



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 28.6.2006
KOM(2006) 331 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Realizacja programu haskiego: przyszłe działania

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Realizacja programu haskiego: przyszłe działania

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

W listopadzie 2004 r. Rada Europejska przyjęła program haski „Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej”. Był on kolejnym potwierdzeniem tego, że od czasu szczytu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r. Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do zagadnień związanych z obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, czyniąc z nich jeden z **najważniejszych priorytetów swojej działalności** – nie tylko jako jeden z podstawowych jej celów, ale także (a może przede wszystkim) jako sprawa o nadrzędnym znaczeniu z punktu widzenia **interesów obywateli UE**. Priorytetowy charakter owych zagadnień potwierdził wyraźnie komunikat Komisji dla Rady Europejskiej w sprawie „programu działań dla Europy z myślą o obywatelach” z 10 maja 2006¹.

Od końca 2004 r. państwa członkowskie i instytucje unijne starały się czuwać nad właściwą realizacją programu zgodnie z planem działania przyjętym przez Radę i Komisję w czerwcu 2005 r.

W oświadczeniu Rady Europejskiej z 2004 r. stwierdza się, że „z uwagi na to, iż program będzie realizowany w okresie wchodzenia w życie traktatu konstytucyjnego, za celowe uznaje się dokonanie przeglądu jego realizacji”. W tym celu Rada wezwała Komisję do złożenia w 2006 r. sprawozdania „skierowanego do Rady Europejskiej na temat osiągniętych postępów oraz zaproponowania koniecznych ulepszeń w programie”.

Wprawdzie traktat konstytucyjny nie wszedł ostatecznie w życie, ale pozostała nadal konieczność dokonania pierwszej politycznej **oceny** postępu w realizacji programu haskiego oraz zaproponowania niezbędnych zmian. Niniejszy komunikat oraz przyjęte równolegle z nim komunikaty w sprawie „wzmacniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej: sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2005” (zwany dalej „tabelą wyników plus”) oraz w sprawie „oceny polityki UE w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” stanowią odpowiedź na apel Rady Europejskiej.

Celem tego **kompleksowego pakietu propozycji** **nie** jest zatem wyznaczenie nowych priorytetów w stosunku do tych, które określono w programie haskim, lecz (1) **bilans** dotychczasowych osiągnięć, (2) **ocena** poziomu realizacji na poziomie UE i na poziomie krajowym oraz (3) zaproponowanie **gruntownego przeglądu wyników**.

¹ KOM(2006) 211.

Na podstawie **priorytetów politycznych** wyznaczonych w związku z realizacją programu haskiego Komisja w swym komunikacie z 10 maja 2005 r.² wskazała **obszary**, w odniesieniu do których konieczny jest jej zdaniem **postęp w osiągnięciu celów politycznych Unii** w oparciu o program haski.

Komisja dostrzega pilną potrzebę nadania **nowego impetu** działaniom Unii w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ramach ambitnego programu politycznego dla obywateli.

Przedstawiając wspomniany pakiet środków, Komisja pragnie w czasie fińskiego przewodnictwa w Radzie (lipiec – grudzień 2006 r.) **pobudzić i właściwie ukierunkować** dyskusję z państwami członkowskimi i innymi instytucjami na temat:

- (1) koniecznych jej zdaniem, **nowych inicjatyw politycznych** (patrz rozdz. 2), innych niż te realizowane już w ramach programu haskiego,
- (2) sposobów **poprawy funkcjonowania** polityki w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zgodnie z konkluzjami z obrad czerwcowej Rady Europejskiej³) **dzięki wykorzystaniu możliwości, jakie dają obowiązujące traktaty**, nie przesądzając przy tym o losach traktatu konstytucyjnego (patrz rozdz. 3).

Do osiągnięcia dalszego postępu w tworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości potrzebny jest **skuteczniejszy, bardziej przejrzysty, rozliczany i demokratyczny proces decyzyjny**. Jak widać z „tabeli wyników plus”, w której po raz pierwszy przedstawiono ocenę wdrażania prawa UE na poziomie krajowym, przyjmowanie wniosków legislacyjnych na poziomie UE jest **niezwykle długotrwałe**, a w niektórych dziedzinach osiągnięte wyniki sprowadzają się zaledwie do **najmniejszego wspólnego mianownika**, odbiegając od niektórych pierwotnie zakładanych celów.

2. REALIZACJA PROGRAMU HASKIEGO: NOWY IMPET WE WZMACNIANIU OBSZARU WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Pierwsza ocena realizacji programu haskiego oraz związanego z nim planu działania w formie tabeli wyników plus, przedstawiona w równoległym komunikacie Komisji, o którym mowa powyżej, umożliwi Komisji rozpoznanie obszarów, na które Unia powinna zwrócić uwagę i w których wymagane jest zwiększenie wysiłków.

Na tej podstawie Komisja składa wymienione poniżej propozycje działań i sposobów **wdrażania programu haskiego przed jego wygaśnięciem** (2009 r.).

² Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: „Realizacja programu haskiego: Dziesięć priorytetów na następne pięć lat. partnerstwo na rzecz europejskiej odnowy w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” - KOM(2005) 184.

³ Punkt 10 konkluzji Rady Europejskiej z czerwca 2006 r.: „W kontekście przeglądu programu haskiego Rada Europejska wzywa Finlandię, obejmującą wkrótce przewodnictwo w UE, by w ścisłej współpracy z Komisją zbadała na podstawie obowiązujących traktatów możliwości udoskonalenia procedur decyzyjnych i działań w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.”

