

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 10.6.2009  
KOM(2009) 263 wersja ostateczna

**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**

{SEC(2009) 765}

{SEC(2009) 766}

{SEC(2009) 767}

## I. WPROWADZENIE

Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo stanowią fundament pokoju i dobrobytu w Europie. Budowa potencjału potrzebnego do zabezpieczenia tych podstawowych wartości to projekt długoterminowy. Europie potrzebna jest również elastyczność, by mogła reagować na nieoczekiwane i czasem tragiczne wydarzenia, takie jak ataki terrorystyczne w Londynie w 2005 r. lub śmierć tysięcy imigrantów, którzy w ostatniej dekadzie próbowali przedostać się na terytorium UE przez Morze Śródziemne. Polityka UE w tej dziedzinie decyduje o postępowaniu instytucji, państw członkowskich i obywateli we wzajemnych stosunkach oraz na scenie międzynarodowej.

Program haski<sup>1</sup> jest projektem za pośrednictwem którego UE realizuje swoją wizję w dziedzinie dostępu do sprawiedliwości, ochrony międzynarodowej, migracji i kontroli granic, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, współpracy policyjnej i sądowej oraz wzajemnego uznawania.

Komisja uważnie śledziła wdrażanie programu na szczeblu UE i państw członkowskich<sup>2</sup>. Poszczególne akty prawne były oceniane przez Komisję lub przez państwa członkowskie w ramach wzajemnej weryfikacji. Opierając się na tych doświadczeniach, w niniejszym komunikacie uwydatniono główne zagadnienia, które pojawiły się w toku wdrażania programu oraz przedstawiono dalsze perspektywy, analizując w jaki sposób UE powinna stawić czoła przyszłym wyzwaniom. Do komunikatu dołączono trzy dłuższe dokumenty: po pierwsze, sprawozdanie z wdrażania programu, w którym wyszczególniono, w kolejnych obszarach polityki, cele, znaczące zmiany i przyszłe wyzwania; po drugie, tabelę wyników instytucji, w której przedstawiono zestawienie instrumentów i celów wpisanych do programu; oraz, po trzecie, tabelę wyników w zakresie wdrażania, ukazującą wdrażanie na szczeblu krajowym.

Priorytety w zakresie celów opartych na dotychczasowych osiągnięciach zostaną określone w kolejnym programie wieloletnim (programie sztokholmskim)<sup>3</sup>.

## II. KONTEKST

Pierwsze wieloletnie ramy polityki w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych ustanowiła Rada Europejska w Tampere w 1999 r. . W trakcie kolejnych pięciu lat stworzono fundamenty wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej, harmonizacji kontroli granicznych oraz zacieśnienia współpracy policyjnej i sądowej opartej na wzajemnym zaufaniu i uznawaniu. W okresie tym miały miejsce ataki terrorystyczne w Nowym Jorku w 2001 r. oraz w Madrycie w 2004 r., doszło też do intensyfikacji przepływów migracyjnych oraz wzrostu zagrożenia ze strony przestępczości zorganizowanej. W wyniku tych czynników wzrosło zapotrzebowanie Europy na stałą strategię radzenia sobie z wyzwaniami o charakterze transgranicznym, przy równoczesnym pełnym poszanowaniu praw podstawowych obywateli.

---

<sup>1</sup> The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

<sup>2</sup> A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

<sup>3</sup> COM (2009)262

Program haski stanowił odpowiedź UE na tą potrzebę. Miał on na celu:

- *wzmocnienie wspólnego potencjału Unii i jej państw członkowskich służącego zagwarantowaniu praw podstawowych, minimalnych zabezpieczeń proceduralnych i dostępu do wymiaru sprawiedliwości;*
- *zapewnienie ochrony osobom znajdującym się w potrzebie zgodnie z Konwencją Genewską dotyczącą statusu uchodźców i innymi traktatami międzynarodowymi;*
- *uregulowanie ruchów migracyjnych oraz kontrolowanie granic zewnętrznych Unii;*
- *zwalczanie transgranicznej przestępczości zorganizowanej i powstrzymanie zagrożenia terrorystycznego;*
- *wykorzystanie potencjału Europolu i Eurojustu;*
- *kontynuowanie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i świadectw zarówno w sprawach cywilnych jak i w sprawach karnych; oraz*
- *usunięcie przeszkód prawnych i sądowych w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu prawa cywilnego i rodzinnego posiadających implikacje transgraniczne.*

Kontekst wdrażania programu ukształtowany został przez ważne wydarzenia na szczeblu UE i globalnym. Przystąpienie 12 nowych państw członkowskich w 2004 i 2007 r. zmieniło Unię i sposób jej funkcjonowania. Ilość wniosków azylowych spadła, po czym zaczęła ponownie rosnąć w 2007 r., natomiast presja migracyjna na południowych granicach zewnętrznych UE uległa znacznemu zwiększeniu. Gospodarka europejska, która już wcześniej borykała się z problemem malejącej liczby ludności w wieku produkcyjnym w dłuższej perspektywie czasu, wkroczyła obecnie w okres wzrostu bezrobocia oraz niepewnej sytuacji gospodarczej.

### **III. AMIBTNY PROGRAM I WIDOCZNE OSIĄGNIĘCIA**

Ogólnoeuropejskie inicjatywy w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa to nowe środki w porównaniu z innymi działaniami UE i wiele z nich zacznie przynosić owoce dopiero po pewnym czasie. Inicjatywy te mają bezpośredni wpływ na życie ludzi i, zgodnie z unijnymi badaniami opinii publicznej, obywatele UE wiążą z nimi duże nadzieje. Podobnie jak w programie tampeckim, w programie haskim przyjęto perspektywę długoterminową, jednak sięgnięto w nim dalej, ponieważ strategicznym celom towarzyszy szczegółowy plan działań służących realizacji tych celów. Postęp w ich wykonaniu był nierównomierny, uzyskano jednak widoczne osiągnięcia.

#### **III.1. Umacnianie wolności**

##### *III.1.1 Ochrona praw podstawowych*

Wprowadzono rygorystyczny system regularnego monitorowania<sup>4</sup> zapewniający całkowitą zgodność wniosków prawodawczych Komisji z Kartą praw podstawowych. W dniu 1 marca

---

<sup>4</sup> 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

2007 r. działalność zainauguowała Agencja Praw Podstawowych<sup>5</sup>, która obecnie wspiera instytucje UE i państwa członkowskie poprzez projekty badawcze i zestawianie danych. Rozpoczęto realizację kompleksowej strategii promowania praw dziecka<sup>6</sup>, co doprowadziło do ustanowienia europejskiego forum praw dziecka. Forum zapewnia wszystkim zainteresowanym możliwość współpracy na rzecz włączenia kwestii praw dziecka w nurt wszystkich działań UE. Unia przyjęła też decyzję ramową nakładającą na państwa członkowskie obowiązek karania osób, które nawołują do przemocy lub nienawiści na tle rasistowskim<sup>7</sup>.

Zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zewnętrznej UE propagowała poszanowanie prawa do ochrony danych osobowych i prywatności, uznając równocześnie potrzeby organów ochrony porządku publicznego w zakresie wymiany istotnych informacji w ramach walki z terroryzmem i ciężkimi przestępstwami. Zapewniono dalsze gwarancje w zakresie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych<sup>8</sup>. Jak podała Komisja, dzięki dyrektywie o ochronie danych<sup>9</sup> jednostki są chronione przed powszechnym nadzorem, konsumenci mają pewność, że szczegółowe informacje dostarczone na potrzeby transakcji nie zostaną wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, a przedsiębiorcy mogą działać w UE bez obawy o zakłócenie ich międzynarodowej działalności<sup>10</sup>. Promowano również projektowanie systemów informacyjnych z zastosowaniem technologii sprzyjających zachowaniu prywatności<sup>11</sup>, które pozwalają ograniczyć gromadzenie i wykorzystanie danych osobowych do minimum. W toku współpracy z krajami trzecimi UE zdołała doprowadzić do zawarcia długoterminowego porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią w sprawie przekazywania danych dotyczących przelotu pasażera, zdołano również uzyskać gwarancje w zakresie wykorzystania danych osobowych pochodzących z UE i przechowywanych przez organ przetwarzający SWIFT na potrzeby zwalczania terroryzmu.

### *III.1.2 Obywatelstwo Unii*

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych w strefie Schengen złożonej z dwudziestu pięciu państw umożliwiło ludziom podróżowanie z Półwyspu Iberyjskiego do państw bałtyckich czy też z Grecji do Finlandii bez konieczności przechodzenia jakichkolwiek kontroli granicznych. Rozwiązanie to przynosi potencjalne korzyści 400 mln europejskich obywateli<sup>12</sup> i oznacza, że państwa członkowskie darzą się wzajemnym zaufaniem, jeżeli

---

<sup>5</sup> Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

<sup>6</sup> 'Towards an EU strategy on the rights of the child', COM(2006) 367 final.

<sup>7</sup> Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

<sup>8</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

<sup>9</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

<sup>10</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

<sup>11</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

<sup>12</sup> The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

chodzi o zdolność do skutecznego strzeżenia granic zewnętrznych w imieniu UE oraz wydawania wiz ważnych w całej strefie Schengen.

W kwietniu 2006 r. weszła w życie dyrektywa o prawie obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich<sup>13</sup>. W ogólnym ujęciu dotychczasowe osiągnięcia w transpozycji dyrektywy rozczarowują<sup>14</sup> i Komisja intensyfikuje wysiłki na rzecz zapewnienia, by obywatele UE i ich rodziny mogli w pełni korzystać z praw przysługujących im na mocy tej przełomowej dyrektywy.

Zaproponowano szereg środków mających zapewnić obywatelom UE możliwość faktycznego korzystania z prawa do ochrony konsularnej<sup>15</sup>. Jak się szacuje, 8,7 % obywateli UE, czyli 7 mln osób podróżujących poza UE, udaje się do krajów, w których ich państwo członkowskie nie jest reprezentowane. Dalsze 2 mln obywateli UE mieszka w takich krajach. Plan działania na lata 2007-2009<sup>16</sup> miał zaradzić bieżącym i możliwym do przewidzenia brakom w tej dziedzinie.

### *III.1.3 Wspólny europejski system azylowy*

Wspólny europejski system azylowy jest wyraźnym odzwierciedleniem naszych wartości, naszego poszanowania ludzkiej godności oraz naszego oddania zasadzie wspólnej odpowiedzialności. W pierwszej fazie tworzenia tego systemu ustanowiono wspólne standardy minimalne, które, zgodnie z traktatem nicejskim, umożliwiły przejście do procedury współdecyzji i głosowanie większością kwalifikowaną. W ramach programu haskiego, po szeroko zakrojonych konsultacjach<sup>17</sup>, rozpoczęto przechodzenie do drugiej fazy rozwoju systemu, przyjmując w 2008 r. plan polityki<sup>18</sup>. W ramach tego planu przedstawiono już wnioski dotyczące zmian w dyrektywie dotyczącej warunków przyjmowania oraz rozporządzeniu dublińskim i rozporządzeniu w sprawie systemu Eurodac. Doświadczenia operacyjne stale wskazywały na potrzebę praktycznej współpracy, dlatego UE zaproponowała ustanowienie Urzędu Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej, aby zapewnić spójne i skuteczne środki dla sprostania przedmiotowym wyzwaniom. W odniesieniu do wymiaru zewnętrznego ustanowiono pilotażowe programy ochrony regionalnej w szeregu krajów trzecich, aby zwiększyć ich potencjał w zakresie ochrony.

---

<sup>13</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

<sup>14</sup> 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

<sup>15</sup> Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

<sup>16</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

<sup>17</sup> Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

<sup>18</sup> 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

### III.1.4 Migracja i integracja

UE pracowała nad poprawą zarządzania przepływami migracyjnymi oraz koordynacją polityki integracyjnej poszczególnych państw członkowskich. Ustanowiono minimalne standardy w zakresie sprawiedliwości, spójności i pewności, podjęto również wysiłki na rzecz uwolnienia niewykorzystywanego potencjału w zakresie zatrudnienia, jakim dysponują obywatele krajów trzecich przebywający już na terytorium UE, równocześnie dążąc do zapobieżenia negatywnym skutkom „drenażu mózgów” w krajach pochodzenia imigrantów.

W planie polityki<sup>19</sup> opierającym się na zielonej księdze<sup>20</sup>, określono inicjatywy w dziedzinie legalnej migracji, jakie miały zostać podjęte w latach 2006-2009. W ramach realizacji tego planu ustanowiono warunki wjazdu, zatrudnienia i pobytu obywateli krajów trzecich<sup>21</sup>, wkrótce też zaczną faktycznie obowiązywać „niebieska karta”<sup>22</sup>.

