

Praca zbiorowa pod redakcją
ARTURA GRUSZCZAKA



Program Sztokholmski
– implikacje i wyzwania
dla Unii Europejskiej i Polski

materiały robocze 2 (16) / 2010



Program Sztokholmski
– implikacje i wyzwania
dla Unii Europejskiej i Polski

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

skład i druk

HOBODRUK, UL. LUTOŚŁAWSKIEGO 18, 05-080 IZABELIN

projekt graficzny

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,

UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA

TEL. 022 545 98 00 · FAX 022 649 12 99

FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

WARSZAWA 2010

Spis treści

ARTUR GRUSZCZAK

Program Sztokholmski – uwagi wstępne

1. Wprowadzenie.....	7
2. Geneza Programu Sztokholmskiego.....	8
3. Przebieg negocjacji.....	11
4. Uwagi końcowe.....	14

JANUSZ GĄCIARZ

Program Sztokholmski: pomiędzy ambicjami a realiami bezpieczeństwa

1. Fundamentalne wybory i różne prędkości.....	16
2. Polska perspektywa: pomiędzy głównym nurtem a selektywnym zaangażowaniem.....	23
3. Polski wkład do Programu Sztokholmskiego. Wyzwania Przewodnictwa Polski w Radzie UE.....	32

IZABELA WRÓBEL

Polityka azylowa i imigracyjna Unii Europejskiej w założeniach Programu Sztokholmskiego

1. Wstęp.....	34
2. Stosunek Unii Europejskiej do przyjmowanych obywateli państw trzecich.....	36
3. Wyzwania dla Unii Europejskiej w dziedzinie azylu i imigracji	38
4. Ochrona i solidarność jako fundamenty wspólnego europejskiego systemu azylowego.....	43
5. Zintegrowane, zrównoważone i interaktywne podejście we wspólnym zarządzaniu migracją w Unii Europejskiej.....	49
6. Ocena Programu Sztokholmskiego w zakresie azylu i imigracji	55

ADAM DUDZIC

Przyjęcie Programu Sztokholmskiego a przyszłość formuły Schengen w architekturze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE

1. Wprowadzenie.....	60
2. Dorobek prawny Schengen.....	61
3. Włączenie dorobku prawnego w ramy Unii Europejskiej.....	66
4. Co dzieje się z Schengen?	70

PIOTR RAKOWSKI

Program Sztokholmski a współpraca policyjna – analiza możliwych najważniejszych konsekwencji i wyzwań dla Unii Europejskiej oraz Polski

1. Wstęp	73
2. Zakres współpracy policyjnej a Program Sztokholmski	76
3. Najważniejsze wyzwania i konsekwencje dla UE.....	80
4. Najważniejsze wyzwania dla Polski.....	91
5. Podsumowanie.....	96

ARTUR GRUSZCZAK

Prewencja i zwalczanie terroryzmu

1. Wprowadzenie.....	99
2. Prace przygotowawcze – rola Grupa Przyszłości	101
3. Postanowienia antyterrorystyczne w Programie Sztokholmskim .	105
4. Wnioski	109

GRZEGORZ KRYSZTOFIUK

**Współpraca sądowa w sprawach karnych w Programie
Sztokholmskim**

1. Wstęp	111
2. Program Haski i ocena jego wykonania	112
3. Prace nad przyjęciem Programu Sztokholmskiego	115
4. Priorytety polityczne.....	121
5. Podstawowe instrumenty	124
6. „Europa praw”.....	127
7. „Europa prawa i sprawiedliwości”	131
8. „Europa, która chroni”.....	140
9. Plan działań	141
10. Podsumowanie.....	143
 Autorzy	 145

ARTUR GRUSZCZAK

Program Sztokholmski – uwagi wstępne

1. Wprowadzenie

W dniach 10-11 grudnia 2009 r. Rada Europejska przyjęła nowy program rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS) Unii Europejskiej. Dokument zatytułowany „Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli” potwierdzał priorytetowe znaczenie, jakie Rada Europejska przywiązuje do rozwoju PWBiS, a jednocześnie stanowił kontynuację wcześniejszych wieloletnich programów działań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej.

Prace nad treścią Programu Sztokholmskiego oraz ich finalizacja przypadły na ważny okres w rozwoju Unii Europejskiej, związany z reformą traktatową i wysiłkami w kierunku usprawnienia procesu integracji w ramach UE. Traktat z Lizbony, przyjęty w grudniu 2007 r., poddany został ważnemu sprawdzianowi w postaci referendum w Irlandii. Po odrzuceniu traktatu przez Irlandczyków w referendum z 12 czerwca 2008 r. perspektywy reformy Unii Europejskiej rysowały się w ciemnych barwach. Wysiłki Komisji Europejskiej oraz wielu państw członkowskich UE na rzecz ratowania planu przebudowy Unii Europejskiej skupiły się na powtórnej organizacji referendum w Irlandii. Głosowanie przeprowadzone 2 października 2009 r. zakończyło się sukcesem zwolenników unijnej reformy. Perspektywa wejścia w życie Traktatu z Lizbony stała się całkiem realna i po przewyżczeniu zastrzeżeń ze strony prezydenta Republiki Czeskiej proces ratyfikacji traktatu zakończył się na początku listopada 2009 r. Dzięki

temu 1 grudnia 2009 r. Traktat z Lizbony nabrał mocy obowiązującej w Unii Europejskiej.

Przyjęcie przez Radę Europejską nowego wieloletniego programu rozwoju PWBIS UE przypadło zatem na początek nowego etapu w historii integracji europejskiej, związanego z głównymi postanowieniami Traktatu z Lizbony co do struktury prawno-traktatowej Unii (likwidacja trójfilarowej konstrukcji), zmian instytucjonalnych, przejrzystości instytucji UE, a dzięki temu wzmocnienia efektywności i demokratycznego charakteru Unii, szerszej ochrony praw podstawowych oraz zewnętrznego wymiaru działań Unii Europejskiej. Co ważniejsze, Traktat z Lizbony wprowadził szereg ważnych zmian do unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, których realizacja pomoże podnieść skuteczność współpracy państw członkowskich przy udziale instytucji i agencji UE.

Tym ważkim zagadnieniom poświęcone było seminarium *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, które odbyło się 29 stycznia 2010 r. w Centrum Europejskie Natolin w Warszawie. W seminarium uczestniczyli polscy specjaliści zajmujący się zagadnieniami współpracy europejskiej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Gościem specjalnym był Hans G. Nilsson, długoletni funkcjonariusz Sekretariatu Generalnego Rady UE, szef Wydziału Współpracy Sądowej a w okresie szwedzkiej Prezydencji minister w Stałym Przedstawicielstwie Szwecji przy Wspólnotach Europejskich, odpowiedzialny z ramienia Prezydencji za przygotowanie Programu Sztokholmskiego.

2. Geneza Programu Sztokholmskiego

Początki działań przygotowawczych do nowego wieloletniego programu rozwoju współpracy w ramach PWBIS UE wiążą się z inicjatywą Niemiec, które w okresie przewodniczenia pracom

Rady, w pierwszym półroczu 2007 r., zaproponowały powołanie tzw. grup przyszłości, których zadaniem było omówienie założeń nowego programu. Za Prezydencji Niemiec utworzono grupę do spraw wewnętrznych, zaś w II półroczu 2007 r., w okresie przewodnictwa Portugalii, powołano grupę ds. wymiaru sprawiedliwości¹. Ta międzyrządowa grupa konsultacyjna, choć z udziałem przedstawicieli głównych instytucji wspólnotowych: Parlamentu, Rady i Komisji, przygotowała kilka dokumentów roboczych oraz przedstawiła raporty końcowe, które stanowiły materiał do dalszej dyskusji w ramach przygotowań do nowego programu rozwoju PWBis UE².

Komisja Wspólnot Europejskich włączyła się do prac nad nowym programem we wrześniu 2008 r., ogłaszając szerokie publiczne konsultacje jako element debaty służącej określeniu priorytetów na lata 2010-2014 w PWBis UE³. Zakończone 20 listopada 2008 r. konsultacje zaowocowały nadesłaniem ponad 800 odpowiedzi⁴, aczkolwiek połowa z nich pochodziła z Finlandii, co

¹ Zob. A. GRUSZCZAK, „Rola Grupy Przyszłości w polityce bezpieczeństwa wewnętrznego UE”, <http://natolin.lodowski.eu/en/aktualnosci/2009/09/gruszczak/>

² Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world. Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy („The Future Group”), June 2008, dok. Rady UE nr 11657/08 LIMITE, Brussels, 9 July 2008; High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy – Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme, dok. Rady UE nr 11549/08 LIMITE, Brussels, 7 July 2008.

³ „Freedom, Security and Justice: What will be the future?": Commission launches wide-ranging public consultation to define future priorities relating to freedom, security and justice, Commission Press Release IP/08/1405, Brussels, 25 September 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1405&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁴ Citizens' opinion important for establishing future priorities in the area of freedom, security and justice, Commission Press Release, IP/09/70, Brussels, 19 January 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/70&type=HTML>.

było to efektem kampanii publicznej w sprawie nowego programu w PWBIS UE⁵.

Na podstawie raportów Grupy Przyszłości, wyników konsultacji publicznych oraz wkładu własnego Komisja zaprezentowała w czerwcu 2009 r. komunikat „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” prezentujący stanowisko tej instytucji wobec głównych założeń nowego programu rozwoju PWBIS⁶. W swym stanowisku Komisja zaznaczyła, że Unia musi przyjąć program, który „w oparciu o już poczynione postępy i po wyciągnięciu wniosków ze słabszych punktów, nakreśli ambitne działania na przyszłość. W owym programie należy określić priorytety na następne pięć lat, aby sprostać przyszłym wyzwaniom i ukazać obywatelom namacalne skutki i korzyści płynące z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zbudowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest niemożliwe bez udziału silnego wymiaru zewnętrznego pozostającego w zgodzie z polityką zewnętrzną Unii Europejskiej, który przyczyni się do szerzenia unijnych wartości poprzez ich promowanie w poszanowaniu międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie praw człowieka”⁷. Komisja podkreśliła, że kluczowym zagadnieniem w nowym programie będzie „budowanie Europy obywatelskiej”, toteż wśród priorytetów politycznych należy

⁵ Centrum Europejskie – Natolin w ramach Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE” włączyło się w proces konsultacyjny organizując 7 listopada 2008 r. seminarium nt. *Przyszłość obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – stanowisko Forum*, którego efektem było sformułowanie stanowiska Forum i przekazanie go do Komisji w ramach konsultacji. Zob. JHA Forum: Response to the consultation on priorities for the next five years (2010-2014) „Freedom, Security and Justice: What will be the future?”, http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/0001/contributions/european_centre_natolin_en.pdf.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, KOM(2009) 262 wersja ostateczna, Bruksela, 10.06.2009 r.

⁷ *Ibidem*, s. 5.

wymienić działania na rzecz praw obywateli, ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, poprawę stanu bezpieczeństwa na obszarze Unii, wzmocnienie ochrony danych osobowych, a także promowanie integracji społecznej w imię zasady solidarności.

Hans Nilsson podczas wystąpienia na seminarium w Centrum Europejskim Natolin⁸ podkreślił, że zadanie Komisji było utrudnione z uwagi na przygotowania do powtórnego referendum w Irlandii w sprawie Traktatu z Lizbony i wysiłki Komisji w kierunku przekonania obywateli irlandzkich do poparcia reformy traktatowej. Stąd też propozycje Komisji były – jak to określił Hans Nilsson – „neutralne” i „nie tak ambitne, jak niektórzy przedstawiciele Komisji chcieli”. Mimo to Komisja przygotowała solidną bazę dla szwedzkiej Prezydencji i jej stanowisko było ważnym wkładem w dyskusję polityczną podjętą podczas Prezydencji szwedzkiej w drugiej połowie 2009 r.

3. Przebieg negocjacji

Zasadnicze rozmowy w sprawie Programu Sztokholmskiego zaczęły się od nieoficjalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości w Sztokholmie, 15-17 lipca 2009 r. Na tym spotkaniu potwierdzono podstawowe propozycje Komisji, zmierzające do wzmocnienia praw obywateli UE, lepszej ochrony ich bezpieczeństwa oraz wspólnej odpowiedzialności i solidarności w dziedzinie imigracji i azylu. W rezultacie konsultacji na podstawie trzech dokumentów roboczych przygotowanych przez Prezydencję⁹ okazało się, że zdecydowana większość państw członkowskich była zgodna co do kluczowych elementów nowego programu i dość szybko

⁸ H.G. NILSSON, *The Work of the Swedish Presidency on the Stockholm Programme*, zapis wystąpienia przechowywany w zbiorach Centrum Europejskiego Natolin.

⁹ Focus on the citizen at ministerial meeting, http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/7/16/focus_on_the_citizen_at_ministerial_meeting

osiągnięto consensus w sprawie podstawowej zawartości programu. W dyskusji zaznaczyły się akcenty krytyki wcześniejszych wieloletnich programów rozwoju PWBIS, zarówno Programu Haskiego, jak też Agendy z Tampere, z uwagi na duży nacisk na środki i działania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Kolejne nieformalne spotkanie ministrów, tym razem w gronie szefów resortów spraw wewnętrznych, miało miejsce w Hadze w dniu 1 października 2009 r.¹⁰ Choć poświęcone przyszłości unijnych agencji w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, w szczególności Europolu w perspektywie wejścia w życie decyzji nadającej tej agencji nowy status formalno-prawny, spotkanie ministrów odbyło się w przeddzień irlandzkiego referendum w sprawie Traktatu z Lizbony, decydującego w praktyce o przyszłości integracji europejskiej.

Hans Nilsson w przemówieniu na seminarium w Centrum Europejskim Natolin zwrócił uwagę na fakt, że po referendum w Irlandii, zakończonego przyjęciem przez obywateli tego kraju Traktatu z Lizbony, pojawił się dylemat, czy kontynuować prace nad programem w oparciu o propozycje Komisji, czy też go „zlizbonizować”, tzn. dostosować do postanowień nowego traktatu, pomimo braku ratyfikacji ze strony Republiki Czeskiej i Polski. Prezydencja szwedzka, mimo pewnego ryzyka, zdecydowała się opublikować 6 października projekt Programu Sztokholmskiego¹¹ zawierający bezpośrednio odniesienia i uwzględniający przepisy Traktatu z Lizbony, a zwłaszcza zmiany, które traktat wprowadzał do obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Po wstępnych konsultacjach Prezydencja przedstawiła zmodyfikowany

¹⁰ Informal meeting of Ministers for the Interior at Europol, http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/10/1/informal_meeting_of_ministers_for_the_interior_at_europol.

¹¹ The Stockholm Program: An open and secure Europe serving the citizen, <http://www.statewatch.org/news/2009/oct/stockholm-draft-presidency-programme.pdf>.

szkic programu¹², zawierający kilka istotnych zmian w stosunku do wcześniejszej wersji¹³.

Ponieważ ze strony niektórych państw członkowskich pojawiły się zastrzeżenia co do braku szerszych konsultacji tekstu projektu przedstawionego 16 października 2009 r., Szwecja postanowiła przekazać ten dokument do wszystkich państw członkowskich, do Parlamentu Europejskiego oraz do organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w krajach UE. Tym samym przeprowadzono jakby dodatkowe konsultacje, tym razem odnoszące się do międzyrządowego dokumentu zaprezentowanego przez Prezydencję, a nie publicznych konsultacji ogłoszonych przez Komisję, co miało miejsce rok wcześniej.

W końcowej fazie prac nad Programem Sztokholmskim kluczową rolę odegrała powołana *ad hoc* grupa konsultacyjna, pod przewodnictwem przedstawiciela państwa kierującego pracami Rady UE, którym był Hans Nilsson z ramienia szwedzkiej Prezydencji. W skład grupy, która spotkała się trzykrotnie na piątkowych całonocnych posiedzeniach (30 października, 6 i 13 listopada) w siedzibie Stałego Przedstawicielstwa Szwecji przy Wspólnotach Europejskich, weszli reprezentanci państw członkowskich, a także przedstawiciel Komisji oraz Sekretariatu Generalnego Rady. Członkowie tej grupy zgłaszali liczne propozycje, przekazywane na bieżąco w ciągu kilku dni od kolejnego spotkania grupy *ad hoc*, do Komitetu Stałych Przedstawicieli. Włączenie wniosków grupy *ad hoc* do tekstu roboczego, wpisanie nowego rozdziału dotyczącego zewnętrznego wymiaru PWBisS UE, spowodowało, że szkic programu rozrósł się do dokumentu liczącego

¹² Note from Presidency to Coreper: Multiannual programme for an area of Freedom, Security and Justice serving the citizen (The Stockholm Programme), dok. Rady UE nr 14449/09, 16.10.2009 r.

¹³ O tym w analizie londyńskiego ośrodka Statewatch: Notes on changes from the draft Stockholm Programme dated 6 October 2009 compared to the later version dated 16 October 2009, <http://www.statewatch.org/news/2009/oct/03stockholm-notes.htm>.

82 strony, który – jak zauważył żartobliwie Hans Nilsson – można było nazwać nie „Programem Sztokholmskim”, lecz „Księgą Sztokholmską”.

Po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, który w rezolucji z 25 listopada¹⁴ wyraził aprobatę dla głównych założeń Programu Sztokholmskiego, i przyjęciu ostatecznej wersji przygotowanej przez Prezydencję¹⁵, tekst trafił już bezpośrednio na szczebel negocjacji ministerialnych. Ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, na posiedzeniu Rady UE w dniach 30 listopada i 1 grudnia 2009 r., przez kilka godzin dyskutowali nad projektem Prezydencji i wprowadzili dalsze poprawki, które ostatecznie przyjęła Rada Europejska uchwalając Program Sztokholmski¹⁶.

4. Uwagi końcowe

Program Sztokholmski stworzył mocne podstawy do działań zmierzających do równoważenia sfery bezpieczeństwa z ochroną praw jednostki poprzez współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Jak podkreślił Hans Nilsson, program ten zbudowany został wokół jednostki, w centrum działań znajduje się obywatel wyposażony w gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności. Aby ten cel został osiągnięty, potrzebne jest podejście „proaktywne”, rozwój na gruncie Programu Sztokholmskiego szerokiego podejścia do zagadnień

¹⁴ European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – An area of freedom, security and justice serving the citizen – Stockholm programme, P7_TA-PROV(2009)0090, <http://www.statewatch.org/news/2009/nov/ep-stockholm-programme-resolution.pdf>.

¹⁵ Note from Presidency to Coreper: The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, dok. Rady UE nr 16484/1/09 REV 1, 25.11.2009 r.

¹⁶ Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, 4.05.2010 r., s. 1.

wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości obejmującego również elementy innych obszarów polityki UE, takich jak rynek wewnętrzny, obywatelstwo, proces wyborczy na poziomie Unii, czy też zagadnień systemowych, jak implementacja prawa UE, czy funkcjonowanie unijnych instytucji.

Omówieniu postanowień Programu Sztokholmskiego w najważniejszych dziedzinach leżących w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poświęcone są kolejne rozdziały niniejszej publikacji. ■

JANUSZ GĄCIARZ

Program Sztokholmski: pomiędzy ambicjami a realiami bezpieczeństwa*

1. Fundamentalne wybory i różne prędkości

Rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS) od czasu proklamowania tej polityki przez Radę Europejską w Tampere w 1999 r. jest związany z silnymi napięciami i sprzecznymi tendencjami, które z jednej strony wyznaczają zupełnie nowe obszary polityki europejskiej i przyczyniają się do istotnego postępu w ustanawianiu i wzmacnianiu instrumentów wspólnotowych i mechanizmów współpracy międzyrządowej w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości, a z drugiej strony skutek oporu przed nadmierną europeizacją wielu obszarów ze strony państw narodowych przyczyniają się do powstawania bardzo złożonej architektury instytucjonalnej i proceduralnej służącej realizacji celów i zadań określanych w traktatach czy też w poszczególnych programach wieloletniej polityki w sferze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W rezultacie relatywnie często w wyniku złożonego procesu osiągnięcia kompromisów przy formułowaniu polityki w poszczególnych dziedzinach i potem w trakcie uchwalania aktów legislacyjnych, przyjmowane i wdrażane są rozwiązania, które mają ograniczoną skuteczność lub też obarczone są zbyt wysokimi nakładami administrowania w przypadku ich wykorzystywania. Wypada

* Oceny i opinie przedstawione w niniejszym tekście są wyrazem osobistych przemyśleń i poglądów Autora, w żadnym wypadku nie mogą być traktowane i przytaczane jako wyraz oficjalnego stanowiska polskiego rządu lub którejkolwiek z jego instytucji.

podzielić opinię jednego z brukselskich ośrodków analitycznych, że „usiłowanie Komisji mające na celu rozwijanie europeizacji w obszarach tak ściśle splatających się z suwerennością państw narodowych – takich jak granice, migracja, integracja społeczna, azyl, współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych – napotkało na przeszkody trudne do przezwyciężenia”¹⁷.

Zacytowana opinia znajduje potwierdzenie, ale i rozwinięcie w innym kierunku, w niedawnej wypowiedzi Dyrektora Generalnego KE ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa w KE na forum European Policy Centre. Zwrócił on uwagę, że problematyczność rozwoju PWBiS wynika także z wyzwania, jakie stanowi polityka Stanów Zjednoczonych. Wskazując na dobrą współpracę UE z Ameryką jako podstawę osiągnięcia sukcesów i skutecznej odpowiedzi na wyzwania globalne, zarazem wskazał na to, że polityka europejska w sferze bezpieczeństwa jest w dużej mierze retroaktywna w stosunku do strategii, działań i postulatów amerykańskich, jest także w znacznym stopniu odpowiedzią na amerykańskie domaganie się wprowadzenia określonych rozwiązań niż pochodną własnych inicjatyw i pomysłów¹⁸. Jeśli nawet opinia ta jest jednostronna, to wskazuje wyraziście na bardzo poważny problem: brak równowagi pomiędzy całościową i konsekwentnie wdrażaną w skali globalnej strategią zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego Stanom Zjednoczonym a fragmentarycznymi i ograniczonymi geograficznie koncepcjami europejskimi.

Refleksja dotycząca nierównowagi wpływu na architekturę bezpieczeństwa pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Europą prowadzi do zwrócenia uwagi na zasadniczy problem nierównowagi w priorytetach

¹⁷ E. GUILD, S. CARRERA, A. FAURE ATGER, „Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme”, *CEPS WORKING DOCUMENT*, no. 313 / April 2009, Brussels 2009, s. 1.

¹⁸ J. FAULL, *Justice, freedom and security in the EU: a stock-taking. Sixty-Minute Briefing – 7 June 2010*, Event Report S31/10, Brussels 2010.

polityki pomiędzy działaniami służącymi urzeczywistnieniu wolności a działaniami podporządkowanymi gwarantowaniu bezpieczeństwa. Syndrom 9/11, wzmocniony zamachami w Madrycie i Londynie, wywarł głęboki wpływ na całą aktywność w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, powodując zjawisko określane przez badaczy jako „przechył ku bezpieczeństwu” oraz stanowiąc poważne wyzwanie dla całego przyszłego rozwoju tej sfery w Europie¹⁹. Od dłuższego już czasu ten charakterystyczny rys całej aktywności w ramach PWBIS podlegał krytyce formułowanej z różnym natężeniem zarówno przez liczne organizacje pozarządowe i ośrodki analityczne, jak i przez posłów Parlamentu Europejskiego i wielu parlamentów narodowych, przez instytucje zajmujące się ochroną standardów przestrzegania praw człowieka i obywatela (w tym Europejskiego Inspektora Ochrony Danych Osobowych), a w końcu również przez niektórych przedstawicieli rządów. Poważne znaczenie również miały wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, ale także niektóre postanowienia krajowych trybunałów konstytucyjnych. Wszystko to wskazywało na potrzebę znalezienia w nowym programie wieloletnim nowej formuły odniesienia się do wyzwań współczesności związanych zarówno z zagrożeniami (terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, cyberprzestępczością), jak i zjawiskami globalnymi wymagającymi skoordynowanej odpowiedzi, jeśli Europa nie chce ponieść wielkich szkód społecznych i gospodarczych.

Potrzeba wypracowania polityki, która w większym stopniu uwzględniłaby oczekiwania obywateli UE związane z tworzeniem warunków dla korzystania z wolności w różnych wymiarach, w szczególności ze swobody przemieszczania i osiedlania się, z prawa do prywatności, z prawa do wyboru miejsca pracy i nauki, a także z zapewnieniem powszechnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Europie i na świecie dla ochrony

¹⁹ S. Carrera, T. Balzacq (red.), *Security versus Freedom: A Challenge for Europe's Future?* Aldershot and Burlington, VT 2006.

podstawowych interesów, stawała się coraz mocniejszym impulsem dla wypracowania nowej hierarchii kierunków działania, a przede wszystkim nowego stylu osiągania celów w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Oczekiwania tego rodzaju były coraz silniej wyrażane przez liczne organizacje pozarządowe (zarówno narodowe, jak i - przede wszystkim - międzynarodowe) i ośrodki analityczne, przez wielu posłów do Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli parlamentów narodowych, przez wielu przedstawicieli świata nauki. Nie bez znaczenia dla tworzenia tego nowego klimatu było również to, że w UE-27 poziom zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i indywidualnego ze strony terroryzmu międzynarodowego, przestępczości zorganizowanej czy też dezintegracji społecznej spowodowanej nielegalną imigracją jest silnie zróżnicowany i dla znacznej części „nowej” Europy nie są to problemy postrzegane jako kluczowe przez opinię publiczną i klasę polityczną. Wszystkie te czynniki sprzyjały ukierunkowaniu prac na Programem Sztokholmskim w stronę zwiększenia uwagi i zakresu działań związanych z tworzeniem warunków dla osiągnięcia pożytku z wolności.

Na tym tle dodatkowym czynnikiem sprzyjającym zmianom w strukturze i zawartości poszczególnych składników programu wieloletniego była stopniowa zmiana architektury zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, którą charakteryzują następujące przeciwstawienia:

- *Endogenne a egzogenne źródła zagrożeń.* Przeciwstawienie tych dwóch aspektów utraty kontroli nad bezpieczeństwem musiało ulec znacznemu przewartościowaniu wskutek wystąpienia takich zjawisk jak zamachy terrorystyczne dokonywane przez rodzimych sprawców powiązanych z radykalnymi ruchami religijnymi i politycznymi w odległych częściach świata czy też narastające oddziaływanie mafii narkotykowych. Rosnąca rola zewnętrznych czynników, a przede wszystkim wzrost świadomości ich znaczenia, to poważna zmiana w stosunku do okresu, w którym Rada Europejska przyjmowała program z Tampere, a nawet następujący po nim Program Haski.

- *Przestępczość transgraniczna a przestępczość globalna.* Obok tradycyjnych form przestępczości transgranicznej – opartej na paradygmacie wykorzystania różnic ekonomicznych, społecznych czy kulturowych pomiędzy krajami i regionami świata – wyrasta nowy sektor przestępczości oparty na działaniach w sferze nie podlegającej granicom narodowym czy w ogóle uwarunkowaniom związanym z lokalizacją fizyczną działania, rozwijający się w sieci, w cyberprzestrzeni, wykorzystujący specyficzne dla niej możliwości i instrumenty.
- *Represjonowanie jednostek a zbiorowe bezpieczeństwo systemowe.* Narastająca krytyka sposobu działania, który zbudowany został na kontrolowaniu i represjonowaniu zachowań jednostek *post factum* wyzwoliła tendencje do poszukiwania sposobów blokowania możliwości i faktycznego przeprowadzania działań niebezpiecznych dla porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Ustanawianie systemów prewencyjnych staje się coraz powszechniejszym kierunkiem rozwoju działań państw członkowskich i Wspólnoty (wyrazem tego są m. in. projekt europejskiego PNR czy propozycja zbudowania systemu entry/exit).
- *Totalna kontrola a inteligentna odpowiedź.* Zamysły oparte na koncepcji budowania systemów i mechanizmów umożliwiających gromadzenie, analizowanie i weryfikowanie wielkiej ilości, różnorodnych danych o osobach i ich aktywności napotykają na trudności związane nie tylko z obawami przed totalną utratą prywatności i poddaniem się całkowitej kontroli ze strony organów władzy, ale także z powodu ich wysokich kosztów i stosunkowo niewielkiej efektywności. Przeciwnie temu są koncepcje zakładające budowanie systemów i mechanizmów opartych na skumulowanych zdolnościach analitycznych umożliwiających celowe dotarcie do właściwej informacji i identyfikację konkretnego zagrożenia. Rację bytu zyskiwać będą instrumenty prawne i operacyjne zapewniające inteligentną odpowiedź na zagrożenia (precyzyjna identyfikacja i ukierunkowane działania).

Debata nad nowym kształtem polityki w sferze PWBis UE wskazała na to, że dotychczasowy jej rozwój oparty był na kilku wyraźnie zaznaczających się prawidłowościach:

- Zróżnicowany poziom współpracy (praktyczny wyraz stosowania zasady „różnych prędkości”) w różnych dziedzinach i pomiędzy różnymi grupami państw, którego ilustracjami są: kształt obszaru Schengen w rozszerzającej się Unii, Traktat z Prüm i jego inkorporacja do prawa UE czy też wyłączenia Danii, Zjednoczonego Królestwa i Irlandii z Tytułu IV TWE a ostatnio uczestnictwo tylko niewielkiej grupy państw członkowskich w programach Partnerstwo dla Mobilności z Wyspami Zielonego Przylądka i Mołdową. Czynnikiem decydującym o takim właśnie złożonym kształcie rozwoju PWBis jest sceptycyzm wielu państw członkowskich w pogłębianiu współpracy w znacznej liczbie dziedzin, właściwie we wszystkich z wyjątkiem ochrony granic, zwalczania nielegalnej imigracji oraz zbierania, przetwarzania i wymiany informacji²⁰. Wynika on przede wszystkim z braku pełnego wzajemnego zaufania pomiędzy odpowiednimi służbami i funkcjonariuszami państw członkowskich, a także wrażliwości na poddawanie się wpływowi reguł i instytucji wyrosłych na gruncie systemów wartości pozostających w konflikcie z dominującymi przekonaniem obywateli własnego kraju (stąd np. ograniczony zasięg uzgodnień w sferze prawa rodzinnego, wielu innych aspektach prawa cywilnego, ale również w kwestiach współpracy sądowej w sprawach karnych czy niektórych aspektów współpracy policyjnej i w zakresie ochrony granic).
- Złożona geometria tworzenia PWBis (zarysowana powyżej), wynikająca przede wszystkim z silnego zróżnicowania tradycji i systemów prawa krajowego oraz dominującego przywiązania

²⁰ D. KIETZ, R. PARKES, „Reprogramming the EU’s Home Affairs Policy. Hostage to Political Short-Termism?”, *SWP Comments*, nr 17, Berlin 2009, s. 5.

do ochrony specyficznych interesów i odrębności narodowych, była ugruntowana w procedurze decyzyjnej w Radzie UE, która wobec decyzji podejmowanych w ramach tzw. III filara wymagała jednomyślności. W konsekwencji, legislacja europejska z reguły ustanawiała normy minimalne i oddawała prawom krajowym rolę dominującą w konkretnym określaniu zakresu i sposobu realizowania danych praw obywateli czy też uprawnień organów władzy publicznej. Pozostawianie dużego marginesu swobody państwom członkowskim w interpretowaniu sposobu wdrażania norm prawa wspólnotowego nieuchronnie prowadziło do problemów ze spójnością i prawidłowością tego procesu, podważając niejednokrotnie wiarygodność rozwiązań prawnych i instytucjonalnych wprowadzanych przez Europę²¹.

- Wprowadzanie w coraz szerszym zakresie alternatywnych dróg współpracy ponadnarodowej, opartych na metodzie otwartej koordynacji. Obszarem silnego rozwoju tej metody stała się polityka migracyjna, a najbardziej jaskrawym tego przejawem jest problematyka integracji społecznej cudzoziemców.

Przed Programem Sztokholmskim została postawiona bardzo wysoka poprzeczka spowodowana z jednej strony skalą i wagą wyzwań, na które musiał sformułować odpowiedź, a z drugiej strony wzrostem znaczenia przypisywanego zagadnieniom bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości przez opinię publiczną, międzynarodowe środowiska opiniotwórcze, siły polityczne w wielu państwach członkowskich, co skutkuje podniesieniem się poziomu wrażliwości na poprawność, skuteczność i zgodność ze społecznymi oczekiwaniami proponowanych w tych sferach rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

²¹ GUILD, CARRERA, FAURE ATGER, op.cit., s. 3.

2. Polska perspektywa: pomiędzy głównym nurtem a selektywnym zaangażowaniem

Polska posiada niewątpliwie pewną specyficzną charakterystykę w odniesieniu do skali i intensywności występowania większości zagrożeń i wyzwań, które wyznaczają agendę europejską w sferze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W opinii niektórych analityków, państwa członkowskie można umiejscowić w procesie przetargu politycznego o rozwiązania prawno-instytucjonalne i zakres uwspólnotwienia wedle następujących podziałów: **kraje duże a kraje małe, kraje bogate a kraje biedne, kraje Wschodu a kraje Południa**²².

W przypadku podziału na kraje duże i małe cechą różnicującą jest stosunek do centralizacyjnych, pro-brukselskich rozwiązań w zakresie mechanizmów wdrażania polityk: małe kraje relatywnie częściej wspierają Komisję Europejską w dążeniu do tworzenia agencji i zwiększaniu roli Dyrekcji Generalnych w zarządzaniu różnymi aspektami współpracy europejskiej w sferze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, podczas gdy kraje duże z reguły są temu niechętnie lub są gotowe zaakceptować instytucje o ograniczonych kompetencjach (*vide* przykład Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu). Polska z punktu widzenia tego podziału lokuje się po stronie państw dużych, wyraźnie odnosząc się sceptycznie do zbyt daleko posuniętego przenoszenia kompetencji i odpowiedzialności na agencje europejskie w sprawach, które mają bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i utrzymywania porządku społecznego.

Z kolei podział na kraje bogate i biedne przebiega wokół kwestii dzielenia się ciężarami lub inaczej wokół praktycznego stosowania zasady solidarności w obliczu takich zjawisk jak np. rosnący napływ uchodźców, obciążenie znaczną liczbą aplikantów azylowych, ograniczone zdolności

²² KIETZ, PARKES, op.cit., s. 6-7.

administracyjne i logistyczne kontrolowania granic zewnętrznych i migracji. Kraje biedne, powołując się na swoje ograniczone zasoby i zdolności administracyjne, postulują zwiększenie finansowego zaangażowania UE (i/lub pozostałych państw członkowskich) w rozwiązywanie tych dotyczących ich problemów. Kraje bogate przeciwstawiają się temu, używając z reguły formuły dobrowolności uczestnictwa w takich działaniach jak wewnętrzne przesiedlenia uchodźców i starając się unikać bezpośredniego zaangażowania finansowego poprzez oferowanie pomocy technicznej (eksperti, transfer *know-how*) lub transfer technologii (systemy IT) i wypożyczanie urządzeń, środków transportu itp. W tym aspekcie Polska znacznie częściej zbliża się w swoim stanowisku do grupy krajów bogatych, choć w kwestiach dotyczących funkcjonowania instrumentów finansowych (w szczególności takich jak Europejski Fundusz Uchodźczy czy Fundusz Granic Zewnętrznych) popiera propozycje leżące wyraźnie w interesie krajów biednych. Można więc mówić w tym wypadku o obecności w polityce Polski elementów cechujących podejście obydwu grup państw.