2.1. Prawa podstawowe i obywatelstwo

Prawa podstawowe to jedna z nadrzędnych wartości, jaką kieruje się Unia. Komisja skupi swoje działania na **przestrzeganiu i promowaniu** praw podstawowych wszystkich ludzi oraz rozwijaniu idei **obywatelstwa europejskiego**.

Obywatelstwo Unii pociąga za sobą szereg istotnych praw, w tym **prawo do swobodnego przemieszczania się** w granicach Unii oraz **prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej**.

Przewiduje się podjęcie następujących działań:

- Komisja otrzymuje coraz większą liczbę próśb o podjęcie działań w sprawie rzekomego naruszania praw podstawowych przez państwa członkowskie. Komisja będzie w dalszym ciągu nadzorować i promować przestrzeganie praw podstawowych zgodnie z Traktatem o UE i komunikatem z 2002 r. w sprawie art. 7 TUE⁴, który wyposaża instytucje unijne w narzędzia pozwalające zagwarantować przestrzeganie wspólnych wartości przez państwa członkowskie.
- Komisja w sposób **priorytetowy** potraktuje kwestię **właściwego wykonania** przez państwa członkowskie dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, która weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2006 r.
- Istotne jest zgromadzenie odpowiedniej wiedzy na poziomie UE i opracowanie wspólnych norm ochrony obywateli UE, którzy wymagają pomocy w państwie trzecim, w którym nie ma przedstawicielstwa ich kraju ojczystego. Komisja jest gotowa wnieść swój wkład do **działań szkoleniowych** dla urzędników państw członkowskich.. Mogły by one obejmować wsparcie szkoleniowe w sprawach związanych z ochroną konsularną obywateli UE.
- Równolegle przygotowywane są działania w ramach **kampanii komunikacyjno-informacyjnych** skierowanych do obywateli UE, a dotyczących ich prawa do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony UE.
- W uaktualnionej wersji wspólnych instrukcji konsularnych dla misji państw członkowskich UE w państwach trzecich uwzględniono po raz pierwszy praktyczną **rolę wspierającą przedstawicielstw Komisji** polegającą na zapewnianiu środków logistycznych i personelu w sytuacjach kryzysu konsularnego⁵. Jest to element poprawy zdolności państw członkowskich do służenia obywatelom będącym w potrzebie, który będzie w dalszym ciągu rozwijany. Na drugą połowę 2006 r. przewiduje się wydanie wspólnego sprawozdania sekretarza generalnego/wysokiego przedstawiciela i Komisji w sprawie ściślejszej współpracy konsularnej wśród państw członkowskich UE, w tym punktów wzajemnego wsparcia konsularnego w wyznaczonych regionach.

⁴ KOM(2003) 606.

⁵ Sprawozdanie Prezydencji w sprawie „poprawa zdolności Unii do reagowania na sytuacje kryzysowe” zatwierdzone w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r.

- Na prośbę państw członkowskich, przyjmując program haski, Komisja rozważy **sposoby dalszego rozwoju idei 1) tworzenia „eurokonsulatów”, które pełniłyby wspólne funkcje konsularne także z korzyścią dla obywateli UE, i 2) ustanowienia europejskiego kodeksu konsularnego.**

2.2. Druga faza systemu azylowego

Wiele wysiłku wymagać będzie w następnych kilku latach stworzenie **wspólnego europejskiego systemu azylowego ze skutecznymi, zharmonizowanymi procedurami**, w których przestrzega się humanitarnych tradycji Europy i międzynarodowych zobowiązań Unii.

Przewiduje się podjęcie następujących działań:

- **Ocena istniejących ram regulacyjnych.** Do końca 2006 r. Komisja przedstawi ocenę rozporządzenia dublińskiego oraz dyrektywy ustanawiającej normy przyjmowania osób ubiegających się o azyl (dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania), natomiast w 2008 r. dokonana oceny dyrektywy w sprawie norm dla kwalifikacji i statusu uchodźców (dyrektywy w prawie kwalifikacji).
- **W zielonej księdze w sprawie polityki azylowej** oraz idącym za nią **planie działania w dziedzinie polityki azylowej z 2007 r.** wyszczególnione zostaną różne etapy drugiej fazy wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego.
- W następstwie komunikatu przyjętego w lutym tego roku⁶, podjęte zostaną kolejne działania w dziedzinie **praktycznej współpracy między organami administracji** w celu zbliżenia systemów azylowych państw członkowskich, szczególnie poprzez utworzenie ogólnounijnej bazy danych zawierającej informacje dotyczące krajów pochodzenia.

2.3. Zarządzanie migracją

Ogólne podejście do zarządzania migracją oznacza, że wspólna polityka imigracyjna dotycząca sytuacji legalnych imigrantów na poziomie unijnym opracowywana jest **równolegle** ze środkami mającymi pozwolić na skuteczniejsze przeciwdziałanie nielegalnej migracji oraz skuteczniejszą walkę z przemytem migrantów i handlem ludźmi, szczególnie kobietami i dziećmi.

Przewiduje się podjęcie następujących działań:

- W ślad za planem działania w dziedzinie legalnej migracji Komisja zamierza przedstawić wnioski dotyczące **ramowych dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie określonych rodzajów pracowników migrujących** (pracowników wysoko wykwalifikowanych, pracowników sezonowych, pracowników przenoszonych w obrębie tego samego przedsiębiorstwa i stażystów pobierających wynagrodzenie).