Maksymalizacji korzyści gospodarczych wynikających z legalnej migracji towarzyszyły zgodne wysiłki na rzecz zwalczania migracji nielegalnej oraz ściągania osób czerpiących korzyści z przemytu ludzi i handlu nimi. Choć w UE w ujęciu całościowym zjawisko nielegalnej migracji nie narasta, to na państwa członkowskie położone nad Morzem Śródziemnym przypada coraz większy udział w związanych z nią obciążeniach. Szczególny niepokój budzi liczba osób przedostających się w niebezpiecznych warunkach przez morze<sup>23</sup>. Możliwość podjęcia nielegalnej pracy prowadzi do wyzysku jednostek oraz zakłóca funkcjonowanie unijnej gospodarki. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy przewidującej sankcje wobec podmiotów zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich miał zostać przyjęty w pierwszej połowie 2009 r.<sup>24</sup>. Będzie to wyraźny sygnał, że UE nie będzie tolerowała nielegalnej migracji, w szczególności jeśli zachęcają do niej bezwzględni pracodawcy.

Ustanowiono wspólne zasady i ramy integracji obywateli krajów trzecich<sup>25</sup>, w tym podręczniki dotyczące integracji, przeznaczone dla decydentów politycznych i praktyków, uniwersalną europejską stronę internetową poświęconą całości zagadnień związanych z migracją oraz europejskie forum integracyjne. Wysiłki państw członkowskich podejmowane w ramach tego wspólnego programu wspierane były z Europejskiego Funduszu na rzecz

---

<sup>19</sup> Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

<sup>20</sup> 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

<sup>21</sup> Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

<sup>22</sup> The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

<sup>23</sup> 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

<sup>24</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

<sup>25</sup> 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

Integracji Obywateli Państw Trzecich<sup>26</sup> – na lata 2007-2013 przydzielono na ten cel 825 mln EUR.

Ogólnie rzecz ujmując komunikat Komisji w sprawie wspólnej polityki imigracyjnej dla Europy<sup>27</sup> oraz Europejski paktu o azylu i imigracji<sup>28</sup>, przedstawiony wkrótce po tym komunikacie, są podsumowaniem 10 lat pracy oraz stanowią fundamenty dla spójnego podejścia w przyszłości.

### III.1.5 Zarządzanie granicami

Zarządzanie migracją wymaga bezpiecznych granic. Istnieje 1 636 wyznaczonych punktów wjazdu na terytorium UE. Jak się szacuje, w 2006 r. przekroczone granicę 900 mln razy, a na terytorium UE-25 przebywało 8 mln nielegalnych imigrantów. W tym samym roku w UE zatrzymano 500 000 takich imigrantów, z czego 40 % zostało następnie odesłanych.

W działaniach podjętych przez UE w odpowiedzi na te wyzwania zasadniczą rolę odegrał FRONTEX, agencja koordynacji współpracy w dziedzinie kontroli granicznych między państwami członkowskimi. W latach 2005-2008 przeprowadziła ona 50 wspólnych operacji oraz 23 projektów pilotażowych z udziałem wielu państw członkowskich. We wszystkich państwach członkowskich UE zaczął obowiązywać kodeks graniczny Schengen<sup>29</sup> ustanawiający standardy i procedury, których należy przestrzegać przy kontroli przepływu osób przez wewnętrzne i zewnętrzne granice UE. Nowe etapy na drodze do zintegrowanego zarządzania granicami wyznaczył pakiet wniosków Komisji; są to: system wjazdu/wyjazdu<sup>30</sup>, oparty na automatycznych zawiadomieniach w przypadku gdy posiadacz wizy nadmiernie przedłuża pobyt, system nadzoru południowych i wschodnich granic zewnętrznych UE (znany jako EUROSUR)<sup>31</sup> oraz ocena przyszłego rozwoju FRONTEXU<sup>32</sup>. Dyrektywa w sprawie powrotów<sup>33</sup> ustanowiła skuteczne, humanitarne standardy odsyłania nielegalnych imigrantów.

Obecnie przy tworzeniu nowoczesnego, zintegrowanego systemu zarządzania granicami wykorzystuje się nowe technologie. W 2006 r. wprowadzono paszporty biometryczne. Trwają prace nad drugą generacją systemu informacyjnego Schengen oraz wizowego systemu informacyjnego, ustanowiono już także ramy prawne ich funkcjonowania. Systemy te pozwolą na wykorzystanie w większym stopniu nowych technologii, w szczególności biometrycznych, a tym samym przyczynią się zwiększenia bezpieczeństwa w strefie Schengen, gwarantując równocześnie pełne poszanowanie wymogów dotyczących ochrony danych.

---

<sup>26</sup> Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

<sup>27</sup> 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

<sup>28</sup> 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

<sup>29</sup> Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

<sup>30</sup> 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

<sup>31</sup> 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

<sup>32</sup> 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

<sup>33</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.



### III.1.6 Polityka wizowa

W 2008 r. przyjęto ramy prawodawcze w zakresie wdrażania i obsługi wizowego systemu informacyjnego<sup>34</sup>, ułatwiając kontrole na zewnętrznych przejściach granicznych i wymianę danych wizowych między państwami członkowskimi. Komisja zaproponowała stworzenie podstawy prawnej umożliwiającej państwom członkowskim pobieranie od osób ubiegających się o wizę obowiązkowych identyfikacyjnych danych biometrycznych oraz ustanowienie ram prawnych w zakresie organizacji urzędów konsularnych państw członkowskich<sup>35</sup>. Wspólne instrukcje konsularne poddano przekształceniu, przedstawiono również wniosek dotyczący kodeksu wizowego<sup>36</sup>, w celu zwiększenia przejrzystości, harmonizacji procedur i pewności prawnej. Wynegocjowano umowy o ułatwieniach wizowych z Rosją, Ukrainą, Republiką Mołdowy, Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Serbią i Czarnogorą. Umowy te, które weszły w życie w 2007 i 2008 r., uprościły procedury dla obywateli tych krajów pragnących udać się do UE celem krótkoterminowego pobytu. Uzyskano wprowadzenie zasady pełnej wzajemności wizowej<sup>37</sup> z Izraelem, Kostaryką, Malezją, Meksykiem, Nową Zelandią, Nikaragwą, Panamą, Paragwajem, Singapurem, Urugwajem i Wenezuelą; postępy w tej dziedzinie poczyniono również w kontaktach z Australią, Brunei Darussalam, Kanadą oraz Stanami Zjednoczonymi. Na przyjęcie czeka wniosek dotyczący stworzenia wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych, ustanowione zostały już dwa ośrodki pilotażowe<sup>38</sup>.