Podział na kraje zainteresowane współpracą ze Wschodem lub Południem wynika z konkurencji wokół podziału środków przeznaczanych na realizację projektów i programów w ramach rozszerzającej się aktywności w wymiarze zewnętrznym PWBIS, w pierwszym rzędzie w odniesieniu do kwestii uchodźczych i azylowych oraz migracyjnych, ale także w coraz większym stopniu również do kwestii współpracy policyjnej i w sferze ochrony granic. Polska oczywiście należy do grupy państw dążących do zbalansowania aktywności UE w obu kierunkach, wobec zarysowanej w latach 2005–2009 koncentracji na problemach Południa. Płaszczyzną ofensywy jest Partnerstwo Wschodnie i te jego komponenty, które wiążą się z zagadnieniami mobilności i bezpieczeństwa.

Starając się w możliwie najbardziej syntetyczny sposób ująć podejście Polski do najważniejszych kontrowersji i wyborów jakich trzeba dokonywać w ramach polityk tworzących PWBIS, najtrafniej chyba określić

należałoby je jako **politykę ostrożności**: z jednej strony jest ona związana z głównym nurtem propozycji politycznych i rozstrzygnięć prawnoinstytucjonalnych, a z drugiej strony polska aktywność i głębokość zaangażowania mają wyraźnie selektywny charakter i z całą pewnością nie są związane z żadną radykalną wizją, ani pełnego uwspólnotowienia wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa wewnętrznego, ani całkowitego pozostawienia ich w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jej wyznaczniki ująć można następująco:

- Dążenie do zapewnienia skutecznych gwarancji dla praw i swobód obywateli, a w szczególności podejmowanie starań na rzecz pełnego wyegzekwowania uprawnień obywatelskich wynikających z przynależności do UE w sferach swobody przemieszczania się osób i dostępu do rynku pracy oraz ochrony danych osobowych. Polska przeciwstawia się pojawiającym się tendencjom zamykania się Unii Europejskiej przed własnymi obywatelami, a także nadmiernie restrykcyjnemu podejściu wobec dostępu do Europy dla obywateli państw trzecich.
- Mając świadomość własnych ograniczonych zdolności administracyjnych i uwarunkowań budżetowych, Polska wspiera wszystkie te inicjatywy, które mają w konsekwencji przynieść zmniejszenie kosztów administracyjnych realizacji różnych zadań w sektorze bezpieczeństwa wewnętrznego i poprawiać efektywność wydatków. Stąd też wynika sceptycyzm wobec budowania nowych wielkich systemów IT i domaganie się najpierw zakończenia prac nad SIS II oraz pełnego wyciągnięcia wniosków z fatalnego zarządzania jego budową, zanim podjęte zostaną decyzje o dalszym zwiększeniu zaangażowania UE i państw członkowskich w budowanie kolejnych tego rodzaju systemów. Rozsądna relacja kosztów do zysków powinna być naczelną dyrektywą przy określaniu potrzeby podejmowania tego rodzaju inwestycji, ale też przy analizowaniu rezultatów stosowania już istniejących systemów.

- Zachowanie spójności społecznej, stabilne funkcjonowanie ładu społeczno-gospodarczego i politycznego powinno być najlepszym instrumentem prewencji wobec podstawowych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, toteż wobec decyzji odnoszących się do problematyki migracyjnej czy też związanej z priorytetami w sferze zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości, powinny być stosowane tego rodzaju wymagania, by nie naruszały one zdolności absorpcyjnych istniejących systemów społecznych. Pochodną tego podejścia jest generalne umiarkowanie konserwatywne podejście do wprowadzania nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, do konwergencji systemów prawa i ochrony porządku publicznego pomiędzy państwami, w szczególności gdy jest to związane z akceptacją zdecydowanie odmiennych hierarchii wartości.

Polityka ostrożności ma swoje korzenie w kilku charakterystycznych cechach sytuacji Polski w zakresie migracji, bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości, gdy porównamy ją z warunkami występującymi w wielu innych krajach UE, w szczególności w krajach tzw. „starej” Europy. Po pierwsze, w Polsce wszystkie kluczowe zagrożenia występują jedynie w ograniczonym stopniu – na tle innych państw stosunkowo nieduże jest zagrożenie terroryzmem, przestępczością zorganizowaną czy skutkami nielegalnej imigracji. Stąd naturalna u polskich polityków niechęć do angażowania się w „przeskalowane”, z ich punktu widzenia, przedsięwzięcia. Znajduje to m. in. odzwierciedlenie w sceptycznym stosunku do potrzeby tworzenia coraz bardziej rozbudowanych baz danych i systemów wymiany informacji, które w przypadku wielu krajów europejskich (głównie Europy Zachodniej i Południowej) są instrumentem często wykorzystywanym i mającym konkretne znaczenie operacyjne, a w przypadku Polski ich zastosowanie ma raczej znaczenie marginalne. Ważną determinantą zaangażowania Polski w problematykę PWBis jest również ograniczona możliwość rozwiązywania własnych

problemów przy pomocy prawa i instytucji europejskich: najbardziej powszechne, dolegliwe i odczuwane przez opinię publiczną zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego mają taki charakter, iż wymagają działań podejmowanych na poziomie krajowym (czy nawet lokalnym) i nie ma płaszczyzny zaangażowania w nie mechanizmów europejskich (przestępczość pospolita, przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego, chuligaństwo). Wprawdzie masowa emigracja Polaków do krajów Europy zachodniej spowodowała „eksport” polskiej drobnej przestępczości i nagminnego dokonywania naruszeń przepisów ruchu drogowego do tych krajów, co znalazło wyraz w podjętych przez te kraje w Radzie UE staraniach na rzecz uznania możliwości wydalania obywateli UE z terytorium jednego z państw członkowskich w przypadku notorycznego popełniania drobnych wykroczeń (konkluzje Rady z listopada 2008 r. w sprawie nadużywania swobody przemieszczania się osób zawierają odniesienie do tego problemu, choć skutek sprzeciwu Polski wspartego przez kilka innych krajów nie doszło do zaakceptowania propozycji dokonania zmian w dyrektywie o swobodzie przemieszczania się osób), ale na razie nie są to kwestie, które miałyby się stać przedmiotem dalej idących uregulowań na poziomie europejskim.

Ostatnią, choć nie najmniej ważną charakterystyką polskiej specyfiki, na którą chciałbym zwrócić uwagę jest silne przywiązanie do wytworzonej kultury prawnej i organizacyjnej własnej administracji publicznej (włączając w to pojęcie również organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości), co skutkuje oporem przed wprowadzaniem zmian, w tym wynikających z konieczności wdrażania prawa unijnego. Wprawdzie Polska jeszcze nie przegrała w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich żadnej spektakularnej sprawy o naruszenie prawa UE spowodowane brakiem jego transpozycji do prawa krajowego, to jednak rokrocznie w raportach Komisji Europejskiej nasz kraj okupuje stale jedno z ostatnich miejsc w zakresie poziomu transpozycji przepisów unijnych. Paradoksem jest to, że dotyczy to często przepisów, które Polska popierała (a nawet współsponsorowała) w procesie legislacyjnym.

Stanowisko Polski wobec ogłoszonego w czerwcu 2009 r. komunikatu Komisji „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” w znacznej mierze wynikało z zarysowanych powyżej przesłanek, a także odzwierciedlało dorobek dyskusji toczonej w trakcie nieformalnych posiedzeń Rady UE ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w okresie Prezydencji francuskiej i czeskiej, które ujawniły silny krytycyzm zarówno wobec dynamiki i kierunków rozwoju legislacji odnoszącej się do migracji i azylu, współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, ochrony granic, jak i stylu wdrażania polityki w tych dziedzinach na poziomach europejskim i narodowym.

W przekazanym Prezydencji szwedzkiej stanowisku podkreślano następujące zagadnienia jako kluczowe dla powodzenia przyszłego Programu Sztokholmskiego, traktowanego jako określenie długofalowego paradygmatu budowania PWBiS i jednocześnie wyznaczenie konkretnych średniookresowych celów do osiągnięcia wraz z zasobem instrumentów temu służących:

- 1. Potrzebę skutecznego komunikowania się z obywatelami w sprawach stanowiących priorytety działań w zakresie PWBiS.** Wsparcie i zrozumienie przez obywateli działań Unii Europejskiej na rzecz poprawy ich standardów życia codziennego poprzez zapewnienie lepszej ochrony praw i interesów w ramach powszechnie dostępnej, nieograniczonej granicami państwowymi sprawiedliwości, wzmacnianie ich poczucia bezpieczeństwa dzięki skutecznej prewencji powszechnych zagrożeń i aktywnemu przeciwdziałaniu poważnej i zorganizowanej przestępczości, są niezbędnymi przesłankami osiągnięcia sukcesu w budowie PWBiS. Wymaga to konsekwentnego budowania wizerunku UE jako organizacji ważnej z punktu widzenia podstawowych interesów bezpieczeństwa i sprawiedliwości obywateli. Szanse na to daje dotarcie do obywateli z klarownym przekazem i orientowanie działań na potrzeby obywateli.

2. **Potrzebę poprawy jakości legislacji europejskiej**, gdyż jej dotychczasowy kształt powodował poważne problemy we wdrażaniu wielu trafnych i pożądaných rozwiązań, a także skutkował niezrozumieniem (a nierzadko niechęcią) przez opinię publiczną sensu uchwalanego prawa. Polska silnie wspierała pogląd streszczający się w formule: mniej aktów prawnych, ale lepiej wdrażanych. Z punktu widzenia jakości regulacji prawnych konieczne stało się skoncentrowanie się na niewielkiej liczbie priorytetów i osiągnięcie istotnego postępu w skutecznej ich realizacji. W tym celu niezbędne jest zastosowanie kilku praktycznych wytycznych, a przede wszystkim: 1) dokładniejsze sprawdzanie potrzeby wprowadzania określonej regulacji, ugruntowania jej w faktycznych zagrożeniach dla bezpieczeństwa obywateli i instytucji zidentyfikowanych w pierwszym rządzie przez właściwe organy i służby państw członkowskich; 2) uwzględnianie możliwości efektywnego wdrożenia uregulowań unijnych do krajowych porządków prawnych (głównie z perspektywy zdolności administracyjnych i finansowych); 3) bardziej precyzyjne ocenianie rzeczywistej wartości dodanej legislacji europejskiej. **Trwałe zwiększenie jakości dorobku prawnego wymaga ustanowienia mechanizmu oceny instrumentów prawnych, w ramach którego będzie przeprowadzany systematyczny przegląd i ocena implementacji aktów prawa europejskiego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.** W istocie rzeczy w trakcie debaty nad komunikatem Komisji z czerwca 2009 r. i późniejszym projektem Programu Sztokholmskiego ogłoszonym przez Prezydencję szwedzką postulat wprowadzenia systematycznej ewaluacji prawa unijnego i jego stosowania stał się jednym z centralnych motywów dyskusji. Jego logiczną konsekwencją był zyskujący prawo obywatelstwa pogląd o konieczności unieważniania (swoistego czyszczenia) aktów prawnych, które są martwe albo nie potwierdziły swojej przydatności. **Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w postulatcie dążenia do uproszczenia i kodyfikacji prawa europejskiego w sferze**

spraw wewnętrznych według pozytywnych doświadczeń związanych z Kodeksem Granicznym Schengen i Kodeksem Wizowym.

3. **Potrzebę zapewnienia skuteczniejszego sprawowania nadzoru przez Radę UE nad działalnością unijnych agencji**, takich jak: EUROPOL, EUROJUST, CEPOL, FRONTEX, Agencja Praw Podstawowych, przede wszystkim w sferze wyznaczania kierunków działania, określania celów średnio- i długoterminowych oraz koordynowania ich działalności. Potrzebne byłoby wypracowanie w tej sferze jednolitych standardów, ale także ustanowienie pewnych zwyczajów, jak np. systematyczne informowanie przez agencje o swojej działalności właściwych dla nich grup i komitetów roboczych Rady UE, ściślejsza współpraca agencji z Radą i państwami członkowskimi w realizacji programów i operacji.
4. **Potrzebę opracowania pełnowymiarowego programu dotyczącego zewnętrznego wymiaru przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**. Narastające powiązania pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi uwarunkowaniami bezpieczeństwa spowodowały spontaniczny rozwój różnych form aktywności UE w sferze stosunków zewnętrznych, których funkcją miało być rozwiązywanie rozmaitych problemów politycznych, społecznych, instytucjonalnych w krajach trzecich, umożliwiających zmniejszenie ich stymulującego wpływu na zjawiska zachodzące w Europie o faktycznie negatywnych konsekwencjach dla bezpieczeństwa obywateli UE. Spektrum problemów, na które UE próbuje aktywnie oddziaływać obejmuje: źródła i działania międzynarodowego terroryzmu, presję migracyjną i samą nielegalną migrację do Europy, produkcję i przemyt narkotyków, upowszechnianie i umacnianie stosowanie standardów rządów prawa. Skala wyzwań i wielki zakres niezbędnej aktywności dyktują konieczność uporządkowania całej tej sfery, zapewnienia koordynacji i spójności całokształtu podejmowanych działań. Ważnym aspektem tego dążenia jest także równoważenie zaangażowania UE na różnych

kierunkach geograficznych: południowym, południowo-wschodnim oraz wschodnim, wobec wyraźnego przechyłu jaki dokonał się w ostatnich latach na rzecz angażowania się w obszarze Morza Śródziemnego i w Afryce i wobec prób dalszego pogłębiania tej tendencji. Idzie nie tylko o uwzględnienie interesów geopolitycznych wszystkich państw członkowskich, ale również o to, by sama polityka w tej sferze była w większym stopniu określana przez państwa członkowskie.

Stanowisko, którego ogólne założenia przedstawione zostały powyżej, wraz z wieloma szczegółowymi uwagami i propozycjami, spotkało się z dobrym przyjęciem Prezydencji szwedzkiej w trakcie konsultacji bilateralnych. Stało się ono niewątpliwie czynnikiem wspierającym takie podejście do ostatecznego kształtu dokumentu, które można nazwać poszukiwaniem „złotego środka”: pomiędzy silną tendencją do uwspółnotowania całego dawnego III filara i wzmocnienia pozycji Komisji a potrzebą zachowania silnej, decydującej pozycji politycznej państw członkowskich, pomiędzy nastawieniem na zwalczanie nielegalnej imigracji i restrykcyjną politykę wobec obywateli państw trzecich a promowaniem rozwiązań opartych na pozytywnych instrumentach legalnej migracji, pomiędzy zacieśnianiem kontroli nad obywatelami a zapewnianiem wysokiego poziomu ochrony prywatności, pomiędzy tendencją do tworzenia ponadnarodowych instytucji i wyposażania ich w kompetencje kosztem instytucji narodowych a zachowaniem autonomii narodowych instytucji przestrzegania prawa i ochrony porządku publicznego (w szczególności w odniesieniu do sądownictwa i ochrony granic). Są wszelkie przesłanki do stwierdzenia, że aktywność Polski w debacie nad Programem Sztokholmskich odegrała znaczącą rolę w ukształtowaniu jego ostatecznego charakteru: umiarkowanego podejścia do tworzenia nowego prawa i promowania nowych rozwiązań instytucjonalnego, preferowaniu skoncentrowania się na ocenie efektywności ustanowionych

przepisów i mechanizmów organizacyjnych, poszukiwaniu większej spójności pomiędzy różnymi wymiarami PWBIS oraz lepszego skoordynowania zewnętrznego wymiaru polityk w sferze mobilności i bezpieczeństwa z innymi politykami unijnymi (w szczególności z polityką rozwojową, WPZiB i EPBiO).

3. Polski wkład do Programu Sztokholmskiego. Wyzwania Przewodnictwa Polski w Radzie UE

W Programie Sztokholmskim wskazać można kilka polskich „śladów”, zapisów odnoszących się do konkretnych działań lub ustaleń w sprawie kierunków polityki, o które polska delegacja w Radzie UE skutecznie zabiegała do samego niemal końca negocjacji. Wskazać należy w szczególności:

- Ogólny kształt i akcenty zawarte w części „1.1. Polityczne priorytety”.
- Wyrażne odniesienia do Partnerstwa Wschodniego we wszystkich częściach Programu, w których to było uzasadnione potrzebą zapewnienia równowagi geograficznej aktywności. W pierwszym rzędzie dotyczy to Globalnego Podejścia do Migracji, ale również do polityki antynarkotykowej i współpracy w tej dziedzinie z państwami trzecimi, do współpracy z państwami trzecimi w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, do promowania rządów prawa.
- Umieszczenie wśród priorytetów bezpieczeństwa wewnętrznego zagadnienia bezpieczeństwa masowych imprez sportowych.
- Uwarunkowanie dalszego rozwoju systemów IT w sektorze bezpieczeństwa dogłębną analizą relacji kosztów do zysków.
- Ograniczenie i uwarunkowanie szczegółową oceną zamiaru wyposażenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w uprawnienie do wydawania wiz Schengen.

Powyższa lista nie obejmuje rzecz jasna wszystkich kwestii problematycznych, w negocjacje wokół których delegacja polska była zaangażowana, ale z pewnością odzwierciedla te z nich, które były ważne a zarazem trudniejsze do przeprowadzenia niż wiele innych.

Po uchwaleniu Programu Sztokholmskiego i przyjęciu przez Komisję Planu Działania do Programu Sztokholmskiego, kwestią najważniejszą staje się odpowiedź na pytanie, czy Polska wykorzysta swoją Prezydencję dla wzmocnienia kierunku implementacji Programu Sztokholmskiego, który wynika z logiki jej podejścia do PWBIS? Z konstrukcji priorytetów polskiego rządu na okres sprawowania Przewodnictwa w UE wynika, że koncentracja działań powinna nastąpić wokół problematyki ochrony granic, bezpieczeństwa imprez masowych i kompleksu problemów mobilności i bezpieczeństwa w relacjach z krajami Partnerstwa Wschodniego. To z pewnością wpisuje się w logikę stanowiska zajmowanego w okresie negocjowania Programu Sztokholmskiego. Ale trzeba mieć świadomość, że to nie wystarczy, gdyż trzeba będzie znaleźć rozwiązanie dla poważnych wyzwań związanych z takimi węzłowymi kwestiami jak pomyślne zakończenie prac nad Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym, ustanowienie kompletnego ładu prawnego w zakresie ochrony danych osobowych oraz uregulowanie relacji w tym zakresie z państwami trzecimi (przede wszystkim z USA), tworzenie nowych i uporządkowanie istniejących instrumentów zarządzania migracją legalną, rozwój polityki integracji obywateli państw trzecich. Polska stoi przed szansą przyczynienia się do pomyślnego wdrożenia priorytetów Programu Sztokholmskiego i ze względu na jej pozycję w Radzie UE ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jest to poważne zobowiązanie wobec naszych partnerów w Europie. ■

IZABELA WRÓBEL

Polityka azylowa i imigracyjna Unii Europejskiej w założeniach Programu Sztokholmskiego

1. Wstęp

W dziedzinie azylu i imigracji punktem wyjścia do opracowania nowej unijnej strategii na lata 2010–2014 były nie tylko pięcioletnie doświadczenia z realizacji Programu Haskiego²³ i nowe podstawy traktatowe²⁴, lecz także zmieniona sytuacja azylowa i migracyjna w państwach członkowskich: znaczący wzrost liczby ludności Unii Europejskiej w ostatnich latach, głównie z powodu stosunkowo wysokiej migracji netto, która w 2008 r. była niemal trzykrotnie wyższa niż przyrost naturalny, równie znaczący wzrost mobilności zarówno obywateli Unii, jak i obywateli państw trzecich (w okresie 2001–2008 udział osób niebędących obywatelami państwa pobytu zwiększył się o 9,2 mln, z czego ponad połowę stanowili obywatele państw trzecich)²⁵, odwracająca się po

²³ Zob. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z realizacji programu haskiego w roku 2005, KOM(2006) 333 wersja ostateczna, Bruksela, 28.06.2006 r., s. 5 i n. oraz 14; Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2006, KOM(2007) 373 wersja ostateczna, Bruksela, 3.07.2007 r., s. 5 i n. oraz 16; Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2007, KOM(2008) 373 wersja ostateczna, Bruksela, 2.07.2008 r., s. 5 i 14.

²⁴ Zob. art. 78–80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

²⁵ K. VASILEVA, „Citizens of European countries account for the majority of the foreign population in EU-27 in 2008”, *Eurostat Statistics in focus*, nr 94/2009, s. 1 i 4.

latach spadku tendencja w liczbie składanych wniosków o azyl²⁶, powtarzające się tragedie u wybrzeży państw członkowskich położonych nad Morzem Śródziemnym i przeciążenie systemów azylowych niektórych z nich (Malty, Włoch, Hiszpanii i Grecji)²⁷.

Wszystkie nowe fakty znalazły w mniejszym lub większym stopniu odzwierciedlenie w Programie Sztokholmskim, który jest jednak przede wszystkim wyrazem kontynuacji dotychczasowej polityki Unii Europejskiej i nie przewiduje zmian o charakterze fundamentalnym ani nawet początku dyskusji na ten temat, mimo licznych apeli ekspertów i organizacji pozarządowych. Dlatego w ocenach nowego dokumentu należy wystrzegać się uproszczeń takich jak to, że zarówno zasada solidarności jako podstawa wspólnej europejskiej polityki migracyjnej, jak i idea sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państw członkowskich są nowością²⁸. Już Program Haski głosił wszak, że druga faza rozwoju wspólnej polityki w dziedzinie azylu, migracji i granic powinna być oparta na solidarności i sprawiedliwym podziale odpowiedzialności²⁹. Wspominał także o sprawiedliwym traktowaniu obywateli państw trzecich legalnie

²⁶ *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2008. Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Countries*, UNHCR, 24 March 2009, s. 4

²⁷ *Tragedy triggers plans for new EU immigration policy*, strona internetowa EurActiv, <http://www.euractiv.com/en/social/europe/tragedy-triggers-plans-new-eu-immigration-policy/article-184752>, pobrano 17 marca 2010 r.; *EU mulls immigration burden-sharing*, strona internetowa EurActiv, <http://www.euractiv.com/en/mobility/eu-mulls-immigration-burden-sharing/article-184983>, pobrano 17 marca 2010 r.; *EU says Turkey immigration a risk to Greek democracy*, strona internetowa EurActiv, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-turkey-immigration-risk-greek-democracy/article-183735>, pobrano 17 marca 2010 r.

²⁸ Zob. „Rada Europejska przyjęła Program Sztokholmski”, *Biuletyn Migracyjny*, 2009, nr 24, s. 3.

²⁹ Note from General Secretariat to Delegations. The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, 16054/04, Brussels, 13.12.2004, (dalej: Doc. 16054/04), s. 8.

przebywających w Unii Europejskiej i wzywał do stworzenia równych szans pełnego uczestnictwa w życiu społecznym³⁰. Co więcej, o odpowiadaniu na potrzeby humanitarne oraz udzielaniu ochrony tymczasowej osobom wysiedlonym w oparciu o solidarność między państwami członkowskimi mówił Program z Tampere, który ponadto sprawiedliwemu traktowaniu obywateli państw trzecich poświęcił odrębny punkt³¹. Mimo to, a może tym bardziej, Program Sztokholmski zasługuje na wnikliwą analizę pod kątem tego, czy i jakie nowe treści niesie z sobą w dziedzinie azylu i imigracji.

2. Stosunek Unii Europejskiej do przyjmowanych obywateli państw trzecich

Tytuł części III konkluzji Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 10 i 11 grudnia 2009 r. „Program Sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli”³² oraz tytuł samego dokumentu „Program Sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli”³³ sugerują, że jego przedmiotem jest sytuacja faktyczna i prawna obywateli Unii Europejskiej żyjących i poruszających się w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ustanowionej przez Unię w 1999 r. wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego. Tymczasem Rada Europejska już w pierwszym punkcie powołanej części konkluzji stwierdziła, że

³⁰ Doc. 16054/04, s. 10.

³¹ Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#union, 15 marca 2010 r.

³² Pismo przewodnie od Sekretariatu Generalnego Rady do Delegacji. Rada Europejska 10-11 grudnia 2009 r. Konkluzje, Bruksela, 11 grudnia 2009 r., EUCO 6/09.

³³ Nota od Prezydencji do Rady do Spraw Ogólnych i Rady Europejskiej. Program Sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli, 17024/09, Bruksela, 2.12.2009 r., (dalej: Dok. 17024/09).

jest zdecydowana w dalszym ciągu rozwijać obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla dobra i ochrony obywateli Unii i osób mieszkających na tym obszarze (pkt 25), uwzględniając w ten sposób także obywateli państw trzecich mających miejsce pobytu (czasowego bądź stałego) w przyjmujących państwa członkowskich. Także w kolejnym punkcie konkluzji Rada Europejska wyraziła pogląd, że w najbliższych latach w centrum uwagi powinny znaleźć się interesy i potrzeby obywateli Unii oraz innych osób, za które Unia jest odpowiedzialna (pkt 26). Również do obywateli państw trzecich odnosi się oświadczenie Rady Europejskiej, że poszanowanie człowieka i jego godności, a także praw określonych w Karcie Praw Podstawowych i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, należy do fundamentalnych wartości. I wreszcie, obywatele europejscy i inne osoby muszą mieć możliwość pełnego korzystania w Unii Europejskiej z przysługujących im praw, a w stosownych przypadkach – nawet poza terytorium Unii (pkt 27).

Aczkolwiek w Programie Sztokholmskim, w pierwszym zdaniu traktującym o priorytetach politycznych Unii Europejskiej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2010-2014, Rada Europejska stwierdziła, że w najbliższych latach w centrum uwagi powinny znaleźć się interesy i potrzeby obywateli, jednak dalej czytamy, iż wszystkie działania podejmowane w przyszłości powinny być skoncentrowane na obywatelach i innych osobach, za które Unia Europejska ponosi odpowiedzialność, a obie grupy muszą mieć możliwość pełnego korzystania z praw przysługujących im w Unii³⁴. Mimo słabszego zaakcentowania znaczenia sytuacji faktycznej i prawnej obywateli państw trzecich przebywających w Unii w wyniku braku wzmianki o nich tam, gdzie mowa jest o potrzebach i interesach jednostek, również w Programie Sztokholmskim znaleźli się oni w polu widzenia Rady

³⁴ Dok. 17024/09, s. 3 i 4.

Europejskiej w stopniu równym z obywatelami Unii pod względem zamierzonej ochrony praw przyznanych jednostce w prawie europejskim i konwencjach obowiązujących w państwach członkowskich. Co więcej, zdaniem Rady Europejskiej, dostęp do Europy dla biznesmenów, turystów, studentów, naukowców, pracowników, osób potrzebujących ochrony międzynarodowej oraz innych osób, które z uzasadnionych przyczyn chcą wjechać do Unii Europejskiej, musi stać się bardziej skuteczny i efektywny, a ponadto obywatele państw trzecich potrzebujący ochrony muszą mieć zapewniony dostęp do bezpiecznych i skutecznych z prawnego punktu widzenia procedur azylowych³⁵. Po raz pierwszy zatem w tego typu dokumencie, czyli politycznej strategii rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, uwypuklono odpowiedzialność tej ostatniej za obywateli państw trzecich oraz fakt posiadania przez nich praw zasługujących na ochronę, podobnie jak w przypadku obywateli państw członkowskich. Szczegółowe postanowienia Programu Sztokholmskiego kontynuują powyższe podejście do sytuacji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej.

3. Wyzwania dla Unii Europejskiej w dziedzinie azylu i imigracji

Podstawowe wyzwania dla Unii Europejskiej w dziedzinie azylu i imigracji na lata 2010–2014 dają się sprowadzić do haseł, którymi posłużyła się sama Rada Europejska, a są to: odpowiedzialność, solidarność i partnerstwo. Zasady te dotyczą w takim samym stopniu stosunku do obywateli państw trzecich przybywających do Unii Europejskiej z zamiarem pobytu na jej terytorium, co relacji między państwami członkowskimi oraz współpracy z państwami trzecimi w zakresie rozwiązywania problemów azylowych i imigracyjnych oraz wykorzystywania szans, jakie

³⁵ *Ibidem*, s. 4 i 5.

niesie z sobą mobilność ludzi w XXI w. Nie jest możliwe stworzenie skutecznej i adekwatnej do potrzeb polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej bez gotowości przyjęcia tych obywateli państw trzecich, którzy rzeczywiście potrzebują ochrony międzynarodowej i tych, którzy są w stanie i chcą wnieść wkład w rozwój społeczeństw przyjmujących, bez dialogu z takimi osobami i umożliwienia im wieloaspektowej partycypacji w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym, bez połączonych i zrównoważonych wysiłków państw członkowskich oraz bez wspólnych działań z krajami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia, z których przybywają do Unii lub do których udają się imigranci przymusowi i dobrowolni.

W Programie Sztokholmskim Rada Europejska uznała zarówno szanse, jak i wyzwania związane z rosnącą mobilnością ludzi, podkreślając, że dobrze zarządzana migracja może być korzystna dla wszystkich zainteresowanych stron. W kontekście istotnych wyzwań demograficznych, przed jakimi Unia stanie w przyszłości, niosącej z sobą zwiększony popyt na pracę, Rada Europejska zwróciła uwagę na ekonomiczny aspekt imigracji – elastyczne polityki imigracyjne mają stanowić ważny wkład w rozwój gospodarczy Unii oraz jej osiągnięcia na tym polu w dłuższej perspektywie. Dlatego należy uwzględnić długofalowe konsekwencje migracji, na przykład dla rynków pracy oraz sytuacji społecznej migrantów, a ponadto decydujący pozostaje związek między migracją a integracją, między innymi w odniesieniu do wartości podstawowych Unii³⁶. Gdyby kierować się kolejnością kwestii podniesionych przez Radę Europejską we wstępie do części szóstej Programu Sztokholmskiego („Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i azylu”), należałoby uznać, że największe znaczenie przypisano ekonomicznemu wymiarowi napływu obywateli państw trzecich do Unii.

³⁶ Dok. 17024/09, s. 59. Między oficjalną wersją polską Programu Sztokholmskiego a jej odpowiedniczką angielską występują różnice w treści, dlatego korzystam tu z obu wersji językowych dokumentu.

Zgodnie z Programem Sztokholmskim, w dziedzinie azylu i imigracji Unia Europejska ma przed sobą obecnie dwa strategiczne zadania – ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego do 2012 r. oraz rozwinięcie kompleksowych i trwałych ram europejskiej polityki azylowej i imigracyjnej, dzięki którym możliwe będzie – w duchu solidarności – odpowiednie i proaktywne zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz radzenie sobie z sytuacjami takimi, jak dotychczasowa na południowych granicach zewnętrznych. Niezbędne są poważne wysiłki na rzecz budowy i wzmocnienia dialogu i partnerstwa między Unią a krajami trzecimi, regionami i organizacjami, by udzielać lepszej i opartej na rzetelnych informacjach odpowiedzi na takie sytuacje. Ważnym celem jest unikanie powtarzających się tragedii na morzu. Istnieje także potrzeba znalezienia praktycznych rozwiązań, które zwiększą spójność między politykami migracyjnymi a innymi dziedzinami polityki, takimi jak polityka zagraniczna i rozwojowa oraz polityki dotyczące handlu, zatrudnienia, zdrowia i edukacji. Aktualne pozostają zasady określone w Globalnym Podejściu do Migracji³⁷ oraz

³⁷ Zob. Annex I. Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean -Cover Note from Presidency to Delegations. Brussels European Council 15/16 December 2005. Presidency Conclusions, 15914/1/05 REV 1, Brussels, 30.01.2006; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament „The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy”, COM(2006) 735 final, Brussels, 30.11.2006; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union”, COM(2007) 247 final, Brussels, 16.05.2007; Note from Presidency to Council (general Affairs and External Relation) 18 and 19 June 2007. Draft Council Conclusions on Extending and Enhancing the Global Approach to Migration, 10746/07, Brussels, 13.06.2007; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „Strengthening the Global Approach to Migration: increasing coordination, coherence and synergies, COM(2008) 611 final, Brussels, 8.12.2008.

Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu³⁸. W tym ostatnim dokumencie Rada Europejska sformułowała pięć podstawowych zobowiązań dla Unii Europejskiej:

- organizowanie legalnej imigracji, przy uwzględnieniu priorytetów, potrzeb i zdolności przyjmowania określanych przez państwa członkowskich, oraz sprzyjanie integracji;
- kontrolowanie nielegalnej imigracji poprzez zapewnienie, że nielegalni imigranci powrócą do krajów pochodzenia lub do krajów tranzytu;
- zwiększenie skuteczności kontroli granicznych;
- budowanie Europy będącej miejscem azylu;
- tworzenie kompleksowego partnerstwa z krajami pochodzenia i tranzytu w celu wspierania synergii między migracją a rozwojem³⁹.

Rada Europejska uznała zatem fakt, że we współczesnym świecie nasila się mobilność zarówno obywateli Unii, jak i obywateli państw trzecich, wiążąc z nim korzyści i wskazując wyzwania, a nie zagrożenia. W tym kontekście na pierwszym miejscu wymieniła wkład imigracji w rozwój gospodarczy Unii poprzez zaspokajanie potrzeb europejskiego rynku pracy, wynikających z już obserwowanego w wielu sektorach braku siły roboczej. Przy okazji wzmianki o integracji Rada Europejska wspomniała wszakże również o wartościach podstawowych Unii, przez które należy rozumieć przede wszystkim prawa podstawowe jednostek. Wyrazem humanitaryzmu jest zapowiedź dążenia do unikania tragicznych losów migrantów usiłujących przedostać się nielegalnie przez Morze Śródziemne do Unii Europejskiej. Widoczna jest także świadomość konieczności horyzontalnego podejścia do kwestii imigracji, polegającego na kompleksowym regulowaniu różnych jej aspektów,

³⁸ Note from Presidency to Council. European Pact on Immigration and Asylum, 13440/08, Brussels, 24.09.2008.

³⁹ Dok. 17024/09, s. 59 i 60.

związanych z kolejnymi etapami życia potencjalnego lub faktycznego migranta w kraju pochodzenia, przyjmującym państwie członkowskim i – być może – ponownie kraju pochodzenia lub innym kraju trzecim.

