



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 74 (606) • 14 grudnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Program sztokholmski – nowe propozycje w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE

Radosław Kołatek

Nowe propozycje szwedzkiej prezydencji UE dotyczące współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych koncentrują się na wzmocnieniu ochrony praw podstawowych, harmonizacji prawa karnego i cywilnego oraz poprawieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. Długofalowa wizja unijnej polityki została uzupełniona o rozwiązania służące wzmocnieniu zewnętrznego wymiaru przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz osiągnięciu większej spójności działań w tej sferze. Wyzwaniem dla państw UE będzie wypracowanie wspólnej strategii zarządzania migracją.

Na szczycie Rady Europejskiej 10-11 grudnia 2009 r. państwa członkowskie podjęły decyzję w sprawie przyjęcia zaproponowanego przez prezydencję Szwecji „programu sztokholmskiego” (PSz), który określa cztery główne obszary rozwoju ich współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na lata 2010-2014. Jest to trzeci plan działań na rzecz wzmocnienia funkcjonowania UE w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS). Pierwszy ogólnounijny harmonogram aktywności w trzecim filarze (tzw. program z Tampere) powstał w 1999 r. Dzięki niemu udało się stworzyć podstawy wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej, przygotować jednolite standardy ochrony granic oraz usprawnić współpracę policyjną. Program haski z 2004 r. kładł nacisk na walkę z terroryzmem oraz zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych z nowymi państwami członkowskimi UE. W dokumencie z Hagi relatywnie mniej miejsca – niż we wcześniejszej agendzie z Tampere – poświęcono problematyce ochrony praw podstawowych. To zagadnienie stało się kluczowe w programie sztokholmskim.

Ochrona praw podstawowych. PWBIS ma stać się jednolitym obszarem ochrony praw podstawowych. Dlatego, zdaniem prezydencji, w celu jej wzmocnienia konieczne jest jak najszybsze przystąpienie UE do Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Będzie to jednocześnie wypełnieniem zobowiązania przyjętego przez państwa UE w trakcie prac nad reformą instytucjonalną Unii, zapisanego w art. 6 TUE, znowelizowanym postanowieniami traktatu lizbońskiego. Innym sposobem umocnienia ochrony praw podstawowych będzie stworzenie systemu ścisłego monitorowania zgodności projektów aktów prawnych z Kartą Praw Podstawowych (KPP): każda propozycja legislacyjna przygotowana przez Komisję Europejską powinna być poddana ocenie jej zgodności z tym dokumentem. Kolejnym krokiem będzie poprawa ochrony danych osobowych. Dlatego też prezydencja uznaje za ważne przeprowadzenie przeglądu wszystkich instrumentów tworzących system zabezpieczania danych osobowych w całej UE i ewentualnie jego uzupełnienie. Niezbędne jest ustanowienie dodatkowych przepisów regulujących transfer danych osobowych do krajów trzecich, a także przyjęcie mandatu na negocjacje ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie porozumienia o wzajemnym przekazywaniu danych.

Tworzenie europejskiej przestrzeni sądowej (EPS). Harmonizacja przepisów prawa karnego oraz cywilnego, mająca na celu poprawę skuteczności ich egzekucji na terenie całej UE, stanowiła pierwszy etap utworzenia EPS. Następnym, zgodnie z postanowieniami PSz, będzie rozciągnięcie stosowania zasady wzajemnego uznania wyroków sądów krajowych przez państwa UE na wszystkie typy orzeczeń trybunałów karnych, cywilnych i administracyjnych. Ponadto, w sferze prawa karnego

nowe regulacje przyjęte na podstawie PSz mają prowadzić do zacieśniania współpracy sądowej, łącznie z ustanowieniem wspólnych dla całej UE środków ochrony świadków i ofiar przestępstw. Najdalej idącym założeniem programu w zakresie *iuris criminalis* jest uchylene decyzji ramowej z 2008 r. o europejskim nakazie dowodowym i zastąpienie go spójnym systemem ułatwiającym pozyskiwanie dowodów w postępowaniu karnym w sprawach transgranicznych.

