



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 55 (243) • 17 grudnia 2004 r. • © PIISM

nr egz. PISM 3.20

Redakcja: Sławomir Dąbcki (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Iberhardt, Beata Córka-Winter, Maciej Krzyżelciewicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowacka-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietrus (sekretarz redakcji)

Program haski – implikacje dla Polski

Małgorzata Krystyniak

Program haski przyjęty przez Radę Europejską w listopadzie 2004 r. wyznacza najważniejsze cele związane z tworzeniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej na najbliższe pięć lat. Rada wyraziła wolę zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych z nowymi członkami UE w 2007 r., a także zapowiedziała utworzenie nowych instytucji, m.in.: wspólnotowego funduszu zarządzania granicami i Komitetu ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Program haski (PH), dołączony do konkluzji ze spotkania Rady Europejskiej (RE) w Brukseli 4–5 listopada 2004 r., dotyczy wzmocnienia tzw. przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹. Rozwój współpracy w tym zakresie wpisano do traktatu amsterdamskiego, a na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 r. uznano, iż cel ten ma zająć jedno z głównych miejsc w programie politycznym UE oraz opracowano ambitny pięcioletni plan jego osiągnięcia. Od tego czasu udało się m.in. stworzyć podstawy wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej, przygotować harmonizację standardów ochrony granic oraz usprawnić współpracę policyjną.

Na przeszkodzie pełnej realizacji pierwotnych planów stanęły jednak ograniczenia instytucjonalne i brak konsensusu politycznego. To, że inicjatywa ustawodawcza należy nie tylko do Komisji, lecz także do państw członkowskich, sprzyja forsowaniu partykularnych interesów, a decyzje w Radzie UE wymagają jednomyślności. Trudno jest też kontrolować wywiązywanie się z przyjętych zobowiązań – ograniczone możliwości ma pod tym względem Europejski Trybunał Sprawiedliwości, a jeśli chodzi o współpracę policyjną, czy sądową w sprawach karnych, rola Komisji jest niewielka.

Program haski obejmujący kolejne 5 lat powinien przyczynić się do szybszego rozwoju współpracy państw członkowskich w wymienionych dziedzinach. Jego treść uwzględnia propozycje włączone do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUE). Jeśli wejdzie on w życie, zniknie wiele przeszkód instytucjonalnych, ponieważ w kwestii decyzji dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości będzie obowiązywała metoda wspólnotowa (m.in. głosowanie w Radzie

¹ Tzn. zacieśniania współpracy w takich dziedzinach, jak: kontrola granic, wizy, migracja, azyl, współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych i cywilnych.

UE większością kwalifikowaną), większa będzie też kontrolna rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Dopóki jednak TUK nie wejdzie w życie, RE w programie haskim wzywa Radę UE, by w terminie do 1 kwietnia 2005 r. podjęła decyzję na podstawie art. 67 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) o stosowaniu głosowania większością kwalifikowaną przy rozpatrywaniu wszystkich środków odnoszących się do Tytułu IV TWE (wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób) oprócz legalnej migracji.

Poniżej przedstawione są najważniejsze z punktu widzenia Polski postanowienia programu haskiego.