### III.1.7 Zewnętrzny wymiar azylu i migracji

Globalne problemy wymagają globalnych rozwiązań. „Globalne podejście” do migracji, oparte na prawdziwym partnerstwie z krajami trzecimi stanowi dowód zaangażowania w uzyskanie jak najszerszego obrazu czynników stojących u źródeł przepływów migracyjnych z krajów trzecich do UE oraz ich konsekwencji. Kwestia migracji jest obecnie lepiej włączona w program Komisji w dziedzinie rozwoju oraz inne obszary polityki zewnętrznej UE. Stanowi to wyraz istotnej zmiany polegającej na odejściu od strategii skoncentrowanej przede wszystkim na kwestiach bezpieczeństwa na rzecz podejścia opartego na głębszym zrozumieniu wszystkich aspektów istotnych dla problemu migracji. Otwarto kanały dla nawiązania nowych partnerstw i konstruktywnego dialogu z regionami sąsiadującymi z UE oraz z Afryką, Azją i Ameryką Łacińską. Wsparciem w tych rozmowach były działania na miejscu, mające uczynić z migracji i mobilności pozytywne czynniki rozwoju, poprawić

---

<sup>34</sup> Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>35</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

<sup>36</sup> Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

<sup>37</sup> Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

<sup>38</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

zarządzanie legalną migracją oraz przeciwdziałać migracji nielegalnej i ograniczyć to zjawisko. Wspólnotowe instrumenty współpracy pozwoliły nadać konkretny wyraz globalnemu podejściu poprzez finansowanie wielu projektów w wymienionych dziedzinach oraz w dziedzinie ochrony uchodźców. W tym celu ustanowiono program tematyczny w dziedzinie migracji i azylu, przewidujący budżet w wysokości 384 mln EUR na lata 2007-2013. W międzyczasie promowano nowe narzędzia i koncepcje, takie jak partnerstwa na rzecz mobilności między UE i krajami trzecimi.

## **III.2. Umacnianie bezpieczeństwa**

### *III.2.1 Terroryzm*

Zamachy bombowe w Madrycie w 2004 r. oraz w Londynie w 2005 r. stanowiły najbardziej dramatyczne ataki dokonane na terytorium UE w ostatnich latach. Miała jednak miejsce również alarmująca liczba usiłowań ataków, z których wiele przeszło niezauważonych. W 2007 r. dokonano niemal 600 nieudanych, zniweczonych lub zakończonych powodzeniem ataków terrorystycznych w jedenastu państwach członkowskich UE<sup>39</sup>.

W sferze prewencji UE sfinansowała szereg projektów, w tym podręcznik mający pomóc w rozwiązywaniu problemu radykalizacji w więzieniach. Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu finansowania terroryzmu rozszerzyła krąg podmiotów zobowiązanych do zgłaszania podejrzanych transakcji na przedsiębiorców i specjalistów spoza sektora finansowego, w tym na kasyna i prawników<sup>40</sup>. W rezultacie rozporządzenie przyjętego w 2005 r. podróżni wjeżdżający do UE lub opuszczający jej terytorium i mający przy sobie 10 000 EUR lub większą kwotę zobowiązani są do składania pisemnego oświadczenia<sup>41</sup>. UE przyjęła prawodawstwo przewidujące kryminalizację szkolenia i rekrutacji terrorystów oraz publicznego nawoływania do przestępstw terrorystycznych, w tym poprzez Internet<sup>42</sup>. Przydzielono środki na zainstalowanie ogólnounijnego systemu wczesnego ostrzegania, w celu informowania władz o zagrożeniach wywołanych przez utracone lub ukradzione materiały wybuchowe.

Wprowadzono instrumenty mające poprawić ochronę infrastruktury krytycznej w UE – dróg, linii kolejowych, sieci elektrycznych i elektrowni<sup>43</sup>. Komisja zasięgnęła konsultacji w sprawie gotowości do przeciwdziałania biozagrożeniom poprzez zieloną księgę<sup>44</sup> oraz wkrótce przedstawi pakiet wniosków zmierzających do ograniczenia ryzyka wystąpienia zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, które mogą zaszkodzić tysiącom

---

<sup>39</sup> Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/TESTAT/TESTAT2007.pdf>

<sup>40</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

<sup>41</sup> Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

<sup>42</sup> Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

<sup>43</sup> Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

<sup>44</sup> Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

osób, zniszczyć uprawy rolne i poważnie zakłócić funkcjonowanie łańcucha zaopatrzenia w żywność.

### *III.2.2 Współpraca policyjna*

Przewodnią ideą prac UE w ostatnich pięciu była zasada „dostępności”, zgodnie z którą funkcjonariusz organów ochrony porządku publicznego z jednego państwa członkowskiego może uzyskać w toku wykonywania obowiązków służbowych informacje z innego państwa członkowskiego, jeśli dysponuje ono takimi informacjami.

Uproszczono wymianę informacji i danych wywiadu kryminalnego<sup>45</sup>. Włączenie konwencji z Prüm do prawodawstwa UE<sup>46</sup> zapewniło pośredni dostęp do posiadanych przez państwa członkowskie baz danych zawierających obrazy odcisków palców i informacje DNA, jak również bezpośredni, kontrolowany dostęp do akt dotyczących dokumentów rejestracyjnych pojazdów. Przypuszczalnie przyczyni się to do znaczącej poprawy współpracy policyjnej na terytorium UE, umożliwiając służbom dowiedzenie się, jakie informacje są dostępne. Ustanowiono warunki dostępu do VIS na potrzeby zapewniania bezpieczeństwa<sup>47</sup>, a większość państw członkowskich dokonała transpozycji warunków zatrzymywania danych o ruchu w komunikacji elektronicznej oraz danych o lokalizacji<sup>48</sup> w odniesieniu do sieci telefonii stacjonarnej i komórkowej.

Decyzja Rady ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Europol), zastępująca wcześniejszą konwencję, zapewni temu organowi większą elastyczność operacyjną w celu szybszego reagowania na zmienne tendencje przestępczości<sup>49</sup>. Oprócz swojego systemu informatycznego, stworzonego do gromadzenia danych dotyczących groźnej przestępczości transgranicznej oraz ich wymiany, Europol dysponuje plikami analitycznymi – narzędziami mający zapewnić służbom ochrony porządku publicznego w państwach członkowskich odpowiednie dane wywiadu kryminalnego na temat konkretnych zjawisk przestępczych, w tym handlu ludźmi, terroryzmu, oszustw związanych z kartami kredytowymi oraz handlu narkotykami syntetycznymi.

