



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

---

*Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych*

---

**(2010)2308(INI)**

10.1.2012

# **PROJEKT SPRAWOZDANIA**

w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej  
((2010)2308 (INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Rita Borsellino

PR\_INI

## SPIS TREŚCI

**Strona**

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO .....3

## PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

### w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

((2010)2308(INI))

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 6, 7, 8 11, 21, 47– 50 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając w szczególności art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz rozdziały 1, 2, 4 i 5 tytułu V (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając decyzję Rady z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie ustanowienia Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI),
- uwzględniając „Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli” oraz komunikat Komisji pod tytułem „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli – Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego” (COM(2010)0171),
- uwzględniając strategię bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej („Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”), przyjętą przez Radę w dniach 25– 26 lutego 2010 r.,
- uwzględniając komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pod tytułem „Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy” (COM(2010)0673),
- uwzględniając komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pod tytułem „Pierwsze sprawozdanie roczne w sprawie wykonania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE” (COM(2011)0790),
- uwzględniając konkluzje Rady z dnia 24 i 25 lutego 2011 r. w sprawie komunikatu Komisji w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu,
- uwzględniając konkluzje Rady z dnia 8 i 9 listopada 2010 r. w sprawie opracowania i realizacji cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej,
- uwzględniając konkluzje Rady w sprawie ustanowienia priorytetów UE w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2011–2013,
- uwzględniając opinię Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie komunikatu Komisji „Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy”,

- uwzględniając europejską strategię bezpieczeństwa z 2003 r.<sup>1</sup> oraz sprawozdanie z 2008 r. z jej wdrażania<sup>2</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli – program sztokholmski”<sup>3</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej<sup>4</sup>,
  - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie unijnej polityki przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania<sup>5</sup>,
  - uwzględniając właściwe orzecznictwo europejskich i krajowych trybunałów konstytucyjnych dotyczące kryteriów proporcjonalności i konieczności jej przestrzegania przez władze publiczne w społeczeństwie demokratycznym,
  - uwzględniając art. 48 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A7/0000/2012),
- A. mając na uwadze, że wejście w życie Traktatu z Lizbony jeszcze bardziej skonsolidowało dziedzinę bezpieczeństwa, co stanowi nieodzowny warunek zarówno zapewnienia wykonywania praw podstawowych, jak i urzeczywistnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym również w kontekście działań zewnętrznych, w którym to obszarze te trzy koncepcje są ściśle powiązane;
- B. mając na uwadze, że Traktat z Lizbony silnie powiązał zatem unijną politykę bezpieczeństwa z właściwą dla UE praworządnością, kładąc podwaliny pod rozwój agendy bezpieczeństwa ściśle przestrzeganej przez UE i państwa członkowskie oraz będącej przedmiotem nadzoru demokratycznego na szczeblu europejskim i krajowym;
- C. mając na uwadze, że w programie sztokholmskim podkreśla się, iż należy opracować strategię bezpieczeństwa wewnętrznego w celu dalszej poprawy bezpieczeństwa na terenie Unii, a tym samym ochrony życia i bezpieczeństwa obywateli Unii, oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i innych zagrożeń;
- D. mając na uwadze, że mimo wejścia w życie Traktatu z Lizbony ani państwa członkowskie, ani Komisja nie przewidziały jak dotąd żadnej roli dla Parlamentu w tym procesie;

<sup>1</sup>„Bezpieczna Europa w lepszym świecie” – europejska strategia bezpieczeństwa, zatwierdzona na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniu 12 grudnia 2003 r. sporządzona pod auspicjami wysokiego przedstawiciela UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Javier Solana.

<sup>2</sup>Sprawozdanie na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa – „Utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie”, S 407/08.

<sup>3</sup>Dz.U. C 285E z 21.10.2010, s. 12.

<sup>4</sup>Teksty przyjęte, (P7\_TA(2011)0459).

<sup>5</sup>Teksty przyjęte, (P7\_TA(2011)0577).

