi,
- rozwoju sieci funkcjonariuszy łącznikowych, mających za zadanie współpracę z oficerami łącznikowymi innych państw;
- usprawnienie obserwacji i pościgu transgranicznego;
- tworzenie wspólnych patroli.

Zrozumienie występujących zagrożeń w konfrontacji z niedomaganiem unijnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego implikowały rozważania na temat pogłębienia współpracy transgranicznej. Celem podjęcia aktywności było wzmocnienie współpracy w obszarze zwalczania i przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej w tym terroryzmu⁶⁸. W maju 2004 roku podpisano w Prüm traktat o pogłębieniu współpracy transgranicznej, w szczególności dotyczył on takich kwestii, jak zwalczanie terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji⁶⁹. Dokumentem powiązanim z wyżej wskazanym traktatem było Porozumienie wykonawcze do traktatu z Prüm⁷⁰. Dokument przewiduje różne formy zintensyfikowania współpracy w drodze wymiany informacji, poprzez dostęp do wszystkich krajowych zbiorów danych biometrycznych, baz danych dotyczących rejestrów pojazdów i innych⁷¹. Traktat z Prüm rozpoczął kolejny etap wzmocnienia współpracy policyjnej między państwami członkowskimi, zmierzając do osiągnięcia jak najwyższego poziomu policyjnej współpracy transgranicznej⁷².

W artykule 1 traktatu z „Prüm” umieszczony został postulat pogłębienia współpracy transgranicznej, w szczególności w zakresie wymiany informacji⁷³. Najistotniejsze z punktu widzenia współpracy policyjnej w wymiarze transgranicznym były postanowienia dotyczące prowadzenia wspólnych patroli oraz dokonywania interwencji transgranicznych w celu utrzymania ładu i bezpieczeństwa publicznego. Wspólne patrole i interwencje transgraniczne mogą być prowadzone przez funkcjonariuszy danego państwa – strony układu na terytorium innego państwa – sygnatariusza za zgodą tego państwa. Pogłębienie współpracy transgranicznej na podstawie traktatu powinno nastąpić poprzez:

⁶⁸ Zob. Ibidem.

⁶⁹ Konwencja z Prüm. Załącznik do dokumentu Rady UE nr 16382/06 LIMITE, Bruksela 6.12.2006.

⁷⁰ Administrative and technical implementing Agreement to the Prüm Convention, document Rady UE nr 5473/07, Brussels 22.01.2007.

⁷¹ Zob. M. Hapunik, *Współpraca policyjna...*, op. cit., s. 97.

⁷² Zob. A. Gruszczak, F. Jasiński, *Układ z Prüm: czy nowe porozumienie o współpracy w zwalczaniu zagrożeń dla porządku i bezpieczeństwa publicznego to właściwy kierunek współpracy w Europie?*, <http://www.wsisw.natolin.edu.pl>, (dostęp: 15.03.2019).

⁷³ A. Gruszczak, *Współpraca policyjna...*, op. cit.

- tworzenia krajowych zbiorów danych biomertycznych,
- udostępnianie za pośrednictwem krajowych biur kontaktowych dostępu do krajowych rejestrów pojazdów z wykorzystaniem zautomatyzowanego systemu przeszukiwania danych,
- zapobieganie przestępstwom terrorystycznym w drodze przekazywania informacji i danych osób, w stosunku do których istnieje domniemanie, że mogą dopuścić się działań terrorystycznych,
- zwalczanie nielegalnej migracji za pośrednictwem doradców ds. dokumentów,
- udzielanie pomocy w zakresie zidentyfikowania właścicieli pojazdów, potwierdzenia miejsca pobytu osób, sprawdzanie dokumentów pobytowych, ustalanie tożsamości osób itp.¹

„Państwa Prüm” złożyły propozycję pełnego wdrożenia przepisów traktatu z Prüm do porządku prawnego Unii Europejskiej. Decyzja w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej przyjęta została na podstawie porozumienia politycznego z dnia 23 czerwca 2008 r.