⁶ KOM(2006) 67.

- W związku ze wzrostem nielegalnej imigracji z Afryki Zachodniej i Północnej, który dotyka w pierwszym rzędzie Włochy, Hiszpanię, Malte, Grecję i region śródziemnomorski, Komisja we współpracy z państwami członkowskimi, EUROPEM, FRONTEXEM i Wspólnym Centrum Badawczym koordynuje realizację **działań priorytetowych**, które wyznaczono na nieformalnym posiedzeniu szefów państw i rządów w Hampton Court oraz na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2005 r. Sprawozdanie z postępów zaplanowane jest na **koniec 2006 r.**
- Nastąpi dalsza intensyfikacja działań dotyczących **zewnętrznego wymiaru migracji**. Kwestie związane z migracją należy na stałe włączyć w zakres stosunków zewnętrznych Unii z krajami pochodzenia i krajami tranzytowymi, jako część ogólnego podejścia do zagadnienia migracji. Prace w dziedzinie **migracji i rozwoju** skupiają się przede wszystkim na wzmacnianiu korzystnych powiązań między oboma tymi aspektami, koncentrując się przede wszystkim na takich zagadnieniach, jak: przekazy pieniężne migrantów, rola diaspy, przepływ inteligencji i migracja wahadłowa, a także łagodzenie skutków zjawiska „drenażu mózgu” w krajach pochodzenia.
- W lipcu tego roku Komisja przedstawi komunikat w sprawie **nielegalnej imigracji**. Priorytetowo potraktowane zostaną takie zagadnienia, jak: zwiększanie wzajemnego zaufania i wymiana informacji między państwami członkowskimi, w tym uregulowanie kwestii nielegalnych imigrantów, poprawa kontroli wjazdu na terytorium UE i zwalczanie zjawiska zatrudniania obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terenie UE.
- Warunkiem trwałości rozwiązań politycznych w dziedzinie legalnej migracji jest przyjęcie **skoordynowanej polityki w zakresie integracji**, w której uwzględnia się pobyty krótkoterminowe i kwestie związane osiedlaniem się na dłużej, a także problemy pojawiające się w drugim i trzecim pokoleniu imigrantów. W komunikacie Komisji z 1 września 2005 r. i konkluzjach Rady z grudnia 2005 r. przewidziano kontynuację wdrażania polityki integracji.

2.4. Zintegrowany zarządzanie granicami zewnętrznymi i interoperacyjność systemów informatycznych

Obszar **swobodnego przemieszczania się osób** wymaga kontroli wjazdu na terytorium Unii. Kontrola taka odbywa się za pomocą zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, wspólnej polityki wizowej i rozsądnego wykorzystania nowych technologii, takich jak identyfikatory biometryczne.

Przewiduje się podjęcie następujących działań:

- Przeanalizowana zostanie rola FRONTEXU w koordynowaniu operacji łącznikowych w dziedzinie migracji, prowadzonych przez istniejące sieci łącznikowe w państwach trzecich, będących państwami pochodzenia lub państwami tranzytowymi.
- W lipcu tego roku Komisja przedstawi wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia, uprawnień i finansowania „zespołów szybkiego reagowania” złożonych z ekspertów

krajowych, którzy pod auspicjami FRONTEXU udzielą państwom członkowskim **pomocy technicznej i operacyjnej** w zakresie kontroli granic zewnętrznych i nadzoru nad tymi granicami.

- Gromadzenie i przechowywanie **informacji dotyczących wjazdu/wyjazdu** obywateli państw trzecich **na obszar/z obszaru Schengen** stanie się możliwe przede wszystkim dzięki zastosowaniu danych biometrycznych. Komisja rozpoczyna właśnie badanie, którego wyniki będą znane w czerwcu 2007 r., mające na celu ocenę wykonalności **unijnego systemu informacji o wjazdach i wyjazdach** oraz wdrożenie „programu wiarygodnego podróżnego” ułatwiającego przekraczanie granic osobom podróżującym w dobrej wierze.
- Można by także zastanowić się nad pomysłem utworzenia **europejskiego rejestru dokumentów podróży** wydanych obywatelom UE.
- Komisja wspólnie z Parlamentem Europejskim i Radą omówią sposoby dopracowania szczegółowych propozycji zawartych w komunikacie z listopada 2005 r. w sprawie poprawy skuteczności, zwiększenia **interoperacyjności** i podwyższenia poziomu współdziałania europejskich **baz danych**. W 2007 r. przedstawiony zostanie plan działania oparty na wynikach tej dyskusji.

2.5. Działania wynikające z realizacji programów wzajemnego uznawania (w sprawach cywilnych i karnych)

W dziedzinie prawa cywilnego i karnego fundamentem polityki UE będzie w dalszym ciągu **zasada wzajemnego uznawania**. Zasada ta opiera się na wzajemnym zaufaniu do systemów prawnych i sądowych w państwach członkowskich.