- E. mając na uwadze, że w komunikacie Komisji w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE na lata 2010– 2014 określono pięć obszarów priorytetowych, w których UE może wnieść wartość dodaną, czyli zwalczanie i zapobieganie zorganizowanej i poważnej przestępczości, przeciwdziałanie terroryzmowi i cyberprzestępczości, wzmocnienie zarządzania zewnętrznymi granicami UE oraz zwiększanie odporności na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka;
- F. mając na uwadze, że w pierwszym sprawozdaniu rocznym Komisji na temat wdrażania europejskiej strategii bezpieczeństwa uznano, że wszystkie pięć celów określonych w 2010 r. zachowuje ważność, a także przedstawiono obecny stan prac, dokonany dotychczas postęp oraz drogę naprzód;
- G. mając na uwadze, że w programie sztokholmskim stwierdza się, że „opracowanie, monitorowanie i realizacja strategii bezpieczeństwa wewnętrznego powinny stać się jednym z priorytetowych zadań COSI”;
1. z zadowoleniem przyjmuje prace podjęte w celu opracowania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej oraz głównych zasad, na których opiera się europejski model bezpieczeństwa określony w ramach strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, szczególnie w odniesieniu do ściślejszego związku między bezpieczeństwem, wolnością i ochroną prywatności, a także w odniesieniu do solidarności i współpracy państw członkowskich;
  2. podkreśla, że wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość to niepodzielne cele i obszary działań, mając na uwadze, że „wolność traci na znaczeniu, jeżeli nie można z niej korzystać w bezpiecznym otoczeniu i przy pełnym wsparciu ze strony wymiaru sprawiedliwości, do którego wszyscy obywatele i mieszkańcy Unii mogą mieć zaufanie”;
  3. uważa, że wdrażanie Karty praw podstawowych UE musi stanowić kluczowy element w pełni ukształtowanej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego; przypomina, że aby zapewnić wolność i sprawiedliwość, bezpieczeństwo należy zawsze budować zgodnie z zasadą państwa prawa i prawami podstawowymi;
  4. odnotowuje postęp poczyniony przez państwa członkowskie i Komisję w kontekście cyklu politycznego UE i ukierunkowany na realizację ogólnych celów strategicznych w oparciu działania bazujące na współpracy międzyrządowej na szczeblu operacyjnym; uważa jednak, że niezbędny jest jasny podział zadań między szczeblem UE a krajowym, że Parlament musi stanowić część tego procesu, a dogłębną ocenę cyklu politycznego należy przeprowadzić w 2013 r.;
  5. przypomina, że UE i państwa członkowskie dzielą kompetencje w odniesieniu do strategii politycznych w dziedzinie bezpieczeństwa oraz że jest to obszar, w którym należy przestrzegać zasady pomocniczości; uważa, że ramy strategii bezpieczeństwa wewnętrznego mogłyby przydać wartości wysiłkom wszystkich instytucji UE w tej dziedzinie w oparciu o wszechstronne i spójne podejście;
  6. uważa, że kompleksowa, oparta na dowodach i wiedzy unijna analiza zagrożeń wymagających interwencji to zasadniczy warunek wstępny skuteczności strategii

bezpieczeństwa wewnętrznego i jest zaniepokojony, że taka ogólnounijna analiza wciąż nie została opracowana; wskazuje na potrzebę podjęcia dodatkowych wysiłków w celu zwiększenia spójności informacji i danych, na których bazuje ocena zagrożeń dokonywana przez organy UE, w tym dodatkowych wysiłków zapewniających przejrzystość w odniesieniu do zastosowanej metodologii<sup>6</sup>;

7. przypomina, że Parlament jest obecnie pełnoprawnym podmiotem instytucjonalnym w dziedzinie strategii politycznych dotyczących bezpieczeństwa i jest w związku z tym uprawniony do aktywnego udziału w procesie określania cech i priorytetów strategii bezpieczeństwa wewnętrznego oraz europejskiego modelu bezpieczeństwa, jak również w procesie oceny tych instrumentów, w tym poprzez regularne działania monitorujące wdrażanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, prowadzone wspólnie przez PE, parlamenty krajowe i Radę na mocy art. 70 i 71 TFUE oraz art. 6 ust. 2 decyzji ustanawiającej COSI;
8. w związku z tym i na podstawie istniejącej współpracy Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych popiera ideę „parlamentarnego cyklu politycznego” – który należy w sposób płynny włączyć między innymi w ramy rocznej sprawozdawczości Komisji w tej dziedzinie – kończąc z praktyką sporządzania rocznego sprawozdania parlamentarnego na temat aktualnego stanu prac w odniesieniu do strategii bezpieczeństwa wewnętrznego;
9. uważa, że strategia bezpieczeństwa wewnętrznego powinna w większym stopniu koncentrować się na niepodzielnym związku między wewnętrznym i zewnętrznym wymiarem bezpieczeństwa oraz że w obu tych wymiarach instytucje i agencje UE aktywnie działające w dziedzinie WSiSW powinny wykonywać swe zadania przy pełnym poszanowaniu prawa UE; wzywa też Komisję i państwa członkowskie do dokonania oceny wpływu strategii bezpieczeństwa wewnętrznego na unijną strategię bezpieczeństwa zewnętrznego, w tym w odniesieniu do zobowiązań dotyczących praw podstawowych;
10. odnotowuje definicję pięciu kluczowych obszarów, dla których zaproponowano różne konkretne działania na szczeblu UE i państw członkowskich; uważa, że cele te nie są wyczerpujące oraz że można by lepiej ustalić kolejność priorytetów; zauważa, że choć walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną jest, i musi pozostać, kluczowym priorytetem, podejmowanie w ramach strategii bezpieczeństwa wewnętrznego działań w takich dziedzinach, jak katastrofy spowodowane przez człowieka czy egzekwowanie praw własności intelektualnej, nie wydaje się w pełni uzasadnione czy odpowiednie;
11. uważa, że przestępczość zorganizowana we wszystkich swoich formach stanowi zasadnicze zagrożenie dla wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla wszystkich obywateli UE i wzywa Komisję oraz Radę do nadania jej jeszcze wyższego priorytetu w świetle zaleceń sformułowanych w rezolucji z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej, na podstawie szczegółowych danych i informacji dotyczących obecnej współpracy między UE a państwami członkowskim w