- Po raz pierwszy jasno określono, iż celem politycznym UE jest zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych z nowymi państwami członkowskimi tak szybko, jak to będzie możliwe, po spełnieniu wszystkich warunków i uruchomieniu drugiej generacji Systemu Informacyjnego Schengen w 2007 r. Proces oceny dokonywanej przez Grupę ds. Ewaluacji Schengen poprzedzający decyzję Rady ma się rozpocząć w pierwszej połowie 2006 r. Podanie konkretnej daty w PH jest ważne, choć oczywiście nie gwarantuje, że zniesienie kontroli rzeczywiście nastąpi w 2007 r.
- Kontrola i nadzór nad granicami zewnętrznymi UE pozostaną w kompetencji władz krajowych. Natomiast na szczególnie długich i trudnych odcinkach granic, bądź w razie nieprzewidzianych okoliczności związanych z migracją, pomocą techniczną i operacyjną będą służyć państwom członkowskim zespoły ekspertów, działające w ramach Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych UE. Ponadto do końca 2006 r. zostanie ustanowiony wspólnotowy fundusz zarządzania granicami. Jest to zgodne ze stanowiskiem polskiego rządu, który nie popierał projektów utworzenia wspólnej europejskiej straży granicznej. W działalności funduszu i Agencji realizowana będzie zasada solidarnego dzielenia obciążeń związanych z kontrolą granicy zewnętrznej, szczególnie istotna dla Polski.
- Od 1 maja 2004 r. UE realizuje nowy etap w polityce imigracyjnej i azylowej. Powinien się on opierać na zasadzie solidarności i równego podziału odpowiedzialności, w tym jej skutków finansowych, oraz bliższej praktycznej współpracy państw członkowskich. Do 2007 r. ma powstać Europejski Fundusz na rzecz Powrotu (wspomagający państwa w finansowaniu operacji powrotu nielegalnych imigrantów), a niezwłocznie – urząd Specjalnego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Readmisji. Te postanowienia są istotne dla Polski jako państwa narażonego na coraz większy napływ nielegalnej imigracji i niedoświadczonego w radzeniu sobie z tym zjawiskiem.

PH przewiduje również nieco inne niż dotychczas podejście UE do imigracji legalnej. Planowanie jej poziomu ma być połączone z realizacją celów strategii lizbońskiej – budową gospodarki opartej na wiedzy. Przed końcem 2005 r. Komisja ma przedstawić program polityczny dotyczący legalnej migracji. Polska nie prowadzi spójnej, całościowej polityki imigracyjnej, więc w koncepcjach obecnie wypracowywanych powinno się wziąć pod uwagę nowe podejście zasygnalizowane w PH.

- W zakresie polityki azylowej RE wzywa do pełnego i bezzwłocznego wprowadzenia w życie pierwszego etapu współpracy uzgodnionego w Tampere, czyli przyjęcia dyrektywy w sprawie harmonizacji procedur azylowych². Celem drugiego etapu jest ustalenie wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu osób zarówno uznanych za uchodźców, jak i tych, którym obecnie przysługuje status ochrony uzupełniającej. Komisja ma przeprowadzić wstępne studia nad możliwością wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych na terytorium UE oraz poza terytorium UE. Dalsze uwspólnotowanie polityki azylowej wydaje się korzystne dla Polski w długim okresie, ponieważ ze względu na obecnie

² Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, COM (2000) 578 final.

obowiązujący system Dublin II³, *de facto* łączący odpowiedzialność za rozpatrywanie wniosków azylowych z kontrolą zewnętrzną granicy, narażona jest na coraz większą liczbę takich wniosków.

- Na podstawie postanowień TUK (art. III-261) powstanie Komitet ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który zapewni koordynację działań operacyjnych podejmowanych przez organy ścigania i inne agencje we wszystkich elementach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i będzie monitorował realizację strategicznych priorytetów ustanowionych przez Radę. Jego struktura i relacje z innymi podmiotami nie są jeszcze jasne, wiadomo jednak, że będzie to ważne ciało formułowania polityki⁴.
- W zakresie współpracy między policją i innymi służbami państw członkowskich zmierzającej do budowy „przestrzeni bezpieczeństwa” PH podkreśla potrzebę znacznego podniesienia poziomu wymiany informacji, z uwzględnieniem i wszelkich wymogów ochrony danych osobowych, i niezależności służb krajowych (tzw. zasada dostępności informacji). RE również zachęca państwa członkowskie do dalszej wymiany informacji i do współpracy z Europolem, który ma odgrywać główną rolę w walce z przestępczością transgraniczną i terroryzmem. Z punktu widzenia Polski pełny udział w tych projektach będzie wymagał znacznie lepszej niż obecnie koordynacji działań różnych agencji państwa i pokonania wielu trudności natury technicznej, związanych np. z systemami informacyjnymi.
- PH sporo miejsca poświęca budowaniu partnerstwa z państwami trzecimi. Do wiosny 2005 r. Komisja ma przygotować strategie regionalne i krajowe, mające na celu pełniejsze uwzględnienie problematyki migracji w stosunkach UE z państwami trzecimi. Jeśli chodzi o współpracę i dialog z państwami sąsiednimi w kwestiach polityki migracyjnej i azylowej, najważniejsze cele i instrumenty będą wyznaczone w dokumentach przyjmowanych w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa.