---

<sup>45</sup> Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

<sup>46</sup> Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

<sup>47</sup> Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>48</sup> Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

<sup>49</sup> Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

### III.2.3 Przemoc zorganizowana

Zagrożeniem dla UE są zorganizowane bandy przestępcze zamieszane w handel narkotykami, kradzieże samochodów, zbrojne napady oraz przestępstwa w dziedzinie zaawansowanych technologii, takie jak kradzież tożsamości. Czyny te, podobnie jak przestępstwa finansowe – oszustwa jak również podrabianie lub przerabianie oraz pranie pieniędzy – przynoszą znaczne dochody i szkodzą unijnej gospodarce. Zachęcano do ustanowienia krajowych biur odzyskiwania mienia dla szybszego śledzenia przepływu środków<sup>50</sup> w skali UE, propagowano również przyjęcie podejścia opartego na informacjach wywiadu kryminalnego w celu przeciwdziałania wspomnianym zagrożeniom. W kwestii prania pieniędzy doszło do ustanowienia sieci FIU.NET. Ta zdecentralizowana sieć komputerowa łączy unijne jednostki analityki finansowej w celu sprawnej wymiany informacji wywiadu finansowego. Nowy instrument zwalczania przestępczości zorganizowanej umożliwia dalszą współpracę między państwami członkowskimi<sup>51</sup>. W maju 2007 r. Komisja zaproponowała szereg środków służących lepszej koordynacji w zwalczaniu cyberprzemoc<sup>52</sup>, zarówno między organami ochrony porządku publicznego jak i między tymi organami a sektorem prywatnym. Cyberprzemoc przybiera czasem formę wykorzystywania dzieci. Ustanowienie koalicji finansowej przeciwko pornografii dziecięcej umożliwia Komisji, emitentom kart kredytowych, organom ochrony porządku publicznego oraz dostawcom usług internetowych współdziałanie na rzecz wyeliminowania komercyjnej pornografii dziecięcej poprzez podjęcie działań dotyczących systemów płatności wykorzystywanych do finansowania tych nielegalnych działań. Wiosną 2009 r. Komisja przedłożyła decyzję ramową w celu poprawy działań służących zapobieganiu niegodziwemu traktowaniu dzieci i zwalczaniu tego zjawiska, jak również wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie handlu ludźmi, w nawiązaniu do planu działania z 2005 r.<sup>53</sup>.

### III.2.4 Europejska strategia w zakresie narkotyków

Unijna strategia w zakresie narkotyków (na lata 2005-2012)<sup>54</sup> oraz plany działania w tej dziedzinie<sup>55</sup> określają wyważone i zintegrowane podejście obejmujące zapobieganie nadużywaniu narkotyków, pomoc osobom uzależnionym i ich rehabilitację, zwalczanie nielegalnego handlu narkotykami, kontrolę prekursorów, walkę z praniem pieniędzy oraz umocnienie współpracy międzynarodowej. Z informacji zgromadzonych przez Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii wynika, że poziom spożycia heroiny, marihuany i narkotyków syntetycznych ustabilizował się, w szeregu państw członkowskich rośnie natomiast spożycie kokainy. UE podejmuje działania w odpowiedzi na złożone

---

<sup>50</sup> Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

<sup>51</sup> Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

<sup>52</sup> 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

<sup>53</sup> Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

<sup>54</sup> EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

<sup>55</sup> On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

społeczne zjawisko powszechnego zażywania i nadużywania narkotyków wśród ludności, koncentrując się w coraz większym stopniu na środkach mających zaradzić szkodliwemu oddziaływaniu narkotyków na jednostki i społeczeństwo.

### III.3. Doskonalenie wymiaru sprawiedliwości

W ramach programu haskiego proces tworzenia „europejskiego obszaru sprawiedliwości” zaczął przynosić rezultaty państwom członkowskim i obywatelom UE. Eurojust i europejskie sieci sądowe zapewniają infrastrukturę dla potrzeb współpracy sądowej i koordynacji dochodzeń i ścigania ponad granicami wewnętrznymi. Jeżeli chodzi o sprawy cywilne, dzięki bezpośrednio stosowanym rozporządzeniom obywatele i przedsiębiorcy uczestniczący w transgranicznych sporach prawnych wiedzą, jakim sądom przysługuje jurysdykcja oraz jakie reguły regulują uznanie wyroku wydanego w innym państwie członkowskim.

#### III.3.1 Współpraca sądowa w sprawach karnych

Europejski nakaz aresztowania znacząco ograniczył czas i wysiłki niezbędne do wydania przestępców. Sprawy rozpatrywane w ramach poprzednio obowiązującej procedury ekstradycji ciągnęły się często przez ponad rok, obecnie jest to od 11 dni do 6 tygodni. W 2007 r. odnotowano 2 667 przypadków skutecznego wydania osób na podstawie doręczonych nakazów, a w 2005 r. środek ten zastosowano w celu szybkiego odesłania jednego ze sprawców zamachu bombowego w Londynie z Włoch do Zjednoczonego Królestwa. Państwa członkowskie w coraz szerszym stopniu korzystają z Eurojustu w toku dochodzeń prowadzonych w sprawie groźnych przestępstw i ich ścigania. W 2007 r. odnotowano ponad 1 000 spraw, w porównaniu ze 192 sprawami w 2002 r.

#### III.3.2 Uproszczenie ponadgranicznych elementów procedury cywilnej

Znaczące postępy poczyniono w sferze sądownictwa w sprawach cywilnych i handlowych. Obywatele UE dysponują obecnie prostszymi i szybszymi środkami dochodzenia drobnych roszczeń i wierzytelności<sup>56</sup>. UE wprowadziła zharmonizowane reguły dotyczące prawa mającego zastosowanie w odniesieniu do odpowiedzialności cywilnej i umów<sup>57</sup>. Udoskonalono współpracę sądową, rewidując przepisy dotyczące doręczania dokumentów<sup>58</sup>. Istotne zmiany w zakresie zewnętrznych aspektów współpracy sądowej<sup>59</sup> obejmowały

---

<sup>56</sup> Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

<sup>57</sup> Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

<sup>58</sup> Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

<sup>59</sup> Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and

przystąpienie przez WE do Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego<sup>60</sup> oraz podjęte przez Komisję prace przygotowawcze w dziedzinie metod poprawy wykonywania wyroków w UE<sup>61</sup>. Zajęto się również niektórymi aspektami mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, w celu promowania alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów<sup>62</sup>.