Należy przypomnieć, że Europejski Pakt o Imigracji i Azylu został przyjęty przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 15 i 16 października 2008 r., jako wyraz „zaangażowania Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w prowadzenie sprawiedliwej, skutecznej i spójnej polityki wobec wyzwań i możliwości związanych z migracją”⁴⁰. Wśród sformułowanych w Pakcie celów nie pojawiło się jednak nic nowego w stosunku do polityki, prawa i praktyki rozwijanych wcześniej na poziomie europejskim. Nacisk został położony na interesy narodowe poszczególnych państw członkowskich i ich samodzielne działania, jedynie wspierane przez Unię Europejską, co odnosi się na przykład do dostępu do indywidualnie rozpatrywanych rynków pracy oraz do łączenia rodzin. Samodzielność decyzyjna państw członkowskich została wyeksponowana w przypadku integracji. W Pakcie pobrzmiewa także echo niechęci wielu państw członkowskich do akcji regularyzacyjnych na dużą skalę⁴¹, które przeprowadzają zwłaszcza południowe państwa członkowskie⁴². Unia Europejska jako całość przyjęła rygorystyczne stanowisko przeciwników takich akcji. Surowe podejście jest widoczne także w przypadku walki z nielegalnymi aspektami napływu i pobytu imigrantów. Nowością,

⁴⁰ Cover Note from Presidency to delegations. Brussels European Council 15 and 16 October 2008. Presidency Conclusions, 14368/08, Brussels, 16.10.2008, s. 8.

⁴¹ Zob. także M. DUSZCZYK, „Europejski Pakt na Rzecz Migracji i Azylu”, *Biuletyn Migracyjny*, 2007, nr 19, s. 6.

⁴² Na ten temat zob. I. WRÓBEL, „Prawo i praktyka państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie regularyzacji pobytu nielegalnych imigrantów”, *Przegląd Prawa Publicznego*, 2007, nr 10, s. 9 i n.; I. WRÓBEL, „Regularyzacja statusu nielegalnych imigrantów w Unii Europejskiej”, *Przegląd Zachodni*, 2008, nr 2, s. 181 i n.; I. WRÓBEL, „Akcje regularyzacyjne w państwach członkowskich a prawo wspólnotowe”, (w:) A. Gruszczak (red.), *Regularyzacja imigrantów – doświadczenia europejskie i wnioski dla Polski*, Materiały Robocze Forum, Centrum Europejskie Natolin, nr 1(13)/08, s. 10 i n.

odpowiadającą na bieżącą sytuację w państwach członkowskich położonych nad Morzem Śródziemnym, była zapowiedź przenoszenia osób ubiegających się o azyl między państwami członkowskimi w imię zasady solidarności⁴³. Do kwestii tej Rada Europejska powróciła w Programie Sztokholmskim.

4. Ochrona i solidarność jako fundamenty wspólnego europejskiego systemu azylowego

W Programie Sztokholmskim Rada Europejska podtrzymała zobowiązanie Unii do stworzenia wspólnej przestrzeni solidarności i ochrony, ze wspólną procedurą azylową i jednolitym statusem osób, którym udzielono ochrony międzynarodowej (nie później niż do 2012 r.). Stwierdziła także, iż podstawą wspólnego europejskiego systemu azylowego, zakładającego wyższy stopień harmonizacji prawa państw członkowskich, powinny być wysokie standardy ochrony, w połączeniu jednak z rozwiązaniami pozwalającymi zapobiegać nadużyciom. Na szczególną uwagę zasługuje teza, że kluczowe jest, by jednostki, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym złożyły swój wniosek o azyl, były w równorzędny sposób traktowane pod względem warunków przyjmowania i tak samo pod względem rozwiązań proceduralnych i treści statusu. Celem Unii powinno być podobne traktowanie zbliżonych przypadków i osiąganie przy tym takiego samego rezultatu. Rada Europejska powtórzyła, że podstawą wspólnej polityki azylowej powinno być pełne i łączne stosowanie Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz innych istotnych umów międzynarodowych. Taka polityka jest konieczna do utrzymania w długiej perspektywie zrównoważonego

⁴³ Por. S. CARRERA, E. GUILD, „The French Presidency’s European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?”, *ECPS Policy Brief*, No. 170, September 2008, s. 4 i n.; „Europäische Union: Pakt zu Einwanderung und Asyl angenommen”, *Migration und Bevölkerung*, 2008, Ausgabe 9, s. 3 i n.

systemu azylowego i promowania solidarności w Unii Europejskiej. Z uwzględnieniem wniosków z raportu Komisji na temat prawnych i praktycznych konsekwencji takiego kroku, Unia Europejska powinna dążyć do przystąpienia do Konwencji genewskiej i dołączonego do niej Protokołu nowojorskiego⁴⁴.

Na obecnym etapie rozwoju i wprowadzania w życie wspólnego europejskiego systemu azylowego uwzględniana będzie w większym stopniu praktyka administracyjna w tym zakresie. Rada Europejska zaznaczyła, że ważnym narzędziem będzie Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, który powinien przyczynić się do wzmocnienia wszystkich form praktycznej współpracy między państwami członkowskimi. Dlatego państwa członkowskie powinny odgrywać aktywną rolę w pracach Urzędu, ten zaś powinien dalej rozwijać wspólną platformę edukacyjną dla narodowych urzędników zajmujących się sprawami azylowymi. Kolejnym ważnym zadaniem będzie podwyższanie spójności i bieżącej jakości decyzji dotyczących azylu z myślą o zmniejszeniu rozbieżności między nimi⁴⁵. W dalszej perspektywie (po pełnym wdrożeniu drugiej fazy wspólnego europejskiego systemu azylowego) rozważona zostanie możliwość stworzenia ram dla przekazywania ochrony osób korzystających z ochrony międzynarodowej, gdy wykonują one swoje prawo pobytu nabyte na mocy przepisów Unii Europejskiej. Komisja Europejska ma zbadać wykonalność przekształcenia systemu Eurodac w narzędzie wspierające cały

⁴⁴ Dok. 17024/09, s. 69.

⁴⁵ Jak zauważyli E. GUILD, S. CARRERA i A. FAURE ATGER, wspólny europejski system azylowy prowadzi obecnie do większych różnic między państwami członkowskimi w zakresie decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej niż te, które występowały przed kilkoma laty („Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme”, *CEPS Working Document*, No. 313, April 2009 s. 16). Brak spójności dotyczy także regulacji i praktyk administracyjnych w dziedzinie imigracji (D. BIGO, S. CARRERA, E. GUILD, „The CHALLENGE Project: Final Policy Recommendations on the Changing Landscape of European Liberty and Security”, *Challenge Liberty & Security Research Paper*, No. 16, September 2009, s. 9).

wspólny europejski system azylowy, jak również sfinalizować studium na temat wykonalności oraz prawnych i praktycznych skutków wprowadzenia zasady wspólnego rozpatrywania wniosków o azyl⁴⁶.

W punkcie Programu Sztokholmskiego dotyczącym dzielenia się odpowiedzialnością i solidarności między państwami członkowskimi czytamy, iż powinna być promowana rzeczywista solidarność z państwami członkowskimi, które stanęły w obliczu szczególnej presji. Dalszej analizy i rozwoju wymaga więc mechanizm dobrowolnego i skoordynowanego dzielenia się odpowiedzialnością przez państwa członkowskie. Rada Europejska zachęciła państwa członkowskie do wzajemnego wspierania się w budowaniu wystarczających zdolności w ich narodowych systemach azylowych. Centralna rola w koordynowaniu działań służących budowie takich zdolności powinna przypaść Europejskiemu Urzędowi Wsparcia w dziedzinie Azylu. W związku z powyższym Komisja Europejska została poproszona o zbadanie możliwości rozwinięcia mechanizmu podziału odpowiedzialności między państwa członkowskie, stworzenia instrumentów i mechanizmów koordynacyjnych umożliwiających państwu członkowskim wzajemne wspieranie się w budowaniu zdolności, wykorzystywania w bardziej efektywny sposób istniejących unijnych systemów finansowych mających na celu wzmocnienie wewnętrznej solidarności, jak również dokonania ewaluacji i rozwinięcia procedur przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu w odniesieniu do ułatwień w delegowaniu funkcjonariuszy w celu udzielenia pomocy państwom członkowskim zmagającym się ze szczególną presją ze strony osób ubiegających się o azyl⁴⁷.

W ramach zewnętrznego wymiaru azylu Unia Europejska powinna – zdaniem Rady Europejskiej – być partnerem i współpracować z krajami trzecimi goszczącymi dużą liczbę uchodźców. Wszelkie działania w tej

⁴⁶ Dok. 17024/09, s. 70.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 71.

dziedzinie muszą być podejmowane w ścisłej współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Co więcej, w stosunkach z krajami trzecimi Unia Europejska ma obowiązek aktywnie propagować znaczenie przystąpienia do Konwencji genewskiej i Protokołu nowojorskiego oraz ich implementacji. Obok solidarności wewnętrznej Unia powinna dalej rozwijać instrumenty służące wyrażaniu solidarności z krajami trzecimi w celu wspierania i niesienia pomocy w budowaniu zdolności w zakresie radzenia sobie z przepływami migracyjnymi i przedłużającymi się sytuacjami uchodźczymi w tych krajach. Szczególnie istotne są tutaj dwie kwestie wspomniane przez Radę Europejską – dalsze rozwijanie regionalnych programów ochrony oraz zachęcanie państw członkowskich do dobrowolnego udziału we wspólnym unijnym programie przesiedleń i zwiększenia liczby przesiedlanych uchodźców. Komisja ma także zbadać kwestię dostępu do procedur azylowych ukierunkowanych na główne kraje tranzytowe, takich jak programy ochrony szczególnych grup lub pewne procedury rozpatrywania wniosków o azyl, w których państwa członkowskie mogłyby uczestniczyć na zasadzie dobrowolności⁴⁸.

W dziedzinie azylu Unia Europejska będzie zatem dążyła w najbliższych latach do sfinalizowania drugiego etapu ustanawiania wspólnego europejskiego systemu azylowego, polegającego na wprowadzeniu jednolitych materialnych i proceduralnych rozwiązań w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich. Należy spodziewać się także dalej posuniętej harmonizacji w dziedzinie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Większy niż dotąd nacisk zostanie położony na odpowiedzialność Unii wobec tych, którzy potrzebują ochrony, oraz na solidarność z tymi, którzy jej udzielają, lecz stają w obliczu trudności wynikających z przeciążenia narodowego systemu azylowego – zarówno w wymiarze wewnętrznym

⁴⁸ *Ibidem*, s. 72.

(w ramach Unii), jak i zewnętrznym (w stosunkach z krajami trzecimi). Punktem odniesienia pozostanie Konwencja genewska i inne zobowiązania międzynarodowe państw członkowskich, jednakże znaczenie tego pierwszego aktu we wspólnej polityce azylowej wzrosłoby, gdyby Unia Europejska jako całość do niego przystąpiła, czyniąc go w ten sposób częścią swojego porządku prawnego. Czy tak się stanie, nie jest jeszcze przesądzone, bowiem w Programie Sztokholmskim jest mowa jedynie o dążeniu do osiągnięcia tego stanu. Jeśli Unia ma propagować znaczenie przystąpienia do Konwencji genewskiej wśród krajów trzecich, warto, by uczyniła to sama, uwiarygodniając swoje zapewnienia o traktowaniu tego aktu jako fundamentu własnej polityki. Istotną zmianę założeń, na których obecnie opiera się wspólny europejski system azylowy, przyniosłoby wdrożenie trzech rozwiązań, o których Program Sztokholmski wspomina z ostrożnością – przekazywania udzielanej ochrony międzynarodowej, wspólnego rozpatrywania wniosków o taką ochronę oraz wykorzystywania danych na temat odcisków palców obywateli państw trzecich, dotąd gromadzonych i przetwarzanych wyłącznie dla celów wskazania państwa członkowskiego właściwego do rozpatrzenia wniosku o ochronę (systemu dublińskiego)⁴⁹, na potrzeby wszystkich

⁴⁹ Dane dotyczące odcisków palców obywateli państw trzecich ubiegających się o azyl, zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej lub przebywających nielegalnie w państwie członkowskim są zapisywane i/lub przetwarzane w systemie Eurodac, którego celem jest określenie, które państwo członkowskie ma być właściwe zgodnie z rozporządzeniem Dublin II (rozporządzeniem Rady (WE) nr 343/2003) do badania wniosków o azyl wniesionych w państwie członkowskim, jak również ułatwienie stosowania rozporządzenia Dublin II zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2725/2000. Zob. rozporządzenie Rady (WE) 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz. Urz. UE L 50 z 25.02.2003 r., s. 1); rozporządzenie Rady (WE) 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji dublińskiej (Dz. Urz. WE L 316 z 15.12.2000 r., s. 1).

kategorii spraw azylowych, do których ma zastosowanie prawo europejskie (całego wspólnego systemu azylowego).

Pierwsze z tych rozwiązań wydaje się koniecznością w sytuacjach czasowego ekstremalnego przeciążenia narodowych systemów azylowych. Rozszerzenie zakresu stosowania systemu Eurodac na inne niż dublińska kategorie spraw azylowych, w których tożsamość obywateli państw trzecich również może być ustalana w oparciu o dane biometryczne, byłoby pożądane z przyczyn praktycznych, pod warunkiem, że zapewniona zostanie ochrona danych osobowych na poziomie tej, z jakiej korzystają obywatele Unii. W wersji ostatecznej Programu Sztokholmskiego, w zdaniu głoszącym, że Unia musi zagwarantować kompleksową strategię ochrony danych osobowych na swoim terytorium oraz w stosunkach z krajami trzecimi, znikło na szczęście – krytykowane przez komentatorów⁵⁰ – pierwotne ograniczenie ochrony do danych obywateli Unii. Natomiast wiele wątpliwości, zwłaszcza gdy w grę wchodziłby przymusowy transfer osób poszukujących ochrony do specjalnych centrów, budzi koncepcja wspólnego rozpatrywania wniosków o azyl⁵¹, o której wspominał już Program Haski, wzywając Komisję do przedstawienia studium na temat stosowności, możliwości i trudności, jak również prawnych i praktycznych skutków takiego przedsięwzięcia⁵². Mimo upływu pięciu lat kwestia ta nadal pozostaje otwarta. Ekspertcy wyrażają obawy, że centra wspólnego rozpatrywania wniosków o azyl mogłyby być niepraktyczne, generować nadmierne koszty i pociągać za sobą

⁵⁰ Zob. D. BIGO, J. JEANDESBOZ, „Border Security, Technology and the Stockholm Programme”, *INEX Policy Brief*, No. 3, November 2009, s. 1.

⁵¹ CH. NASH, S. KOK, *The Way Forward. Europe's role in the global refugee protection system. Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe*, September 2005, strona internetowa European Council on Refugees and Exiles, <http://www.ecre.org/files/ECRE%20WF%20Systems%20Sept05.pdf>, 15 marca 2010 r., s. 8.

⁵² Doc. 16054/04, s. 9.

ryzyko naruszenia praw podstawowych. Lepiej ocenianym rozwiązaniem jest jeden organ unijny ze zdecentralizowanymi oddziałami w każdym państwie członkowskim⁵³.

5. Zintegrowane, zrównoważone i interaktywne podejście we wspólnym zarządzaniu migracją w Unii Europejskiej

W Programie Sztokholmskim Rada Europejska ponownie podkreśliła, że polityka imigracyjna Unii Europejskiej, oparta na globalnym podejściu, musi stanowić integralną część jej polityki zewnętrznej. Takie zintegrowane ujęcie ma być rozwijane zgodnie z zasadami solidarności, równowagi i prawdziwego partnerstwa z krajami pochodzenia i tranzytu. W ramach globalnego podejścia konieczne jest utrzymanie równowagi między trzema obszarami – promowaniem mobilności i imigracji legalnej, optymalizacją związku między migracją a rozwojem oraz zapobieganiem i zwalczaniem nielegalnej imigracji. W centrum uwagi wciąż powinna znajdować się współpraca z najważniejszymi krajami w Afryce oraz Europie Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Dialog i współpraca powinny być także nadal rozwijane z innymi krajami i regionami, takimi jak Azja i Ameryka, w oparciu o identyfikowanie wspólnych interesów i wyzwań⁵⁴.

W tym kontekście do priorytetów Rada Europejska zaliczyła systematyczne wykorzystywanie wszystkich dostępnych instrumentów, w szczególności adresowanego do krajów trzecich partnerstwa na rzecz mobilności, jako głównych, strategicznych, kompleksowych i długoterminowych ram współpracy w zakresie zarządzania migracją. W przypadku tego typu i innych inicjatyw kluczowe jest budowanie zdolności w krajach partnerskich (pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia) w zakresie

⁵³ CH. NASH, S. KOK, *op. cit.*, s. 36.

⁵⁴ Dok. 17024/09, s. 60.

przyjmowania migrantów, oparte na dobrze funkcjonującej infrastrukturze i wystarczających możliwościach administracyjnych w odniesieniu do wszystkich aspektów migracji. Przedmiotem projektów służących maksymalizacji pozytywnych i minimalizacji negatywnych skutków migracji dla rozwoju, jakie Komisja Europejska ma przedstawić przed 2012 r., będą: zapewnienie skutecznych, bezpiecznych i tanich przekazów do krajów pochodzenia środków zarobionych przez emigrantów oraz zwiększenie wpływu takich przekazów na rozwój, a być może także stworzenie wspólnego unijnego portalu poświęconego tematyce przekazów, angażowanie diaspor w inicjatywy unijne dotyczące rozwoju oraz wspieranie działań podejmowanych przez same diaspory, rozwijanie koncepcji migracji cyrkulacyjnej⁵⁵.

W wymiarze wewnątrzunijnym imigracja zarobkowa może przyczynić się – zdaniem Rady Europejskiej – do większej konkurencyjności i aktywności gospodarczej. Unia powinna więc zachęcać do tworzenia elastycznych systemów przyjmowania imigrantów, które będą reagowały na priorytety, potrzeby i wielkości określone przez poszczególne państwa członkowskie oraz będą umożliwiać imigrantom pełne wykorzystanie ich umiejętności i wiedzy. Systemy te muszą należycie uwzględniać kompetencje państw członkowskich, zwłaszcza w zakresie zarządzania ich rynkami pracy, oraz zasadę preferencji unijnej. Przewidziane są konkretne kroki na poziomie europejskim w tym zakresie: osiągnięcie poprawy w zakresie uznawania kwalifikacji i dopasowywania zatrudnienia między Unią Europejską a krajami trzecimi, jak również w zakresie zdolności do analizowania potrzeb rynku pracy, przejrzystości europejskich informacji *on-line* na temat zatrudnienia i rekrutacji, szkoleń, rozpowszechniania informacji i dostosowywania kwalifikacji w kraju pochodzenia. Unia musi ponadto zapewnić sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium jej państw członkowskich. Celem

⁵⁵ Dok. 17024/09, s. 61 i 62.

aktywniejszej polityki integracyjnej powinno być przyznanie obywatelom państw trzecich praw i obowiązków porównywalnych z prawami i obowiązkami obywateli Unii. Stan ten Unia zamierza osiągnąć jak najszybciej, nie później jednak niż w 2014 r.⁵⁶

Według Rady Europejskiej kluczem do maksymalizacji korzyści płynących z imigracji pozostaje pomyślna integracja legalnie przebywających obywateli państw trzecich. Unia, zachęcając państwa członkowskie do działania i wspierając je w tym zakresie, może przyczynić się do zwiększenia skuteczności polityk integracyjnych w państwach członkowskich. Cel w postaci przyznania wszystkim porównywalnych praw, obowiązków i możliwości znajduje się w samym centrum europejskiej współpracy w dziedzinie integracji, przy czym należy uwzględnić konieczność zrównoważenia praw i obowiązków migrantów. Rada Europejska przypominała, że podstawowe znaczenie dla udanej integracji ma dostęp do zatrudnienia. Polityki integracyjne państw członkowskich powinny być wspierane poprzez dalszy rozwój struktur i instrumentów służących m.in. koordynacji tych polityk z innymi istotnymi dziedzinami politycznymi, takimi jak zatrudnienie, edukacja i inkluzja społeczna. Komisja Europejska została ponadto zobowiązana do wspierania wysiłków państw członkowskich na rzecz: określenia wspólnych praktyk i europejskich modułów wspierających proces integracji, włączając w to takie zasadnicze elementy, jak kursy wprowadzające i językowe oraz silne zaangażowanie społeczeństwa przyjmującego i aktywny udział imigrantów we wszystkich aspektach życia zbiorowego, opracowania podstawowych wskaźników w określonej liczbie istotnych dziedzin politycznych, takich jak zatrudnienie, edukacja i inkluzja społeczna, dla celów monitorowania wyników polityk integracyjnych, usprawnienia konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i podniesienia poziomu jego zaangażowania, wzmocnienia wartości demokratycznych i spójności

⁵⁶ *Ibidem*, s. 63 i 64.

społecznej w odniesieniu do imigracji i integracji imigrantów oraz promowania dialogu międzykulturowego i międzykulturowych kontaktów na wszystkich szczeblach⁵⁷.

Przy rozwijaniu wspólnej polityki imigracyjnej niezbędne są – w opinii Rady Europejskiej – skuteczne działania przeciwko imigracji nielegalnej. Priorytetem w tym zakresie pozostają w szczególności walka z handlem ludźmi i przemytem ludzi, zintegrowane zarządzanie granicami i współpraca z krajami pochodzenia i tranzytu, wspierane współpracą policyjną i sądową. Celem Unii jest zapobieganie tragediom ludzkim, na które narażają swoje ofiary handlarze ludźmi. Zasadniczym elementem dobrze zarządzanego systemu migracyjnego w Unii Europejskiej jest skuteczna i zrównoważona polityka powrotów, która musi być realizowana przy pełnym poszanowaniu zasady *non-refoulement*⁵⁸ oraz praw podstawowych i godności powracających jednostek. Należy preferować powroty dobrowolne, uznając jednocześnie nieuchronność sięgania w razie konieczności po skuteczne środki wymuszające powrót. Dla stworzenia kompleksowego podejścia do powrotów i readmisji niezbędne jest zacieśnienie współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu w ramach Globalnego Podejścia do Migracji i w zgodzie z Paktem o Imigracji i Azylu. Zdaniem Rady Europejskiej, nacisk należy położyć m.in. na: zachęcanie do dobrowolnych powrotów, implementację i stosowanie w praktyce zasady wzajemnego uznawania decyzji o powrocie i ich obowiązywania w całej Unii, usprawnienie wymiany informacji o narodowych akcjach regularyzacyjnych, wspomaganie przez Komisję, Frontex i państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności tych państw członkowskich, które znajdują się w sytuacji szczególnej i nieproporcjonalnej presji, skuteczniejsze zwalczanie nielegalnej imigracji, handlu ludźmi

⁵⁷ *Ibidem*, s. 64 i 65.

⁵⁸ Na temat zasady *non-refoulement* zob. I. WRÓBEL, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 183 i przytoczoną tam literaturę.

i przemytu ludzi, zawieranie odpowiednich umów o readmisji, ściślejszą praktyczną współpracę między państwami członkowskimi⁵⁹.

Ostatnią kwestią, którą Program Sztokholmski porusza w dziedzinie imigracji, jest sytuacja osób małoletnich pozbawionych opieki, które przybywają do państw członkowskich z krajów trzecich i stanowią grupę szczególnie podatną na zagrożenia. Do obszarów, które Rada Europejska zidentyfikowała jako wymagające szczególnej uwagi, należą: wymiana informacji i najlepszych praktyk, przemyt małoletnich, współpraca z krajami pochodzenia, ustalanie wieku i tożsamości, poszukiwanie rodziny oraz sytuacja małoletnich w kontekście walki z handlem ludźmi. Kompleksowa odpowiedź na poziomie europejskim powinna obejmować środki prewencyjne, ochronne i służące wspomaganemu powrotowi, a jednocześnie uwzględniać najlepszy interes dziecka. W tym kontekście Rada Europejska poparła zgłoszoną przez Komisję Europejską inicjatywę opracowania planu działań dotyczących pozbawionych opieki małoletnich obywateli państw trzecich⁶⁰.

W świetle Programu Sztokholmskiego polityka imigracyjna Unii Europejskiej ma być zatem zintegrowana z jej polityką zewnętrzną oraz innymi politykami wewnętrznymi, które odnoszą się do kwestii istotnych także z punktu widzenia imigrantów, tj. zatrudnienia, edukacji i partycypacji w życiu społeczeństwa. Po drugie, wspólna polityka imigracyjna ma opierać się na równowadze w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Chodzi tu zarówno o równowagę w stosunkach z państwami trzecimi między ich politykami emigracyjnymi (kraje pochodzenia) lub imigracyjnymi (kraje tranzytu i przeznaczenia) a polityką imigracyjną Unii Europejskiej, jak i o równowagę w wymiarze wewnętrznym – między polityką dotyczącą legalnej imigracji, polityką rozwojową i walką z nielegalną imigracją. Zachowaniu równowagi w stosunkach z państwami

⁵⁹ Dok. 17024/09, s. 66 i 67.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 68.

trzecimi powinny sprzyjać wymienione obok niej solidarność i partnerstwo. Przejawem dążenia do interaktywności wspólnej polityki imigracyjnej jest nawoływanie zarówno do dialogu i współpracy z państwami trzecimi, jak i do dialogu ze społeczeństwem przyjmującym oraz z samymi imigrantami.

Program Sztokholmski zaakcentował pozytywne dla państw członkowskich skutki migracji ekonomicznej, a jednocześnie podtrzymał zasadę, że to państwa członkowskie są odpowiedzialne za kształt systemów przyjmowania imigrantów zarobkowych i w tym zakresie samodzielnie określają priorytety, potrzeby i liczbę przyjmowanych obywateli państw trzecich. Unia Europejska ma wspierać państwa członkowskie na tym polu poprzez różne inicjatywy służące stworzeniu przyjaznego dla imigrantów środowiska prawnego oraz rozpowszechnianiu potrzebnych im informacji. Sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich, którzy przebywają legalnie na terytorium państw członkowskich i wnoszą znaczący wkład w ich rozwój, oznacza przyznanie takim osobom praw i możliwości porównywalnych z prawami i możliwościami obywateli Unii. Założenie to nie jest nowe, po raz pierwszy wszakże został określony ostateczny termin osiągnięcia tego stanu. Porównywalne prawa, obowiązki i szanse, w szczególności na rynku pracy, są także warunkiem udanej integracji imigrantów – kolejnego zadania, za wykonanie którego pełną odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie, a Unia ma je jedynie wspierać.

Warte podkreślenia jest, że w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji na pierwszym miejscu znalazła się walka z handlem ludźmi i przemytem ludzi oraz zapobieganie związanym z tym tragediom ludzkim. Powroty imigrantów do krajów pochodzenia zostały powiązane z wymogiem pełnego poszanowania zasady *non-refoulement* oraz praw podstawowych i godności jednostki. Również na tym polu uwypuklono potrzebę współpracy politycznej i prawnej z państwami trzecimi oraz współpracy administracyjnej między państwami

członkowskimi, włączając w to konkretną pomoc dla państw członkowskich znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji w imię solidarności z nimi. Wiele z tych kwestii (handel ludźmi i przemyt ludzi, współpraca z państwami trzecimi, powroty) powraca w części Programu Sztokholmskiego poświęconej pozbawionym opieki małoletnim obywatelom państw trzecich. Po raz pierwszy w tego rodzaju dokumencie odrębnie odniesiono się do problemów tej szczególnie wrażliwej grupy imigrantów.

6. Ocena Programu Sztokholmskiego w zakresie azylu i imigracji

Program Sztokholmski jest dokumentem obszerniejszym i bardziej kompleksowym od swojego poprzednika, tj. Programu Haskiego, co odnosi się także do części poświęconej azylowi i imigracji. Nowa strategia większą wagę przywiązuje do aspektów ekonomicznych imigracji, sugerując spoglądanie na nią z punktu widzenia poszukiwanych na europejskich rynkach pracy wiadomości i umiejętności, którymi mogą dysponować obywatele państw trzecich. Ponadto, większy niż dotąd nacisk został położony na solidarność, która urosła do rangi kluczowego pojęcia w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zaś w dziedzinie azylu i imigracji jest rozumiana trojako – jako solidarność z osobami potrzebującymi ochrony międzynarodowej, solidarność między państwami członkowskimi oraz solidarność z państwami trzecimi, z których pochodzą, przez które przejeżdżają lub do których zmierzają imigranci. Nowy dokument jest przy tym bardziej humanitarny w treści i systematyce – w wielu miejscach punktem odniesienia czyni takie wartości, jak prawa podstawowe, godność ludzka, najlepszy interes dziecka, wolność od cierpień powodowanych przez handel ludźmi, a w odrębnym punkcie szczególnie uwagę zwraca na osoby małoletnie pozbawione opieki.

Jednym z filarów wspólnej polityki imigracyjnej Program Sztokholmski uczynił globalne podejście do migracji, tj. koncepcję rozwijaną w Unii Europejskiej od końca 2005 r. Wiąże się z tym silniejsze zaakcentowanie horyzontalnego charakteru europejskich działań odnoszących się do imigracji i integracji, które powinny być zintegrowane z działaniami podejmowanymi w ramach polityki zewnętrznej Unii oraz jej wybranych polityk wewnętrznych. W wielu kwestiach podkreślono jedynie pomocniczą rolę Unii Europejskiej, polegającą na wspieraniu i zachęcaniu państw członkowskich w ich samodzielnych działaniach (systemy przyjmowania imigrantów ekonomicznych, integracja, zdolności w zakresie przyjmowania osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, przesiedlanie uchodźców). Widoczna jest także świadomość instytucji europejskich, że obecnie duży nacisk powinien być położony na wdrażanie przepisów europejskich na poziomie narodowym, osiągnięcie zbieżności decyzji administracyjnych w państwach członkowskich oraz zacieśnianie praktycznej współpracy między nimi⁶¹.

Warto zauważyć, że ostateczna wersja Programu Sztokholmskiego zawiera kilka pozytywnych zmian w stosunku do projektu, który Prezydencja przesłała COREPER-owi w październiku 2009 r.⁶²: wzmianki o zapobieganiu tragediom, zobowiązanie Komisji do wspierania wysiłków państw członkowskich na rzecz wzmacniania wartości demokratycznych i spójności społecznej w odniesieniu do imigracji i integracji imigrantów oraz na rzecz propagowania dialogu międzykulturowego i międzykulturowych kontaktów na wszystkich szczeblach, dodatkowe środki służące zwalczaniu nielegalnej imigracji, w tym wspomaganie państw członkowskich, które znajdują się w sytuacji szczególnej i nieproporcjonalnej presji,

⁶¹ Por. E. GUILD, S. CARRERA, „Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme”, *CEPS Policy Brief*, No. 196, 20 August 2009, s. 5 i 8.

⁶² Presidency Note to COREPER. Draft Multi-annual programme for an area of Freedom, Security and Justice serving the citizen (the Stockholm Programme), doc. 14449/09, Brussels, 16.10.2009, (dalej: Doc. 14449/09).

obowiązek Unii aktywnego propagowania w stosunkach z państwami trzecimi znaczenia przystąpienia do Konwencji genewskiej i Protokołu nowojorskiego. Z drugiej strony pewne elementy wyraźnie osłabiono:

- Unia powinna zachęcać do tworzenia elastycznych systemów przyjmowania imigrantów zarobkowych (ang. *the Union should encourage the creation of flexible admission systems*)⁶³, zamiast sama je tworzyć (ang. *the Union should create flexible admission systems*)⁶⁴;
- celem polityki integracyjnej powinno być przyznanie imigrantom praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele Unii (ang. *granting rights and obligations comparable to those of EU citizens*)⁶⁵, lecz już nie przyznanie jednolitego poziomu praw porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele Unii (ang. *granting a uniform level of rights comparable with that of Union citizens*)⁶⁶;
- osoby ubiegające się o azyl, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym złożyły swój wniosek, mają być w równorzędny sposób traktowane pod względem warunków przyjmowania i tak samo pod względem rozwiązań proceduralnych i treści statusu (ang. *an equivalent level of treatment as regards reception conditions, and the same level as regards procedural arrangements and status determination*)⁶⁷, ale już nie tak samo pod każdym z wymienionych względów (ang. *the same level of treatment as regards reception conditions, procedural arrangements and status determination*)⁶⁸;
- Komisja ma rozważyć możliwości stworzenia ram dla przekazywania ochrony osób korzystających z ochrony międzynarodowej, gdy wykonują one swoje prawo pobytu nabyte na podstawie prawa Unii

⁶³ Doc. 17024/09, s. 63.

⁶⁴ Doc. 14449/09, s. 42.

⁶⁵ Doc. 17024/09, s. 64.

⁶⁶ Doc. 14449/09, s. 43.

⁶⁷ Doc. 17024/09, s. 69.

⁶⁸ Doc. 14449/09, s. 46.

Europejskiej (ang. *the possibilities for creating a framework for the transfer of protection of beneficiaries of international protection when exercising their acquired residence rights under EU law*)⁶⁹, nie zaś możliwości stworzenia mechanizmu wzajemnego uznawania decyzji przyznających ochronę (ang. *the possibilities for creating a mechanism for the mutual recognition of decisions granting protection*)⁷⁰.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w dziedzinie azylu i imigracji Program Sztokholmski stanowi kontynuację agendy z Tampere i agendy haskiej, odzwierciedlając jednak w pełni doświadczenia zdobyte przez Unię Europejską i państwa członkowskie w ciągu dziesięciu lat tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na podstawie Traktatu Amsterdamskiego⁷¹. Nowy dokument zasługuje na miano dojrzałej i przemyślanej strategii na kolejne pięć lat w tej ciągłej młodej dziedzinie integracji europejskiej⁷². Dobrze oddaje on stan narodowych i europejskich dyskusji na temat aktualnych problemów i tendencji w politykach imigracyjnych i integracyjnych, dzięki czemu nie można odmówić mu realizmu, który z kolei powinien przełożyć się na skuteczność sztokholmskich założeń w praktyce. Wielu postulatów naukowców i praktyków nowy program nie spełnił, jak choćby dotyczących zainicjowania debaty o potrzebie reformy systemu dublińskiego, przeanalizowania i znalezienia rozwiązania sytuacji obywateli państw trzecich niemogących wrócić do krajów pochodzenia czy rozszerzenia swobody poruszania się na podstawie prawa europejskiego na uchodźców

⁶⁹ Doc. 17024/09, s. 70.

⁷⁰ Doc. 14449/09, s. 47.

⁷¹ Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli, KOM(2009) 262 wersja ostateczna, Bruksela, 10.06.2009 r., s. 2 i n.