Traktat z Lizbony² podpisany 13 grudnia 2007 r. zniósł podział Unii Europejskiej na filary. Jako traktat rewizyjny wprowadził wiele istotnych zmian wewnątrz Unii Europejskiej obejmujących porządek funkcjonowania jej instytucji, jak również zmian w polityce zagranicznej i polityce bezpieczeństwa³. Aktualnie dokument stanowi podstawę analizy uregulowań transgranicznej współpracy policyjnej w prawie Unii Europejskim⁴. „Współpracę służb specjalnych traktat pozostawia swobodnemu działaniu państw. Nowością wynikającą z postanowień traktatu lizbońskiego jest możliwość inicjowania procesu decyzyjnego w dziedzinie współpracy policyjnej przez jedną czwartą państw Unii (...)”⁵. Uregulowania traktatu przewidywały powołanie komitetu koordynującego pozwalającego na dokonanie przez państwa członkowskie UE wspólnych ustaleń oraz utrzymania stałej współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej postanowienia dotyczące polityki migracyjnej znalazły się obok innych polityk tworzących PWSiB

¹ A. Grzeszczak, *Współpraca policyjna...*, op. cit., s. 197-198.

² *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306.

³ T. Trzpiot, *Traktat reformujący Unię Europejską*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2008, nr 7-8, s. 216.

⁴ M. Hapunik, *Współpraca policyjna...*, op. cit., 90.

⁵ Ibidem.

Unii Europejskiej⁶, która działa w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów prawnych, tradycji i kultur państw członkowskich. Jednocześnie gwarantuje wolne od kontroli granice wewnętrzne oraz wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych. Aktywność w dziedzinie ochrony granic i szeroko rozumianej polityki migracyjnej oparta jest na solidarności między państwami członkowskimi i na sprawiedliwości w stosunku do obywateli państw trzecich. W traktacie uregulowane zostały zasady wspólnej polityki migracyjnej w tym skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi na granicach, zapobiegania zagrożeniom wynikającym z ruchów migracyjnych, tj. nielegalnej migracji, handlu ludźmi itp. oraz zwalczania tych wyzwań.

Koncepcja „obszaru bez granic” zakłada brak kontroli osób przy przekraczaniu granic wewnętrznych niezależnie od ich obywatelstwa z jednoczesną gwarancją kontroli i nadzoru na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Regulacja zakłada stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Jednocześnie Unia Europejska rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej, mając na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony. TFUE przewiduje również sytuacje nadzwyczajne. W przypadku, gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji nagłego napływu obywateli państw trzecich, instytucje UE mogą przyjąć szczególne środki tymczasowe na korzyść wnioskującego państwa⁷.

Traktat wprost nie odnosi się do współpracy tansgranicznej państw, niemniej pośrednio oddziałuje na obszar współpracy w zakresie ochrony granic. Świadczy o tym zapis artykułu 79 TFUE, który stanowi, iż: „Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą zapewnić skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie”⁸.

Traktat obliguje Radę UE oraz Parlament Europejski do podejmowania inicjatywy prawodawczej w celu regulacji kwestii dotyczących imigracji, nielegalnego

⁶ Zob. A. Grzelak, T. Ostropolski, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, cz. 1: *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009; W. Czaplinski, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005.

⁷ Rada na wniosek Komisji może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego państwa lub państw członkowskich. Rada ustanowi takie środki po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

⁸ *Traktat z Lizbony* zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. nr 203, poz. 1569.

pobytu, odsyłania i wydalania osób. Jednocześnie zobowiązuje UE do rozwijania polityki migracyjnej, w ramach której gwarantuje sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich UE⁹. Parlament Europejski i Rada mogą przyjąć stosowne środki w następujących dziedzinach:

- warunków dotyczących wjazdu i pobytu, jak również normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym do celów łączenia rodzin,
- określenia praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich,
- nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, wydalania i odsyłania osób przebywających nielegalnie,
- zwalczania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi.

Artykuł 79 ust. 3 TFUE przyznaje UE kompetencje do zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji obejmujących problematykę „przyjmowania na swoje terytorium osób, które nie spełniają warunków pobytu w państwach członkowskich UE. Nowym przepisem traktatowym jest też ust. 5 omawianego artykułu, który daje państwom członkowskim prawo do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających na ich terytorium w poszukiwaniu pracy”.