Za jedno z zadań EPS zostało uznane ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej na jednolitym rynku. W tym celu PSz zakłada przyjęcie przez Radę przepisów zwiększających dostęp organów wymiaru sprawiedliwości państw UE do informacji o mieniu dłużników. Rada ma także przyjąć rozwiązania poprawiające skuteczność wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach egzekucji z rachunków bankowych. W sprawach cywilnych i gospodarczych do przyspieszenia wykonywania wyroków ma przyczynić się zniesienie procedury exequatur (tj. wydania prawomocnego postanowienia sądu kraju członkowskiego o wykonaniu wyroku sądu zagranicznego). Jej likwidacja, zmniejszając liczbę koniecznych czynności prowadzących do uprawomocnienia wyroków sądów obcych, skróci okres oczekiwania na egzekucję tych orzeczeń w państwie członkowskim UE.

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego (SBW). Przygotowanie SBW będzie jednym z podstawowych obowiązków Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, który powstanie na podstawie art 71 TFUE. Regulacje prawne, które zostaną przyjęte w celu realizacji SBW powinny określić dokładny podział zadań między organy krajowe i instytucje UE, a także zasady współpracy pomiędzy agencjami UE ds. współpracy policyjnej i sądowej: Europejskim Urzędem Policji (Europol), Europejską Jednostką Współpracy Sądowej (Eurojust) i Europejskim Kolegium Policyjnym (CEPOL).

SBW ma zostać uzupełniona o dwa instrumenty. Pierwszy z nich to unijna strategia w zakresie przetwarzania danych osobowych w systemach informatycznych. Ma ona doprowadzić do przyjęcia regulacji prawnych UE definiujących reżimy ochrony takich danych. Uchwalone przepisy powinny pozwolić na sprawne funkcjonowanie PWBIS z uwzględnieniem ochrony praw podstawowych, a także zapewnienie zdolności systemów informatycznych do współpracy w celu zagwarantowania wzajemnego dostępu użytkowników do usług w nich świadczonych. Dane w nich gromadzone mają umożliwiać organom wymiaru sprawiedliwości krajów członkowskich prowadzenie skoordynowanych działań przeciwko przestępczości transgranicznej.

Drugi, nowy instrument SBW to agencja nadzorująca projekty informatyczne dużej skali, które funkcjonują w ramach PWBIS. Jest to odpowiedź na uwagi Komisji Europejskiej, postulującej powołanie podmiotu nadzorującego systemy informatyczne istotne z punktu widzenia sprawności PWBIS. Szczególnie dotyczy to Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), pozwalającego na sprawdzenie, czy osoby lub rzeczy przekraczające granicę strefy Schengen, bądź już znajdujące się na jej terenie, nie są poszukiwane. Uzupełnienie dla niego stanowią: System Informacji Wizowej (VIS), służący wymianie danych o wizach między państwami członkowskimi, a także europejska baza odcisków palców służąca identyfikacji ubiegających się o azyl (EURODAC).

Granice zewnętrzne, imigracja i azyl. W ramach rozwoju wspólnego europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami, PSz zakłada ukończenie prac nad systemem nadzoru granic (EUROSUR). Będzie to skomputeryzowana sieć zapewniająca wymianę informacji między państwami i instytucjami UE odpowiedzialnymi za ochronę granicy zewnętrznej. Dane umieszczone w systemie EUROSUR mają pochodzić z prowadzonego przez państwa Unii monitoringu krajowych odcinków zewnętrznej granicy UE.

Te instrumenty ochrony zewnętrznej granicy UE mają stanowić uzupełnienie dla tworzonego wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS). Posłuży on zbliżeniu rozwiązań prawnych dotyczących uchodźców i osób ubiegających się o azyl w poszczególnych krajach Unii. Obecnie bowiem nie określono jednakowych warunków uzyskania ochrony, uprawniających do pozostania na terytorium UE we wszystkich państwach. Wskutek tego, nadal możliwe jest kilkukrotne składanie wniosków azylowych przez te same osoby w różnych państwach członkowskich.

Wnioski dla Polski. Największym wyzwaniem dla PSz będzie wypracowanie wspólnej strategii zarządzania migracją we wszystkich państwach UE, ponieważ kwestia ta stanowi silnie strzeżoną domenę suwerenności państw.

Mogą także pojawiać się zastrzeżenia co do projektu rozciągnięcia stosowania zasady wzajemnego uznania wyroków sądów krajowych przez państwa UE na decyzje administracyjne. Wynika to z faktu, iż poziom gwarancji procesowych oskarżonego w postępowaniu administracyjnym jest niższy niż w karnym. Decyzja administracyjna (np. mandat za wykroczenie w ruchu drogowym) cechuje się znacznym automatyzmem i ograniczeniem możliwości odmowy jej uznania.