⁷² Por. J. MONAR (w:) Note from the Swedish Delegation to Delegations. Preparing the Stockholm Programme – Conference in Bruges on 4-5 March 2009, 10576/09, Brussels, 2.06.2009, s. 2.

i beneficjentów ochrony uzupełniającej⁷³, jednakże uwzględnienie tych wniosków oznaczałoby podjęcie tematów szczególnie trudnych z politycznego punktu widzenia, na co rządy państw członkowskich nie były gotowe. Dowodem tego jest droga, jaką przebył Program Sztokholmski od pierwszych założeń do swego ostatecznego kształtu. W projekcie z 6 października 2009 r.⁷⁴ była mowa o zachowaniu jedynie „głównych cech systemu dublińskiego” oraz o badaniu możliwości rozwinięcia „wspólnych zasad obejmowania opieką nielegalnych imigrantów, którzy nie mogą powrócić”. Elementy te zniknęły w toku wieloetapowych prac nad finalną wersją dokumentu⁷⁵, w której opinie ekspertów musiały ustąpić miejsca oczekiwaniom polityków. ■

⁷³ Szerzej na ten temat zob. *Time to show your cards. The need for a genuine commitment to establish a Common European Asylum System based on high standards of protection. ECRE's recommendations for the Stockholm Programme*, September 2009, strona internetowa European Council on Refugees and Exiles, http://www.ecre.org/files/ECRE_vision_Stockholm_Programme_September_2009.pdf, 16 marca 2010 r.

⁷⁴ *The Stockholm Program: An open and secure Europe serving the citizen*, Draft 6/10.2009, strona internetowa Statewatch, <http://www.statewatch.org/stockholm-programme.htm>, 16 marca 2010 r.

⁷⁵ Zob. porównanie projektów z 16 października i 23 listopada 2009 r. zamieszczone na stronie internetowej Statewatch (<http://www.statewatch.org/news/2009/nov/04stockholm-prog-drafts.htm>, pobrano 16 marca 2010 r.).

ADAM DUDZIC

Przyjęcie Programu Sztokholmskiego a przyszłość formuły Schengen w architekturze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE

1. Wprowadzenie

W dniu 21 grudnia 2007 r. nastąpiło zniesienie kontroli na lądowych granicach wewnętrznych UE pomiędzy Polską a pozostałymi państwami strefy Schengen. Z kolei dnia 31 marca 2008 r. zniesiono kontrolę na granicach powietrznych. Tym samym potwierdzono spełnienie wszystkich kryteriów dotyczących członkostwa naszego kraju w Schengen.

Przystępując do strefy Schengen Polska zaczęła stosować wszystkie przepisy dorobku prawnego Schengen, czyli zarówno te, które dotyczą głównego celu Schengen, jakim jest zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, a tym samym zapewnienie pełnej swobody przepływu osób, jak i te, które dotyczą środków kompensacyjnych, czyli tych, które w założeniu miały wyrównać deficyt bezpieczeństwa.

I właśnie z biegiem lat wokół idei Schengen stworzony został tzw. dorobek prawny Schengen, czyli zespół środków i instrumentów prawnych mający podstawę w Układzie Schengen i Konwencji wykonawczej do Układu. Pomijając komplikację prawne dotyczące definicji pojęcia dorobek prawny Schengen należy zwrócić uwagę, że dorobek prawny Schengen stworzył swojego rodzaju system instrumentów w zakresie rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE.

Jednocześnie pod koniec 2009 r. Rada Europejska przyjęła Program

Sztokholmski – dokument kierunkowy w zakresie rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, który zawiera niejako mapę drogową w zakresie działań mających doprowadzić do poprawy bezpieczeństwa obywateli UE.

W tym kontekście zasadnym jest pytanie, jaka jest zależność dorobku prawnego Schengen w stosunku do działań przewidzianych przez Program Sztokholmski i czym tak naprawdę jest dorobek prawny Schengen w świetle rozwoju obszaru wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Aby podjąć próbę odpowiedzi na postawione pytanie, należy najpierw przybliżyć nieco problematykę Schengen i definicji dorobku prawnego Schengen.

2. Dorobek prawny Schengen

W wyniku pozytywnych doświadczeń płynących ze współpracy francusko-niemieckiej, w dniu 14 czerwca 1985 r., w pobliżu miejscowości Schengen w Luksemburgu, podpisano Układ o stopniowym znoszeniu kontroli na wspólnych granicach między krajami Unii Gospodarczej Beneluxu, Francją i RFN⁷⁶ (znany jako Schengen I, porozumienie Schengen, tudzież układ z Schengen). Układ ten przewidywał wprowadzenie środków zmierzających do ułatwienia przekraczania granic wewnętrznych i uszczelnienia granic zewnętrznych. W tym kontekście wprowadził dwie kategorie środków: tak zwane środki do realizacji natychmiastowej (tj. do 1 stycznia 1986 r.), które obejmowały m.in. wprowadzenie kontroli wizualnych i wspólną odprawę graniczną oraz ułatwienia w przekraczaniu granicy dla mieszkańców strefy przygranicznej poza wyznaczonymi przejściami granicznymi oraz środki, które miały być wprowadzone w dłuższej perspektywie (do 1 stycznia

⁷⁶ Tekst w Dzienniku Urzędowym WE L 239 z 22.09.2000 r.

1990 r.). Środki te obejmowały m.in. całkowite zastąpienie kontroli na granicach wewnętrznych przez kontrole na granicy zewnętrznej terytorium Schengen, harmonizację prawa migracyjnego, prawa dotyczącego polityki wizowej i współpracy policyjnej. Umowa ta była umową międzynarodową zawartą pomiędzy wybranymi państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej. I chociaż usytuowana poza porządkiem prawnym Wspólnot Europejskich, otwarta była na przystąpienie pozostałych krajów członkowskich Wspólnot.

Układ z Schengen wyznaczył więc swoim sygnatariuszom ambitny cel – całkowite zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych a tym samym przeniesienie tej kontroli na granice zewnętrzne wraz ze wzmocnieniem ich ochrony. Spełnienie warunku osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego (jako wymogu zniesienia kontroli granicznych) w ramach Wspólnot zależało w dużej mierze od skuteczności współdziałania służb policyjnych, migracyjnych i celnych krajów Schengen, zwłaszcza odnośnie do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej.

Planowano, iż umowa ta wejdzie w życie 1 stycznia 1990 r. Jednakże w związku z koniecznością wcześniejszego przeprowadzenia kosztownych i starannych przygotowań technicznych w państwach Schengen, nastąpiło to znacznie później. Dopiero 22 grudnia 1994 r. przedstawiciele państw-sygnatariuszy złożyli wspólną deklarację o gotowości wywiązania się ze zobowiązań wynikających z Układu z Schengen, który wszedł w życie (w związku z koniecznością ratyfikowania go przez wszystkie państwa-strony) dopiero 26 czerwca 1995 r. Należy podkreślić, iż Układ zawierał postanowienia stwarzające przywileje w zakresie kontroli granicznej dla wszystkich obywateli państw członkowskich Wspólnot Europejskich, a nie tylko wobec obywateli krajów, które podpisały Układ z Schengen.

Z uwagi na fakt, iż w Układzie z Schengen z 1985 r. nie uzgodniono praktycznych aspektów współpracy między państwami-sygnatariuszami

Układu, kontynuowane były prace nad systemem Schengen, mające na celu wprowadzenie bardziej precyzyjnych rozwiązań.

Dlatego po pięciu latach od zawarcia pierwszego porozumienia, 19 czerwca 1990 r., podpisano tzw. Konwencję wykonawczą do Układu z Schengen, której przyjęcie miało ostatecznie zagwarantować bezpieczne zniesienie kontroli na wspólnych granicach wewnętrznych państw. Dokument ten przewidywał praktyczne rozwiązania w zakresie tzw. środków kompensacyjnych czyli środków, które pozwoliłyby na bezpieczne zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, bez wzrostu zagrożeń związanych z działalnością przestępczą. O ile bowiem Układ z 1985 r. odnosił się jedynie do ułatwień w ruchu granicznym (i jako taki wyznaczał główny cel Schengen, czyli zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych i tym samym umożliwienie swobodnego przepływu osób w pełnym zakresie), to Konwencja stanowiła uszczegółowienie podstawowego porozumienia z 1985 roku i była od niego znacznie obszerniejsza (142 artykuły Konwencji wobec 33 Układu). Zasadniczym celem Konwencji było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium Schengen i przez to faktyczne urzeczywistnienie swobody przepływu osób. Konwencja wykonawcza, nazywana w skrócie Schengen II, wprowadziła szeroki wachlarz środków kompensacyjnych, które miały na celu wyrównanie „deficytu” bezpieczeństwa, który miałby powstać na skutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych.

Środki kompensacyjne przewidziane w Konwencji wykonawczej z 1990 roku obejmowały następujący katalog:

- jednolity reżim przekraczania granic zewnętrznych (lądowych, morskich i powietrznych) oparty o przepisy prawa wewnętrznego danego państwa, lecz uwzględniający równoległe interesy i bezpieczeństwo pozostałych państw Schengen;
- ujednoczenie polityki wobec cudzoziemców w zakresie wiz (krótko- i długoterminowych), warunków ruchu turystycznego oraz prawa do odmowy wjazdu na terytorium Schengen;

- uwspólnotowanie procedur azylowych w zakresie tzw. reguł właściwości, wskazujących, które państwo powinno rozpatrywać wnioski o udzielenie azylu, niezależnie od tego, w którym kraju Schengen go złożono;
- zasady i środki współpracy policyjnej, w tym wymiana informacji policyjnych i oficerów łącznikowych, obserwacja transgraniczna oraz pościg transgraniczny;
- współpraca sądownicza w sprawach karnych i ekstradycyjnych (uzupełniająca przepisy odnośnych konwencji Rady Europy z 1957 r. i 1959 r.), w tym ułatwienia procedur ekstradycyjnych, przekazywania dokumentów w trybie pomocy prawnej w różnych fazach postępowania karnego, rozciągnięcie współpracy na przestępstwa podatkowe, wykonywanie zagranicznych orzeczeń sądowych oraz stosowanie zasady *ne bis in idem*;
- współpraca w zwalczaniu handlu narkotykami i środkami odurzającymi, w ramach której przewidziano powołanie stałej grupy roboczej złożonej z przedstawicieli władz policyjnych i celnych z poszczególnych krajów Schengen, w celu wypracowania bardziej skutecznej polityki antynarkotykowej, a także aby uwzględnić praktyczne i techniczne aspekty współpracy w tej materii;
- wspólne zasady dotyczące posiadania, transportu oraz obrotu bronią palną i amunicją;
- funkcjonowanie w ramach Systemu Informacyjnego Schengen zasad ochrony danych osobowych.

Oprócz pięciu państw, które współtworzyły Schengen, w latach 1990-2000 do obydwu umów przystąpiły: Włochy w 1990 r., Hiszpania i Portugalia w 1991 r., Grecja w 1992 r., Austria, Dania, Finlandia i Szwecja w 1996 r. Ponadto w Schengen uczestniczą także kraje spoza Unii Europejskiej: Islandia i Norwegia od 1999 r. oraz Szwajcaria (prowizorycznie od 2004 roku). Poza tym część przepisów

Schengen obowiązuje też Irlandię, Wielką Brytanię i 12 „nowych państw członkowskich”.

Z kolei sama Konwencja wykonawcza Schengen weszła w dniu 26 marca 1995 r. w życie w stosunku do Belgii, Niemiec, Francji, Luksemburga, Holandii, Hiszpanii i Portugalii, w dniu 29 kwietnia 1998 r. wobec Włoch i Austrii, następnie 26 marca 2000 r. wobec Grecji oraz 25 marca 2001 r. w odniesieniu do Danii, Finlandii i Szwecji oraz stowarzyszonych z Schengen Islandii i Norwegii. 21 grudnia 2007 r. nastąpiło „wschodnie rozszerzenie” Schengen po tym, jak Konwencja wykonawcza weszła w życie w stosunku do dziewięciu krajów „nowej Europy”: Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Węgier, Słowenii, Litwy, Łotwy, Estonii i Malty. Ostatnim dotychczas państwem, które dołączyło do strefy Schengen jest Szwajcaria, w stosunku do której Konwencja wykonawcza zaczęła obowiązywać z dniem 12 grudnia 2008 r. Tym samym w ramach Schengen współpracuje obecnie 25 krajów, w tym 22 państwa członkowskie Unii Europejskiej. Irlandia i Wielka Brytania, które nie zdecydowały się przystąpić formalnie ani do Układu z Schengen, ani do Konwencji wykonawczej Schengen, uczestniczą w realizacji pewnej części przepisów prawnych Schengen. Wynika to z ich odrębnego rozumienia kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego po zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych, a także odrębnego położenia geograficznego, a co za tym idzie konieczności stosowania innego podejścia przy ochronie własnych granic państwowych.

Głównymi aktami prawnymi stanowiącymi podstawę prawną funkcjonowania obszaru Schengen w początkowej fazie były Układ z Schengen, Konwencja wykonawcza i akty towarzyszące czyli:

1. Układ, podpisany w Schengen dnia 14 czerwca 1985 r., między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach.

2. Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen, podpisanego dnia 14 czerwca 1985 r., w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisana dnia 19 czerwca 1990 r. między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga i Królestwem Niderlandów oraz Akt końcowy i dołączone deklaracje wspólne.
3. Protokoły i układy o przystąpieniu do Układu z 1985 r. i do Konwencji wykonawczej z 1990 r., oraz dołączone akty końcowe i deklaracje.
4. Decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy, utworzony na mocy Konwencji wykonawczej z 1990 r., oraz akty przyjęte w celu wprowadzenia w życie Konwencji przez organy, którym Komitet Wykonawczy przyznał uprawnienia decyzyjne.

3. Włączenie dorobku prawnego w ramy Unii Europejskiej

Z uwagi na fakt, że rozwiązania Schengen sprawdziły się w praktyce, w dniu 1 maja 1999 r. wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego, dorobek prawny (*acquis*) Schengen, wraz z całym bagażem doświadczeń praktycznych związanych z jego funkcjonowaniem, włączono w ramy prawne i instytucjonalne Unii Europejskiej⁷⁷. Główna część mechanizmów Schengen związanych z procedurami przekraczania granicy zewnętrznej i kontroli osób na tych granicach – obok polityki wizowej i azylowej – znalazła się w nowym Tytule IV Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE), a pozostała, obejmująca instrumenty związane bezpośrednio z polityką bezpieczeństwa (np. współpraca policyjna, współpraca w sprawach karnych) została wprowadzona do Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Należy przy tym pamiętać, że zasadniczo, aż do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, problematyka graniczna traktowana była dwutorowo: w ramach prawa

⁷⁷ Na mocy tzw. Protokołu Schengen dołączonego do Traktatu Amsterdamskiego.

wspólnotowego i w ramach umów międzynarodowych wybranych państw członkowskich, tj. przede wszystkim Układu i Konwencji wykonawczej Schengen.

Po włączeniu dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej współpraca państw członkowskich w dziedzinach objętych współpracą Schengen zaczęła być prowadzona w ramach prawnych i instytucjonalnych Unii Europejskiej, z poszanowaniem stosownych postanowień TWE i TUE. Współpraca w zakresie dziedzin objętych dorobkiem Schengen zaczęła zatem być prowadzona w oparciu o odpowiednie przepisy znajdujące się w TWE lub TUE (zależnie od tego, w którym Traktacie znajduje się podstawa prawna dla danego środka prawnego) oraz o postanowienia protokołów dołączonych do TWE i TUE przez Traktat z Amsterdamu.

Odtąd więc propozycje i inicjatywy przyjmowane dotyczące Schengen podlegały odpowiednim postanowieniom Traktatów. Stosowne postanowienia znajdują się zatem zarówno w TWE, jak i w TUE i obejmują zarówno przepisy materialne poszczególnych Tytułów, jak i te dotyczące procedury (np. dotyczące wzmocnionej współpracy).

W sensie szerszym podstawami prawnymi dla funkcjonowania obszaru Schengen były więc zarówno te akty prawne, które związane były z Układem z Schengen i Konwencją wykonawczą, jak również wszystkie akty prawne, które dotyczyły dziedzin współpracy w ramach Schengen, a więc dziedzin wymienionych w Konwencji wykonawczej Schengen i dotyczących środków kompensacyjnych – tzw. akty prawne rozwijające dorobek Schengen. Tak więc do pojęcia *acquis* Schengen będą – w szerokim rozumieniu – zaliczały się zarówno akty prawne dotyczące Schengen przyjęte przed dniem 1 maja 1999 r., w postaci, w jakiej zostały włączone w ramy prawne Unii Europejskiej, jak również akty prawne UE wydane po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego a dotyczące dziedzin objętych współpracą w ramach Schengen. Przy tym należy zauważyć, iż dorobek prawny Schengen nie jest jednoznacznie zdefiniowany, co może rodzić trudności interpretacyjne jak należy traktować akty prawne

wydane po 1 maja 1999 r., w oparciu i z zastosowaniem procedur przewidzianych przepisami odpowiednio TWE i TUE, czy jako dorobek Schengen, czy też tylko i wyłącznie jako akty prawa UE.

Wydaje się więc, że zasadnym jest przyjęcie szerokiego rozumienia definicji pojęcia *acquis* Schengen, zgodnie z którym dorobek Schengen jest grupą obszarów regulacji, takich jak ochrona granic zewnętrznych, współpraca policyjna, polityka azyłowa itp., jak również stanowi zespół samodzielnych i niezależnych od siebie norm w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, a dotyczących poszczególnych dziedzin współpracy w ramach Schengen.

Ponadto należy zauważyć, że współpraca pomiędzy państwami grupy Schengen jest współpracą dynamiczną i elastyczną. Z czasem współpraca w ramach Schengen zaczęła obejmować coraz więcej obszarów współdziałania państw, w tym m.in. tworzenie wspólnych ram polityki wizowej, azyłowej, migracyjnej, policyjnej, narkotykowej i współpracy sądowej w sprawach karnych. Ta właśnie dynamika współpracy powoduje, że zakres i forma współpracy poszczególnych państw w realizacji dorobku Schengen mogą być bardzo elastyczne.

W sensie instytucjonalnym do momentu włączenia dorobku prawnego Schengen w ramy Unii Europejskiej istniał odrębny system instytucjonalny dotyczący zagadnień Schengen, oparty o Konwencję wykonawczą Schengen obejmujący specjalny Komitet Wykonawczy i Grupę Centralną, tzw. grupy robocze I, II i III, komitet sterujący SIS, czy grupę ds. Narkotyków. Po włączeniu *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej system ten został włączony do systemu instytucjonalnego UE. Obecnie głównym organem UE decydującym w zakresie aktów prawnych dotyczących Schengen jest Rada UE ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, obradująca również w formule Komitetu Mieszanego z udziałem Islandii, Norwegii i Szwajcarii.

Jak wspomniano, głównym celem Układu z Schengen i Konwencji wykonawczej Schengen było stopniowe znoszenie kontroli na granicach

wewnętrznych i tym samym zapewnienie pełnej swobody przepływu osób. Cel główny, z którym najczęściej identyfikowany jest tzw. obszar Schengen, wskazywałby z pozoru na mały związek z zapewnieniem bezpieczeństwa dla obywateli. Jednakże, aby realizować cel główny – swobodę przepływu osób, sygnatariusze układu zobowiązali się do wprowadzenia szeregu tzw. środków kompensacyjnych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa przy jednoczesnym zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych. Środki te zostały skonkretyzowane w podpisanej w roku 1990 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen. I tak w celu realizacji zadania, jakim jest zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych, państwa-sygnatariusze jednocześnie zobowiązały się do wprowadzenia: wspólnych zasad dotyczących jednolitego reżimu przekraczania granic zewnętrznych, ujednolicenia polityki wobec cudzoziemców w zakresie wiz, prawa do odmowy wjazdu na terytorium Schengen, procedur azytowych w zakresie tzw. reguł właściwości rozpatrywania wniosku, wspólnych zasad i środków dotyczących współpracy policyjnej, pogłębianej współpracy w sprawach karnych, współpracy w zwalczaniu przestępczości narkotykowej, zasad obrotu bronią palną i amunicją, Systemu Informacyjnego Schengen.

W powyższym kontekście zastanowienie może budzić fakt, że problematyka Schengen jest dość śladowo potraktowana przez Program Sztokholmski. Tak naprawdę wyliczyć można tylko kilka elementów programu, które bezpośrednio odnoszą się do problematyki Schengen. Na stronie 1. dokumentu zawarta jest konstatacja o tym, że zniesione zostały kontrole graniczne na granicach wewnętrznych strefy Schengen oraz że granice zewnętrzne UE są zarządzane w sposób bardziej koherentny. Z kolei na stronie 4. programu zawarta jest jednozdaniowa deklaracja, że należy kontynuować rozszerzenie strefy Schengen. Wreszcie na stronie 14. przywoływane jest zdanie Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którym współpraca w ramach Schengen leży u podstaw obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jak również deklaracja co

do jak najszybszego dołączenia do strefy Schengen pozostałych państw członkowskich UE. Ostatnia „wzmianka” dotyczy mechanizmu ewaluacji Schengen, o którym na stronie 57. Program Sztokholmski mówi jako o instrumencie ważnym, w zakresie którego wzmocniona będzie rola Frontexu.

Tak zdawkowe potraktowanie sprawy Schengen – do niedawna elementu bardzo istotnego, w szczególności dla nowych państw członkowskich – musi skłaniać do zastanowienia.

Zanim rozważymy tę kwestię, spójrzmy jeszcze na to, jak zagadnienia Schengen zostały ujęte w Traktacie z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Należy zauważyć, że kwestie te nie znikają z przepisów traktatowych, niemniej jednak w świetle chociażby zniesienia struktury filarowej nie mają one aż tak dużego formalnego znaczenia.

4. Co dzieje się z Schengen?

Jak wspomniano powyżej, początkowo Schengen funkcjonowało jako forma współpracy pozatraktatowej, co pozwalało na bliskie współdziałanie państw członkowskich, kiedy nie pozwalały na to ramy prawne Wspólnot lub brak było woli politycznej wszystkich państw członkowskich do realizacji określonego celu. Z drugiej strony formuła Schengen pozwoliła na możliwość zróżnicowanego uczestnictwa poszczególnych państw w poszczególnych instrumentach i elastyczne podejście w tym zakresie.

Oczywiście w roku 2010 nie należy zapominać, że „historia” Schengen to już ponad 20 lat i formuła jako taka ewoluowała, co również przedstawiono powyżej. W tym miejscu warto zastanowić się, co stało się w przeciągu tych 20 lat, z jakimi zjawiskami mieliśmy do czynienia.

Po pierwsze, co wskazano powyżej, następował proces tworzenia i rozwijania tzw. dorobku prawnego Schengen, czyli instrumentów opartych o przepisy Układu i Konwencji wykonawczej Schengen we

wszystkich dziedzinach objętych tymi dokumentami. W ten sposób powstało wiele instrumentów prawnych w poszczególnych dziedzinach, czyli ochronie granic, współpracy policyjnej, współpracy sądowej itd.

Jednocześnie wraz z włączeniem dorobku prawnego Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej każdy instrument prawny uzyskał podstawę prawną w traktatach, co sprawiło, że poszczególne obszary regulacji stały się niejako częścią aktywności UE. W ten sposób każdy nowy instrument prawny przyjmowany przez Radę oparty był o konkretny przepis traktatu. To, że rozwijał także dorobek Schengen, z biegiem czasu nabierało mniejszego znaczenia, idea Schengen zmieniła swoje umiejscowienie w strukturze politycznej UE.

Ponadto należy pamiętać o tym, że wraz z wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej rozpoczął się proces tworzenia unijnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który jak się wydaje obecnie jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się dziedzin. W ten sposób z jednej strony mieliśmy do czynienia z rozwojem dorobku prawnego Schengen w oparciu o podstawy traktatowe, a drugiej strony z budowaniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym kontekście zauważyć należy, że każda z dziedzin, o której mówi Schengen rozwinęła się w odrębny niezależny obszar polityki w ramach UE. Poszczególne środki kompensacyjne zostały niejako uzupełnione, zastąpione lub wzbogacone, wskutek czego obecnie mamy kodeks graniczny i funkcjonowanie Agencji Frontex w kontekście ochrony granic zewnętrznych, traktat z Prüm w kontekście współpracy policyjnej itd.

To wszystko skłania do sformułowania kilku wniosków co do tego, czym jest Schengen po przyjęciu Programu Sztokholmskiego czy wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Z pewnością zgodzić się należy z tezą, iż Schengen nabiera nowego wymiaru. Jest formułą, która w świetle stabilnej i w dużym stopniu jednolitej podstawy prawnej dla funkcjonowania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przestaje być użyteczna. Schengen przestało funkcjonować jako mechanizm wprowadzania

nowych rozwiązań, nie musi także stanowić podstawy prawnej dla wprowadzania środków w zakresie bezpieczeństwa. Wydaje się także, iż przydatność Schengen jako formuły umożliwiającej uelastycznienie współpracy państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa jest już znikoma wobec dynamicznie rozwijającej się polityki UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także faktycznej likwidacji struktury filarowej dokonanej przez Traktat Lizboński.

Z drugiej strony nie należy zbyt pochopnie stwierdzać zmierzchu formuły Schengen – nie wychodzi ona całkowicie z użytku. Po pierwsze, mechanizm ewaluacji Schengen będzie kontynuowany, co więcej – Program Sztokholmski zapowiada jego wzmocnienie. Po drugie, idea Schengen pozostaje wciąż obecna jako jedna z podstaw tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, pośrednio także w działaniach zaproponowanych w Programie Sztokholmskim. Ponadto Schengen pozostaje silnym instrumentem wsparcia dla nowych państw członkowskich, co mogliśmy zaobserwować w przypadku Polski w okresie między członkostwem w UE a przystąpieniem do strefy Schengen. Ważnym obszarem wykorzystania formuły Schengen jest także mechanizm oceny państw kandydujących, czy aspirujących do kandydowania do UE. Schengen stanowi swojego rodzaju ramy dla ewaluacji postępów tychże państw w przyjmowaniu *acquis* UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wreszcie nie należy bagatelizować faktu, że współpraca w ramach Schengen może być widziana przez część obywateli UE jako alternatywa dla rozwiązań podejmowanych w ramach systemu instytucjonalnego UE, często postrzeganych jako przedsięwzięcia nadzorcze i w konsekwencji niedemokratyczne. ■

PIOTR RAKOWSKI

Program Sztokholmski a współpraca policyjna – analiza możliwych najważniejszych konsekwencji i wyzwań dla Unii Europejskiej oraz Polski*

1. Wstęp

Skuteczna współpraca w obszarze zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz wiążąca się z nią konieczna intensyfikacja stosownego współdziałania właściwych służb i organów państw członkowskich ściśle łączą się również z koniecznością odpowiedniego, strategicznego planowania tej współpracy oraz określania priorytetów ze strony Unii Europejskiej (UE). Program Sztokholmski, trzeci już wieloletni dokument strategiczny wyznaczający cele i zadania UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – po konkluzjach z Tampere z 1999 r. oraz Programie Haskim z 2004 r.⁷⁸ – stanowi właśnie kolejny etap w procesie realizacji celu traktatowego, jakim jest budowa przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS). Traktat o Unii Europejskiej (TUE) wyraźnie i dobitnie wskazuje, że celem UE jest zapewnienie swoim obywatelom „(...) przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda

* Niniejszy tekst wyraża wyłącznie poglądy autora.

⁷⁸ Odpowiednio: Presidency Conclusions – Tampere European Council of 15-16 October 1999, doc. SN 200/99 oraz Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 53 z 3.03.2005 r., s. 1.

przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”⁷⁹. Jakkolwiek jest to kompetencja dzielona między UE a państwami członkowskimi, jest to także cel traktatowy, który niesie ze sobą różne konsekwencje, ale też stanowi podstawę do przyjmowania przez Radę Europejską właśnie takich dokumentów, jak omawiany w niniejszej publikacji Program Sztokholmski.

Program ten podejmuje wyzwanie, jakim jest zaproponowanie kolejnej, pięcioletniej strategii dla realizacji ogólnych celów PWBIS, która z jednej strony stanowiłaby spójną kontynuację dotychczasowych programów, z drugiej jednak wskazywała nowe, możliwe działania w ramach tego procesu tak, aby wyciągając wnioski z dotychczasowych dokonań proponować dalsze działania. Tym bardziej, że jak dotąd nie było możliwe (z różnych względów, przede wszystkim natury prawnej, organizacyjnej, ale przede wszystkim politycznej) zrealizowanie wszystkich dotychczasowych priorytetów, czy też wypełnienie wszystkich celów i zamierzeń. Nie wchodząc w wyczerpującą ocenę realizacji agendy z Tampere oraz Programu Haskiego można jedynie bardzo ogólnie stwierdzić, że realizacja tych dokumentów (a dokładniej części z postulatów) spotkała się mimo wszystko z pewną „wstrzemięźliwością” ze strony państw członkowskich, w szczególności jeśli chodzi o kwestie związane ze współpracą policyjną, zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, czy też współpracą między właściwymi organami państw członkowskich a agencjami UE, jak np. Europol.

Charakterystyczny „rys” Prezydencji szwedzkiej – mimo „wliczenia” poprawek zgłaszanych przez państwa członkowskie w okresie poprzedzającym przyjęcie Programu Sztokholmskiego przez Radę Europejską – jest widoczny w samej konstrukcji dokumentu, jak i w poszczególnych jego rozdziałach. Jeśli dokonamy choćby pobieżnej analizy porównawczej,

⁷⁹ Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008 r., s. 13 (wersja skonsolidowana).

to widać pragmatyczną kontynuację i rozwinięcie celów oraz założeń proponowanych już w konkluzjach z Tampere. Z drugiej strony wyraźnie dostrzegamy ambitne zamierzenia Prezydencji szwedzkiej, aby nadać kolejnej wersji strategii UE w ramach PWBiS nowego, nierzadko przełomowego wymiaru, choć z zachowaniem umiaru w tym nowatorskim podejściu. Poniekąd takie nastawienie u autorów projektu wymusiło wejście w życie Traktatu z Lizbony i związane z tym zniesienie struktury filarowej właśnie w ramach PWBiS. W konsekwencji można mówić o względnie „świeżym” spojrzeniu na europejskie bezpieczeństwo wewnętrzne, które łączy różne instrumenty i narzędzia do tej pory zastrzeżone dla innych obszarów (np. podniesienie kwestii współpracy pomiędzy Europolem a cywilnymi misjami zarządzania kryzysowego, tj. misjami policyjnymi tworzonymi w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – WPZiB), czy też kładąc większy nacisk na transgraniczne aspekty współpracy, zwłaszcza w kontekście stosunków z państwami trzecimi. Słowem, jest to mimo wszystko interesujący i dalekowzroczny dokument, ale też uzależniony – jak wszystkie dotychczasowe instrumenty UE – przede wszystkim od skutecznej implementacji jego postanowień przez państwa członkowskie.

Niniejszy rozdział skupia się na trzech zasadniczych kwestiach. Pierwsza dotyczy współpracy policyjnej w UE, zarówno w kontekście szerszych rozważań terminologicznych, jak i bezpośredniego odniesienia do Programu Sztokholmskiego. Jeśli chodzi o ten ostatni aspekt, analiza oparta została na dwóch częściach programu: „Ku Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej” oraz „Europa, która chroni”. Podyktowane jest to faktem, iż zakres przedmiotowy współpracy policyjnej w samym Programie Sztokholmskim, jak i całym dorobku prawnym UE jest rozproszony i rozdzielony na kilka zasadniczych części składowych. Sam program zresztą nie sili się na dokonanie jakiegoś zasadniczego zbiorczego ujęcia tej problematyki – inna rzecz, że każda ewentualna definicja miałaby jedynie charakter uzupełniający

i porządkujący, a nie wiążący, bowiem Program Sztokholmski nie wywołuje takich formalnoprawnych konsekwencji. Jeśli chodzi o implikacje i wyzwania dla samej UE, jak i Polski, obejmują one zasadniczo skutki o charakterze prawnym oraz organizacyjnym (w rozumieniu procesu decyzyjnego UE). Rozdział kończy krótkie zakończenie, w którym zostały nakreślone przede wszystkim potencjalne kierunki stosownej implementacji programu przez państwa członkowskie, jak również ewentualne działania instytucji UE, w szczególności Komisji.

2. Zakres współpracy policyjnej a Program Sztokholmski

Podstawy traktatowe nie określają pojęcia „współpraca policyjna”, poprzestając jedynie na dokonaniu enumeratywnego omówienia najważniejszych elementów wchodzących w zakres tej problematyki. Jest to o tyle szczególne, że brak również traktatowego określenia podmiotów właściwych do uczestniczenia w ramach tejże współpracy. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi bowiem, że UE – zmierzając do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ramach PWBIS – rozwija „(...) współpracę policyjną obejmującą wszystkie właściwe organy Państw Członkowskich, w tym służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu”⁸⁰. Prawo pierwotne UE nie wskazuje jednak, które konkretnie służby państw członkowskich mogą uczestniczyć we współpracy policyjnej, bowiem jest to pozostawione do suwerennej, indywidualnej decyzji wszystkich państw członkowskich. Najczęściej określa się je mianem „właściwych organów” lub „właściwych władz”. Uzasadnienia takiego stanu należy doszukiwać się m.in. w traktatowym zagwarantowaniu, iż UE nie będzie ingerować w suwerenne uprawnienia państw członkowskich do zapewnienia bezpieczeństwa

⁸⁰ Art. 87 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 1 i 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008 r., s. 47 (wersja skonsolidowana).

i porządku publicznego na własnym terytorium⁸¹. *Ergo*, to państwa członkowskie decydują jakimi służbami dysponują w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości, a zatem które służby mogą uczestniczyć we współpracy europejskiej tym bardziej, że katalog podmiotowy określony w przytoczonym przepisie nie ma charakteru zamkniętego. Organy czy służby krajowe muszą jedynie posiadać ustawowe kompetencje w obszarze zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Z takim uregulowaniem poniekąd wiąże się kwestia zakresu przedmiotowego tejże współpracy. Prawo pierwotne UE nie jest tu szczególnie pomocne. Postanowienia odnoszące się do budowy PWBIS wskazują jedynie, że proces ten ma się odbywać w oparciu o środki służące koordynacji i współpracy organów policyjnych, nie definiując ich jednak⁸². W samym rozdziale piątym TFUE poświęconym współpracy policyjnej wymienia się jedynie formy, jakie współdziałanie to może przyjąć. Może ona zatem obejmować środki, które – w oparciu o różne procedury prawodawcze – może ustanowić Rada UE a dotyczące w szczególności:

- a. gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji;
- b. wspierania szkolenia pracowników, jak również współpracy w zakresie wymiany pracowników oraz wyposażenia i badań w dziedzinie kryminalistyki;
- c. wspólnych technik śledczych dotyczących wykrywania poważnych form przestępczości zorganizowanej;
- d. współpracy operacyjnej między właściwymi organami⁸³.

Nie jest też szczególnie pomocna lista środków prawnych UE (*acquis*)

⁸¹ Tzw. klauzula gwarancyjna (bezpieczeństwa) określona w art. 72 TFUE, który mówi iż traktat nie narusza „(...) wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.”

⁸² Art. 67 ust. 3 TFUE.