Nowe rozporządzenie dotyczące spraw małżeńskich i odpowiedzialności rodzicielskiej zagwarantowało dzieciom możliwość utrzymywania regularnych kontaktów z obojgiem rodziców po separacji oraz wprowadziło jasne reguły mające zniechęcić do uprowadzeń dzieci na terytorium całej UE. Po ratyfikacji kolejnego rozporządzenia przyspieszeniu ulegnie proces dochodzenia roszczeń alimentacyjnych w UE<sup>63</sup>. Rada i Parlament rozpoczęły też dyskusje nad wnioskiem prawodawczym dotyczącym prawa do rozwodu (znanym jako „Rzym III”).

### III.3.3 Wzajemne uznawanie

Wzajemne uznawanie stanowi fundament współpracy sądowej. UE poczyniła znaczące postępy w tej dziedzinie zarówno na płaszczyźnie prawodawczej jak i operacyjnej. Dzięki realizacji strategii i planu działania w sprawie europejskiej e-sprawiedliwości<sup>64</sup>, obywatele UE zyskują dostęp do informacji na temat usług dostępnych w unijnym obszarze sprawiedliwości, a ponadto ułatwiona zostanie komunikacja i współpraca między organami sądowymi. Forum wymiaru sprawiedliwości, stanowiące platformę regularnego dialogu na temat strategii politycznych i praktyki, powinno umacniać wzajemne zaufanie, będące zasadniczym elementem wzajemnego uznawania.

Aby skutecznie współpracować trzeba najpierw zapewnić odpowiednie szkolenie osobom będącym „na pierwszej linii”. Komisja nadała priorytetowy charakter finansowaniu programów dotyczących analiz, szkoleń i wymian w obszarze wymiaru sprawiedliwości – w tych ostatnich w samym 2007 r. uczestniczyło 400 sędziów i prokuratorów.

---

authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

<sup>60</sup> Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1..

<sup>61</sup> 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets ', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

<sup>62</sup> Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3..

<sup>63</sup> Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

<sup>64</sup> 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

### III.4. Stosunki zewnętrzne

Polityka wewnętrzna i zewnętrzna w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa pozostają ze sobą w nierozdzielalnym związku. W programie haskim Komisja i Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel zostali upoważnieni do przedstawienia Radzie strategii obejmującej wszystkie zewnętrzne aspekty polityki UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Strategia ta<sup>65</sup>, zatwierdzona w 2005 r. przez Radę, wyznaczyła priorytety tematyczne, mianowicie prawa człowieka, podejmowanie problemu niewłaściwego kierowania sprawami publicznymi i upadłych państw, współpraca sądowa, zwalczanie terroryzmu, przestępczość zorganizowana, korupcja, narkotyki oraz zarządzanie przepływami migracyjnymi, łącznie z szeregiem podstawowych zasad i mechanizmów realizacji. Sporządzono dwa sprawozdania z postępów w realizacji strategii<sup>66</sup>. Priorytety te zostały włączone do europejskiej strategii w dziedzinie bezpieczeństwa z 2003 r., w której określono najpoważniejsze zagrożenia dla Europy. Sprawozdanie z realizacji opublikowano w grudniu 2008 r.<sup>67</sup>.

### III.5. Instrumenty finansowe

W celu wspierania działań na szczeblu UE i państw członkowskich stworzono różne instrumenty finansowe. Program „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”<sup>68</sup> wspiera politykę migracyjną: w latach 2007-2013 na kwestie związane z migracją przydzielono prawie 4 mld EUR. Program „Bezpieczeństwo i ochrona swobód” (745 mln EUR na lata 2007-2013)<sup>69</sup> pomaga UE prowadzić walkę z terroryzmem i przestępczością. Ze środków programu „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”<sup>70</sup> (łącznie 542 mln EUR) finansowana jest realizacja planu działania w dziedzinie e-sprawiedliwości oraz program Daphne (przemoc wobec dzieci, młodych ludzi i kobiet).

W ramach siódmego wspólnotowego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego kwota do 1,5 mld EUR włącznie dostępna jest na budowę potencjału umożliwiającego ochronę obywateli, granic i infrastruktury przed terroryzmem i innymi zagrożeniami. Dostępne są również środki na socjoekonomiczne badania nad przestępczością i ochroną praw podstawowych. Europejskie forum badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa (znane jako ESRI) zostało stworzone, by zebrać partnerów publicznych i

---

<sup>65</sup> 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

<sup>66</sup> 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

<sup>67</sup> 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

<sup>68</sup> Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

<sup>69</sup> Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

<sup>70</sup> This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

prywatnych celem opracowania wspólnej agendy w zakresie badań nad bezpieczeństwem cywilnym i innowacjami w tej dziedzinie w perspektywie średnio- i długoterminowej<sup>71</sup>.

W dziedzinie pomocy zewnętrznej zewnętrzny wymiar polityki w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa wspiera szereg instrumentów finansowych: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, Instrument na rzecz Stabilności, Europejski Fundusz Rozwoju oraz Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, obejmujący program tematyczny dotyczący współpracy z państwami trzecimi w obszarze migracji i azylu

#### **IV. NIERÓWNOMIERNE POSTĘPY W NIEKTÓRYCH DZIEDZINACH**

Uzyskano znaczne postępy w realizacji wielu ambitnych celów wpisanych do programu haskiego, przyjęto także większość szczególnych środków w nim przewidzianych. Pełne efekty wielu z tych środków staną się widoczne dopiero w dłuższej perspektywie. Jednakże w niektórych dziedzinach osiągnięto nierównomierne lub tylko ograniczone postępy.

Nierównomierność tę można w dużej mierze wyjaśnić tym, że w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa mamy do czynienia z wyjątkowymi wyzwaniem: relatywnie nowy dorobek prawny, niedostateczna rola Parlamentu Europejskiego w niektórych obszarach polityki, ograniczona jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz ograniczone kompetencje Komisji do wszczynania postępowań dotyczących uchybienia zobowiązaniom, jak również wymóg jednomyślności w procesie decyzyjnym w wielu dziedzinach. W związku z tym w niektórych obszarach, takich jak legalna migracja, cele środków zmieniono na mniej ambitne.

W przypadku licznych niezrealizowanych elementów programu haskiego niepowodzenie można wyraźnie przypisać brakowi ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej konwencji praw człowieka nie było możliwe bez podstawy prawnej, którą zapewniłby traktat konstytucyjny, jak również traktat lizboński, gdyby wszedł on w życie.