Przewiduje się podjęcie następujących działań:

- W ślad za komunikatem z maja 2005 r. Komisja wysunęła kilka wniosków legislacyjnych mających na celu poprawę wdrażania zasady wzajemnego uznawania w sprawach karnych zarówno w fazie przedprocesowej, jak i poprocesowej. Inicjatywy te powinny zostać teraz **szybko przyjęte i wprowadzone w życie**. Wzajemne zaufanie należy wzmocnić poprzez opracowanie ogólnounijnych zasad regulujących z jednej strony spory o właściwość sądów oraz kwestie takie jak gwarancje proceduralne, domniemanie niewinności i minimalne normy w zakresie gromadzenia dowodów, z drugiej zaś strony poprzez **konkretne** działania zmierzające do poprawy jakości szkoleń dla przedstawicieli sądownictwa i skuteczności wymiaru sprawiedliwości.
- W 2007 r. przedstawione zostanie opracowanie obejmujące problemy horyzontalne, jakie pojawiły się w trakcie negocjowania i stosowania zasady wzajemnego uznawania, oraz braki w obecnym systemie współpracy w sprawach karnych, które można wyeliminować dzięki nowym instrumentom.
- W perspektywie średniookresowej przeanalizowany zostanie proces stopniowego **łączenia** obecnie istniejących mechanizmów pomocy prawnej w **jeden instrument** wzajemnego uznawania, w szczególności w odniesieniu do uzyskiwania dowodów w sprawach z dziedziny prawa karnego.

- Ustanowienie **jednolitych zasad regulujących wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych** jest kwestią najwyższej wagi tak dla **przedsiębiorstw**, jak i zwykłych **obywateli**. Przyjętemu w roku 2000 programowi wzajemnego uznawania w sprawach cywilnych należy nadać nowy polityczny impet, tak by utrzymać dynamikę, jaka charakteryzowała jego realizację od czasu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu. Pozwoli to na dokończenie programu zgodnie z założeniami haskiego planu działań. Komisja zaproponuje przede wszystkim przyjęcie środków legislacyjnych niezbędnych do zniesienia zezwoleń na wykonywanie decyzji w sprawach cywilnych i handlowych oraz przedstawi zielone księgi w sprawie poprawy skuteczności egzekwowania wyroków. Komisja złoży ponadto wnioski dotyczące kilku nowych aktów prawnych w dziedzinie **prawa rodzinnego**, a więc dotyczącego codziennego życia obywateli, między innymi w sprawie dziedziczenia i praw własności par żyjących w związkach małżeńskich i pozamałżeńskich.
- Ułatwienie obywatelom **dostępu do wymiaru sprawiedliwości** to prawdziwe wyzwanie na drodze do konsolidacji europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W pierwszej kolejności Komisja zaproponuje wprowadzenie zmian do decyzji Rady ustanawiającej europejską sieć sądową w sprawach cywilnych po to, by obywatelom i przedstawicielom zawodów prawniczych ułatwić dostęp do tej sieci, a ją samą uczynić skuteczniejszą.

2.6. Dostęp do informacji potrzebnych do zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

Informacje potrzebne w walce z terroryzmem i poważnymi przestępstwami powinny być bez przeszkód przekazywane ponad granicami wewnętrznymi UE. Możliwość przetwarzania takich informacji przez właściwe organy na całym obszarze UE będzie oznaczać wsparcie dla działań prowadzonych na poziomie krajowym i na poziomie UE, co oznacza poprawę zdolności tej ostatniej w zakresie zapobiegania terroryzmowi i poważnym przestępstwom oraz ich zwalczania.

Program haski wzywa Komisję do przedstawienia najpóźniej do końca 2005 r. propozycji przepisów służących wdrożeniu „**zasady dostępności**”, które ma obowiązywać od 1 stycznia 2008 r.⁷. Wniosek dotyczący ramowej decyzji Rady w sprawie zasady dostępności Komisja przedstawiła w październiku 2005 r.

Wymiana informacji między państwami członkowskimi w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych musi objąć także **rejestr karny**. Obecny system oparty na Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z 1959 r. zawiera **poważne niedociągnięcia**. Komisja przedstawiła już wnioski legislacyjne zmierzające do ustanowienia komputerowego systemu wymiany informacji z rejestrów karnych, który wpłynąłby na poprawę wzajemnego zrozumienia i wiedzy na temat obowiązujących wyroków skazujących w UE. Państwa członkowskie otrzymają środki finansowe na wsparcie tworzenia sieci wymiany informacji z krajowych rejestrów karnych.

⁷ Zasada dostępności, ustanowiona przez program haski, mówi, że informacje potrzebne władzom jednego państwa członkowskiego dla celów wykonania prawa zostaną, po spełnieniu określonych warunków, udostępnione mu przez władze innego państwa członkowskiego.

Na obecnym etapie prawdopodobnie nie są konieczne nowe inicjatywy w tym zakresie. Sprawą najwyższej wagi jest natomiast **szybkie przyjęcie i wprowadzenie w życie** istniejących (i nadchodzących) wniosków legislacyjnych Komisji, tak by możliwe było **stosowanie w pełni** zasady dostępności i **skuteczne opracowanie oraz wdrożenie** ogólnounijnego systemu rejestru karnego.

Komisja jest głęboko przekonana o tym, że postęp w dziedzinie wymiany informacji musi pójść w parze ze wzmocnieniem **ochrony danych** w sferze współpracy policyjnej i sądowej. Komisja uważa, że inicjatywom, o których mowa powyżej, muszą towarzyszyć prawnie wiążące przepisy w kwestii ochrony danych, które zapewnią wysoki poziom ochrony danych osobowych we wszystkich państwach członkowskich. Komisja ubolewa nad brakiem postępów w sprawie wniosku, który złożyła w październiku 2005 r., podkreślając, że nieodzowne jest jego szybkie przyjęcie przez Radę.