⁸³ Art. 87 ust. 2 i 3 TFUE

przyjętych w tej materii⁸⁴. Choć część instrumentów umieszczona została w rozdziale „Współpraca policyjna” to jednak wyłączenie takich kategorii jak „przestępczość zorganizowana”, „ochrona granic” czy „współpraca celna” skutkuje tym, że instrumenty prawne regulujące współdziałanie służb policyjnych *sensu largo* państw członkowskich są rozproszone. Wymaga to zatem spojrzenia w dużo szerszym ujęciu na dorobek prawny UE pod kątem zidentyfikowania i scharakteryzowania najważniejszych instrumentów regulujących tę problematykę. Potwierdzeniem tego jest sam Program Sztokholmski, który również podchodzi do tej problematyki w sposób szeroki, nie podejmując przy tym żadnej próby zdefiniowania czy „skatalogowania” tej problematyki.

Tym niemniej, posiłkując się poglądami wskazanymi w doktrynie, a także mając na uwadze zakres tematyczny określony w dorobku prawnym UE, można stwierdzić, że współpraca policyjna obejmuje współdziałanie właściwych organów państw członkowskich w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości o charakterze transgranicznym. Równocześnie zakres takiej współpracy nie jest ograniczony *sensu stricte* do współpracy „technicznej” służb policyjnych, tj. obejmującej poprawę funkcjonowania służb w praktyce, np. usprawnienie technicznych kanałów wymiany informacji, ujednoczenie metod szkolenia, wypracowywanie wspólnych standardów w zakresie analizy kryminalnej itp. Współdziałanie to ma bowiem szerszy charakter i dotyczy także współpracy w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, postępowania w obliczu problemu narkotyków czy – niejako w konsekwencji ostatnio rosnącego zagrożenia – intensyfikacji działań w zakresie walki z terroryzmem. Zawiera się w tym, z jednej strony, szukanie nowych rozwiązań w zakresie transgranicznego ścigania, korzystania z uprawnień

⁸⁴ Por. lista dorobku prawnego UE za rok 2009 – Acquis of the European Union (update October 2009), DG Justice Freedom and Security, European Commission, z: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1009_en.pdf (pobrano 15 czerwca 2010 r.).

operacyjnych przez funkcjonariuszy jednego państwa na terytorium drugiego państwa, z drugiej zaś strony poszukiwanie wyspecjalizowanych, organizacyjnych form współpracy, które miałyby wspomagać ten proces. Wreszcie, we współpracy policyjnej w UE uczestniczy również Europejski Urząd Policji – Europol jako agencja UE powołana do wspierania i wzmacniania „(...) działań organów policyjnych i innych organów ścigania Państw Członkowskich, jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotyczącej dwóch lub więcej Państw Członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólny interes objęty polityką Unii”⁸⁵.

Program Sztokholmski – co już zostało wcześniej podkreślone – wylicza jedynie katalog zagadnień, które w różnym stopniu mogą być zaliczone do „współpracy policyjnej”. Punktem stycznym jest możliwość odniesienia ich do transgranicznej współpracy ukierunkowanej na zapobieganie i zwalczanie przestępczości w państwach członkowskich UE. Do tych obszarów tematycznych można zaliczyć następujące sekcje dokumentu:

1. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego (4.1),
2. wzajemne zaufanie (4.2.1),
3. wymiana informacji (4.4.2),
4. nowe technologie (4.2.3),
5. współpraca pomiędzy służbami (4.3.1),
6. przeciwdziałanie przestępczości (4.3.2),
7. statystykę (4.3.3),
8. przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i innej poważnej przestępczości (4.4),
9. zewnętrzne aspekty współpracy i priorytety tematyczne (7.3) oraz
10. priorytety geograficzne (7.5)⁸⁶.

⁸⁵ Art. 88 ust. 1 TFUE.

⁸⁶ Program sztokholmski, *op. cit.*

Jak można zauważyć w powyższej enumeracji, są to stosunkowo zróżnicowane przedmiotowo, ale i jakościowo elementy tej problematyki. Przykładowo, inny charakter ma propozycja przyjęcia Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego jako działania o charakterze horyzontalnym, stanowiącego pewien „instrument” strategicznego planowania w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, ale także komunikowania publicznego, przede wszystkim w stosunku do obywateli Unii Europejskiej. Czymś innym są z kolei np. rozważania poświęcone konkretnym aspektom wykorzystania nowoczesnych technologii. W konsekwencji rzutuje to na wspomnianą wcześniej wewnątrz zróżnicowaną treść konkretnych priorytetów i działań przewidzianych na poziomie unijnym. Nie zmienia to jednak oczywiście ogólnego, pierwotnego założenia, że mimo wszystko są to aspekty wpisujące się z jednej strony w ogólne ramy określone w prawie traktatowym, z drugiej zaś odpowiadają dotychczasowemu kierunkowi rozwoju współpracy policyjnej, zarówno w ujęciu przedmiotowym, jak i podmiotowym.

3. Najważniejsze wyzwania i konsekwencje dla UE

W świetle omówionych powyżej celów i założeń Programu Sztokholmskiego dotyczących współpracy policyjnej, nasuwają się dwa zasadnicze pytania: jaki wpływ może mieć ten program na samą UE, a w szczególności jej instytucje i organy, a także, co to może oznaczać dla państw członkowskich, konkretnie dla Polski. W pierwszej grupie zagadnień, odnoszących się do wymiaru unijnego, zasadnicze kwestie, bezpośrednio powiązane z nową rzeczywistością prawną po Traktacie z Lizbony, dotyczą tego, jak będzie wyglądać współpraca pomiędzy Państwami Członkowskimi a Komisją Europejską (KE) jeśli chodzi o zgłaszanie inicjatyw implementujących założenia Programu Sztokholmskiego.

Należy pamiętać, że jakkolwiek KE była aktywna w odniesieniu do zagadnień PWBIS, to jednak dopiero z chwilą wejścia w życie

Traktatu z Lizbony otrzymała tak szerokie *spectrum* kompetencyjne. W sferze domysłów pozostaje, czy Komisja będzie w stanie zapewnić odpowiednią „jakość” proponowanych inicjatyw i zbieżność z pozostałymi zasadami i politykami UE, w tym zwłaszcza z instrumentami przyjmowanymi w ramach wspólnego rynku. Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony w ramach PWBIS obowiązuje to samo instrumentarium prawne, co w przypadku regulacji dotyczących wspólnego rynku. Po upływie pięcioletniego okresu przejściowego nastąpi unifikacja reżimów prawnych wraz z rozszerzonymi kompetencjami Trybunału Sprawiedliwości UE w stosunku do rozwiązań uprzednio istniejących. Nie wyłącza to charakterystycznych skutków działania prawa Unii Europejskiej, w szczególności bezpośredniego stosowania i obowiązywania tego prawa, jak i skutku bezpośredniego. Te zasady już za jakiś czas będą mieć zastosowanie do instrumentów w ramach PWBIS, w tym także współpracy policyjnej. W rezultacie, przed KE jako „strażnikiem traktatów” stanie wyzwanie zapewnienia harmonii i jakości aktów przyjmowanych w tych obszarach, a także zgodności w przyjmowaniu nowych inicjatyw, tak aby np. inicjatywy podejmowane w ramach współpracy policyjnej z państwami trzecimi były zbieżne z ogólnymi ramami stosunków handlowych z tymi państwami. Jak zatem widać, Program Sztokholmski stawia spore wyzwanie przed KE, nowe i niezawierane w poprzednich strategiach.

Z tym wiąże się również zagadnienie utworzenia nowego organu współpracy w ramach UE, a mianowicie tzw. Stałego Komitetu ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego (fr. *Comité Permanent de Sécurité Intérieure* – COSI) i wiążąca się z tym poniekąd „automatyczna” odpowiedź na pytanie, jak w tym kontekście będzie wyglądać rola państw członkowskich, KE oraz agencji UE właściwych w sprawach PWBIS⁸⁷.

⁸⁷ Por. T. BUNYAN, *The EU state gears up for action: Internal Security Strategy & the Standing Committee on Internal Security (COSI)*, z: <http://www.statewatch.org/news/2010/feb/02iss-cosi.htm> (pobrano 10 czerwca 2010 r.).

Zgodnie z TFUE, celem COSI jest zapewnienie wewnątrz Unii: „(...) *wspierania i wzmacniania współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego*” oraz co do zasady „(...) *ułatwianie koordynacji działań właściwych organów Państw Członkowskich*”⁸⁸. Na powyższej podstawie traktatowej przyjęto decyzję, zgodnie z którą Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego: „(...) *ułatwia, wspiera i wzmacnia koordynację działań operacyjnych podejmowanych przez organy państw członkowskich właściwe w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego*”⁸⁹. Ponadto, Komitet ten: „(...) *ułatwia i zapewnia skuteczną współpracę operacyjną i koordynację działań zgodnie z częścią trzecią tytułu V Traktatu, w tym w dziedzinach objętych współpracą policyjną i celną oraz podlegających organom odpowiedzialnym za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych. Odpowiada on również, w odpowiednich przypadkach, za współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych istotnych dla współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego.*”, a także „(...) *ocenia również ogólny kierunek i skuteczność współpracy operacyjnej; określa ewentualne braki lub niedociągnięcia i przyjmuje stosowne konkretne zalecenia, by im zaradzić*”⁹⁰. Równocześnie nie jest zadaniem COSI ani prowadzenie jakiegokolwiek aktywności operacyjnej, która – zgodnie z ogólnymi gwarancjami przyjętymi w TFUE – nadal pozostaje wyłącznie w zakresie kompetencji państw członkowskich, ani też COSI nie jest właściwy w sprawach dotyczących przygotowywania aktów prawodawczych w ramach procesu decyzyjnego w UE. Poniekąd COSI stanowi „hybrydę” łączącą kompetencje przyznane wcześniej komitetowi koordynacyjnemu na podstawie dawnego art. 36 TUE (w wersji po

⁸⁸ Art. 71 TFUE.

⁸⁹ Art. 2 Decyzji Rady 2010/131/UE z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie ustanowienia Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz.Urz. UE L 52 z 3.03.2010 r., s. 50. Występuje w niej oficjalna, pełna nazwa Komitetu, niemniej powszechnie stosuje się „stary” skrót COSI.

⁹⁰ Odpowiednio: art. 3 ust. 1 i 2 Decyzji Rady 2010/131/UE.

Traktacie z Amsterdamu) oraz utworzonej po posiedzeniu w Tampere tzw. Grupy Zadaniowej Szefów Policji⁹¹.

Najważniejszym zagadnieniem, które rodzi wątpliwości w tej materii jest to, jak w praktyce procesu decyzyjnego UE wyglądać będzie „wspieranie i wzmacnianie współpracy operacyjnej” pomiędzy państwami członkowskimi, a także agencjami UE. Już w trakcie prac nad decyzją w sprawie ustanowienia COSI ujawniły się poważne, czasem wręcz fundamentalne wątpliwości, wyrażane przede wszystkim w gronie państw członkowskich, ale też podnoszone przez przedstawicieli Europolu, co do tego, czym tak naprawdę COSI ma się zajmować⁹². Część państw opowiadała się za przyznaniem temu komitetowi daleko idących uprawnień tak, by prowadzić na poziomie Rady rzeczową dyskusję o problemach i wyzwaniach w zakresie współpracy operacyjnej *sensu largo*. Część państw jednak prezentowała stanowisko zachowawcze, ukierunkowane na zachowanie jak największej kontroli nad tą problematyką „w stolicach”, pozostawiając komitetowi kompetencje *de facto* wyłącznie koordynacyjne i to przede wszystkim w ujęciu strategicznym.

Kolejna ważna kwestia dotyczy tego, jak będzie wyglądać w praktyce zapewnienie równowagi pomiędzy zagwarantowaniem podstawowych praw i gwarancji jednostki a zapewnieniem skuteczności działań służb policyjnych w państwach członkowskich UE poprzez m.in. przyznawanie im nowych uprawnień operacyjnych. Z tym problemem wiąże się także odpowiedź na pytanie, jak w ramach nowej struktury organizacyjnej KE

⁹¹ Ang. Police Chiefs Task Force – PCTF.

⁹² Por. 16 poprawek zgłaszanych przez państwa członkowskie w trakcie prac nad projektem decyzji o COSI, z: http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ff_COTE_DOCUMENT=&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=%22Comments+concerning+the+Standing+Committee+on+operational+cooperation+on+internal+security%22&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=REGAISEN&srn=25&md=100&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC (pobrano 15 czerwca 2010 r.)

będzie wyglądać współpraca pomiędzy dwiema Paniami Komisarz: V. Reding, odpowiedzialną za wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe, oraz C. Malmström, której kompetencje odnoszą się do spraw wewnętrznych (bezpieczeństwa wewnętrznego). Należy bowiem pamiętać, że jak dotąd „teki” obydwu komisarzy znajdowały się w granicach kompetencji Komisarza ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa (JLS). Na etapie prac nad Programem Sztokholmskim planowano, co obecnie już nastąpiło, rozdzielenie dyrekcji generalnej ds. JLS na dwa odrębne pionery organizacyjne, zapewniające osobno „obsługę” obydwu nowych komisarzy, tj. V. Reding oraz C. Malmström, z zamiarem zapewnienia przejrzystości podejmowania decyzji w samej KE. Jednak jest prawdopodobne, czy też – jak twierdzą niektórzy obserwatorzy „procesu brukselskiego” – wręcz pewne, że będzie dochodzić do konfliktów kompetencji pomiędzy obydwoma obszarami działania KE w zakresie PWBiS, a *de facto* pomiędzy obydwoma Paniami Komisarz. Nie wynika to oczywiście ze złej woli czy jakichkolwiek pozamerytorycznych aspektów lecz, co już zostało wykazane wcześniej, wzajemnej opozycji zagadnień włączonych do PWBiS. Inna jest bowiem perspektywa zapobiegania i zwalczania przestępczości z punktu widzenia praw podstawowych i gwarancji procesowych, inne natomiast są oczekiwania i preferencje szeroko rozumianej współpracy policyjnej. Dotychczasowy jeden komisarz i jedna dyrekcja generalna pozwalały skupiać te sprzeczne czasem oczekiwania i interesy w jednym miejscu, preferować spójną i wspólną wizję działania i rozwoju tejże współpracy.

Nie można też zapominać o aspekcie praktycznym przeprowadzonego zabiegu. Każda struktura administracyjna wykazuje tendencję do kreowania nowych zadań i powiązanego z tym „naturalnego” rozrostu. Wchodząc w nowe obszary kompetencyjne będzie można z pewnością zaobserwować próby przyjmowania nowych, „uzupełniających” propozycji implementujących Program Sztokholmski, jak też proponowania nowych organów o charakterze wykonawczym. Abstrahując już od

realnego wpływu, jak i pewnej „kontroli”, ze strony państw, kluczowy jest kierunek takich działań. Dotyczy to wyżej opisanego podziału dyrekcji generalnej, w ramach „nowego otwarcia”, w wyniku czego może nastąpić próba wykazania się nowymi, „przełomowymi” propozycjami i instrumentami. W interesie państw członkowskich jest raczej skupienie się na sprawnym stosowaniu już przyjętych instrumentów, niż ukierunkowywanie całej energii na nowe propozycje. Sam Traktat z Lizbony wymusza niejako wypełnienie praktyką nowych postanowień, więc należy zachować ostrożność przed zbytnim „dynamizmem” nowych struktur organizacyjnych w samej KE.

Jak ma w praktyce wyglądać realizacja Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego (SBW), w szczególności rozdziału zadań pomiędzy Państwami Członkowskimi a samą UE? Czy nastąpi zgodna i spójna kohabitacja, czy też implementacja środków wykonawczych niejako „naturalnie” będzie się rozmijać z praktyką? Czy tzw. klauzule bezpieczeństwa w prawie UE pozwolą na naruszenie pewnego *status quo* co do granic mimo wszystko bardzo pojemnego i nie do końca precyzyjnie wyznaczonego obszaru zadaniowego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa na własnym terytorium? Program Sztokholmski bardzo ambitnie podchodzi do powyższych wyzwań. Wychodząc z założenia, że we współczesnym świecie, w którym utrzymuje się szereg zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE (takich jak terroryzm, przestępczość zorganizowana, przemyt narkotyków, handel ludźmi czy nielegalny obrót bronią), potrzebna jest czytelna, przekrojowa i wielowątkowa odpowiedź, szczególnie w obliczu przestępczości transgranicznej. I to właśnie Unia ma wzmocnić aktywność Państw Członkowskich, a także wyniki ich działań. Temu też ma być właśnie poświęcona wspomniana Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego, oparta m.in. na następujących założeniach:

- czytelne rozdzielanie zadań pomiędzy UE a Państwa Członkowskie, oparte na aktualnych wyzwaniach i zagrożeniach;

- poszanowanie praw obywateli i praworządności;
- solidarność pomiędzy Państwami Członkowskimi;
- potrzeba horyzontalnego i przekrojowego podejścia do problematyki poważnych kryzysów, zagrożeń, jak również katastrof i klęsk żywiołowych;
- zacieśniona współpraca pomiędzy właściwymi agencjami unijnymi w ramach PWBIS, w szczególności jeśli chodzi o wymianę danych i informacji;
- poprawa wykorzystania narzędzi z zakresu skutecznego i sprofilowanego przeciwdziałania przestępczości;
- wykorzystywanie instrumentów współpracy bilateralnej i regionalnej;
- uświadomienie wszystkich obywateli UE o celowości działań podejmowanych przez UE w tym obszarze⁹³.

W Traktacie z Lizbony położono nacisk na ewaluację (ocenę) przyjmowanych instrumentów prawnych przez UE⁹⁴. Zgodnie z TFUE, działając na podstawie wniosku Komisji Rada „(...) może przyjąć środki ustanawiające warunki dokonywania przez Państwa Członkowskie, we współpracy z Komisją, obiektywnej i bezstronnej oceny wprowadzania w życie przez władze Państw Członkowskich polityk Unii, o których mowa w niniejszym tytule, w szczególności w celu sprzyjania pełnemu stosowaniu zasady wzajemnego uznawania”⁹⁵. Tyle że, opierając się na dotychczasowych doświadczeniach ze stosowania instrumentu ocen wzajemnych czy misji oceniających (ang. *peer evaluation*), koncentracja powinna jednak dotyczyć przede wszystkim wniosków post-ewaluacyjnych, które są formułowane zarówno pod adresem UE, jak i Państw Członkowskich, a nie obejmują ewaluację jako taką. To od odpowiedniej implementacji samych

⁹³ Por. pkt 4.1. Programu Sztokholmskiego, *op. cit.*

⁹⁴ W ramach grupy roboczej ds. przestępczości zorganizowanej (MDG) istnieje już wypracowany i od kilku lat stosowany mechanizm tzw. ocen wzajemnych.

⁹⁵ Art. 70 TFUE.

instrumentów, jak i zaleceń po przeprowadzonej ocenie zależy bowiem efektywność stosowania przyjętych instrumentów. Ponadto taka ewaluacja, wzmocniona stosownymi postanowieniami traktatowymi, osłabiona jest przez fakt, że nie zostały przewidziane żadne „konsekwencje”, z wyjątkiem ewentualnych skutków o charakterze politycznym. W konsekwencji, jeśli Państwa Członkowskie będą nieskutecznie realizować cele określone w Programie Sztokholmskim, dotyczące choćby współpracy policyjnej, co zostanie wykazane na podstawie przyjętego na podstawie TFUE mechanizmu ewaluacji, to jednak brak jest wytycznych – na tym etapie – jak powinna się zachować UE. Jeśli Państwa Członkowskie wykażą się pewnym rozsądkiem i pragmatycznym podejściem, to jest szansa, że postanowienia dotyczące ewaluacji okażą się skutecznym instrumentem „wymuszania” postępów w realizowaniu celów strategicznych.

Zagadnieniem jak najbardziej dalekosiężnym, ale też pociągającym za sobą szereg pytań i wątpliwości, jest kształt i zawartość przyszłego „europejskiego systemu szkoleniowego”. W ramach UE za szkolenie służb policyjnych, pod kątem przede wszystkim wspierania administracji i służb krajowych, odpowiada Europejskie Kolegium Policji – CEPOL. Zadaniem tej agencji jest: *„(...) jest udzielanie pomocy w szkoleniu wyższych funkcjonariuszy policji Państw Członkowskich poprzez optymalizację współpracy pomiędzy różnymi częściami składowymi CEPOL. Wspiera ono i rozwija europejskie podejście do głównych problemów stojących przed Państwami Członkowskimi w walce z przestępczością, w zapobieganiu przestępczości oraz utrzymaniu prawa i porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, w szczególności w wymiarze trans granicznym tych problemów”*⁹⁶. Tak sprecyzowany cel podstawowy Kolegium wynika z tego, że nie ma na razie zgody na tworzenie jednej, zharmonizowanej czy wręcz ujednocionej policji europejskiej.

⁹⁶ Art. 5 Decyzji Rady 2005/681/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) i uchylająca decyzję 2000/820/WSiSW, Dz.Urz. UE L 256 z 1.10.2005 r., s. 63.

Mając to na uwadze oraz uwzględniając wyżej wymienione kompetencje CEPOL, przyjęcie europejskiego modelu szkoleniowego dla wzmocnienia współpracy policyjnej w UE rodzi pytanie przede wszystkim o możliwości realizacji tego zamierzenia. Czy zostanie to wykonane właśnie za pośrednictwem CEPOL (ale to też może rodzić obawy o pozaprawną zmianę zadań agencji), czy też będzie to projekt alternatywny np. z wykorzystaniem potencjału Europolu? Jeśli przyjmimy ten ostatni scenariusz, pojawi się pytanie o relacje z CEPOL. I wreszcie, jaka będzie rola państw członkowskich i ich organów w tym procesie? Czy będzie proaktywna, czy też bierna a za realizację tego postulatu weźmie się wyłącznie Komisja? Wydaje się, że podobne wątpliwości można mnożyć.

Kolejne pytanie odnosi się do ostatecznego wdrożenia tzw. zasady dostępności. Czy rzeczywiście Program Sztokholmski doprowadzi do tego, że wzajemne, transgraniczne i niezakłócone udostępnianie informacji i danych wywiadu kryminalnego będzie rzeczywiście mieć miejsce, czy jednak nadal pozostanie ambitną, ale niespełnioną obietnicą? Jest to pytanie kluczowe, bowiem problemy związane z implementacją decyzji ramowej Rady 2006/960, określającej zasadę dostępności, pokazują, że nie jest to obszar, z którego państwa członkowskie powinny być szczególnie dumne⁹⁷. Zgodnie z tą decyzją zostały ustanowione zasady, na podstawie których organy ścigania państw członkowskich mogą dokonywać skutecznej wymiany informacji i danych wywiadowczych, zarówno na potrzeby prowadzonych dochodzeń w sprawach karnych, jak i działań operacyjnych (wywiadowczych) prowadzonych w sprawie przestępstw. Należy podkreślić, że nie jest to cel nowy – już Program Haski zakładał zastosowanie

⁹⁷ Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz.Urz UE L 386 z 29.12.2006 r., s. 89.

tej inicjatywy w ramach transgranicznej współpracy policyjnej w UE. Problemy natury prawnej, technicznej i organizacyjnej, z którymi musiały się zmierzyć Państwa Członkowskie nie wyczerpują listy przeszkód. Pozostaje jeszcze zagadnienie wzajemnego zaufania, które szczególnie w kontekście wymiany danych operacyjnych – z założenia „wrażliwych”, tj. decydujących o sukcesie prowadzonych operacji – jest najczęściej zasobem deficytowym. Stąd tak ważne jest nie tylko promowanie pewnych działań, przyjmowanie konkretnych instrumentów, ale również rozważenie przez UE zakresu ich implementacji przez Państwa Członkowskie, a przede wszystkim powodów niskiej dotychczasowej skuteczności wdrażania tych instrumentów. To jednak rodzi wątpliwości co do rzeczywistego wpływu Programu Sztokholmskiego na aktualny stan współpracy w PWBis.

Następne zagadnienie wymagające rozważenia odnosi się do regionalnej współpracy dotyczącej różnych aspektów współpracy policyjnej, a zwłaszcza wątpliwości, czy rzeczywiście prowadzi ona do uelastycznienia współpracy w ramach UE, czy też do jej fragmentaryzacji oraz czy w dalszej perspektywie przyczyni się do „powrotu do źródeł”, czyli pierwotnych form takiej współpracy, jeszcze przed włączeniem jej do prawa UE, jak to miało miejsce np. w ramach Beneluksu. Jest to o tyle uzasadnione, że Program Sztokholmski postuluje inicjowanie projektów pilotażowych ukierunkowanych na dalsze rozwijanie i zacieśnianie współpracy transgranicznej, ale właśnie w wymiarze regionalnym. Co więcej, nie miałyby się one wyłącznie skupiać na działaniach o charakterze operacyjnym, lecz również – jeśli istniałaby wola zainteresowanych stron – mogłyby obejmować np. transgraniczne oceny ryzyka, tworzone na użytek właściwych organów państw działających na danym obszarze. Co więcej, projekty te mogłyby obejmować szeroki katalog działań, a więc także przyczyniać się do implementacji postanowień traktatowych w tym względzie, np. tworzenia wspólnych centrów policyjnych i celnych. Sama Unia

powinna promować takie inicjatywy, a przy tym zapewniać stosowne zabezpieczenia finansowe⁹⁸.

Nie jest jasne, czy uda się w niedalekiej przyszłości wypracować podstawy prawne i polityczne dla współpracy pomiędzy tzw. misjami policyjnymi tworzonymi w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) a funkcjonującymi w ramach PWBiS różnymi inicjatywami i formami współpracy, takimi jak chociażby Europol. Rozproszenie podmiotów właściwych w sprawach współpracy policyjnej i reprezentujących UE w stosunkach z krajami trzecimi w dłuższej perspektywie nie jest ani pożądane, ani celowe. Przykładowo, przyjęcie wątpliwych podstaw do współpracy pomiędzy misjami policyjnymi a Europolem w postaci porozumienia strategicznego jest krokiem w dobrym kierunku, ale też nie stanowi odpowiedzi na istniejące potrzeby. Inny przykład to brak formalnych podstaw do współpracy pomiędzy oficerami łącznikowymi państw członkowskich akredytowanymi w państwach trzecich a misjami policyjnymi w zakresie wymiany informacji. Niestety, istniejące formalne podziały prawne i instytucjonalne w UE mogą przyczynić się raczej do utrzymania *status quo*, niż do wprowadzenia zasadniczych i dalekosiężnych zmian. Stąd też postulowane przez Program Sztokholmski poszukiwanie rozwiązań w tym zakresie raczej nie będzie pociągało za sobą większych skutków. Istniejąca odrębność WPZiB jest tu jednym z najpoważniejszych czynników uniemożliwiających ustanowienie realnych form kooperacji.

Ostatnim zagadnieniem podnoszonym w kontekście znaczenia Programu Sztokholmskiego jest zapewnienie spójności działań podejmowanych w ramach PWBiS oraz wynikających z aktywności UE w stosunkach zewnętrznych *sensu largo*. Jakkolwiek podział kompetencyjny i instytucjonalno-organizacyjny wydaje się czytelny, praktyka nie jest już tak przejrzysta. Otwarte jest na przykład pytanie, jak będzie wyglądać

⁹⁸ Por. pkt. 4.3.1. Programu Sztokholmskiego, *op. cit.*

realizacja przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) zadań należących do wymiaru zewnętrznego PWBIS, w tym współpracy policyjnej. Jaka będzie np. rola nowej służby jeśli chodzi o organizowanie i stymulowanie spotkań oficerów łącznikowych państw członkowskich oddelegowanych do krajów trzecich, których zasady przyjęto już kilka lat temu⁹⁹. Czy nadal pozostanie to w gestii państw, czy też odpowiedzialność za funkcjonowanie tego modelu współpracy zostanie przejęta przez ESDZ? Co więcej, działalność w ramach stosunków zewnętrznych Wysokiego Przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa czy Przewodniczącego Rady Europejskiej – spójna z celami określonymi w Programie Sztokholmskim – może wywołać konsekwencje dla realnej współpracy w ramach PWBIS, w tym dla współpracy policyjnej, bowiem będzie w dużej mierze wyznaczać zadania instytucjom i organom UE, ale też państwom członkowskim. Czas będzie podstawowym weryfikatorem.

4. Najważniejsze wyzwania dla Polski

Termin „wyzwania” należy oczywiście traktować z pewnym dystansem, bowiem sposób „lepszego czy gorszego” implementacji Programu Sztokholmskiego nie będzie pociągał za sobą szczególnie kontrowersyjnych czy niebezpiecznych konsekwencji. Należy na to raczej patrzeć z pozycji oceny stanowiska Polski wobec konkretnych skutków, jakie stopniowe wdrażanie Programu Sztokholmskiego w ramach określonych w Traktacie z Lizbony może przynieść przede wszystkim dla administracji rządowej.

Po pierwsze, polski rząd musi jak najefektywniej włączyć się w proces implementacji Programu Sztokholmskiego, z uwzględnieniem wyzwań

⁹⁹ Decyzja Rady 2003/170/WSiSW z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie wspólnego wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 67 z 12.03.2003 r., s. 27 (z późn. zm.).

stojących przed Prezydencją Polski w Radzie UE. Wbrew pozorom nie są to zagadnienia rozłączne, bowiem już sam harmonogram Programu (lata 2009-2014) wskazuje, że w sposób naturalny obejmie to polskie przewodnictwo w Radzie UE. Tym samym konieczne będzie z jednej strony realizowanie własnych priorytetów określonych na okres Prezydencji, z drugiej zaś implementowanie celów określonych w samym Programie, a dokładnie monitorowanie ich terminowej implementacji (przede wszystkim we współpracy z Komisją) w imię dobrze pojętego interesu całej UE. To oczywiście oznacza, że najkorzystniej byłoby doprowadzić do takiej sytuacji, aby cele i wyzwania zawarte w Programie Sztokholmskim i realizowane w trakcie 2011 roku były zbieżne z priorytetami krajowymi podczas Prezydencji.

Tak zarysowana sytuacja nie ma, wbrew pozorom, cech samorealizacji. Wymaga bowiem odpowiedniego „pokierowania” Prezydencją w tym obszarze w celu zachowania sformułowanej powyżej korelacji. Co więcej, nie może się ograniczać do okresu samego przewodnictwa, ani też bazować wyłącznie na własnych (narodowych) zasobach ludzkich i organizacyjnych. Warunkiem *sine qua non* realizacji zadań Prezydencji jest odpowiednie i uprzednie zapewnienie stosownego poparcia ze strony państw sprawujących przewodnictwo w Radzie UE zarówno przed, jak i po Polsce. W tym kontekście szczególnie ważne jest zapewnienie efektywnej „komunikacji” pomiędzy Węgry jako państwem kończącym prezydenturę rotacyjną (wraz z Hiszpanią i Belgią) a Polską jako krajem rozpoczynającym kolejne trio (z Danią i Cyprem). To oznacza, że proces implementacji polskich priorytetów zbieżnych z Programem Sztokholmskim wykracza znacznie poza ramy sześciu miesięcy.

Z tym wiąże się drugi aspekt tj. jak najefektywniejsze, ale przede wszystkim jak najpełniejsze wykorzystanie wszystkich uczestników procesu decyzyjnego UE w tym obszarze. Poleganie wyłącznie na własnych siłach i środkach nie daje szans na skuteczną implementację ani Programu Sztokholmskiego, ani własnych priorytetów krajowych

w okresie przewodnictwa. Niezbędność włączenia innych podmiotów, poza samym charakterem procesu decyzyjnego w UE, wiąże się przede wszystkim z faktem, że odpowiedzialność za realizowanie jakichkolwiek planów strategicznych przyjętych przez Radę Europejską nie spoczywa wyłącznie na Prezydencji. Jednym z kluczowych graczy jest Komisja, która nie tylko odpowiada za przygotowanie inicjatyw legislacyjnych i innych dotyczących realizacji Programu, w oparciu o stosowny Plan Działania, ale także sprawuje nadzór nad przebiegiem tych procesów. Istotną rolę odgrywa Parlament Europejski i jego właściwe komisje, który przecież – w wyniku zmian przyjętych w Traktacie z Lizbony – został w pełni włączony w proces decyzyjny w ramach PWBiS. Także właściwe agencje działające w ramach tego obszaru w charakterze „wykonawczym” muszą być w odpowiednim zakresie włączone w proces implementacji celów Prezydencji. Nie można zapominać o innych państwach członkowskich: odpowiednie „koalicje” mogą pomóc w realizacji poczynionych zamierzeń, ale też je udaremnić.

Inne pytanie odnosi się do skutecznego włączenia się nie tylko w proces kształtowania COSI, ale przede wszystkim jak najlepszego wypełnienia treścią postanowień Traktatu z Lizbony. Wspomniane wątpliwości co do faktycznej, praktycznej roli i w konsekwencji „wartości dodanej” Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej były podnoszone także przez Polskę. Jako państwo posiadające stosunkowo długi odcinek zewnętrznej granicy UE, Polska mierzy się z konkretnymi, nierzadko bardzo poważnymi problemami w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, charakterystycznymi dla jej położenia geograficznego. Dlatego też tak ważne jest, aby odpowiednio „czytać” przyjęty przez Radę Europejską Program pod kątem realizacji priorytetów odpowiadających krajowym potrzebom. Szczególna pozycja Polski powinna stanowić podstawę odpowiedniego wpływania na kształt współpracy policyjnej, właśnie z wykorzystaniem COSI jako narzędzia (oczywiście mając świadomość wszelkich jego niedoskonałości). Jest to bowiem element szerszego

procesu decyzyjnego w ramach PWBIS. W konsekwencji, dzięki odpowiedniemu zaangażowaniu, ale i wpływaniu na praktykę funkcjonowania COSI, Polska może zachować wpływ na praktyczny wymiar „ułatwiania i wspierania współpracy operacyjnej” w UE.

Jak zachować zgodność z priorytetami UE, stosunkami zewnętrznymi UE i zobowiązaniami Polski jako państwa członkowskiego i regionalną współpracą policyjną? Inaczej wygląda postulowanie konieczności regionalnej czy bilateralnej współpracy policyjnej a inaczej zmierzenie się z taką propozycją z perspektywy konkretnego państwa członkowskiego. Jednym z istotnych determinantów jest położenie geograficzne. Oczywiście jest, że inaczej będzie wyglądać zacieśnianie współpracy policyjnej pomiędzy np. Belgią, Holandią i Niemcami jako państwami Schengen w UE, a inaczej zapewnienie skuteczności współpracy policyjnej na wschodnim odcinku granicy zewnętrznej UE, np. między Polską a Litwą, Rosją i Białorusią. Fakt, że mamy do czynienia z państwami trzecimi rodzi wątpliwość, czy w takiej sytuacji współpraca powinna być ograniczana (zważywszy na pewne ograniczenia formalnoprawne wynikające chociażby z *acquis* Schengen), czy też mimo wszystko należy poszukiwać narzędzi czy rozwiązań, które mimo pewnych utrudnień pozwalałyby jednak na skuteczną i wzajemną współpracę. Wydaje się na pierwszy rzut oka, że odpowiedź na tak postawione pytanie jest oczywista: transgraniczny charakter wymusza poszukiwanie wszelkich dostępnych form współpracy. Tym bardziej, że zarówno Rosja jak i państwa Partnerstwa Wschodniego stanowią priorytetowe obszary geograficzne w samym Programie. Ale też pojawia się konieczność wyboru: czy implementacja postanowień Programu Sztokholmskiego w stosunku do państw trzecich ma się ograniczać wyłącznie do aktualnie przyjętych i stosowanych instrumentów współpracy, czy też państwo członkowskie UE (w tym przypadku Polska), zważywszy przesłanie Programu, powinno przyjąć postawę proaktywną i w ramach procesu decyzyjnego zaproponować rozwiązania wychodzące naprzeciw potrzebom współpracy z właściwymi

organami państw trzecich. Wydaje się, że to drugie rozwiązanie wyznacza właściwy kierunek działania.