Pełne i aktywne uczestnictwo w realizacji PH jest dużym wyzwaniem dla nowych państw członkowskich. W wielu dziedzinach, takich jak polityka imigracyjna, azylowa czy współpraca policyjna i sądowa, muszą one opierać się na doświadczeniach zdobytych przez stare państwa UE. Wskazane wydaje się określenie tych dziedzin, w których Polska może i powinna być szczególnie aktywna. Takim priorytetowym obszarem mogłyby stać się zarządzanie granicą zewnętrzną oraz stosunki z państwami sąsiednimi.

Innym aspektem PH, który ma pierwszoplanowe znaczenie dla nowych państw UE, jest wzmacnianie wzajemnego zaufania – zasadniczy element budowy wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Należy się zastanowić, w jaki sposób w praktyce można budować zaufanie do nowych państw członkowskich, biorąc pod uwagę również konieczność przełamania głęboko zakorzenionych uprzedzeń.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, DzU UE, L 050, 25/02/2003.

⁴ Wystąpienie Piotra Rakowskiego, radcy ds. WSiSW w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej podczas forum „Program Haski – implikacje i wyzwania dla Polski”, zorganizowanego przez Centrum Europejskie Natolin 8 grudnia 2004 r. w Warszawie.

OGŁOSZENIA

**PROBLEM REPARACJI, ODSZKODOWAŃ
I ŚWIADCZEŃ W STOSUNKACH
POLSKO-NIEMIECKICH 1944-2004**

Tom II: DOKUMENTY

Pod redakcją naukową Sławomira Dębskiego i Witolda M. Góralskiego
Warszawa 2004, 622 s., ISBN 83-89607-25-5

SPIS TREŚCI

Wstęp

Spis dokumentów

Dokumenty

Spis dokumentów

- 1 luty 1944, opracowanie Ministerstwa Prac Kongresowych Rządu RP na Wychodźstwie dotyczące niemieckich odszkodowań gospodarczych (fragment)
- 2 wrzesień 1944, opracowanie Ministerstwa Prac Kongresowych Rządu RP na Wychodźstwie dotyczące strat Polski w pierwszych czterech latach wojny
- 3 5 października 1944, opracowanie Ministerstwa Spraw Kongresowych dotyczące sprawy odszkodowań gospodarczych (z załącznikiem)
- 4 11 lutego 1945, protokół w sprawie odszkodowań podpisany przez szefów trzech rządów na zakończenie konferencji jaltańskiej
- 5 11 lutego 1945, sprawozdanie z konferencji jaltańskiej (fragmenty)
- 6 15 marca 1945, obwieszczenie wojewody krakowskiego
- 7 5 kwietnia 1945, kierownik Biura Odszkodowań Wojennych do Ministerstwa Administracji Publicznej w sprawie rejestracji szkód wojennych
- 8 18 lipca 1945, sprawozdanie Biura Odszkodowań Wojennych dokumentujące pierwsze półrocze działalności
- 9 2 sierpnia 1945, uchwały poczdamskie (fragmenty)
- 10 16 sierpnia 1945, umowa polsko-radziecka w sprawie wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez okupację niemiecką wraz z protokołami
- 11 po 16 sierpnia 1945, instrukcja rządu polskiego dla Delegacji Polskiej do Polsko-Sowieckiej Komisji Mieszanej
- 12 7 września 1945, polsko-radziecka umowa o przekazaniu stronie polskiej w ramach rozliczeń reparacyjnych parowozów znajdujących na terytorium RP (z załącznikiem)
- 13 30 października 1945, ustawa Sojuszniczej Rady Kontroli w sprawie niemieckich aktywów znajdujących się za granicą (fragment)
- 14 19 listopada 1945, Ministerstwo Kultury i Sztuki do Biura Odszkodowań Wojennych w sprawie odszkodowań (z załącznikiem) - fragmenty

c.d.n.

Sprzedaż w Instytucie
oraz w wybranych księgarniach (www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html)