2.7. Walka z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością, w tym przyszłość Europolu

Terroryzm i przestępczość zorganizowana pozostaną w najbliższych latach **stałym zagrożeniem**. Unia będzie musiała zachować na tym polu szczególną czujność, wykazując się zdolnością do kształtowania polityki na szczeblu europejskim poprzez gromadzenie wiedzy i rozwijanie ścisłych kontaktów ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a także poprzez udzielanie wsparcia państwom członkowskim, organom ścigania i organom sądowym w ich codziennej walce z wymienionymi zjawiskami.

Wobec zacieśniania **współpracy operacyjnej** i wzrostu **wzajemnego zaufania** między państwami członkowskimi Komisja uważa, że nadszedł czas na opracowanie wspólnej **strategii bezpieczeństwa wewnętrznego**, która powinna opierać się na wynikach trwających właśnie prac międzyinstytucjonalnych w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi i ochrony infrastruktury krytycznej.

Przewiduje się podjęcie następujących działań:

- Komisja przedstawi wkrótce wniosek dotyczący programu **ochrony infrastruktury krytycznej**, w którym wykorzystano ustalenia z konsultacji prowadzonych na szeroką skalę od 2005 r. W drugiej połowie bieżącego roku, po uzyskaniu wstępnych wyników studium wykonalności w odniesieniu do **sieci ostrzegania o zagrożeniach infrastruktury krytycznej** Komisja przedłoży w tej sprawie wniosek dotyczący decyzji Rady.
- Komisja rozważa możliwość wprowadzenia zmian do ramowej decyzji Rady w sprawie terroryzmu w celu doprecyzowania definicji „**podżegania do terroryzmu**” oraz uznania za karalne rozpowszechniania **wiedzy na temat produkcji bomb**.
- Do końca bieżącego roku Komisja zamierza przedłożyć komunikat w sprawie **bioterroryzmu**.

2.7.1. Przyszłość Europolu

Zadaniem **Europolu** jest poprawa skuteczności i współpracy organów ścigania państw członkowskich w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości zorganizowanej poprzez ułatwienie wymiany informacji między państwami członkowskimi oraz poprzez zbieranie i analizowanie

takich informacji. Wartość dodana, jaką stanowi sobą Europol, nadal polega na jego zdolności do wspierania dochodzeń za sprawą wysokiej jakości analiz kryminalistycznych.

Komisja uważa, że Europol potrzebuje **bardziej elastycznej podstawy prawnej**, dzięki której decyzje polityczne podejmowane w celu poprawy jego funkcjonowania można będzie wdrażać bez zbędnej zwłoki. Poprawić należy również nadzór i kontrolę Parlamentu Europejskiego nad działalnością Europolu po to, by zwiększyć poziom **przejrzystości i rozliczalności demokratycznej, zachowując** przy tym **poufny charakter** informacji operacyjnych i procedur.

Przewiduje się podjęcie następującego działania:

- Komisja rozważa możliwość przedstawienia wniosku dotyczącego decyzji Rady **zastępującej** obecną konwencję o Europolu, mając na względzie poprawę skuteczności operacyjnej Urzędu.

2.8. Perspektywy finansowe w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Jednym z podstawowych warunków osiągnięcia celów wyznaczonych w programie haskim jest zaangażowanie **odpowiednio dużych środków finansowych**. Potrzebę tę uznano w niedawno zawartym porozumieniu w sprawie perspektyw finansowych, przeznaczając **zwiększone fundusze** na cele związane z polityką w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W 2007 r. zaczną obowiązywać nowe programy ram finansowych. Odegrają one strategiczną rolę we wspieraniu działań Unii i państw członkowskich.

Zwiększone wsparcie finansowe z budżetu Wspólnoty wpłynie na **sprawiedliwy podział zbiorowej odpowiedzialności** na obszarze bez granic, jeśli chodzi o kwestie azylu, imigracji i granic, a także współpracę operacyjną (w szczególności wspólne patrołowanie i wspólne organizowanie lotów powrotnych). W dziedzinie walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną oraz w ramach dążenia do utrzymania sprawiedliwości na obszarze Wspólnoty środki finansowe UE będą nadal sprzyjać wypracowywaniu wspólnego podejścia. Zachęca się państwa członkowskie do wykorzystywania w pełni możliwości wynikających z nowych ram finansowych poprzez przedstawianie ambitnych i szczegółowych propozycji projektów wnoszących wartość dodaną do działalności na poziomie UE.

2.9. Zewnętrzny wymiar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

W grudniu 2005 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zatwierdziła pierwszą w historii strategię dotyczącą zewnętrznego wymiaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁸. W **strategii** wyznacza się szereg priorytetów tematycznych oraz określa mechanizmy dochodzenia do założonych celów. Komisja jest obecnie w trakcie **wdrażania najważniejszych elementów** strategii, na przykład poprzez wyznaczenie wspólnych obszarów w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w stosunkach z **Rosją**, realizację zmienionego planu działania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wobec Ukrainy oraz planów działania w zakresie europejskiej polityki sąsiedztwa wobec innych krajów, a także – co nie mniej ważne – poprzez ciągłe **zacieśnianie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi**.

⁸ “Strategia dotycząca zewnętrznego wymiaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: globalna wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, czerpiąca z komunikatu Komisji - KOM(2005) 491 z 12.10.2005 r.