Last but not least, należy odpowiednio przygotować się do „kontroli parlamentarnej” oraz do nowego instrumentarium prawnego. Traktat z Lizbony wzmocnił uprawnienia parlamentów narodowych jeśli chodzi o wpływ na proces decyzyjny w UE odnośnie do PWBiS, w tym na sprawy dotyczące szeroko rozumianej współpracy policyjnej. Parlamenti narodowe, w tym oczywiście Sejm i Senat, powinny być np. informowane o działalności COSI, uczestniczyć w procesie kontroli nad wykonywaniem zadań przez Eurojust, czy też wręcz odpowiadać za zapewnienie spójności działań UE w tym obszarze. To zaś pociąga za sobą wypracowanie przez organy administracji rządowej formalnoprawnych, ale przede wszystkim praktycznych, metodologicznych rozwiązań dotyczących zarówno realizacji tego procesu, jak i efektywnego uczestniczenia przedstawicieli parlamentu w debacie. W sprawach tak delikatnych, jak zapobieganie i zwalczanie przestępczości, czy też „wyposażenie” właściwych organów państwa w nowe instrumenty efektywnego współdziałania z innymi podmiotami pojawia się pokusa, aby mniej angażować organy parlamentarne. Jest to dostrzegalne zarówno w wymiarze krajowym, jak i w Brukseli. W tym kontekście Traktat z Lizbony dokonał radykalnej zmiany mocno angażując parlamenti narodowe, a także Parlament Europejski, w proces rozwoju PWBiS. To zaś oznacza, że implementacja mechanizmów i instrumentów postulowanych w Programie Sztokholmskim w ramach współpracy policyjnej (i nie tylko) pociąga za sobą konieczność efektywnego współdziałania pomiędzy organami administracji rządowej a Sejmem i Senatem. Niedotrzymanie tych postanowień będzie oznaczało nie tylko naruszenie zasad traktatowych, ale też będzie stawiać pod dużym znakiem zapytania skuteczność zrealizowania przez Polskę postanowień Programu Sztokholmskiego.

5. Podsumowanie

Realizacja zamierzeń określonych w Programie Sztokholmskim nie będzie łatwa, a może nawet trudniejsza w porównaniu do wcześniejszych strategii. Składa się na to szereg czynników, z których za najważniejsze należy uznać przede wszystkim nowe instrumentarium prawne i rozwiązania formalnoprawne dotyczące procesu decyzyjnego w ramach PWBiS. Praktycznej weryfikacji wymaga rola nowych organów, jak COSI, a także instytucji Unii w tym obszarze. W szczególności odnosi się to do zachowania Komisji Europejskiej, jej postawy wobec państw członkowskich: czy Komisja narzuci od razu własne projekty, czy też w sposób powolny, ale stopniowy będzie przełamywać zachowawcze podejście państw członkowskich w sprawach bezpieczeństwa.

Pozostając przy tym zagadnieniu, na razie można mówić o „falstartcie” Komisji w tym obszarze. Rada ds. WSiSW, która miała miejsce w dniach 3-4 czerwca 2010 r. w Luksemburgu, której zadaniem było przyjęcie projektu planu działania służącego realizacji Programu Sztokholmskiego, dobitnie pokazała, że KE „poszła własną drogą” jeśli chodzi o implementację strategicznych założeń określonych w Programie. Państwa członkowskie dały temu wyraz w stosunkowo ostrych – jak na warunki i zwyczaje „brukselskie” – konkluzjach przyjętych na wspomnianym posiedzeniu. Jakkolwiek przyjęcie Planu Działania nie zostało zablokowane, to jednak w tekście konkluzji pojawiły się stosunkowo nieprzychylnie sformułowania w ocenie zarówno treści przygotowanego projektu (w odniesieniu do strategicznych zamierzeń przyjętych przeciw przez Radę Europejską), jak i postawy samej KE. Mając na uwadze zarysowane potencjalne trudności procesu decyzyjnego w tym obszarze oraz mnogość jego uczestników, którzy po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zaczęli grać po części nowe role i stanęli przed nowymi wyzwaniami, nie wróży to dobrze na

przyszłość, przynajmniej jeśli chodzi o efektywność realizacji procesu realizacji postanowień Programu Sztokholmskiego, a w konsekwencji skuteczną implementację celów traktatowych odnoszących się zwłaszcza do współpracy policyjnej.

Na inicjatywy i nowe projekty będzie też wpływać otoczenie zewnętrzne. Praktyka pokazuje, że takie wydarzenia, jak tragiczne zamachy terrorystyczne w USA, Madrycie i Londynie „automatycznie” wymuszały przyjmowanie nowych instrumentów prawnych i rozwiązań organizacyjnych (np. po zamachach z 2001 r. dość szybko przyjęto decyzję ramową o europejskim nakazie aresztowania oraz ustanowiono specjalną grupę zadaniową ds. terroryzmu w ramach Europolu). Z drugiej strony nie można też wykluczyć inicjatyw podejmowanych samodzielnie przez państwa członkowskie, które wypełniałyby treścią postulaty Programu Sztokholmskiego dotyczące współpracy policyjnej, inicjowanych np. w oparciu o mechanizm wzmocnionej współpracy. Tym samym może to przyjąć postać takich projektów, jak np. Konwencja z Prüm¹⁰⁰, zainicjowana przez Niemcy, które następnie doprowadziły do włączenia głównych postanowień tej umowy do porządku prawnego UE¹⁰¹ (choć sama Konwencja była przyjęta całkowicie poza ramami traktatowymi regulującymi wzmocnioną współpracę

¹⁰⁰ Konwencja podpisana 27 maja 2005 r. między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów i Republiką Austrii w sprawie intensywniejszej współpracy transgranicznej, szczególnie w walce z terroryzmem, przestępczością transgraniczną i nielegalną migracją (zwana dalej „konwencją z Prüm”). Tekst z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st10/st10900.en05.pdf> (pobrano w dniu 25 maja 2010 r.).

¹⁰¹ Odpowiednio: Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210 z 6.08.2008 r., s. 1 oraz Decyzja Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210 z 6.08.2008 r., s. 12.

w UE). Istotne jest, czy takie uwarunkowania zewnętrzne nie zakłóca dynamiki procesu decyzyjnego w ramach PWBIS (nie doprowadzą np. do jego fragmentaryzacji) i czy rzeczywiście będą one implementować postanowienia Programu, w tym te odnoszące się do współpracy policyjnej. Z odpowiedzią na te pytania i wątpliwości trzeba będzie poczekać do pierwszego, okresowego raportu z wdrażania Programu Sztokholmskiego. ■

ARTUR GRUSZCZAK

Prewencja i zwalczanie terroryzmu

1. Wprowadzenie

Tragiczne wydarzenia związane z zamachami terrorystycznymi w Nowym Jorku i Waszyngtonie w 2001 r., w Madrycie w 2004 r. i Londynie w 2005 r. stanowiły czynnik motywujący państwa członkowskie do podjęcia działań, które w zamierzeniu miały stanowić skuteczną i uzasadnioną odpowiedź na zagrożenia terrorystyczne. Jeżeli na płaszczyźnie współpracy międzynarodowej zaobserwowano wzmożone wspólne przedsięwzięcia o charakterze prewencyjnym i następczym, koncentrujące się w gronie państw członkowskich UE oraz w wymiarze transatlantyckim, działania na poziomie instytucji wspólnotowych nadal koncentrowały się na rozwoju wspólnych regulacji normatywnych zaś organy unijne zajmujące się bezpieczeństwem wewnętrznym (głównie Europol i Eurojust) w nader ograniczonym stopniu realizowały zadania o charakterze antyterrorystycznym¹⁰². Jak zauważyli Filip Jasiński i Piotr Rakowski, po 11 września 2001 i 11 marca 2004 r. „można już mówić o powstaniu zrębów ‘unijnej polityki antyterrorystycznej’ [j]ednak bliższe

¹⁰² Zob. O. BURES, „Europol’s Fledgling Counterterrorism Role”, *Terrorism and Political Violence*, 2008, 20 (4), s. 498-517; tenże, „Eurojust’s Fledgling Counterterrorism Role”, *Journal of Contemporary European Research*, 2010, 6 (2), s. 236-256. Por. R. COOLSAET, „EU counterterrorism strategy: value added or chimera?”, *International Affairs*, 2010, 86 (4), s. 857-873.

przyjrzenie się tej problematyce pozwala wyciągnąć nieco odmienne wnioski [...]”¹⁰³. Paul Wilkinson twierdził, że przed 11 września 2001 r. Unia Europejska czyniła drobne, często niepewne kroki w kierunku ściślejszej współpracy antyterrorystycznej. Znacznie bardziej aktywne działania podejmowane były w ramach inicjatyw realizowanych pomiędzy państwami członkowskimi UE na zasadzie umów dwustronnych lub porozumień wielostronnych. Natomiast po 11 września 2001 i po 11 marca 2004 r. zaobserwowano wyraźną aktywizację Unii Europejskiej, zgłoszenie i przyjęcie wielu środków prawnych oraz instrumentów politycznych współpracy antyterrorystycznej¹⁰⁴.

Stanowisko Unii Europejskiej wobec terroryzmu wynikało zarówno z doświadczeń przeciwdziałania falam terroryzmu o charakterze endemicznym i międzynarodowym, które dotknęły wiele państw zachodnioeuropejskich od końca lat sześćdziesiątych, jak też z logiki globalnej wojny z terroryzmem proklamowanej przez administrację George’a Busha po 11 września 2001 r. Odnosząc się bezpośrednio do zagrożenia terrorystycznego w Europie oraz strategii przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu należy stwierdzić, że jeśli wydarzenia z 11 września 2001 r., a także z 11 marca 2004 r., traktowano jako przełom w postrzeganiu terroryzmu i przyczynę przemiany świadomościowej większości mieszkańców państw członkowskich UE, to jednak wielu specjalistów podkreślało, że istota terroryzmu, jak też metody i techniki działań terrorystycznych nie uległy poważniejszej zmianie, zmieniła się natomiast skala

¹⁰³ F. JASIŃSKI, P. RAKOWSKI, „Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem”, [w:] F. Jasiński / K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 229.

¹⁰⁴ P. WILKINSON, „International terrorism: the changing threat and the EU’s response”, *Chaillot Paper*” nr 84, Paris, October 2005, s. 37.

trudności w wykryciu, zidentyfikowaniu i ujęciu sprawców aktów terroru¹⁰⁵.

2. Prace przygotowawcze – rola Grupa Przyszłości

Przyjęty w listopadzie 2004 r. Program Haski miał być odpowiedzią między innymi na problem, jakim w świetle tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE było zagrożenie atakami terrorystycznymi. W Programie Haskim podkreślono, że „w niedalekiej przyszłości kluczowym elementem stanie się zapobieganie terroryzmowi i jego powstrzymanie. Wspólne podejście w tym obszarze powinno opierać się na zasadzie stanowiącej, że utrzymując bezpieczeństwo narodowe, Państwa Członkowskie powinny w pełni uwzględnić bezpieczeństwo Unii jako całości”¹⁰⁶. Konkretyzacją tej politycznej deklaracji był pakiet dokumentów strategicznych przyjętych pod koniec 2005 r., wśród nich Strategia antyterrorystyczna Unii Europejskiej.

Strategia ta¹⁰⁷ – przyjęta przez Radę UE w grudniu 2005 i uzupełniona przez strategię w walce z radykalizacją postaw i rekrutacją terrorystów¹⁰⁸ – opierała się na założeniu, iż przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu winno koncentrować się na czterech kluczowych mechanizmach: zapobieganiu, ochronie, ściganiu i reagowaniu. Przy podkreśleniu, że główna odpowiedzialność za walkę z terroryzmem spoczywa na

¹⁰⁵ Zob. np. D. BIGO, „Internal and External Aspects of Security”, *European Security*, 2006, 15 (4), s. 386-88; T. DELPECH, „International terrorism and Europe”, *Chaillot Papers*, no. 56, Paris, December 2002, s. 8.

¹⁰⁶ Program Haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 53 z 3.05.2005 r.

¹⁰⁷ The European Union Counter-Terrorism Strategy, dok. Rady UE nr 14469/05 LIMITE, Brussels, 15.11.2005.

¹⁰⁸ Strategia Unii Europejskiej w walce z radykalizacją postaw i rekrutacją terrorystów, dok. Rady UE nr 14781/1/05 REV 1 LIMITE, Bruksela, 24.11.2005 r.

państwach członkowskich, wyznaczone zostały cztery obszary, w których Unia Europejska miała wnieść istotny wkład:

- wzmacnianie potencjału krajowego,
- ułatwianie współpracy europejskiej,
- budowa zbiorowego potencjału,
- wspieranie partnerstwa międzynarodowego.

Strategia antyterrorystyczna Unii Europejskiej oparta została na dwóch zasadach: obniżania poziomu zagrożenia (zarówno o podłożu wewnętrznym, jak i zewnętrznym) oraz zmniejszania podatności na oddziaływanie terrorystyczne¹⁰⁹. Ten wyraźnie prewencyjny charakter działania wynikał z poważnych ograniczeń nałożonych na instytucje i organy unijne w zakresie zdolności operacyjnych do działań antyterrorystycznych. Przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej w wymiarze taktycznym i operacyjnym w całości jest uzależnione jest od państw członkowskich, koordynujących swe działania poza ramami Unii Europejskiej (np. w Policyjnej Grupie Roboczej ds. Terroryzmu, Klubie Berneńskim, sieci Atlas). Agendy i organy utworzone w ramach UE zdolne są jedynie do roboczych uzgodnień służących przygotowywaniu, wspieraniu i nadawaniu politycznej sankcji operacjom antyterrorystycznym prowadzonym przez państwa członkowskie¹¹⁰.

Podjęcie planu reformy Unii Europejskiej po nieudanej próbie wdrożenia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy szło w parze z refleksją nad dalszym rozwojem unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Inicjatorem tych działań były

¹⁰⁹ Zob. R. BOSSONG, „The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 2008, 46 (1), s. 27–48.

¹¹⁰ Zob. M. DEN BOER, C. HILLEBRAND, A. NÖLKE, „Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks”, *Journal of Common Market Studies*, 2008, 46 (1), s. 101-103.

Niemcy, które w okresie przewodniczenia Radzie UE (I półrocze 2007 r.) powołały nieformalną Grupę Doradczą Wysokiego Szczebla ds. przyszłości europejskiej polityki wewnętrznej (tzw. Grupa Przyszłości)¹¹¹.

W raporcie Grupy Przyszłości przedstawionym podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw członkowskich UE w styczniu 2008 r.¹¹², przedstawione zostały wstępne propozycje dotyczące usprawnienia polityki antyterrorystycznej UE. Obejmowały one następujące kwestie:

- rozszerzenie definicji terroryzmu o element spisku wiążący się z innymi formami działalności przestępczej, jak pranie pieniędzy i inne przestępstwa gospodarcze związane z finansowaniem terroryzmu;
- ocena skuteczności prewencji antyterrorystycznej;
- zwiększenie synergii między służbami wywiadowczymi i policją poszczególnych państw członkowskich w ramach sieci krajowych ośrodków antyterrorystycznych;
- lepsza współpraca oraz wymiana informacji i danych wywiadowczych między państwami członkowskimi a unijnym Centrum Sytuacyjnym

¹¹¹ W jej skład weszli ministrowie spraw wewnętrznych reprezentujący państwa sprawujące kolejno przewodnictwo w UE i współpracujące w tzw. trójkach: w latach 2007-2008 Niemcy, Portugalia i Słowenia, w latach 2008-2009 Francja, Czechy i Szwecja, a także przedstawiciele dalszej trójki (Hiszpania, Belgia i Węgry) oraz reprezentant grupy „prawa zwyczajowego” (common law) w charakterze obserwatora (obecnie jest nim przedstawiciel Wielkiej Brytanii). Do udziału w pracach Grupy zaproszono także przedstawiciela Sekretariatu Generalnego Rady UE oraz przewodniczącego Komisji ds. Wolności Obywatelskich, Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego. „Grupie Przyszłości” współprzewodniczył komisarz ds. sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Inauguracyjne spotkanie Grupy miało miejsce w Eltville 21 maja 2007 r., po czym nastąpiła seria regularnych, odbywających się co trzy miesiące spotkań ministerialnych oraz intensywnych spotkań ekspertów. Zob. A. GRUSZCZAK, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009, s. 89-90.

¹¹² Informal JHA Council on 25/26 January 2008. Report of the High Level Advisory Group on the Future of EU Home Affairs policies, <http://www.statewatch.org/news/2008/jan/eu-future-group-report.pdf>.

(SitCen), a także pomiędzy unijnymi agencjami, w szczególności Europol i Eurojustem;

- poprawa systemu szkolenia funkcjonariuszy organów przestrzegania prawa w państwach członkowskich, w tym dzięki zaangażowaniu Europejskiego Kolegium Policyjnego (CEPOL);
- wzmocnienie współpracy między krajowymi organami informacji finansowej, w celu bardziej skutecznego przeciwdziałania i zwalczania finansowania działalności terrorystycznej;
- dalszy rozwój technologii pomocnych w prewencji i zwalczaniu terroryzmu, a także zapobieganie wykorzystaniu Internetu jako instrumentu w służbie terrorystów;
- dążenie do wypracowania globalnego podejścia do walki z terroryzmem;
- wzmocnienie współpracy z państwami i organizacjami spoza UE, w szczególności z USA, Rosją i ONZ.

W raporcie końcowym, przyjętym w czerwcu 2008 r., zatytułowanym „Wolność, Bezpieczeństwo, Prywatność – europejska polityka wewnętrzna w otwartym świecie”¹¹³, Grupa Przyszłości zaleciła lepsze wykorzystanie umiejętności i zasobów państw członkowskich do realizacji strategii antyterrorystycznej na podstawie całościowego podejścia globalnego do walki z terroryzmem. Grupa postulowała wzmocnienie działań na płaszczyźnie instytucjonalnej poprzez poprawę koordynacji współdziałania pomiędzy unijnymi organami, jak Europol, Eurojust, SitCen, a instytucjami wspólnotowymi, a także poprawę wymiany informacji między agencjami UE a organami przestrzegania prawa państw członkowskich. Ponadto Grupa proponowała rozwijanie współpracy z krajami trzecimi, zwłaszcza państwami walczącymi z zagrożeniem

¹¹³ Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world. Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy („The Future Group”), June 2008, dok. Rady UE nr 11657/08 LIMITE, Brussels, 9.07.2008.

terrorystycznym, poprzez wymianę wzorcowych praktyk odnośnie do instrumentów prawnych w zakresie nadzoru i wydalania osób podejrzewanych o działalność terrorystyczną, a także odpowiednich środków zwalczania lokalnych form terroryzmu. Szczególne miejsce w działaniach zewnętrznych Unii zajmują główni partnerzy UE: Stany Zjednoczone i Rosja. Grupa Przyszłości zalecała skupienie unijnej współpracy antyterrorystycznej na prewencji, zwłaszcza w odniesieniu do radykalizacji i rekrutacji do grup terrorystycznych. Zwróciła uwagę na konieczność uwzględnienia możliwych zagrożeń atakiem terrorystycznym przy użyciu broni masowego rażenia i podjęcia w związku z tym odpowiednich środków zabezpieczających.

3. Postanowienia antyterrorystyczne w Programie Sztokholmskim

Program Sztokholmski jest wykładnią aktualnych zdolności i możliwości podejmowania antyterrorystycznych działań zapobiegawczych i następczych w ramach Unii Europejskiej. Odzwierciedla więc zarówno wypracowane w ostatnich latach elementy strategii i politycznych wytycznych w zakresie walki z terroryzmem, jak też prawne instrumenty przyjęte przez instytucje UE w celu wzmocnienia skuteczności działań antyterrorystycznych.

Mimo spadku liczby ataków terrorystycznych oraz osób zatrzymanych pod zarzutem działalności terrorystycznej w Unii Europejskiej (według raportu TE-SAT Europolu z 2009 r.¹¹⁴), Rada Europejska podkreśliła, że zagrożenie terroryzmem jest nadal znaczne i stale ewoluuje zarówno w wyniku prób jego zwalczania podejmowanych przez państwa i organizacje międzynarodowe, jak też nowych nadarzających się okazji. W stylu charakterystycznym dla Unii jako „potęgi normatywnej”, działania

¹¹⁴ EUROPOL, *TE-SAT 2009: EU Terrorism Situation and Trends Report 2009*, The Hague 2009.

skierowane przeciwko terroryzmowi mają być podporządkowane poszanowaniu zasad praworządności oraz podstawowych praw i wolności. Co więcej, Rada Europejska zobowiązała „wszystkie zainteresowane strony” do unikania piętnowania jakiegokolwiek konkretnej grupy osób oraz do „rozwijania międzykulturowego dialogu w celu propagowania wzajemnej świadomości i zrozumienia”. Ta manifestacja politycznej poprawności jest jednak stonowana przez zdecydowane potwierdzenie przywiązania do zasad strategii antyterrorystycznej z 2005 r., a więc zapobiegania, ścigania, ochrony i odpowiedzi.

Na płaszczyźnie instytucjonalnej potwierdzono po raz kolejny rolę, jaką odgrywają agencje Unii Europejskiej: Europol, Eurojust i Centrum Sytuacyjne UE (SITCEN), aczkolwiek ich zadania mają mieć charakter pomocniczy, wspierający działania państw członkowskich, szczególnie w zakresie gromadzenia, analizy, przetwarzania i przekazywania informacji. Europol, Eurojust oraz Frontex powinny rozwijać współpracę operacyjną z państwami trzecimi i w ramach organizacji międzynarodowych na podstawie umów i porozumień roboczych.

Nie omieszkało zaznaczyć roli, jaką pełni Koordynator UE ds. zwalczania terroryzmu. Uznano, że jego zadaniem będzie zapewnianie realizacji i oceny strategii antyterrorystycznej, koordynacja prac antyterrorystycznych w ramach Unii i promowanie lepszej komunikacji między UE a krajami trzecimi. W Programie Sztokholmskim znalazło się również odniesienie do Stałego Komitetu współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego (COSI) jako organu zaangażowanego w przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu. Uznano, że jednym z priorytetowych zadań COSI będzie opracowanie, monitorowanie i realizacja strategii bezpieczeństwa wewnętrznego odzwierciedlającej proaktywne podejście do ponadnarodowych zagrożeń w tym terroryzmu. Jego podstawę winna stanowić ścisła współpraca między agencjami unijnymi, również w celu usprawniania wymiany informacji, a także skoncentrowanie się na wdrożeniu i doskonaleniu działań zapobiegawczych.

Wyznaczone w Programie Sztokholmskim kierunki działań w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu odzwierciedlają sytuację, cele i postulaty sformułowane w ostatnich latach w reakcji na pojawiające się zagrożenia oraz akty terrorystyczne. Na uwagę zasługuje sygnalizowany już wzrost nacisku na prewencję antyterrorystyczną. Zadaniem państw członkowskich ma być opracowanie mechanizmów zapobiegawczych, w szczególności wczesnego wykrywania radykalizacji postaw lub zagrożeń ze strony elementów ekstremistycznych. Dużą wagę przywiązuje się do skoordynowanych działań instytucji unijnych, organów rządowych oraz grup społecznych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, służących lepszej identyfikacji i właściwemu zrozumieniu czynników sprzyjających radykalizacji i ekstremizmowi, a następnie wypracowania i wspierania działań odciągających od takich działań, także poprzez nacisk na integrację z lokalnymi społecznościami oraz zwalczanie dyskryminacji. Zadaniem rządów będzie przygotowanie konkretnych narzędzi operacyjnych oraz określenie wzorcowych rozwiązań, szczególnie w zakresie prewencji, przekazywanych innym państwom członkowskim. Nie mniej ważne od działań na szczeblu społeczności lokalnych będzie przeciwdziałanie i zwalczanie propagandy terrorystycznej w przestrzeni wirtualnej przy jednoczesnym doskonaleniu technologii i metod monitorowania internetu.

Rada Europejska zwróciła uwagę na sytuację osób będących ofiarami terroryzmu. Uznając, że takie osoby potrzebują szczególnego wsparcia i ochrony prawnej, jak również specjalnej uwagi i uznania społecznego, Rada Europejska zaapelowała do Komisji i państw członkowskich o przeanalizowanie możliwości ulepszenia prawodawstwa i środków praktycznego wsparcia ochrony ofiar oraz sposobów lepszego wdrażania istniejących instrumentów. W tym zakresie wskazane jest wykorzystanie istniejących sieci europejskich, które świadczą praktyczną pomoc, oraz przeanalizowanie możliwości stworzenia jednego kompleksowego unijnego instrumentu prawnego dotyczącego ochrony ofiar.

Kolejnym obszarem przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu jest infrastruktura publiczna, zwłaszcza infrastruktura komunikacyjna oraz tzw. infrastruktura krytyczna, w szczególności energetyczna, paliwowa i wodna. Program Sztokholmski nie precyzuje jednak, jakiego typu działania i jakie instrumenty należałoby zastosować dla odpowiedniego zabezpieczenia infrastruktury. Ogranicza się do wezwania do realizacji planu działania dotyczącego materiałów wybuchowych oraz przyjęcia ram prawnych odnoszących się do zagrożeń związanych z prekursorami.

Znacznie bardziej precyzyjnie odniesiono się do zagrożeń i elementów ryzyka związanych z funkcjonowaniem systemu finansowego oraz transferami płatniczymi. Rada Europejska zauważyła, że instrumenty stosowane w walce z finansowaniem terroryzmu muszą odpowiadać specyfice przepływów finansowych, w szczególności słabym elementom tego systemu, jak również patologicznym mechanizmom i kryminalnym procederom przemytu gotówki, nadużyć w usługach finansowych oraz nowych metod płatności stosowanych przez terrorystów. Sformułowane w Programie Sztokholmskim postulaty odnosiły się do większej przejrzystości funkcjonowania organizacji charytatywnych i zgodności ich finansów z międzynarodowymi standardami przyjętymi przez Grupę Zadaniową ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF). Następnie należy uwzględnić nowe metody płatności przy opracowywaniu lub aktualizowaniu środków przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, a w związku z tym zbadać możliwość monitorowania przepływów finansowych w UE pod kątem wykrywania transferów związanych z finansowaniem terroryzmu. Innym postulatem jest poprawa obiegu informacji dotyczących finansowania terroryzmu, w szczególności informowanie instytucji finansowych o stopniu i zakresie wykorzystania udzielonego przez nich wsparcia na rzecz walki z finansowaniem terroryzmu.

Program Sztokholmski nawiązuje także do kontrowersyjnego, będącego przedmiotem sporu między Radą UE i Parlamentem Europejskim, zagadnienia przekazywania danych osobowych pasażerów

w ruchu lotniczym (PNR). Rada Europejska, w świetle dyskusji w Radzie i Parlamencie Europejskim, a także odnosząc się do projektu utworzeniu unijnego systemu przekazywania PNR, zaapelowała do Komisji o przedstawienie propozycji środka unijnego dotyczącego PNR do celów zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń oraz ścigania.

Ostatnim segmentem działań w walce z terroryzmem jest wzmocnienie i rozszerzenie zewnętrznego, pozaunijnego wymiaru działań. Poczynając od poziomu najbardziej ogólnego, zadeklarowano aktywną rolę w walce z terroryzmem na różnych forach wielostronnych, w szczególności w Organizacji Narodów Zjednoczonych. Głównym celem Unii na tym forum jest doprowadzenie do uchwalenia ogólnej konwencji dotyczącej międzynarodowego terroryzmu, a ponadto współpraca z partnerami na rzecz wzmocnienia skuteczności sankcji nakładanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu ma być przedmiotem współpracy z państwami trzecimi, w szczególności ze Stanami Zjednoczonymi, ale także z krajami Afryki (zwłaszcza w regionie Sahelu), z Chinami i Indiami, Afganistanem i Pakistanem.

4. Wnioski

Postanowienia Programu Sztokholmskiego odnoszące się do przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu nie wykraczają zbyt daleko poza wytyczne i ramy działania wypracowane w ostatnich latach przez państwa członkowskie na poziomie instytucji i agencji Unii Europejskiej. Program Sztokholmski potwierdza ważność wielu praktycznych inicjatyw zgłoszonych przez państwa członkowskie lub Komisję, takich chociażby jak monitorowanie internetu (*check-the-web*), przeciwdziałanie i zwalczanie finansowania terroryzmu, wymiana informacji i danych wywiadowczych o zagrożeniach terrorystycznych, współpraca operacyjna w sytuacjach kryzysowych wywołanych przez atak terrorystyczny. Jednocześnie kładzie

nacisk na zewnętrzne źródła zagrożeń identyfikowane w kontekście lokalnych społeczności narażonych na radykalną propagandę sprzyjającą ekstremizmowi i przemocy, cechujących się niskim stopniem integracji w swym środowisku lokalnym. Wprawdzie w Programie Sztokholmskim unika się wskazywania określonych grup społecznych, niemniej w dokumencie dyskusyjnym „Strategia UE w dziedzinie walki z terroryzmem” przedstawionym przez Koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu zostało podkreślone, że „terroryzm ze strony bojowników islamskich nadal stanowi największe zagrożenie dla całej Europy”. Problem terroryzmu postrzegany jest w wymiarze globalnym, stąd też nacisk na współpracę i partnerstwo z licznymi krajami trzecimi, szczególnie ze Stanami Zjednoczonymi.

Trudno dostrzec w Programie Sztokholmskim elementy innowacyjne, raczej można zauważyć inne niż w Programie Haskim rozłożenie akcentów oraz dążenie do powiązania miękkich normatywnych elementów z twardymi instrumentami walki z terroryzmem zgodne z logiką funkcjonowania Unii Europejskiej jako „potęgi normatywnej”. ■

GRZEGORZ KRYSZTOFIUK

Współpraca sądowa w sprawach karnych w Programie Sztokholmskim

1. Wstęp

Współpraca sądowa w sprawach karnych jest stosunkowo nową dziedziną wspólnego zainteresowania państw członkowskich Unii Europejskiej. Ostatnie 10 lat miało dla tego obszaru przełomowe znaczenie. W stosunkowo krótkim, jak na warunki integracji europejskiej, przedziale czasu udało się osiągnąć bardzo istotny postęp we wskazanej dziedzinie. Przyjęto szereg aktów prawnych, które stanowią podstawę budowanego modelu współpracy sądowej w sprawach karnych, który to model istotnie różni się od tradycyjnych form i zasad tej współpracy wypracowanych w ramach Rady Europy. Zanim jednak akty prawne zaczęły tworzyć ów nowy, oryginalny model współpracy, zostały przyjęte dwa dokumenty programowe, w których określono charakter tej współpracy, jej podstawowe zasady, cele oraz formy. W pierwszym z tych dokumentów został wskazany fundament unijnego współdziałania. Rada Europejska zdecydowała w Programie z Tampere z 1999 r., że „kamieniem węgielnym” współpracy będzie wzajemne uznawanie orzeczeń¹¹⁵. W Programie Haskim z 2004 r. Rada postanowiła o kontynuowaniu procesu rozpoczętego w 1999 r.¹¹⁶

¹¹⁵ Por. Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15-16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji, *Monitor Integracji Europejskiej*, 2000, nr 28, s. 92 i n. Por. również A. GRUSZCZAK, „III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy”, *Studia Europejskie*, 2000, nr 3, s. 105.

¹¹⁶ Dz. Urz. UE C 53 z 3.03.2005 r.

Kolejny wieloletni program dla obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dalej OWBS) został zaakceptowany przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 10-11 grudnia 2009 r. Jest nim Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (dalej Program Sztokholmski lub Program)¹¹⁷. Dokument ten ma szansę okazać się równie przełomowy jak Program z Tampere i odegrać zdecydowanie większą rolę niż Program Haski. Program Sztokholmski został bowiem przyjęty i będzie wdrażany po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w dniu 13 grudnia 2007 r.¹¹⁸ Traktat ten wprowadził rewolucyjne wręcz zmiany w obszarze dawnego III filaru UE. To właśnie przez pryzmat tych zmian należy dokonywać oceny postanowień Programu Sztokholmskiego, w tym poprawności przyjętych priorytetów oraz trafności środków wskazanych do ich realizacji. Próba dokonania tej oceny w świetle nowego stanu prawnego jest przedmiotem niniejszego opracowania. Próba ta musi zostać jednak poprzedzona skrótową oceną realizacji Programu Haskiego jako punkt wyjścia dla rozważań o procesie opracowania Programu Sztokholmskiego oraz analizy jego postanowień w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych¹¹⁹.

2. Program Haski i ocena jego wykonania

Priorytety i zadania w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych zostały określone w Programie Haskim w ramach priorytetu

¹¹⁷ Dz. Urz. UE C 115 z 4.05.2010 r.

¹¹⁸ Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r. Wersje skonsolidowane TUE oraz TFUE zostały opublikowane w: Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008 r.

¹¹⁹ Por. M. LEWANDOWSKI, „Ocena wykonania „Agendy z Tampere” jako punkt wyjścia dla opracowania Programu Haskiego”, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 418.

„Wzmocnienie wymiaru sprawiedliwości”. W punkcie 3.3 „Współpraca sądowa w sprawach karnych” Rada Europejska postanowiła o ograniczeniu istniejących przeszkód prawnych i zwiększeniu koordynacji dochodzeń oraz o zwróceniu uwagi na koncentrację ścigania w jednym państwie członkowskim w sprawach transgranicznych. W zakresie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych zostały zapisane cztery podstawowe zadania:

- sfinalizowanie programu środków mających na celu wprowadzenie w życie zasady, który obejmuje orzeczenia sądowe na wszystkich etapach procedur karnych lub inny sposób mający znaczenie dla takich procedur, takie jak gromadzenie i dopuszczalność dowodów, konflikty własności oraz zasada *ne bis in idem*, jak również wykonywanie prawomocnych wyroków pozbawienia wolności lub innych alternatywnych sankcji,
- opracowanie w formie decyzji ramowej do końca 2005 r. jednakowych standardów dla praw proceduralnych w postępowaniach karnych,
- przyjęcie do końca 2005 r. decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu dowodowego,
- przyjęcie do końca 2005 r. środka wzmocnienia wymiany informacji pochodzących z krajowych rejestrów skazanych i osób pozbawionych praw¹²⁰.