Odnotowano stosunkowo wolne postępy w dziedzinie wzajemnego uznawania w sprawach karnych i we współpracy policyjnej. Procedury decyzyjne podlegające tzw. „metodzie trzeciego filaru” (tytuł VI TUE) wymagają jednomyślności. Prowadzi to często do długich, bezowocnych dyskusji lub też redukcji ambitnych wniosków prawodawczych do porozumień o treści odpowiadającej najniższemu wspólnemu mianownikowi. Decyzja ramowa o prawach procesowych jest przykładem wniosku przewidzianego w programie haskim, który nie został przyjęty mimo wagi, jaką przywiązywali do niego praktycy w całej Europie.

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, a także zdarzające się czasami znaczące opóźnienia w transpozycji unijnych instrumentów na szczeblu krajowym, które w pewnym stopniu doprowadziły do powstania „wirtualnych” ram legislacyjnych, o nikłych, lub wręcz żadnych korzyściach dla obywateli UE.

---

<sup>71</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.



## V. ZDOBYTE DOŚWIADCZENIA, TEMATY PRZYSZŁYCH DZIAŁAŃ

UE musi czerpać z doświadczeń zdobytych podczas wcześniejszych działań, wykorzystując w pełni udane strategie oraz poprawiając to, co mogło zostać lepiej wykonane. Kierunek przyszłych prac w zakresie polityki realizowanej w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa powinny wyznaczyć następujące tematy:

### V.1. Wspólne koncepcje i działania

Wielkie problemy, w obliczu których staje Europa, niezależnie od tego, czy mają postać krótkotrwałych kryzysów, czy też długofalowych tendencji, wymagają wspólnego planowania i działań. Każdy z poszczególnych aspektów programu haskiego dotyka wszystkich trzech dziedzin – sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Zasadniczą wagę ma zapewnienie spójności między różnymi obszarami polityki, nie tylko w tradycyjnej sferze działalności w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, lecz także w pełnym wachlarzu wspólnotowych obszarów polityki.

W odniesieniu do migracji i azylu, strategie mające zapobiegać nielegalnej migracji i zarządzać temu problemowi, jak również przeciwdziałać nadużywaniu systemu azylowego nie mogą blokować dostępu do ochrony przysługującej osobom ubiegającym się o azyl. Należy w dalszym ciągu kontrolować unijne strategie polityczne pod kątem przestrzegania praw człowieka oraz rozciągnąć zakres tej kontroli na poszczególne etapy procesu decyzyjnego i wprowadzania w życie unijnego dorobku prawodawczego w państwach członkowskich. Zarządzanie granicami ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa UE, tak jak współpraca policyjna w dziedzinie zwalczania nielegalnej imigracji. Należy określić przekrojowe priorytety UE w tych dziedzinach.

Ochrona danych osobowych w toku współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych była wynikiem zastosowania indywidualnego podejścia. Wymogi w zakresie ochrony danych zostały ustanowione w różnych tekstach prawodawczych, w odniesieniu do wszystkich filarów, a ich zakres i charakter zależą od celów poszczególnych aktów. Niedawno przyjęta decyzja ramowa<sup>72</sup> tylko częściowo rozwiązuje ten problem braku harmonizacji. Dlatego szczególną uwagę w nadchodzących latach należy poświęcić kwestii zapewnienia spójności w tej dziedzinie.

Przyjęcie innych przekrojowych strategii mogłoby poprawić skuteczność naszej polityki w takich obszarach jak ochrona praw dzieci oraz zwalczanie ksenofobii i rasizmu, które to zjawiska niestety często ulegają nasileniu w dobie kryzysu gospodarczego.

Globalne podejście do migracji polega na możliwości integracji różnych instrumentów w całościowych i wyważonych ramach dialogu i współpracy. Nowe wyzwania należy podejmować w sposób zorganizowany. Długofalowe przemiany polityczne, gospodarcze, demograficzne oraz w dziedzinie środowiska naturalnego wpływają na stosunki UE z krajami trzecimi, mając istotny wpływ na migrację i mobilność. Politykę migracyjną należy w większym stopniu włączyć w ramy unijnej strategii w dziedzinie stosunków zewnętrznych, czemu mogłoby towarzyszyć ustanowienie służby działań zewnętrznych.

---

<sup>72</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

Należy w pełni wykorzystać potencjał reprezentowany przez nowe technologie. Wraz z ukształtowaniem się społeczeństwa informacyjnego powstała potrzeba zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieciowego i informacyjnego w całej Europie. Walka z cyberprzestępczością i cyberterroryzmem wymaga od zaangażowanych podmiotów intensywnego włączenia się w wysiłki na rzecz lepszego przygotowania na zagrożenia oraz poprawy bezpieczeństwa i odporności infrastruktury i usług informatycznych. Te długofalowe wyzwania wymagają uważnej analizy na szczeblu europejskim<sup>73</sup>.

Program badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa musi być realizowany we współpracy z partnerami z sektora prywatnego i publicznego oraz przy pełnym zaangażowaniu organizacji będących użytkownikami końcowymi.

## **V.2. Większy nacisk na wdrażanie i egzekwowanie**

Troskę budzi fakt, że wprawdzie udało się przyjąć środki przewidziane w programie haskim i planie działania, ale już ich wdrażanie na szczeblu krajowym przebiega różnie. Etap wprowadzania rozległego pakietu przepisów został osiągnięty, przyszłe działania powinny zatem koncentrować się na ich konsolidacji i egzekwowaniu. Komisja może wesprzeć te wysiłki poprzez konsolidację obowiązującego dorobku prawnego, ułatwienie koordynacji i wymiany najlepszych wzorców między państwami członkowskimi, np. w ramach seminariów poświęconych wdrażaniu, jak również poprzez udzielanie pomocy finansowej i zachęcanie do prowadzenia szkoleń. Należy również przewidzieć częstsze korzystanie z postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Komisja promuje prawo obywatela UE do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE, konieczne są jednak dalsze wysiłki dla zapewnienia, by obywatele UE mieli świadomość swoich praw i mogli mieć pewność, że będą one respektowane. Istniejące agencje i sieci muszą wykorzystać w pełni swój potencjał, ściślej współpracować ze sobą oraz spożytkować potencjalne synergie.