Postęp we włączaniu zasad **praworządności** do współpracy z państwami trzecimi **wymaga czasu**. Dlatego Komisja i państwa członkowskie powinny skupić się na **wdrażaniu, bardziej niż na odnawianiu czy uaktualnianiu** unijnej strategii. Priorytety tematyczne i geograficzne są jasne, należy więc przystąpić do **skutecznego stosowania** strategii w celu uzyskania właściwych wyników. Postęp w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości można osiągnąć jedynie dzięki **aktywności i** harmonijnej współpracy państw członkowskich i Komisji. Wartość takiej współpracy widać na przykładzie dokumentów przewidujących podjęcie działań odpowiednio w sprawie Bałkanów Zachodnich i narkotyków pochodzących z Afganistanu. Korzystając z wyników prac prowadzonych od drugiej połowy 2005 r., Komisja do grudnia 2006 r. przedstawi **sprawozdanie z postępów**, w którym znajdzie się podsumowanie dotychczasowego stosowania strategii. Innymi ważnymi aktami prawnymi z zakresu zewnętrznego wymiaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości są umowy o readmisji i ułatwieniach wizowych, które udało się do tej pory zawrzeć z najważniejszymi partnerami UE, np. z Rosją. Komisja będzie kontynuować prace w tej dziedzinie.

2.10. Ocena polityki w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa

Biorąc pod uwagę **uprawnienia** przyznane Komisji w ramach programu haskiego i towarzyszącego mu planu działań, **rozdrobienie** cechujące istniejące mechanizmy monitorowania i oceny oraz potrzebę w zakresie przekazywania wszystkim zainteresowanym stronom **obszernych informacji** na temat wyników realizowanej polityki, Komisja uważa, że **nadszedł czas** na wypracowania **spójnego i kompleksowego mechanizmu oceny** unijnej polityki w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w duchu **partnerskiej współpracy** z państwami członkowskimi i instytucjami UE.

Mechanizm taki, który obejmie coroczne **monitorowanie procesu wdrażania**⁹ i **ocenę wyników** realizowanej polityki przedstawiono w równoległym komunikacie w sprawie „oceny polityki UE w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

3. USPRAWNIENIE PROCESU DECYZYJNEGO W OBSZARZE WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

3.1. Powtarzające się trudności w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa

Polityka w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest przedmiotem **troski i sprawą o istotnym znaczeniu dla obywateli UE**, co pokazała niedawna debata w ramach planu D (jak demokracja, dialog i debata) i co znalazło potwierdzenie w badaniach opinii publicznej. Obywatele Europy chcą, by UE była skuteczniejsza, szczególnie jeśli chodzi o walkę ze zorganizowaną przestępczością i terroryzmem, ale także w zarządzaniu przepływami migracyjnymi i kontroli granic zewnętrznych.

Mimo tak dużego zainteresowania postęp następuje wolno, a rozwój polityki w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na szczeblu UE napotyka **powtarzające się trudności** prowadzące do przestojów. Pierwsza roczna ocena realizacji programu haskiego,

⁹ Szczegóły w komunikacie w sprawie „wzmocnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej: sprawozdanie z realizacji programu haskiego za rok 2005” przedstawionym równoległe z niniejszym komunikatem.

przedstawiona w równoległym komunikacie, dowodzi, że trudności te wynikają głównie ze szczególnego charakteru **procesu decyzyjnego**.

Chodzi przede wszystkim o to, że decyzje dotyczące współpracy **policyjnej i sądowej w sprawach karnych**, wymagają nadal jednogłośnego porozumienia wszystkich państw członkowskich. Sprawy te regulowane są na podstawie szczegółowego **zbioru przepisów** (tytuł VI TUE), które odnoszą się to tzw. **metody trzeciego filara**, charakteryzującej się:

- **specyficznymi instrumentami legislacyjnymi** (wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje i konwencje), które dodatkowo komplikują proces wdrażania prawa;
- niedostatecznymi uprawnieniami Parlamentu Europejskiego w **procesie legislacyjnym**;
- stosowaniem zasady **jednomyślności**, która często prowadzi do sporów na poziomie najmniejszego wspólnego mianownika;
- prawem do inicjatywy przysługującym każdemu z 25 państw członkowskich, co nie sprzyja tworzeniu prawdziwego „europejskiego wymiaru” ani nie wpływa korzystnie na rozliczalność inicjatyw legislacyjnych państw członkowskich, których nie poddaje się ocenie wpływu ex-ante;
- **ograniczoną rolą** Trybunału Sprawiedliwości (wyłączenie postępowań o naruszenie przepisów i orzeczeń w trybie prejudycjalnym podlegających zasadzie *opt-in* – z zasady tej skorzystało do tej pory 14 z 25 państw członkowskich – oraz możliwość ograniczenia się do sądów krajowych najwyższej instancji);
- brakiem formalnych procedur w sprawie naruszenia przepisów zapewniających właściwą transpozycję i wykonanie przepisów prawa.

Z dyskusji prowadzonych ostatnio w Radzie wynika, że osiągnięcie postępu w dziedzinach takich jak **wzajemne uznawania w sprawach karnych** i **współpraca policyjna** jest sprawą bardzo trudną.