W dniu 9 marca 2016 r. Parlament Europejski i Rada UE ustanowiły Rozporządzenie 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen). Dokument w art. 1 określa przedmiot regulacji:

„Niniejsze rozporządzenie przewiduje brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii. Niniejsze rozporządzenie określa zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii”¹⁰.

W świetle powyższych rozważań w przedmiocie regulacji Unii Europejskiej dotyczących współpracy państw w zakresie ochrony granicy, mobilności osób, należy stwierdzić, iż w ramach koncepcji funkcjonowania strefy Schengen w atmosferze

⁹ S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford-New York 2011, s. 507, [za:] J. Lercer, *Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji w Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe i Geopolityka. POLIARCHIA” 2014, nr 2, s. 114.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Kodeks graniczny Schengen) (tekst jednolity), Dz. Urz. UE L 77/1.

wielu swobód i udogodnień poruszania się, państwa członkowskie oraz instytucje UE tworzą podstawę normatywną do współpracy państw.

Zakończenie

Poruszanie się w granicach strefy Schengen i przekraczanie granic administracyjnych państw odbywa się bez kontroli. Pomimo ustanowienia takiej swobody przepływu osób, nie determinuje to wykonywania uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa krajowego, o ile nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną. Kontrola graniczna przeprowadzana jest przez straż graniczną zgodnie z prawem krajowym i przepisami Kodeksu granicznego Schengen¹¹. Jednocześnie „państwa członkowskie udzielają sobie wzajemnego wsparcia oraz utrzymują ścisłą i stałą współpracę w celu skutecznej realizacji kontroli granicznej (...). Wymieniają one między sobą wszelkie istotne informacje w tym zakresie¹².

Istotna z punktu widzenia granicy wewnętrznej, jaką jest granica polsko-niemiecka, jest możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy na obszarze wewnętrznej granicy zaistnieje poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w danym państwie członkowskim.

„Pierwsze kilkanaście miesięcy funkcjonowania strefy Schengen (po wejściu w życie Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen) pokazały, że konwencja wykonawcza i przepisy przyjęte na jej podstawie mają w odniesieniu do współpracy transgranicznej organów policyjnych charakter ramowy i powinny, w celu większej skuteczności współpracy i lepszej zdolności wdrażania przepisów wykonawczych należących do dorobku prawnego Schengen, być uzupełnione lub rozwinięte na podstawie odrębnych porozumień dwustronnych lub wielostronnych”¹³.

W świetle powyższych rozważań w przedmiocie regulacji Unii Europejskiej dotyczących współpracy państw w zakresie ochrony granicy, mobilności osób należy stwierdzić, iż w ramach koncepcji funkcjonowania strefy Schengen w atmosferze wielu swobód i udogodnień poruszania się, państwa członkowskie oraz instytucje UE tworzą podstawę normatywną do współpracy państw.

¹¹ Art. 16, *Kodeks graniczny Schengen* ..., op. cit.

¹² Ibidem, art. 17, ust. 1.

¹³ A. Grzeszczak, *Współpraca policyjna*..., op. cit., s. 190.

Bezpieczeństwo jako fundamentalny cel Unii Europejskiej realizowany jest jednocześnie z gwarancją swobody przemieszczania się. Zniesienie kontroli granicznych w drodze porozumienia z Schengen implikowało wyzwania związane z nielegalnymi przepływami i inną przestępczością graniczną. „Europeizacja współpracy na podstawie *acquis* Schengen nie tylko pozwoliła urzeczywistnić swobodę przepływu osób poprzez zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, ale także wprowadziła do polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii nowe instytucje współpracy transgranicznej”¹⁴. Absorbacja dorobku Schengen dla obszaru wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości wiązała się również ze zmodernizowaniem dotychczasowych bilateralnych porozumień o współpracy policyjnej o formy w nim uregulowane.