Komisja zasadnie stwierdza w końcowym raporcie dotyczącym wykonania tego programu, iż w ciągu ostatnich pięciu lat UE poczyniła znaczące postępy w dziedzinie wdrażania zasady wzajemnego uznawania. Postęp dotyczy także rozwijania europejskiej e-sprawiedliwości, Forum wymiaru sprawiedliwości oraz szkoleń sędziów i prokuratorów. Za symbol tego sukcesu słusznie uznano europejski nakaz

¹²⁰ Szerzej zob. *Program Haski. Wyzwania i implikacje dla Polski. Materiały z seminarium z 8 grudnia 2004 r.*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005; S. Alegre, M. den Boer, G. Callovi, S. Peers, C. Pineda Polo (red.), *The Hague Programme. Strengthening Freedom, Security and Justice*, EPC Working Paper 2005, nr 15.

aresztowania (dalej ENA), który jednak został ustanowiony na podstawie Programu z Tampere¹²¹. Realizacja Programu Haskiego może niewątpliwie zostać uznana za sukces na płaszczyźnie legislacyjnej. W stosunkowo krótkim czasie przyjęto szereg decyzji ramowych, które objęły zasadą wzajemnego uznawania najważniejsze kategorie orzeczeń wydawanych zarówno w postępowaniu przygotowawczym, jak i na zakończenie procesu karnego¹²². Udało się ponadto znowelizować decyzję w sprawie Eurojustu, która znacząco wzmocniła kompetencje tego organu w dziedzinie współpracy sądowej¹²³ oraz przyjąć nową decyzję w sprawie Europejskiej Sieci Sądowej¹²⁴. Uzgodniono także zasady zapobiegania i rozstrzygania konfliktów jurysdykcyjnych¹²⁵ oraz nowy europejski system przekazywania informacji z rejestrów

¹²¹ Por. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo w Europie od roku 2005: ocena programu haskiego i haskiego programu działania, Bruksela, 10.06.2009 r., KOM (2009) 263 wersja ostateczna.

¹²² Rada przyjęła decyzje ramowe w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do: kar o charakterze pieniężnym (2005/214/WSiSW, Dz. Urz. UE L 76 z 22.03.2005 r.), nakazów konfiskaty (2006/783/WSiSW, Dz. Urz. UE L 328 z 24.11.2006 r.), wyroków i decyzji w sprawie zawieszenia lub warunkowego zwolnienia (2008/947/WSiSW, Dz. Urz. UE L 337 z 16.12.2008 r.), wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności (2008/909/WSiSW, Dz. Urz. UE L 327 z 5.12.2008 r.), europejskiego nakazu dowodowego (2008/978/WSiSW, Dz. Urz. UE L 350 z 30.12.2008 r.), decyzji w sprawie środków nadzoru (2009/829/WSiSW, Dz. Urz. UE L 294 z 11.11.2009 r.) oraz decyzję ramową 2008/675/WSiSW w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących (Dz. Urz. UE L 220 z 15.08.2008 r.).

¹²³ Decyzja Rady 2009/426/WSiSW w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, Dz. Urz. L 138 z 4.06.2009 r.

¹²⁴ Decyzja Rady 2008/976/WSiSW w sprawie Europejskiej Sieci Sądowej, Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008 r.

¹²⁵ Decyzja ramowa Rady 2009/948/WSiSW w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcyjnym w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów, Dz. Urz. UE L 328 z 15.12.2009 r.

karnych (ECRIS)¹²⁶. Termin implementacji do prawa krajowego wielu spośród przyjętych aktów jeszcze nie upłynął. Dopóki to nie nastąpi, dopóty nie sposób ostatecznie ich ocenić. Tym samym ocena wykonania Programu Haskiego ma charakter połowiczny. Ponadto nie sposób nie stwierdzić dysproporcji w realizacji analizowanego programu. Całkowitym niepowodzeniem zakończyły się prace nad projektem decyzji ramowej w sprawie niektórych praw procesowych w postępowaniach karnych w Unii Europejskiej¹²⁷. Ta dysproporcja wywiera negatywne skutki dla funkcjonowania modelu współpracy opartego na wzajemnym uznawaniu. Nie pozwala ona na jednoznacznie pozytywną ocenę wykonania Programu Haskiego.

3. Prace nad przyjęciem Programu Sztokholmskiego

Powołana w czasie portugalskiej Prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2007 r. Grupa doradcza na temat europejskiej polityki w dziedzinie sprawiedliwości¹²⁸ przedstawiła w czerwcu 2008 r. propozycje w zakresie przyszłego programu UE we wskazanej dziedzinie¹²⁹. Zagadnienia wchodzące w zakres współpracy sądowej w sprawach karnych nie zostały w tym dokumencie zgromadzone i omówione w jednym

¹²⁶ Decyzja ramowa Rady 2009/315/WSiSW w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji, Dz. Urz. UE L 93 z 7.04.2009 r.

¹²⁷ Proposal for a Council framework decision on certain procedural rights in criminal proceedings throughout the European Union, COM (2004) 328 final, Brussels, 28.08.2004 r.

¹²⁸ Szerzej na temat High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy zob. L. BUONO, „From Tampere to the Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom, security and justice”, *ERA Forum*, 2009, 10 (3), s. 334. W skład Grupy wchodził m. in. ministrowie sprawiedliwości państw członkowskich sprawujących prezydencję w Radzie.

¹²⁹ Por. Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme, czerwiec 2008, dok. Rady UE 11549/08.

miejscu. Współpraca sądowa stanowi w nim element aż czterech z pięciu zidentyfikowanych przez Grupę głównych wyzwań, które stoją przed UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. W ramach pierwszego z nich, dotyczącego wzmocnienia ochrony praw obywatelskich w UE, Grupa trafnie dostrzegła związek pomiędzy wolniejszym niż zakładano stopniem rozwoju współpracy w sprawach karnych a problemem zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu ochrony praw uczestników postępowań karnych, w szczególności pokrzywdzonych, oskarżonych oraz świadków. Podkreślono skoncentrowanie wysiłków na implementacji zasady wzajemnego uznawania oraz bardzo ograniczone rezultaty prac harmonizacyjnych w dziedzinie standardów procesowych i prawa karnego materialnego. Grupa nie zdobyła się jednak na wskazanie przyczyn tego stanu, a w szczególności na napiętnowanie postawy większości państw członkowskich, które nie były zdolne do osiągnięcia kompromisu w dziedzinie praw procesowych. Grupa podkreśliła konieczność kontynuowania prac nad wzmocnieniem wzajemnego zaufania poprzez ustanawianie minimalnych praw, co zostało uznane za podstawę wzajemnego uznawania. W pierwszej kolejności prace powinny objąć te prawa, które były przewidziane we wspomnianym projekcie decyzji ramowej. Dalsze kroki w tym kierunku powinny dotyczyć np. minimalnych zasad dotyczących domniemania niewinności. W celu ułatwienia współpracy sądowej oraz wzmocnienia poszanowania praw podstawowych konieczne są prace nad precyzyjnym określeniem tych przestępstw, w stosunku do których nie bada się warunku podwójnej karalności. Każdy obywatel powinien mieć zapewnioną możliwość ustalenia przestępstw, w związku z którymi może zostać pozbawiony wolności i wydany bez weryfikacji podwójnej karalności. Grupa wprost stwierdziła, iż sama zasada wzajemnego uznawania nie jest wystarczająca do zbudowania prawdziwego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Umknęło jednak uwadze Grupy, iż samo wdrażanie zasady niesienie ze sobą wzrost niebezpieczeństwa naruszenia praw podstawowych na skutek zniesienia lub ograniczenia

niektórych tradycyjnych warunków współpracy sądowej oraz uproszczeń proceduralnych. W ramach priorytetu „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz współpraca sądowa” Grupa skoncentrowała się na poprawieniu komunikacji pomiędzy organami sądowymi, w tym rezygnacji z kanałów dyplomatycznych w nagłych wypadkach. Ten ostatni postulat nie może zostać uznany za oryginalny bowiem jest, z dużym powodzeniem, wdrażany w UE od wielu lat i to nie tylko w zakresie wypadków nagłych. Konieczne jest ponadto wyeliminowanie przeszkód, które utrudniają współpracę sądową w celu stworzenia szybkich, pewnych i łatwych w zastosowaniu procedur wymiany informacji i dowodów. Grupa wskazała wprost na konieczność zastąpienia obecnego END nowym środkiem o ogólnym zakresie działania oraz łatwiejszych zasadach stosowania. Grupa poleciła także przyjęcie środków ochrony osób uczestniczących w procesach karnych oraz prowadzenie stałego monitoringu w zakresie potrzeby przyjęcia nowych środków prawnych. Grupa podkreśliła przy tym konieczność ścisłego przestrzegania zasady proporcjonalności, której obecność w obszarze wzajemnego uznawania orzeczeń budzi obecnie poważne wątpliwości¹³⁰. W dokumencie nie wskazano jednak sposobu implementacji tej zasady do środków współpracy w sprawach karnych, w tym nie wskazano, czy brak proporcjonalności powinien stać się podstawą odmowy udzielenia tej pomocy oraz kto powinien dokonywać oceny w tym zakresie. Grupa nie wskazała ponadto, poza prawem dowodowym i środkami ochrony, dalszego kierunku rozwoju zasady wzajemnego uznawania, w szczególności w zakresie orzeczeń o pozbawieniu praw. Słusznie natomiast Grupa podkreśliła konieczność wzmocnienia zewnętrznego wymiaru współpracy sądowej, w szczególności poprzez zawieranie nowych umów z państwami trzecimi dotyczących tej współpracy.

¹³⁰ Por. Meeting of Experts. Implementation of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant. The issue of proportionality, Brussels, 5 November 2009, opracowanie dostępne na stronie <http://www.wsisw.natolin.edu.pl>

Dokument Grupy stał się podstawą publicznych konsultacji przeprowadzonych przez Komisję¹³¹. Po ich zakończeniu został wydany najważniejszy dokument Komisji opublikowany w toku prac nad nowym programem tj. Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli¹³². Już w samym tytule tego komunikatu Komisja wskazała naczelną priorytet nowego programu tj. uczynienie z obywateli UE najważniejszego elementu obszaru sprawiedliwości. Określony w ten sposób priorytet musiał mieć istotny wpływ na problem współpracy w sprawach karnych, jako na dziedzinę, w której głęboko ingeruje się w prawa obywateli.

Współpraca sądowa w sprawach karnych stanowi element dwóch priorytetów politycznych wskazanych w komunikacie: „Ułatwienie życia obywateli – Europa praw i sprawiedliwości” oraz „Ochrona obywateli – Europa, która chroni”. Na szczególne podkreślenie zasługuje brak odniesienia do współpracy sądowej w ramach pierwszego ze wskazanych przez Komisję priorytetów politycznych: „Działania na rzecz praw obywateli – Europy praw”. Do działań na rzecz tych praw Komisja nie zaliczyła prac nad ustanowieniem jednolitych, minimalnych standardów w dziedzinie uprawnień procesowych uczestników europejskich postępowań karnych. Komisja podkreśla jednak, iż PWBIS ma być przede wszystkim jednolitym obszarem ochrony praw podstawowych. Wydaje się jednak, iż postawa Komisji nie zasługuje na aprobatę. Generalne stwierdzenia nie zastąpią potrzeby jednoznacznego powiązania projektów harmonizacyjnych nie tylko z ułatwianiem współpracy sądowej, ale przede wszystkim ze wzmocnieniem ochrony praw podstawowych w UE.

„Europa prawa i sprawiedliwości” stanowi podstawowy priorytet poświęcony współpracy sądowej w sprawach karnych. Jednym ze środków

¹³¹ Konsultacje trwały od września do listopada 2008, a ich wyniki są dostępne na stronie http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm

¹³² KOM (2009) 262 wersja ostateczna, Bruksela 10.06.2009 r.

jego realizacji powinno stać się, zdaniem Komisji, dalsze wdrażanie zasady wzajemnego uznawania. Zasada ta musi zostać rozciągnięta na decyzje wydawane na wszystkich etapach postępowania, które według prawa państw członkowskich mogą mieć charakter karny lub administracyjny. Komisja zaliczyła do nich środki ochronne stosowane wobec świadków i ofiar przestępstwa, niektóre grzywny, w tym także o charakterze administracyjnym oraz decyzje o pozbawieniu praw. W odniesieniu do ostatniej kategorii decyzji Komisji zaproponowała rozpoczęcie prac od orzeczeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo osób lub gospodarkę: zakazu wykonywania niektórych zawodów, odebrania prawa jazdy, pozbawienia prawa do zarządzania przedsiębiorstwem lub uczestniczenia w przetargach publicznych. Szczególnego podkreślenia wymaga nacisk Komisji na objęcie zakresem działania zasady także orzeczeń administracyjnych. Komisja uznała jednak, że środki wzajemnego uznawania nie mogą zostać skonsolidowane i wprowadzone w życie z pełnym zaangażowaniem bez wzmocnienia wzajemnego zaufania między przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. W tym celu Komisja zaproponowała m. in. wzmocnienie działań szkoleniowych oraz wspieranie wdrażania przyjętych instrumentów przez Eurojust i Europejską Sieć Sądową. Za kolejne narzędzie budowy europejskiej przestrzeni sądowej Komisja uznała osiągnięcie pewnego poziomu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. W sprawach karnych Komisja stwierdziła, iż zbliżenie to powinno dotyczyć wyłącznie prawa materialnego, w szczególności w zakresie niektórych poważnych przestępstw o charakterze transgranicznym, co doprowadzi do poprawy w dziedzinie wzajemnego uznawania.

W ramach priorytetu „Europa, która chroni” Komisja wezwała do ustanowienia kompletnego, europejskiego systemu przeprowadzania dowodów w sprawach transgranicznych. W komunikacie jest mowa o „rzeczywistym” END, który zastąpi wszystkie istniejące instrumenty, będzie automatycznie uznawany w całej Unii i ograniczy do minimum

podstawy odmowy. W związku z tą propozycją Komisja uznała konieczność zbadania potrzeby ustanowienia ram prawnych w zakresie dowodu elektronicznego, systemu nakazu doprowadzenia oraz minimalnych zasad wzajemnego dopuszczania dowodów między państwami. Za istotne Komisja uznała także usprawnienie systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych w ramach ECRIS (połączenie rejestrów w sieć), w tym uzupełnienie systemu o informacje dotyczące obywateli krajów trzecich. Komisja podkreśliła jednocześnie konieczność wzmocnienia prawa do obrony, w tym zasadność podjęcia prac nad wspólnymi minimalnymi gwarancjami w tym zakresie.

Komunikat Komisji oraz projekt szwedzkiej Prezydencji Rady z dnia 16 października 2009 r. zatytułowany „Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli”¹³³ były przedmiotem oceny m. in. Parlamentu Europejskiego. Wezwał on w swojej rezolucji do następujących działań w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych:

- ustanowienia ambitnego instrumentu prawnego dotyczącego zabezpieczeń proceduralnych,
- stworzenia solidnych ram prawnych gwarantujących zasadę *ne bis in idem* i umożliwiających przekazywanie postępowań karnych między państwami członkowskimi, a także rozwiązywanie sporów o właściwość sądu,
- stworzenie wspólnych ram ochrony świadków,
- przyjęcie europejskiego instrumentu legislacyjnego umożliwiającego konfiskatę zysków i dóbr międzynarodowych organizacji przestępczych i ich ponowne wykorzystanie do celów społecznych,
- przyjęcie kompleksowego instrumentu prawnego dotyczącego zdobywania i dopuszczalności dowodów w postępowaniach karnych¹³⁴.

¹³³ Por. dok. Rady UE 14449/09 z 16.10.2009 r.

¹³⁴ Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” – program sztokholmski,

4. Priorytety polityczne

Zagadnienia współpracy sądowej w sprawach karnych są obecne w trzech priorytetach politycznych Programu Sztokholmskiego: „Promowanie praw obywatelskich: Europa praw”, „Ułatwienie życia obywatelom: Europa prawa i sprawiedliwości” oraz „Europa, która chroni”. Podział ten wykazuje daleko posuniętą zbieżność z propozycjami zawartymi w komunikacie Komisji, która proponowała jednak umieszczenie problematyki współpracy jedynie w priorytetach poświęconych sprawiedliwości oraz bezpieczeństwu obywateli UE. Twórcy Programu słusznie jednak nie zaakceptowali tego rozwiązania. Obecność zagadnień współdziałania w sprawach karnych w każdym z wymienionych wyżej priorytetów Programu jest w pełni uzasadniona i znajduje merytoryczne podstawy, co zostanie bardziej szczegółowo wyjaśnione poniżej. Na szczególną aprobatę zasługuje umieszczenie zadania w postaci uzgodnienia norm minimalnych w zakresie uprawnień procesowych w ramach priorytetu „Europa praw”. W ten sposób zostało wyraźnie podkreślono, iż zadanie to nie ma wyłącznie na celu ułatwienia współpracy sądowej, ale przede wszystkim jest podstawowym narzędziem budowy wzajemnego zaufania opartego na przekonaniu, że w każdym państwie członkowskim są przestrzegane prawa podstawowe.

Sposób uregulowania współpracy w sprawach karnych, polegający na „rozbiciu” tej problematyki pomiędzy poszczególne priorytety polityczne Programu, służy podkreśleniu powodów objęcia tego zagadnienia wspólnym zainteresowaniem państw członkowskich. Wzmocnienie współpracy organów sądowych nie jest bowiem celem samym w sobie, a jedynie narzędziem służącym realizacji jednego z podstawowych celów Unii w postaci zapewnienia obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób

Strasburg 25.11.2009 r., P7_TA-PROV(2009)0090.

w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do zapobiegania i zwalczania przestępczości (art. 3 ust. 2 TUE). Trzy pierwsze priorytety Programu odpowiadają trzem elementom budowanego obszaru tj. wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwu. Dzięki obecności zagadnień współpracy sądowej w każdym z tych priorytetów ukazana została waga tej dziedziny w realizacji jednego z podstawowych celów UE. Sposób przedstawienia tego zagadnienia pokazuje także, iż współpraca sądowa nie służy wyłącznie jednemu z elementów budowanego obszaru. Nie jest wyłącznie środkiem zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom UE. Nie też jedynie środkiem usprawnienia wymiaru sprawiedliwości, ułatwiającym pracę sędziom i prokuratorom. Jest ważnym narzędziem służącym obywatelom UE, który ma na celu ułatwienie im dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach transgranicznych oraz wzmocnienie ochrony ich praw w postępowaniach karnych. Jest jednym z narzędzi, dzięki którym mogą oni korzystać ze swobody przepływu osób przy zapewnieniu im jednocześnie właściwego poziomu bezpieczeństwa. Zastosowane podejście do współpracy sądowej, ukazujące związek tego zagadnienia z podstawowymi celami UE i podkreślające przez to jego „obywatelski wymiar”, może przyczynić się do zbudowania zaufania obywateli UE do obcych systemów prawnych i wydanych na ich podstawie rozstrzygnięć sądowych.

Sposób uregulowania omawianego zagadnienia w Programie rodzi jednak problemy natury praktycznej i systemowej. W przeciwieństwie do Programu Haskiego, działania dotyczące współpracy sądowej nie zostały zebrane i usystematyzowane w jednym miejscu. Ponadto podział zagadnień pomiędzy poszczególne priorytety budzi wątpliwości. Dotyczy to w szczególności priorytetów drugiego i trzeciego. Takie zagadnienia jak uznawanie dowodów lub środków ochrony mogły zostać, w sposób równie uprawniony, umieszczone w priorytecie „Europa prawa i sprawiedliwości”, jak i w priorytecie „Europa, która chroni” tak, jak proponowała Komisja. Twórcy Programu zdecydowali jednak o umieszczeniu

zdecydowanej większości zagadnień związanych ze współpracą sądową w priorytecie dotyczącym prawa i sprawiedliwości, co należy uznać za w pełni uzasadnione.

Niezależnie od podziału omawianej problematyki pomiędzy poszczególne priorytety polityczne należy podkreślić, iż łączy je idea przewodnia – „W centrum wszystkich działań podejmowanych w przyszłości powinien się znaleźć obywatel Unii i inne osoby, za które Unia ponosi odpowiedzialność.” Skoncentrowanie działań Unii na prawach i interesach jednostki jest nie tylko kłamrą spinającą jej działalność w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych, ale jest też decyzją, która wywarła zasadniczy wpływ na ustalone priorytety i zadania w tej dziedzinie¹³⁵. Oparcie Programu na wskazanej idei zasługuje na pełną akceptację. Od dawna bowiem słusznie krytykuje się sposób, w jaki jest realizowana współpraca sądowa w sprawach karnych, w tym zwłaszcza sposób implementacji zasady wzajemnego uznawania. W procesie tym dotychczas priorytet uzyskało dążenie do jak najszybszego rozszerzenia zakresu zastosowania tej zasady na jak największą liczbę kategorii orzeczeń. Dzięki temu, w relatywnie niedługim czasie, został osiągnięty znaczący postęp. Spowodowało to jednak, że na obecnym etapie budowy PWBiS dominującym elementem jest bezpieczeństwo¹³⁶. Tym bardziej niepokoją skromne wyniki prac nad wzmocnieniem ochrony praw jednostki w UE, które nie tylko jest niezbędne do zbudowania wzajemnego zaufania, ale jest też celem samym w sobie integracji w sprawach karnych. Od dawna postulowana konieczność przywrócenia równowagi pomiędzy elementami budowanego obszaru ma szansę rzeczywiście zostać zrealizowana w ciągu najbliższych pięciu lat.

¹³⁵ Por. R. KOŁATEK, „Program sztokholmski – nowe propozycje w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE”, *Biuletyn PISM*, 2009, nr 74, s. 2099.

¹³⁶ Por. R. LÖÖF, „Shooting from the Hip: Proposed Minimum Rights in Criminal Proceedings throughout the UE”, *European Law Journal*, 2006, 12 (3), s. 422 i przywołana tam literatura.

5. Podstawowe instrumenty

Przed przystąpieniem do analizy szczegółowych postanowień Programu dotyczących współpracy sądowej konieczne jest zwrócenie uwagi na trafność zidentyfikowanych przez Radę Europejską podstawowych narzędzi służących jego realizacji. Najistotniejsze znaczenie, z punktu widzenia zagadnień współdziałania organów sądowych, ma uznanie wzajemnego zaufania pomiędzy organami poszczególnych państw za warunek *sine qua non* skutecznej współpracy. Zidentyfikowanie tego instrumentu nastąpiło już w poprzednich programach, a w szczególności w Programie Haskim, który jako pierwszy przyznał mu należyte znaczenie. Twórcy Programu Sztokholmskiego słusznie jednak uznali, że wzajemne zaufanie jest nadal bardziej postulatem niż rzeczywistością współpracy sądowej. Nadal nie ma ono prawdziwej podstawy. Dlatego zasadnie uczynili je podstawowym instrumentem oraz celem Programu.

Oryginalne jest za to stwierdzenie konieczności zwrócenia większej uwagi na pełne i skutecznie wdrożenie przyjętych instrumentów oraz ich egzekwowanie i należytą ocenę¹³⁷. Podkreślenie priorytetowego znaczenia procesu implementacji przyjętych środków świadczy o dostrzeżeniu niebezpieczeństw wynikających z przyjęcia w stosunkowo krótkim czasie wielu aktów, które z chwilą ich wdrożenia przebudują w istotnym

¹³⁷ Stan procesu implementacji aktów prawnych, których termin wdrożenia już upłynął, został przedstawiony w dokumencie Komisji zatytułowanym: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Justice, freedom and security in Europe since 2005: an evaluation of The Hague programme and action plan – Follow-up of the implementation of legal instruments in the fields of justice, freedom and security at national level. Implementation Scoreboard, SEC (2009) 765 final, Brussels, 10.06.2009 r., s. 27-29. Komisja uznała w nim za sukces jedynie wdrożenie decyzji ramowej w sprawie ENA. W zakresie pozostałych instrumentów zgłosiła wiele uwag krytycznych np. jedynie cztery państwa członkowskie dopełniły przed terminem obowiązku dostarczenia Komisji przepisów krajowych implementujących decyzję ramową w sprawie nakazów konfiskaty. Przekraczanie terminów wdrożenia decyzji ramowych ma charakter wręcz powszechny.

stopniu współpracę w sprawach karnych. Rada Europejska wymienia w Programie środki służące temu celowi: wprowadzenie mechanizmów ewaluacyjnych, szkolenia praktyków, przygotowanie podręczników, użycie instrumentów finansowych. Wymienione narzędzia mają jednak charakter jedynie pomocniczy. Głównymi narzędziami zapewniającymi prawidłowość procesu implementacji powinny stać się, uzyskane przez Komisję na mocy Traktatu z Lizbony, uprawnienia wobec państw członkowskich, w szczególności skarga do ETS¹³⁸. Nastąpi do jednak dopiero za pięć lat¹³⁹. Tylko wówczas możliwe będzie skuteczne zmniejszenie postępującego rozdzwiewku pomiędzy aktami prawa unijnego a prawem krajowym i praktyką stosowania tego prawa.

Kolejnym warunkiem skuteczności w realizacji Programu jest poprawa jakości prawa stanowionego w ramach PWBiS. Rada Europejska całkowicie słusznie wskazała, co znajduje potwierdzenie zwłaszcza w decyzjach ramowych dotyczących wzajemnego uznawania, że imponującemu rozwojowi tego prawa towarzyszy niski poziom legislacyjny przyjętych aktów prawnych. Posłużono się w nich bardzo ogólnymi albo w ogóle niezdefiniowanymi terminami np. określenie zakazu *ne bis in idem* oraz kategorii przestępstw, co do których nie

¹³⁸ Zasadnie wskazuje Komisja, iż „Dodatkowym problemem w przypadku instrumentów prawodawczych w trzecim filarze (wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje i konwencje) jest brak możliwości skorzystania ze środka, jakim jest formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom służące zapewnieniu prawidłowej transpozycji (...)”, por. *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego...*, op. cit., pkt IV.

¹³⁹ Zgodnie z art. 10 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych, dołączonego przez Traktat z Lizbony, przez maksymalnie pięć lat od wejścia w życie Traktatu, ETS przysługuje kompetencja określona w dawnym art. 35 TUE w stosunku do aktów przyjętych do tego momentu w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych. Dopiero zmiana aktu pociągnie za sobą – w odniesieniu do tego zmienionego aktu i względem państw, do których taki zmieniony akt ma zastosowanie – uzyskanie przez Trybunał pełnej kompetencji. Identyczne zasady, w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, mają zastosowanie w odniesieniu do uprawnienia Komisji do wniesienia skargi na państwo członkowskie.

bada się podwójnej karalności. Z zaakceptowanych aktów wyraźnie wynika brak horyzontalnego podejścia do zagadnień składających się na zasadę wzajemnego uznawania, w tym zwłaszcza w obszarze podstaw odmowy uznania orzeczenia. Na skutek tego główną wadą ustanowionego prawa jest jego niespójność. Polepszenie jakości prawa w tym zakresie już się rozpoczęło. Kierunek został wyznaczony przez decyzję ramową w sprawie orzeczeń *in absentia*, na mocy której zastąpiono niespójne i ogólne regulacje postanowieniami o znacznie bardziej precyzyjnym charakterze¹⁴⁰. Za najbardziej prawidłowe rozwiązanie, zmierzające do zapewnienia jednolitości prawa, uznaje się jednak przyjęcie kodeksu współpracy państw członkowskich w sprawach karnych, w którym zostaną określone jednolite, podstawowe zasady i instytucje tej współpracy¹⁴¹. W akcie tym powinny zostać uregulowane przede wszystkim zagadnienia proceduralne tj. sposób przekazywania orzeczeń, języki, tłumaczenia, bezpośrednia komunikacja pomiędzy organami, rodzaje informacji obowiązkowo przekazywanych przez współpracujące organy, koszty. Kodeks powinien także zawierać ogólny katalog podstaw odmowy uznania i wykonania orzeczenia. Odstępstwa od tego katalogu, umotywowane jedynie charakterem orzeczeń podlegających uznaniu, zawierałyby akty prawne poświęcone poszczególnym instytucjom. Kodeks określałby także podstawowe zasady tego obszaru, do których zaliczam zasady:

¹⁴⁰ Decyzja ramowa 2009/299/WSiSW zmieniająca decyzje ramowe 2002/584/WSiSW, 2005/214/WSiSW, 2006/783/WSiSW, 2008/909/WSiSW oraz 2008/947/WSiSW i tym samym wzmacniająca prawa procesowe osób oraz ułatwiająca stosowanie zasady wzajemnego uznawania do orzeczeń wydanych pod nieobecność danej osoby na rozprawie, Dz. Urz. UE L 81 z 27.03.2009 r.

¹⁴¹ Podobny postulat, lecz w sposób bardzo ogólny, został zgłoszony podczas konferencji zorganizowanej w Brugii w dniach 4-5 maja 2009 r. przez College of Europe we współpracy m. in. ze Szwecją oraz Komisją pod tytułem „Przygotowanie Programu Sztokholmskiego”, zob. dokument Rady nr 10576/09, Bruksela 2.06.2009 r., s. 37, dostępny na stronie <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10576.en09.pdf>

obowiązku uznania obcego orzeczenia, ochrony praw podstawowych, pomocniczości i proporcjonalności, wyłączności, bezpośredniego kontaktu między organami oraz szybkości. Aby zapewnić, tak pożądaną przez praktyków, spójność prawa nie wystarczy, zaproponowany w Programie, przegląd przyjętych aktów prawnych. Czas podjąć bardziej stanowcze działania w kierunku stworzenia jednolitych ram prawnych tego obszaru w formie kodeksu. Wątpliwe jednak, mając na uwadze przebieg prac nad poszczególnymi decyzjami ramowymi, aby państwa członkowskie gotowe były ponownie otworzyć puszkę Pandory.

6. „Europa praw”

W ramach priorytetu „Europa praw” został zamieszczony punkt dotyczący praw jednostki w postępowaniu karnym (pkt. 2.4). Tytuł ten wprowadza jednak w błąd ponieważ obejmuje on wyłącznie prawa osób podejrzanych i oskarżonych w postępowaniach karnych. Rada Europejska wezwała w nim Komisję do przedstawienia wniosków przewidzianych w harmonogramie wzmocnienia praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych, który uznała za element Programu¹⁴². Decyzja ta zasługuje na szczególne podkreślenie. Dzięki niej wzmocnieniu ulegnie znaczenie harmonogramu (będącego rezolucją Rady), co może przyczynić się do powstania większej determinacji w celu jego szybkiego i pełnego zrealizowania. Uczynienie harmonogramu częścią Programu oznacza także

¹⁴² Por. Rezolucja Rady z dnia 30 listopada 2009 r. dotycząca harmonogramu działań mających na celu wzmocnienie praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym, Dz. Urz. UE C 295 z 4.12.2009 r. Harmonogram obejmuje prawo do tłumaczenia pisemnego i ustnego, informowania o prawach i zarzutach, pomocy prawnej, kontaktu z krewnymi, pracodawcami i władzami konsularnymi oraz szczególnego traktowania osób, które tego wymagają. Przewidziana jest w nim także zielona księga w sprawie tymczasowego aresztowania. Możliwe jest uzupełnienie listy działań.

zaakceptowanie przez Radę Europejską sposobu ustanawiania norm minimalnych. Pierwszy projekt, zgłoszony w celu realizacji harmonogramu, stanowi przełożenie wniosków płynących z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na postanowienia aktu prawnego¹⁴³.

Za duży sukces, w porównaniu z pierwszym projektem Programu, należy uznać wezwanie Komisji do przeanalizowania dalszych elementów minimalnych praw procesowych osób podejrzanych i oskarżonych takich jak domniemanie niewinności oraz oszacowania, czy wymagają one wspólnych działań w celu propagowania lepszej współpracy. Oznacza to otwarcie przez Radę Europejską furtki do dalszych prac nad ustaleniem katalogu praw procesowych osób oskarżonych, które wymagają ustanowienia praw minimalnych. Komisja będzie zobowiązana do przeprowadzenia konsultacji w celu ustalenia, czy istnieje konieczność głębszej harmonizacji w tej dziedzinie, a jeśli tak, to jakie uprawnienia powinny zostać nią objęte. Wydaje się, że ustanowienie norm minimalnych w zakresie wyłącznie tak wąskiego katalogu praw procesowych, jak przewiduje to harmonogram, okaże się niewystarczające dla osiągnięcia zakładanych celów. Potrzeba dalszej harmonizacji będzie się ujawniała wraz z wdrażaniem w życie kolejnych instrumentów wzajemnego uznawania. Kierunek wskazany przez Radę Europejską uważam za słuszny. Zagadnienia związane z domniemaniami niewinności tj. ciężar dowodzenia, obowiązek składania wyjaśnień, odpowiedzialność za podanie nieprawdy, obowiązek oskarżonego współdziałania z organami procesowymi, w tym

¹⁴³ Por. Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w postępowaniu karnym, COM (2010) 82 final, Bruksela 9.03.2010 r. Por. również inicjatywę 13 państw członkowskich w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w postępowaniu karnym, Dz.Urz. UE C 69 z 18.03.2010 r., którą to inicjatywę, z uwagi na prace Komisji, należy uznać za zbędną.

dostarczania dowodów na swoją niekorzyść, będą wymagały zainteresowania Rady. Niewątpliwie konieczne okaże się także zbliżenie zasad stosowania środków zapobiegawczych, a zwłaszcza tymczasowego aresztowania, co ujawni się po wejściu w życie decyzji ramowej dotyczącej uznawania środków nadzoru. Jeśli nawet w ciągu najbliższych pięciu lat nie zostanie przyjęty żaden środek prawny w tym zakresie, to z pewnością należy podjąć prace w tym kierunku.

Za istotną wadę Programu należy uznać brak działań w zakresie wzmocnienia prawa do obrony podejrzanych i oskarżonych w sprawach o charakterze transgranicznym, w szczególności korzystania przez nich z pomocy obrońcy. Bezskutecznie apelowała o to Komisja. Sprawowanie funkcji obrońcy w tego typu sprawach jest utrudnione z uwagi przede wszystkim na odmienności systemów prawnych, konieczność podejmowania czynności za granicą i związane w tym koszty. Pomimo tego żadna ze zgłoszonych w tym zakresie propozycji nie stała się przedmiotem decyzji Rady Europejskiej¹⁴⁴.

Inny punkt omawianego priorytetu dotyczy praw ofiar przestępstw, w tym terroryzmu (pkt 2.3.4). Rada Europejska zaapelowała do Komisji i państw m. in. o przeanalizowanie możliwości stworzenia kompleksowego instrumentu prawnego dotyczącego tego zagadnienia w miejsce obecnych dwóch aktów¹⁴⁵. Zasadna propozycja Rady Europejskiej nie zmierza jednak wystarczająco daleko. Wzmocnienie ochrony praw pokrzywdzonych wymaga nie tylko przyjęcia jednego aktu, ale także znacznie bardziej szczegółowego i precyzyjnego określenia praw w tym akcie. Prace w tym kierunku powinny przebiegać w sposób analogiczny

¹⁴⁴ W sprawie propozycji w tym zakresie por. W. HERMELIŃSKI, B. NITA, „Prawo do obrony w transgranicznym postępowaniu karnym. Koncepcja obrońcy europejskiego”, *Palestra*, 2009, nr 5-6, s. 49-54.