W czerwcu tego roku Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych po niezwykle długich negocjacjach zdołała w końcu osiągnąć porozumienie w sprawie wniosku Komisji dotyczącego **europejskiego nakazu dowodowego**. Jest to wynik sprowadzenia celów do najmniejszego wspólnego mianownika i rozwiązanie, które nie jest zadawalające ani dla Komisji ani dla państw członkowskich, mając **negatywny wpływ** na stosowanie zasady wzajemnego uznawania, która to zasada zgodnie z programem z Tampere i programem haskim stanowi podwaliny unijnej polityki w dziedzinie współpracy sądowej.

W ostatnich trzech latach nie nastąpiły też żadne korzystne zmiany, jeśli chodzi o minimalne podstawowe standardy w zakresie **praw proceduralnych** obowiązujących na terenie całej UE, takich jak prawo do tłumacza w przypadku aresztowania. Podobnie na prawie dwa lata całkowicie zablokowano i zamrożono rozmowy dotyczące tekstu aktu prawnego, który zdefiniowałby i potępił w ten sam sposób w całej Europie wykroczenia związane z **rasizmem i ksenofobią** (choć pojawiły się ostatnio sygnały, że rozmowy te mogą zostać wznowione).

Wreszcie nie osiągnięto postępu w rozmowach na temat wniosku Komisji zmierzającego do poszerzenia zakresu zezwolenia na **prowadzenie dochodzeń i ściganie przestępstw o zasięgu transgranicznym**.

Niektóre z tych powtarzających się trudności uwidaczniają się również w trakcie realizacji „wspólnotowionej” polityki w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (tytuł IV TWE), gdzie nadal obowiązują specyficzne zasady określania kompetencji Trybunału Sprawiedliwości przy **orzeczeniach w trybie prejudycjalnym** (art. 68 TWE) i gdzie kwestie związane z **legalną migracją i prawem rodzinnym** nadal rozstrzyga się na zasadzie jednomyślności. I tak na przykład w sprawie **legalnej migracji** z powodu obowiązywania zasady jednomyślności fiaskiem zakończyły się rozmowy na temat wniosku Komisji z 2001 r. dotyczącego dyrektywy w sprawie wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia. Komisja powróciła ostatnio do tego zagadnienia w zielonej księdze i wynikającym z niej planie działania przedstawionym w grudniu 2005 r., ale trudno dziś przewidzieć wynik tej debaty, wziąwszy pod uwagę, że w tej dziedzinie nadal obowiązuje zasada jednomyślności.

W odniesieniu do **kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości**, istnieje ryzyko, że sprawy najwyższej wagi i sprawy drażliwe, takie jak dostęp do wymiaru sprawiedliwości lub prawo do azylu nie są w całej Europie objęte taką samą kontrolą jurysdykcyjną i jednolitym zakresem stosowania.

3.2. Rozwiązywanie bieżących trudności: klauzule pomostowe

Komisja uważa, że okres pierwszego przeglądu realizacji programu haskiego to właściwy moment na **wznowienie i ożywienie rozważań** na temat metod **lepszego kształtowania procesu decyzyjnego w UE** oraz zapewnienia lepszej oceny i skuteczniejszego wykonania prawa w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Należy to uczynić poprzez jak **najlepsze wykorzystanie możliwości, jakie dają obecnie obowiązujące traktaty**.

Komisja uważa, że pełne wdrożenie istniejących traktatów pozwoliłoby osiągnąć większą **skuteczność i spójność** w dziedzinach, w których powszechnie uznaje się **wartość dodaną** działań na poziomie UE i gdzie działania takie są oczekiwane przez naszych obywateli, którzy – jak potwierdzają ostatnie badania Eurobarometru – domagają się **lepszej ochrony i większego bezpieczeństwa**.

Ponadto, jak stwierdzono w komunikacie z 10 maja 2006 r., Komisja stoi na stanowisku, że wykorzystanie w maksymalnym stopniu obowiązujących traktatów stworzy warunki konieczne do osiągnięcia **ambitnych celów** wyznaczonych w programie haskim i pozwoli na jego pełne **wdrożenie**. Obecnie obowiązujące traktaty dają możliwości pokonania trudności, o których mowa w rozdz. 3.1 poprzez zastosowanie tzw. **klauzul pomostowych** zawartych w art. 42 TUE i art. 67 ust. 2 tiret drugie TWE.

Artykuł 42 TUE przewiduje, że Komisji (albo państwu członkowskiemu) przysługuje prawo do złożenia wniosku o uznanie działań w dziedzinach, o których mowa w art. 29 TUE (**walka z terroryzmem i przestępczością przy pomocy działań z zakresu egzekwowania prawa i spraw karnych**) za podlegające tytułowi IV TWE i mieszczące się w tych samych ramach instytucjonalnych co inne dziedziny wspólnotowionej polityki w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Decyzję o skorzystaniu z art. 42 TUE Rada podejmuje **jednogłośnie** po uprzednim zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i pod warunkiem, że jej przyjęcie jest zgodne z **wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich**.

Artykuł 67 ust. 2 tiret drugie TWE zezwala Radzie, stanowiącej jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, na podjęcie decyzji o objęciu **legalnej migracji procedurą współdecyzji**, zapewniając w ten sposób właściwą kontrolę demokratyczną ze strony Parlamentu Europejskiego.