## **V.3. Lepsze wykorzystanie oceny**

Obywatele oczekują, że polityka realizowana przez UE będzie przynosić rezultaty. W ramach programu haskiego przyjęto wiele aktów prawnych oraz ustanowiono liczne agencje. W wielu przypadkach jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę ich efektywności pod względem konkretnych rezultatów. Nadal trudno jest oceniać środki podjęte w dziedzinie walki ze przestępczością zorganizowaną, współpracy policyjnej i celnej oraz wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, ponieważ państwa członkowskie często nie mają formalnego obowiązku składania sprawozdań z ich realizacji.

Potrzebne są systemy umożliwiające bardziej rzetelne i systematyczne monitorowanie i ocenę we wszystkich obszarach polityki, aby zapewnić porównywalne dane na temat oddziaływania UE. Wyniki oceny będą następnie wykorzystywane do opracowywania lepszych strategii politycznych oraz pomogą wyjaśnić obywatelom UE wartość dodaną działań na szczeblu Unii.

Lepsza ocena zależy od dostępności aktualnych, obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych danych. Przykładowo w dziedzinie migracji istnieją już wspólne reguły dotyczące

---

<sup>73</sup> 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

wspólnotowych statystyk<sup>74</sup>, ustanowiono również Europejską Sieć Migracyjną. Podobnym przykładem są parametry opracowane przez Komisję i państwa członkowskie na potrzeby gromadzenia, analizy i porównywania danych i tendencji w zakresie handlu ludźmi i prania pieniędzy. Jednakże w wielu dziedzinach, takich jak wymiar sprawiedliwości, właściwe dane były niedostępne. Nawet tam gdzie istnieją lub są tworzone systemy gromadzenia danych, w tym dotyczących przestępczości, a zwłaszcza narkotyków, należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia bardziej wiążących przepisów. Należy nadal przyczyniać się do rozwoju zasobów wiedzy w tym obszarze poprzez finansowanie z programu ramowego badań i rozwoju technologicznego oraz innych właściwych programów.

Wiarygodność kolejnego wieloletniego programu zależeć będzie od tego, w jakim zakresie UE zdoła przekazać rzeczowe informacje na temat jego skuteczności.

#### **V.4. Uzupelnienie naszych wewnętrznych obszarów polityki przez działania zewnętrzne**

Państwa członkowskie, Rada i Komisja muszą współpracować na rzecz zacieśnienia partnerskich stosunków z podmiotami zewnętrznymi. Zasadnicze znaczenie dla uzyskania rezultatów i sprostania wyzwaniom globalizacji ma zapewnienie ciągłości i spójności między wewnętrznymi i zewnętrznymi strategiami realizowanymi przez UE w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. UE musi uprzedzać wyzwania zamiast czekać, aż dotrą one do naszych granic, jak również promować standardy takie jak te dotyczące ochrony danych, które mogą być uznawane na arenie międzynarodowej za przykłady godne naśladowania. Zewnętrzny wymiar strategii politycznych w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa należy w pełni zintegrować i uzgodnić z unijnymi działaniami i strategiami zewnętrznymi, takimi jak współpraca w dziedzinie rozwoju.

Kraje trzecie coraz częściej wyrażają wolę współpracy z UE na podstawie szczególnych umów. Konieczne może okazać się wyznaczenie priorytetów w tym zakresie. Należy również rozważyć określenie kryteriów decydowania, w jaki sposób należy na nie reagować oraz czy powinno się je włączyć w ogólne ramy kompleksowej umowy. Inicjatywy w dziedzinie współpracy powinny odpowiadać konkretnym uwarunkowaniom w krajach, które przygotowują się do przystąpienia do UE. Unijne priorytety w dziedzinie stosunków zewnętrznych powinny być również w szerszym stopniu uwzględniane przez agencje takie jak Europol, Eurojust i Frontex, które powinny się nimi kierować przy wyborze priorytetów działania. Operacyjna wiedza agencji, w szczególności w przypadkach, w których zawarły one umowy lub porozumienia robocze z krajami trzecimi, mogłaby, obok ich corocznych sprawozdań, stanowić cenny wkład w proces decyzyjny na szczeblu UE.

## **VI. DŁUGOFALOWE WYZWANIA WYMAGAJĄCE DŁUGOFALOWYCH DZIAŁAŃ**

Jesienią 2008 r. Komisja przeprowadziła publiczne konsultacje na temat wyboru przyszłych europejskich priorytetów w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

<sup>75</sup> Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en).

Otrzymano wiele uwag od indywidualnych obywateli, społeczeństwa obywatelskiego i państw członkowskich. Konsultacje te nastąpiły po tym, jak swoją cenną i dogłębną analizę przeprowadziły grupy konsultacyjne ds. przyszłej polityki w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa złożone z ministrów z licznych państw członkowskich<sup>76</sup>.

Konkluzje są jasne.

Obywatele UE pragną żyć w otoczeniu, w którym ich prawa są respektowane, a ich bezpieczeństwo chronione. Pragną mieć możliwość swobodnego podróżowania i wyboru miejsca tymczasowego lub stałego pobytu w innym państwie członkowskim, w celu nauki, pracy lub założenia rodziny. Znaczna większość obywateli UE pragnie, by UE odgrywała jeszcze większą rolę w takich dziedzinach jak walka z przestępczością zorganizowaną i handlem ludźmi, zwalczanie terroryzmu, wymiana informacji policyjnych i sądowych między państwami członkowskimi, przeciwdziałanie nadużywaniu narkotyków, promocja i ochrona praw podstawowych, kontrola granic zewnętrznych oraz polityka azylowa i migracyjna.

Jak się przewiduje, w okresie od 2008 do 2060 r. w UE nastąpi spadek liczby ludności aktywnej zawodowo o 15 % (prawie 50 mln). W 2007 r. na terytorium UE27 przebywało 18,8 mln obywateli krajów trzecich, czyli 3,8 % ogólnej populacji<sup>77</sup>. Tendencja ta będzie się utrzymywać, a w przewidywalnej przyszłości presja migracyjna przypuszczalnie jeszcze wzrośnie. Obecnie nie ma już powrotu do metody indywidualnego podejmowania problemu migracji.

UE może słusznie szczyć się dotychczasowymi osiągnięciami. Prace nad programem haskim trwały krótko, jednak zdołano w nim uzyskać długofalową perspektywę. Wyzwaniem na nadchodzące lata jest utrzymanie tej dynamiki oraz kontynuowanie tych sukcesów, w oparciu o zdobyte doświadczenia. W interesie obywateli leży, aby Europa znalazła wspólną odpowiedź na opisane długofalowe wyzwania.

---

<sup>76</sup> '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', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

<sup>77</sup> Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.