Bibliografia

Literatura

1. Administrative and technical implementing Agreement to the Prüm Convention, document Rady UE nr 5473/07, Brussels 22.01.2007.
2. Banach-Gutierrez J., *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej: od Trevi do Schengen III*, tom III, Wrocław 2008.
3. Czaplinski W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002.
4. den Boer M., *Władza rozproszona w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego UE*, „Nowa Europa” 2006, nr 23, nr 4(2).
5. *Europeistyka w zarysie*, red. A. Z. Nowak, D. Milczarek, Warszawa 2006.
6. Gilowski P., *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010.
7. Gruszczak A., *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009.
8. Gruszczak A., Jasiński F., *Układ z Prüm: czy nowe porozumienie o współpracy w zwalczaniu zagrożeń dla porządku i bezpieczeństwa publicznego to właściwy kierunek współpracy w Europie?*, <http://www.wsisw.natolin.edu.pl>.
9. Gruszczak A., *III filar Unii Europejskiej w Traktacie Nicejskim (!)*, [w:] *Traktat Nicejski (!)*, red. A. Podraza, Lublin 2001.
10. Grzelak A., *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002.
11. Grzelak A., *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008.
12. Grzelak A., Ostropolski T., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, cz. 1: *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009.
13. Hapunik M., *Współpraca policyjna o charakterze transgranicznym na podstawie dorobku Schengen*, „Przegląd Policyjny” 2014, nr 2(114).
14. Kleinowski M., *Współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej – geneza, rozwój, występujące bariery*, [w:] *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, red. R. Potorski, Toruń 2011.
15. Koba Ł., *Współpraca policyjna państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza” 2000, nr 64.

¹⁴ A. Gruszczak, *The Governance...*, s.166.

16. Makarczuk K. P., *Współpraca transgraniczna Polski i RFN w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” rok, XIII, nr 2.
17. Międzynarodowa współpraca samorządów, Opinie i ekspertyzy, OE-261, Kancelaria Senatu, czerwiec 2017.
18. Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty europejskie*, t. III.
19. Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford-New York 2011, s. 507, [za:] J. Lercer, *Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji w Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe i Geopolityka. POLIARCHIA” 2014, nr 2.
20. *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcza, Warszawa 2003.
21. Richardson T., *The Thin Simplification of European Space: Dangerous Calculations?*, „Comperative European Politics” 2006, nr 4(2-3), s. 203-217.
22. Gruszczak A., *The Governance of UE Internal Security: Does a Multitude of Methods Make a Method?*, [w:] L. Jesień, *Modes and Methods of European Union Activity*, Kraków 2008.
23. Sołtysińska A., Kula M., *Ewolucja III filaru Unii Europejskiej*, [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, red. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa 2006.
24. Szczerba-Zawada A., *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej jako determinanta bezpieczeństwa państw członkowskich UE*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Zagrożenia i determinanty zmian*, red. A. Chabasińska, Z. Czachór, Warszawa 2016.
25. Trzpiot T., *Traktat reformujący Unię Europejską*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2008, nr 7-8.
26. *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, Warszawa 2007.
27. *Współpraca policyjna państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza” 2000.

Akty normatywne

1. *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r., Dz. U. 1993 nr 61 poz. 287.
2. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607.
3. *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy*, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r., Dz.U. 1992 nr 14 poz. 56.
4. *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 326/13.
5. *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz. Urz. UE C 340.
6. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306.
7. *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* z dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. nr 203, poz. 1569.
8. *Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice* (Kodeks graniczny Schengen), Dz. U. L 105.
9. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice* (Kodeks graniczny Schengen) (tekst jednolity), Dz. Urz. UE L 77/1.
10. *Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Urz. UE L 239.
11. *Konwencja z Prüm. Załącznik do dokumentu Rady UE nr 16382/06 LIMITE, Bruksela, 6 grudnia 2006 r.*

**Cross-border cooperation of border formations
on the example of Poland and Germany**

Abstract

The cross-border Schengen acquis, police cooperation in the European Union exemplifies the intersection of the vertical and horizontal dimensions of European integration. The reorientation of the shape and nature of cooperation between the services indicates the practical context of joint activities aimed at more effective combating of border crime. On the other hand, institutionalization of cooperation is a compilation of normative and political solutions as well as interdependencies in the relations between the bodies participating in cross-border cooperation. The effectiveness of cooperation includes a guarantee of a balance “between formal solutions for police cooperation and informal forms of internal security management occurring in on other levels”.

Keywords: border, cross-border cooperation, police, Schengen