Artykuł 67 ust. 2 tiret drugie TWE nakłada na Radę, stanowiącą jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, obowiązek **odpowiedniego dostosowania postanowień art. 68 TWE dotyczących uprawnień Trybunału Sprawiedliwości; należy to uczynić poprzez podjęcie decyzji o zbliżeniu uprawnień Trybunału Sprawiedliwości do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym** w „wspólnotowym” obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości do uprawnień, jakie ma ta instytucja w innych dziedzinach polityki WE, umacniając tym samym jej pozycję¹⁰.

Komisja jest zdania, że klauzule pomostowe stanowią dla Unii i państw członkowskich właściwe narzędzie do osiągnięcia ambitnego celu, jakim jest udoskonalenie procesu decyzyjnego w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Rzeczywista wartość dodana wynikająca z wykorzystania klauzul pomostowych ujawniłaby się wówczas, gdyby **metodę wspólnotową** zastosowano do **wszystkich dziedzin** polityki w rozpatrywanym obszarze, co zapewnia, jak się okazuje, **większą skuteczność, większą przejrzystość oraz wyższy poziom rozliczalności**. Najlepszym przykładem korzyści płynących z metody wspólnotowej jest niedawne przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie przechowywania danych z zakresu łączności, które nastąpiło zaledwie trzy miesiące od daty złożenia wniosku.

Ze stosowania metody wspólnotowej płyną następujące korzyści:

- zwiększenie skuteczności, przejrzystości i rozliczalności procedur legislacyjnych;
- uogólnienie **wspólnotowych aktów prawnych** (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji przyjmowanych na podstawie obowiązujących traktatów);
- przyznanie demokratycznie wybranym przedstawicielom społeczeństwa UE uprawnienia do współdecydowania w procesie legislacyjnym za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego;
- nadanie „europejskiego wymiaru” wnioskowi legislacyjnemu poprzez **prawo inicjatywy** Komisji, i zastosowanie skutecznych narzędzi oceny wpływu;
- sprzyjanie wspólnym porozumieniom i rozwiązywaniu problemów dzięki **głosowaniu większością kwalifikowaną**;
- zapewnienie właściwego dialogu z sądami krajowymi poprzez **mechanizm wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym** oraz możliwość nadzorowania procesu wdrażania prawa WE w państwach członkowskich dzięki **procedurze w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego**.

¹⁰ Biorąc pod uwagę fakt, że mimo wygaśnięcia okresu przejściowego w dniu 1 maja 2004 r., Rada nie podjęła jeszcze prac zmierzających do wypełnienia nałożonego na nią zobowiązania do odpowiedniego dostosowania postanowień art. 68 TWE, Komisja równoległe z niniejszym komunikatem kieruje do Parlamentu Europejskiego i Rady szczegółowy komunikat w tej sprawie.

Ponadto stosowanie klauzul pomostowych w sprawach związanych ze współpracą policyjną i sądową będzie miało bardzo istotne znaczenie dla wyznaczenia granicy między pierwszym i trzecim filarem, która nie jest już bynajmniej hipotetyczna, co wyraźnie pokazują **niedawne orzeczenia** Trybunału Sprawiedliwości (w sprawie **przestępstw ekologicznych i rejestru danych o pasażerach**). Objęcie tych spraw **wspólnymi ramami prawnymi** musi dać w efekcie większą pewność i skuteczność prawa.

Artykuł 42 TUE, w szczególności, dopuszcza pewną elastyczność, zwłaszcza pod względem określania odpowiedniej metody głosowania w dziedzinach przeniesionych z tytułu VI TUE. Komisja uważa, że należy rozpocząć analizy i dyskusje z udziałem państw członkowskich i instytucji europejskich w celu jak najlepszego wykorzystania różnych możliwości, jakie daje art. 42.

4. WNIOSKI

Obywatele europejscy oczekują od UE wprowadzenia środków niezbędnych do tego, by Europa stała się bezpiecznym miejscem do życia. Unia musi być zdolna do szybkiego odpowiadania na te potrzeby, gwarantując jednocześnie swym obywatelom możliwość korzystania z przysługujących im swobód.

Unia i państwa członkowskie muszą wspólnie sprostać temu wyzwaniu, gdyż terroryzm i zorganizowana przestępczość nie respektują granic ani procedur. Realizacja i dalszy rozwój programu haskiego to wspólny cel, który narzuca konieczność ustanowienia skutecznego procesu decyzyjnego oraz jasno sformułowanych priorytetów politycznych.

Jednocześnie należy podejmować kolejne kroki na drodze do **rozwoju integracji europejskiej** w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz **usprawnić procedury decyzyjne**. Komisja uważa, że stanowi to jedyny trwały sposób zapewnienia postępu w tym obszarze polityki.

Na podstawie oceny stanu realizacji programu haskiego Komisja **we współpracy** z pozostałymi instytucjami UE i państwami członkowskimi zamierza **zapoczątkować dyskusję** na temat metod skuteczniejszego wdrażania programu politycznego w taki sposób, by spełnić oczekiwania obywateli UE oraz usprawnić funkcjonowanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

W oparciu o **wyniki analiz i dyskusji** przewidzianych na okres zbliżającego się przewodnictwa Finlandii w Radzie, a poświęconych korzyściom płynącym z korzystania z obowiązujących traktatów, **Komisja gotowa jest podjąć inicjatywy** na podstawie art. 42 TUE i art. 67 ust. 2 tiret drugie TWE¹¹.

¹¹ Bez uszczerbku dla inicjatywy przedstawionej w komunikacie Komisji, o którym mowa powyżej w przypisie 6.