¹⁴⁵ Decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym, Dz. Urz. WE L 82 z 22.03.2001 r. oraz dyrektywy Rady 2004/80/WE odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw, Dz. Urz. UE L 261 z 6.08.2004 r.

do sposobu procedowania w sprawie praw podejrzanych. Dzięki temu udałoby się uniknąć wrażenia, że UE przykłada większą wagę do praw jednej z kategorii uczestników procesów karnych.

W podsumowaniu rozważań dotyczących priorytetu poświęconego prawom obywateli należy raz jeszcze podkreślić ścisły związek omówionych zagadnień z dziedziną współpracy sądowej w sprawach karnych. Działania w zakresie wzmocnienia ochrony praw pokrzywdzonych i podejrzanych, które mają zostać podjęte na poziomie UE, są niezbędne dla dalszego funkcjonowania zasady wzajemnego uznawania. Nawet dalsze prawidłowe funkcjonowanie tych instrumentów, które zostały uznane za jej sukces (np. ENA, zakaz *ne bis in idem*) jest uzależnione od szybkiego i odpowiednio głębokiego zharmonizowania uprawnień procesowych. Zadanie to nie służy zbudowaniu wzajemnego zaufania wyłącznie pomiędzy organami sądowymi, ale także, co zostało po raz pierwszy tak wyraźnie wskazane w Programie, pomiędzy obywatelami UE. Dlatego sukces w pracach nad ustanowieniem norm minimalnych należy uznać za warunek niezbędny dla dalszej obecności zasady wzajemnego uznawania. Podkreślić przy tym należy, iż prace te mają jednoznaczną podstawę prawną w art. 82 ust. 2 TFUE¹⁴⁶. Świadomość konieczności osiągnięcia w tym zakresie sukcesu oraz jego wagi, biorąc pod uwagę omówione w niniejszym opracowaniu dokumenty, znacząco wzrosła od czasu prac nad projektem decyzji ramowej z 2004 r. Nie oznacza to jednak, że prace przebiegną szybko. Szczególnie niebezpieczny dla UE byłby przypadek braku możliwości zawarcia kompromisu przez wszystkie 27 państw członkowskich i podjęcie działania na zasadach wzmocnionej współpracy. Oznaczałoby to zniweczenie szans na zbudowanie rzeczywistego wzajemnego zaufania.

¹⁴⁶ Por. M. FICHERA, *Mutual Recognition in Criminal Matters Froms Its Creation to the New Developments in the Lisbon Treaty (Draft version)*, s. 7, artykuł dostępny na stronie [http:// www.uaces.org](http://www.uaces.org).

7. „*Europa prawa i sprawiedliwości*”

Wskazany priorytet stanowi główne miejsce, w którym Rada Europejska określiła zadania UE w dziedzinie współpracy sądowej na najbliższe 5 lat. Opis priorytetu rozpoczyna się od przypomnienia dwóch filarów współpracy tj. zasady wzajemnego uznawania oraz niezbędnego zbliżenia przepisów prawnych, co w pełni koresponduje z postanowieniami TFUE dotyczącymi tej współpracy (art. 67 ust. 3 i art. 82 ust. 1).

Rada Europejska wskazała cztery podstawowe kierunki działalności UE w odniesieniu do współdziałania w sprawach karnych:

- dalsze wdrażanie wzajemnego uznawania (pkt 3.1),
- wzmacnianie wzajemnego zaufania (pkt 3.2),
- opracowanie podstawowych, wspólnych zasad minimalnych (pkt 3.3),
- zwiększenie obecności Unii na arenie międzynarodowej w dziedzinie prawa (pkt 3.5).

W ramach wskazanego priorytetu zostały także opisane zadania w zakresie ułatwiania obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości i wspierania działalności gospodarczej na skutek utworzenia wspólnej przestrzeni sądowej (pkt 3.4). Zadania te dotyczą jednak głównie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i nie mają bezpośredniego związku ze współpracą sądową w sprawach karnych.

Dalsze wdrażanie zasady wzajemnego uznawania ma być zintensyfikowane i zostać oparte na bardziej przyjaznych dla użytkowników instrumentach. Proces ten powinien zostać skoncentrowany na usuwaniu problemów stale pojawiających się we współpracy, takich jak terminy i warunki językowe oraz zasada proporcjonalności. W celu usprawnienia tej współpracy proponuje się także rozwiązanie „kilku kwestii zasadniczych”, przykładowo Rada Europejska poddała pod

rozważę przyjęcie horyzontalnego podejścia do niektórych problemów powracających w trakcie negocjacji instrumentów prawnych. Za bardzo istotne należy uznać także wezwanie do objęcia działaniem zasady wszystkich wyroków i rozstrzygnięć sądowych, także tych, które w danym systemie prawnym mogą mieć charakter administracyjny.

Rada Europejska wezwała Komisję do następujących działań:

- zaproponowania kompleksowego systemu, który zastąpiłby wszystkie instrumenty istniejące w obszarze dowodów, w tym decyzję ramową w sprawie END, obejmującego w miarę możliwości wszystkie rodzaje dowodów, zawierającego ostateczne terminy wdrożenia i ograniczającego w jak największym stopniu podstawy odrzucenia wniosku,
- zbadania, czy istnieją inne sposoby ułatwienia dopuszczalności dowodów w tym obszarze,
- zbadania, czy niektóre środki dochodzeniowe mogłyby zostać wykonywane przez organy państwa wnioskującego w powiązaniu i w porozumieniu z organami państwa wykonującego zgodnie z art. 89 TFUE (tj. na terytorium tego państwa),
- zbadania, czy i jak organy jednego państwa mogłyby szybko uzyskać informacje od prywatnych i publicznych podmiotów innego państwa bez stosowania środków przymusu,
- przeanalizowania wyników oceny ENA i przedstawiania wniosków służących poprawie jego skuteczności i ochrony prawnej osób,
- przygotowania analizy dotyczącej przeszkód utrudniających transgraniczne egzekwowanie sankcji i decyzji administracyjnych dotyczących wykroczeń drogowych i przedstawienie dalszych inicjatyw w tym zakresie,
- przeanalizowania wykorzystania utraty praw w państwach członkowskich i zaproponowania Radzie programu działań, w tym wymiany informacji na temat niektórych rodzajów utraty praw.

Rada Europejska jest zdania, że ofiarom lub świadkom narażonym na ryzyko można zaoferować, skuteczne w całej Unii, środki ochrony¹⁴⁷. Eurojustu dotyczy wezwanie Rady Europejskiej do skrupulatnego wdrożenia przez państwa członkowskie decyzji Rady 2009/426/WSiSW w sprawie wzmocnienia Eurojustu. Dopiero ocena realizacji tego instrumentu może stać się podstawą do dalszych analiz w kierunku nowych możliwości zgodnie z TFUE, w tym do ustanowienia urzędu prokuratora europejskiego.

Za najważniejszą decyzję Rady Europejskiej należy uznać wyznaczenie działań w zakresie wzajemnego uznawania dowodów. Obecnie jest to obszar, w którym zasada wzajemnego uznawania ma niewielkie zastosowanie. Obejmuje ona zabezpieczenie dowodów. Jej zastosowanie ulegnie rozszerzeniu z dniem 19 stycznia 2011 r., kiedy to minie termin wdrożenia decyzji ramowej w sprawie END. Data ta nie będzie jednak miała charakteru przełomowego. END będzie miał bowiem zastosowanie jedynie do nielicznych dowodów i nie obejmie tak podstawowego środka dowodowego jak przesłuchanie świadka lub podejrzanego. Ponadto decyzja ramowa w ogóle nie zajmuje się problemem uznania przez państwo wydające nakaz dowodów przeprowadzonych na jego podstawie¹⁴⁸. Taki stan M. Wąsek-Wiaderek określiła mianem realizacji zasady wzajemnego uznawania w postępowaniu dowodowym „jedynie w aspekcie formalnym”¹⁴⁹. Ograniczenie zakresu zastosowania END oraz liczne, przewidziane

¹⁴⁷ Por. inicjatywę 12 państw członkowskich, w tym Polski w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu ochrony, Dz. Urz. UE C 69 z 18.03.2010 r.

¹⁴⁸ Komisja uznała w czasie prac nad END, iż zagadnienie to wymaga dalszych prac przygotowawczych, por. Ch. Williams, „The European Evidence Warrant: the Proposal of the European Commission”, *ERA Forum*, 2005, wydanie specjalne, s. 25.

¹⁴⁹ Por. M. WĄSEK-WIADEREK, „Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń w postępowaniu dowodowym – stan obecny i perspektywy rozwoju”, [w:] A. Dębiński (red.), *Hominum causa omne ius constitutum est. Księga jubileuszowa ku czci profesora Alicji Grześkowiak*, Lublin 2006, s. 259.

w decyzji ramowej, podstawy odmowy jego uznania powodują, iż nie sposób uznać nakazu za początek rzeczywistego wzajemnego uznawania dowodów. Dlatego tak ważne jest kontynuowanie prac nie tylko nad rozszerzeniem zakresu zastosowania nakazu, ale także nad skróceniem terminu jego wykonania, a przede wszystkim nad ograniczeniem katalogu podstaw odmowy, który wykracza nawet poza warunki udzielenia pomocy przewidziane w tradycyjnych umowach o pomocy prawnej. Wzajemne uznawanie dowodów powinno mieć charakter całościowy tj. dotyczyć zabezpieczenia wszelkich dowodów, ich przeprowadzenia w państwie wykonującym nakaz oraz przekazania do państwa wydającego. Nie będzie jednak mowy o pełnym wzajemnym uznawaniu dowodów bez uzgodnienia wspólnych warunków ich uwzględnienia w postępowaniu karnym państwa wydającego END. Jest to najtrudniejsze zadanie z uwagi na głębokie różnice w tym zakresie pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności pomiędzy państwami systemu *common law* a pozostałymi państwami członkowskimi. Rada Europejska nie określiła wprost, jakie jest zadanie UE w tej dziedzinie w ciągu najbliższych pięciu lat. Ostrożnie jedynie wezwała do zbadania sposobów ułatwienia dopuszczalności dowodów. Nie wskazała wprost, że najważniejszym z nich jest określenie jednolitych zasad uwzględniania dowodów pochodzących z innego państwa członkowskiego. Dopiero wówczas będzie można uznać, iż podstawą współpracy w dziedzinie dowodów jest zasada wzajemnego uznawania, do czego wprost zachęca Rada Europejska.

Za istotne należy także uznać wezwanie do przeanalizowania możliwości wykorzystania art. 89 TFUE do wykonywania niektórych środków dowodowych. Zgodnie z powołanym artykułem, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą odwoławczą, określa warunki i granice, w jakich organy sądowe państw członkowskich mogą podejmować na terytorium innego państwa działania, w powiązaniu i w porozumieniu z organami tego państwa. Przeprowadzanie niektórych czynności dowodowych bezpośrednio na terytorium innego państwa, aczkolwiek w porozumieniu

z jego organami, stanowiłoby istotny postęp we współpracy sądowej. Miałoby to szczególnie znacznie przede wszystkim w sprawach nagłych, gdzie wykorzystanie END groziłoby utratą dowodu. Tym samym procedura ta nie zastąpiłaby, a uzupełniłaby działanie zasady wzajemnego uznawania. Trudno jednak przyjąć, aby państwa członkowskie były gotowe na tak daleko idące zmiany.

Na krytykę zasługuje brak jednoznacznych decyzji w sprawie objęcia zakresem działania zasady wzajemnego uznawania orzeczeń o utracie praw. W ciągu najbliższych pięciu lat działania mają ograniczyć się do poprawy wymiany informacji o tego typu orzeczeniach, a dopiero w perspektywie długoterminowej planuje się ich wzajemne uznawanie. Rada Europejska nie wskazała nawet konkretnie kategorii orzeczeń, od których należy rozpocząć prace np. zakazu pracy z dziećmi lub prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodzić się należy, iż wymiana informacji ma kluczowe znaczenie i od niej zależy prawidłowe stosowanie m. in. decyzji ramowej w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w innych państwach członkowskich. Wskazany akt nie rozwiązuje jednak problemu uznawania orzeczeń o utracie praw a poprawa wymiany informacji o nich to zdecydowanie za mało. Rada Europejska nie odważyła się podjąć żadnych konkretnych decyzji w omawianym zakresie, co spowoduje, iż okres wdrażania Programu może okazać się czasem straconym.

Rada Europejska planuje uznawanie sankcji i decyzji administracyjnych dotyczących wykroczeń drogowych. W Programie nie wskazano wprost, czy akty te miałyby zostać objęte zasadą wzajemnego uznawania. Biorąc jednak pod uwagę umieszczenie tego zagadnienia w części Programu poświęconej wdrażaniu zasady oraz stanowisko Rady dotyczące objęcia zasadą także rozstrzygnięć administracyjnych, należy przyjąć dopuszczalność takiej decyzji. Rozszerzenie zasady na orzeczenia o administracyjnym charakterze nie zasługuje na aprobatę. Rodzi bowiem pytanie o istnienie w TFUE podstawy prawnej do takich działań. Art. 82

Traktatu dotyczy współpracy sądowej w sprawach karnych. W TFUE brak jest określenia, co należy rozumieć przez karny charakter sprawy. Nie oznacza to jednak, iż Rada Europejska może dowolnie ustalać katalog orzeczeń, które zostaną objęte działaniem zasady i włączać do tego katalogu orzeczenia organów administracyjnych. Włączenie do wspomnianego katalogu orzeczeń administracyjnych rodzi także problemy praktyczne. Orzeczenia te cieszą mniejszym zaufaniem z uwagi na obowiązywanie niższego standardu przestrzegania praw podstawowych w postępowaniach prowadzących do ich wydania¹⁵⁰. Warto dodać, iż w pierwszej wersji Programu była wprost mowa o dalszym wdrażaniu wzajemnego uznawania nie tylko w prawie karnym, ale także w prawie administracyjnym.

Rada Europejska zachęca do horyzontalnego podejścia do niektórych problemów. Nie wskazuje jednak żadnego z nich, co należy uznać za poważne zaniechanie. Jak wspomniałem wyżej, podstawowym problemem powinno stać się ustalenie wspólnego katalogu podstaw odmowy uznawania orzeczeń objętych wzajemnym uznawaniem. Obecnie katalogi te ustalane są wyłącznie na potrzeby danego aktu prawnego i pomimo pewnej ich zbieżności, zachodzące pomiędzy nimi różnice nie mają z reguły uzasadnienia. W pracach nad wspólnym katalogiem powinno się rozważyć konieczność dalszej obecności niektórych podstaw np. zasady terytorialności. Horyzontalnego podejścia wymaga także problem uprawnień osób uczestniczących w postępowaniu dotyczącym uznania i wykonania orzeczenia oraz w postępowaniu w przedmiocie wydania nakazu lub przekazania orzeczenia do wykonania. W szczególności należy rozważyć przyjęcie wspólnych zasad wnoszenia przez te osoby środków odwoławczych od decyzji wydanych w toku tych postępowań. Obecnie problematyka ta jest uregulowana w sposób niejednolity, pozostający zbyt dużo

¹⁵⁰ Por. R. KOŁATEK, *Program sztokholmski...*, op. cit., s 2100.

swobody państwom członkowskim. Decyzja ramowa w sprawie ENA w ogóle pomija zagadnienie zaskarżalności orzeczeń.

Rada Europejska poświęciła stosunkowo niewiele miejsca Eurojustowi i jego roli we współpracy sądowej. Wynika to z istotnego wzmocnienia pozycji tego organu w omawianym obszarze na podstawie decyzji 2009/426/WSiSW. Skuteczne wykorzystanie określonych na nowo lub całkowicie nowych kompetencji Eurojustu, w tym utworzenie dyżurnej komórki koordynacyjnej, może doprowadzić do tego, że Eurojust będzie odgrywał pierwszoplanową rolę we współpracy sądowej, w szczególności w wypadkach nagłych oraz przypadkach konfliktu pomiędzy organami sądowymi. Wskazana decyzja wyznaczyła miejsce Eurojustu w obszarze wzajemnego uznawania, powierzając mu przede wszystkim rolę pośrednika i koordynatora tej współpracy. Eurojust nie otrzymał kompetencji władczych np. do rozstrzygania sporów o właściwość. Należy przyznać rację Radzie Europejskiej, iż to od prawidłowego wdrożenia decyzji przez państwa członkowskie zależy uzyskanie przez Eurojust właściwego miejsca we współpracy sądowej. Przed państwami członkowskimi stoi jednak kolejne zadanie. Zgodnie z art. 85 TFUE zakres działań i zadań Eurojustu, w tym koordynacja śledztw i ścigania oraz wzmacnianie współpracy sądowej także przez rozstrzyganie sporów o właściwość, zostaną określone w rozporządzeniu. Wykorzystanie tych nowych możliwości Rada Europejska uzależnia od dokonania oceny realizacji decyzji 2009/426/WSiSW. W tym zakresie postanowienia Programu nie nawiązują dostatecznie do nowej, traktatowej podstawy funkcjonowania Eurojustu. W Programie powinno wprost znaleźć się wezwanie do rozpoczęcia prac nad nowym aktem dotyczącym tego organu, w którym wykorzystane zostaną możliwości przewidziane w art. 85 TFUE. Krytycznie ponadto należy ocenić brak wzmianki o Europejskiej Sieci Sądowej w sprawach karnych. Jeszcze ostrożniej, niż w przypadku Eurojustu Rada Europejska nawiązała w Programie do możliwości utworzenia instytucji Prokuratora Europejskiego. Zgodzić się

należy, iż decyzja w tym zakresie zależy od oceny działalności Eurojustu. Z Programu jednoznacznie wynika, iż w ciągu pięciu najbliższych lat nie zostaną podjęte żadne konkretne działania w tym kierunku. Należy się z tą decyzją zgodzić. Pełne wykorzystanie możliwości przez Eurojust wymaga czasu, po upływie którego możliwie będzie podjęcie decyzji w sprawie Prokuratora Europejskiego.

Rada Europejska wskazała następujące środki wzmocnienia wzajemnego zaufania:

- szkolenie sędziów, prokuratorów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości,
- rozwój sieci kontaktów wyższych urzędników,
- wzmoczenie oceny *ex ante* i *ex post*,
- udoskonalenie narzędzie przeznaczonych dla sędziów i prokuratorów, w tym elektronicznych,
- wzmoczenie wymiany informacji o implementowanych środkach m. in. poprzez opracowanie podręczników, informacji zbiorczych,
- zwiększenie skuteczności w zakresie wzajemnego uznawania kar.

Wskazane działania należy połączyć z aktywnością w dziedzinie upowszechnienia wiedzy o korzyściach, jakie przynosi rozwój unijnej współpracy w sprawach karnych obywatelom Unii. Dzięki zasadzie wzajemnego uznawania nie tylko wzrasta bezpieczeństwo obywateli, ale także ulegną umocnieniu ich prawa procesowe w całej Unii. W wyniku implementacji tej zasady rzadziej będzie można stosować tymczasowe aresztowanie a skazani będą mieli większe szanse na resocjalizację dzięki odbywaniu kar w państwie miejsca swojego zamieszkania. Sprawca zobowiązany do naprawienia szkody lub zapłaty zadośćuczynienia nie uniknie swojej odpowiedzialności tylko dlatego, że jego majątek jest zlokalizowany w innym kraju. Eksponowanie tych konkretnych korzyści jest niezbędne w celu objęcia wzajemnym zaufaniem nie tylko

prawników, ale także pozostałych obywateli. Sprawa przekazania polskiego obywatela Jakuba T. na podstawie brytyjskiego ENA, w szczególności reakcje społeczeństwa na decyzje polskich sądów, dostatecznie wykazała, że wiedza o zasadach współpracy sądowej musi zostać upowszechniona.

Rada Europejska jest zdania, iż w celu propagowania wspólnego rozumienia zagadnień wśród sędziów i prokuratorów, a tym samym umożliwienia właściwego stosowania zasady wzajemnego uznawania, niezbędne jest pewne zbliżenie systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. Dlatego wezwała Komisję do głębokiego przeanalizowania relacji pomiędzy zbliżeniem definicji przestępstw a zasadą podwójnej karalności w ramach wzajemnego uznawania, w tym w kierunku konieczności i wykonalności zbliżenia lub zdefiniowania przestępstw, do których zasada nie ma zastosowania. Różnice w określeniu w państwach członkowskich znamion tych przestępstw już obecnie powodują trudności w stosowaniu instrumentów wzajemnego uznawania a zaniechanie prac nad zbliżeniem ich definicji przyniesie dalsze trudności w funkcjonowaniu wyjątku od zasady podwójnej karalności¹⁵¹. Dlatego koniecznym wydaje się prowadzenie prac w tym kierunku, w granicach określonych w art. 83 TFUE.

Dużo uwagi Rada Europejska poświęciła zewnętrznej obecności UE. Wezwała do opracowania strategii służącej opracowaniu umów dotyczących międzynarodowej współpracy w sprawach sądowej z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Komisja ma przedstawić wykaz państw, które złożyły wnioski o zawarcie umów o wzajemnej pomocy prawnej i ekstradycji, a także

¹⁵¹ Por. M. FICHERA, CH. JANSSENS, „Mutual recognition of judicial decisions in criminal matters and the role of the national judge”, *ERA Forum*, 2007, 8 (2), s. 189; P. HOFMAŃSKI, „Przyszłość ścigania karnego w Europie”, *Europejski Przegląd Sądowy*, 2006, nr 12, s. 9; M. SZWARC-KUCZER, „Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony”, *Europejski Przegląd Sądowy*, 2009, nr 5, s. 10-17.

dokonać oceny pilności zawarcia tych umów. Rada Europejska poświęciła zewnętrznemu wymiarowi bardzo dużo uwagi. W porównaniu z poprzednimi programami, wyraźnie doceniono wagę tego wymiaru współpracy, która zaczęła się rozwijać już w okresie realizacji Programu Haskiego. Aktywność Unii w zakresie współpracy sądowej nie może się ograniczać wyłącznie do współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

8. „*Europa, która chroni*”

W ramach wskazanego priorytetu Rada Europejska nie nawiązała wprost do współpracy sądowej w sprawach karnych, pomimo, iż stanowi ona dosyć oczywiste narzędzie budowania bezpieczeństwa w UE. Wydaje się, że zdecydowała o tym chęć omówienia zagadnień dotyczących współpracy w ramach wcześniejszego priorytetu. Chodzi także o podkreślenie zmiany podejścia do tego zagadnienia poprzez większe promowanie związku współpracy ze sprawiedliwością niż bezpieczeństwem. Rada Europejska niesłusznie jednak zrezygnowała z propozycji Komisji, aby jednoznacznie nawiązać do współpracy sądowej także w priorytecie poświęconym bezpieczeństwu.

W analizowanym priorytecie znalazło się zalecenie, aby przyszłą strategią bezpieczeństwa wewnętrznego UE objąć także, „w stosownych przypadkach”, aspekty związane ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych „mającą znaczenie dla współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego” (pkt 4.1).

W zakresie zagadnień szczegółowych Rada Europejska wezwała do szybkiego wdrożenia ECRIS oraz zobowiązała Komisję do oceny, czy tworzenie sieci rejestrów karnych umożliwi zapobieganie popełnieniu przestępstw np. poprzez kontrolę dotyczące dostępu do niektórych stanowisk oraz czy możliwe jest zwiększenie

wymiany informacji na temat środków nadzoru. Komisja ma także zaproponować, w uzupełnieniu ECRIS, stworzenie rejestru skazanych w państwach członkowskich obywateli państw trzecich (pkt. 4.2.3). To ostatnie zagadnienie należy uznać za szczególnie doniosłe z uwagi na oparcie tworzonego systemu wymiany informacji z rejestrów karnych na kryterium obywatelstwa. Nadal to państwo obywatelstwa osoby skazanej ma gromadzić informacje o przeszłości kryminalnej tej osoby. Wdrożenie ECRIS, co ma nastąpić do 27 kwietnia 2012 r., ma szczególne znaczenie dla stosowania decyzji ramowej dotyczącej uwzględniania wyroków skazujących oraz prawidłowego działania europejskiego zakazu *ne bis in idem*. W związku z przyjętymi założeniami budowany system nie obejmie jednak skazanych na terytorium Unii obywateli państw trzecich. Dlatego koniecznością jest stworzenie rejestru dotyczącego tych osób.

Rada Europejska zobowiązała ponadto Komisję do sporządzenia wniosku w sprawie warunków wymiany informacji pomiędzy agencjami unijnymi, w szczególności Europol i Eurojustem. Organy te powinny zintensyfikować swój udział w operacjach transgranicznych i wspólnych zespołach śledczych. Powinien zostać zaktualizowany wzór umowy dotyczącej utworzenia zespołu.

9. Plan działań

W zaprezentowanym w dniu 20 kwietnia 2010 r. Planie działań¹⁵² Komisja przedstawiła następujący harmonogram zadań:

¹⁵² Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, KOM (2010) 171 wersja ostateczna, Bruksela 20.04.2010 r.

Lp.	Rodzaj działania	Termin
1.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca prawa do tłumaczenia	2010 ¹⁵³
2.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca prawa do informacji o prawach i zarzutach	2010
3.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca prawa do pomocy prawnej	2011
4.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca kompleksowego instrumentu ochrony ofiar i plan działań dotyczący praktycznych środków włączając stworzenie europejskiego nakazu ochrony	2011
5.	Zielona Księga dotycząca pozbawienia wolności	2011
6.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca utworzenia kompleksowego systemu uzyskiwania dowodów opartego na zasadzie wzajemnego uznawania i obejmującego wszystkie rodzaje dowodów	2011
7.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca wspólnych zasad gromadzenia dowodów w celu zapewnienia ich dopuszczalności	2011
8.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca wzajemnego uznawania kar finansowych, w tym dotyczących przestępstw drogowych	2011
9.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca europejskiego rejestru skazanych obywateli państw trzecich	2011
10.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca prawa do kontaktu	2012
11.	Propozycja rozporządzenia przyznającego Eurojust m. in. prawo do inicjowania śledztwa	2012
12.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca specjalnej ochrony niektórych podejrzanych	2013
13.	Inicjatywa legislacyjna dotycząca wzajemnego uznawania orzeczeń o pozbawieniu praw	2013
14.	Zielona Księga dotycząca praw procesowych oskarżonych innych niż wyżej wymienione	2014

¹⁵³ Rada przyjęła projekt dyrektywy wzmocniającej prawa osoby podejrzanej lub oskarżonej w trakcie postępowania karnego w odniesieniu do tłumaczeń ustnych i pisemnych na posiedzeniu w dniu 4 czerwca 2010 r.

Komisja sporządzi ponadto raporty z implementacji decyzji ramowych dotyczących ENA, wzajemnego uznawania nakazów konfiskaty oraz orzeczeń o pozbawieniu wolności, a także wyda komunikaty poświęcone m. in. utworzeniu Prokuratury Europejskiej oraz międzynarodowym aspektom współpracy sądowej w sprawach karnych. Powstaną także podręczniki dotyczące decyzji ramowych poświęconych postanowieniom o zabezpieczeniu i karom finansowym, a także stosowaniu umowy UE z USA o wzajemnej pomocy prawnej i ekstradycji.

10. Podsumowanie

Ostateczną wersję Programu należy uznać za znacznie lepszą od pierwszej propozycji z dnia 16 października 2009 r. Odznacza się ona bowiem znacznie większą konkretnością w określeniu zadań w dziedzinie współpracy sądowej. Przede wszystkim jednak Program Sztokholmski zawiera zadania, których w pierwszej wersji nie zamieszczono.

W odniesieniu do zasady wzajemnego uznawania jednoznacznie wskazano, iż priorytetem nie będzie jej dalsza implementacja na kolejne kategorie orzeczeń, a ocena wdrożenia dotychczas przyjętych środków oraz ich poprawienie. Niechęć państw członkowskich do dalszego rozszerzenia wzajemnego uznawania znajduje uzasadnienie. Wynika ona z szybkich postępów w tej dziedzinie. Słuszne jest więc skoncentrowanie się na procesie wdrożenia przyjętych instrumentów i oceny ich funkcjonowania. Nie należy jednak zapominać, iż proces implementacji zasady nie został jeszcze zakończony i nie obejmuje w stopniu dostatecznym tak ważnych dziedzin jak dowody i orzeczenia o utracie praw. W Programie nie została wyrażona wola zakończenia procesu implementacji zasady, tak, aby objęła ona najważniejsze kategorie orzeczeń.

Na szczególną akceptację zasługuje dostrzeżenie dysproporcji w sposobie wdrażania zasady i niedostateczności wysiłków podjętych w celu ustanowienia minimalnych praw procesowych podejrzanych

i pokrzywdzonych. Praktyczne środki budowy wzajemnego zaufania w postaci np. szkoleń sędziów, mają jedynie charakter uzupełniający w stosunku do zbliżenia prawa państw członkowskich.

Trafność zidentyfikowanych w Programie podstawowych priorytetów współpracy sądowej w sprawach karnych oraz wskazanych narzędzi do ich realizacji nie powinna budzić wątpliwości. Razi niekiedy brak jednoznacznych decyzji, wyraźnych zadań, zbyt częste odwoływanie się do wyników przyszłych ocen i analiz. Program w sposób niedostateczny nawiązuje do nowych możliwości przewidzianych w TFUE. W zbyt małym stopniu przygotowuje obszar współpracy sądowej do funkcjonowania w nowej rzeczywistości prawnoinstytucjonalnej. W związku ze wskazanymi cechami Programu otwiera się szerokie pole do nowych inicjatyw i działań, wprost w nim nieprzewidzianych. Najbliższe pięć lat może tym samym okazać się znacznie bogatsze w osiągnięcia, niż zostało to przewidziane w Programie oraz w Planie działań. Zależy to od Komisji oraz państw członkowskich. Początek tego procesu można zauważyć już w samym Planie działań, w którym Komisja zamieściła zadania wykraczające poza to, co zostało przewidziane w Programie np. propozycję rozporządzenia przyznającego Eurojustowi prawo do inicjowania śledztw oraz inicjatywy dotyczącej wzajemnego uznawania orzeczeń o pozbawieniu praw¹⁵⁴. ■

¹⁵⁴ Zdaniem Rady przedstawiony przez Komisję Plan działań zawiera propozycje niezgodne z Programem, a jednocześnie nie obejmuje niektórych działań, które zostały wskazane w Programie, por. Council conclusions on the Commission Communication „Delivering an area of freedom, security and justice for Europe’s citizens – Action Plan Implementing the Stockholm Programme” (COM (2010) 171 final), 3018 posiedzenie Rady w dniu 3 czerwca 2010 r.

Autorzy

ADAM DUDZIC – doktor nauk prawnych, adiunkt w Uczelni Heleny Chodkowskiej w Warszawie. Wicedyrektor Biura Spraw Międzynarodowych Kancelarii Sejmu.

JANUSZ GĄCIARZ – socjolog, Radca Generalny w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. W latach 2003-2009 kierował Wydziałem ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE w Brukseli. Przedstawiciel Polski w Grupie Wsparcia ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych – RELEX w Radzie UE.

ARTUR GRUSZCZAK – doktor nauk humanistycznych, koordynator Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE” w Centrum Europejskim Natolin. Adiunkt na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

GRZEGORZ KRYSZTOFIUK – doktor nauk prawnych. Asesor Prokuratury Rejonowej Warszawa Mokotów.

PIOTR RAKOWSKI – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Wykładowca Collegium Civitas w Warszawie. Kierownik Referatu ds. Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Departamencie Polityki Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

IZABELA WRÓBEL – doktor nauk prawnych i nauk humanistycznych, adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Projekt badawczy dotyczy procesu tworzenia „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” Unii Europejskiej. Można wyróżnić trzy zasadnicze kwestie, które znajdują się w centrum badawczych zainteresowań uczestników projektu:

- Funkcjonowanie Unii Europejskiej jako obszaru bez granic wewnętrznych – utworzonego na podstawie *acquis* Schengen włączonego w ramy UE – umożliwiającego swobodne poruszanie się jej mieszkańców, a także obywateli krajów trzecich legalnie przebywających w Unii;
- Realizowanie na terytorium UE zintegrowanej strategii zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym z zamiarem przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej;
- Utworzenie europejskiej przestrzeni sądowej poprzez zbliżanie, harmonizację i ujednolicanie przepisów prawa karnego i cywilnego w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa w UE.

Zadaniem Forum jest integracja środowiska polskich specjalistów (naukowców, ekspertów, pracowników administracji publicznej, działaczy organizacji pozarządowych) zajmujących się tematyką wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej.

Cel ten jest realizowany w ramach projektu przez nawiązywanie i rozwijanie kontaktów w celu wymiany poglądów, popularyzacji badań naukowych, formułowanie wspólnych stanowisk, promowanie publikacji uczestników Forum.

Forum WSiSW UE

Fundacja „Centrum Europejskie – Natolin”

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa

tel. +48 (22) 545 98 14, fax. +48 (22) 649 17 97

e-mail: wsisw@natolin.edu.pl

Koordynator Projektu:

dr Artur Gruszczak



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

Centrum Europejskie Natolin (CEN) rozpoczęło działalność w 1993 roku. Od swego powstania wykonuje zadania publiczne – projekty badawcze, informacyjne i edukacyjne związane z problematyką Unii Europejskiej. Realizuje zlecenia administracji rządowej i prowadzi własną działalność statutową. We współpracy ze szkołami wyższymi i instytucjami naukowymi organizuje konferencje i seminaria. Prowadzi również działalność publikacyjną i informacyjną w zakresie specjalistycznych zagadnień związanych z integracją europejską i euroatlantycką.

Do najważniejszych projektów realizowanych przez CEN należą:

- „*Nowa Europa. Przegląd Natoliński*” – naukowy periodyk poświęcony tematyce integracji europejskiej, przygotowywany przede wszystkim z myślą o środowisku akademickim i mediach oraz na potrzeby administracji rządowej i samorządowej
- Forum „*Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne Unii Europejskiej*” – program skierowany do środowiska polskich specjalistów (naukowców, doktorantów, pracowników administracji publicznej, ekspertów organizacji pozarządowych) zajmujących się tematyką obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE
- Program letnich wyjazdów badawczych realizowany we współpracy z Europejskim Instytutem Uniwersyteckim we Florencji (w Natolinie działa tzw. Laboratorium Badawcze EIU), skierowany do pracowników naukowych polskich wyższych uczelni oraz program grantowy im. Ignacego Jana Paderewskiego, promujący rozwój społeczno-gospodarczy w Polsce w kontekście członkostwa w UE

Centrum Europejskie Natolin sprawuje pieczę nad zespołem pałacowo-parkowym w warszawskim Natolinie, jednym z najcenniejszych tego typu zabytków w Polsce. Na jego terenie od ponad 15 lat znajduje się także kampus College of Europe – renomowana międzynarodowa instytucja edukacyjna, wspierana przez CEN w realizowaniu unikatowego programu studiów europejskich.