---

<sup>6</sup>Zob. w związku tym opracowanie autorstwa A. Scherrera, J. Jeandesboza i E.-P. Guitteta pt. „Developing an EU Internal Security Strategy, fighting terrorism and organised crime” [Opracowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE, walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny C (Prawa Obywatelskie i Sprawy Konstytucyjne), 2011 r.

ramach walki z mafiami, praniem pieniędzy i innymi formami przestępczości zorganizowanej;

12. uważa, że wyższy priorytet należy nadać walce z przestępczością środowiskową, gospodarczą i korporacyjną, która ma szczególnie szkodliwy wpływ na warunki życia obywateli UE, przede wszystkim w czasach kryzysu;
13. ponownie podkreśla, że zacieśnianie unijnej współpracy policyjnej i sądowej ma kluczowe znaczenie dla odpowiedniego wdrażania strategii bezpieczeństwa wewnętrznego i musi obejmować właściwe władze z państw członkowskich, jak również instytucje i agencje UE; wzywa Komisję i państwa członkowskie do uczynienia tej współpracy priorytetową w ramach strategii bezpieczeństwa wewnętrznego;
14. w związku z tym wyraża rozczarowanie, że strategii bezpieczeństwa wewnętrznego nadal brakuje odpowiedniego „wymiaru sądowego” i uważa, że stworzenie zbioru priorytetów w dziedzinie współpracy sądowej należy postrzegać w kontekście ścisłego związku między wszystkimi wymiarami przestrzeni określonej w tytule V TFUE, czyli przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
15. podkreśla, że walka z terroryzmem to priorytet w ramach strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, której cele i narzędzia należy poddać odpowiedniej ocenie, jak zaznaczono to w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia w sprawie „unijnej polityki przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania”; zaznacza, że strategiom politycznym w zakresie zapobiegania i ochrony, jak również ścigania karnego i reagowania należy nadać wyższy priorytet; odnotowuje, że w tym kontekście niezbędna jest większa koncentracja na ukierunkowanym egzekwowaniu prawa i działaniach wywiadowczych;
16. uważa zapobieganie gwałtownej radykalizacji za ważny obszar działań w przypadku strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, wzywa jednak Komisję i państwa członkowskie do dokonania ponownej oceny charakteru i poziomu tego zagrożenia, w tym na podstawie niedawnych wydarzeń wskazujących na zwiększenie się brutalnego radykalizmu politycznego szczególnie ukierunkowanego na takie wartości, jak równość i niedyskryminacja, na których opiera się UE;
17. z zadowoleniem przyjmuje uwagę poświęconą bezpieczeństwu granic w kontekście strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, uważa jednak, że zarządzanie granicami i mobilność ludzi nie są jedynie zagadnieniami z zakresu bezpieczeństwa, lecz kluczowymi cechami szerszej strategii politycznej obejmującej nie tylko wymiar bezpieczeństwa, lecz także – co ważniejsze – kwestie imigracji, azylu oraz polityki rozwojowej i polityki zatrudnienia na szczeblu UE;
18. uważa w związku z tym, że strategia bezpieczeństwa wewnętrznego powinna szerzej odzwierciedlać wizję zawartą w programie sztokholmskim i uznaje, że wskazane jest dokonanie przeglądu śródkresowego programu sztokholmskiego przed końcem 2013 r., tak aby ocenić jego priorytety strategiczne, ustawodawcze i finansowe; uważa też, że niezbędna jest uzupełniająca ocena dotycząca właściwych agencji europejskich poddanych obecnie „lizbonizacji” (Europol, Eurojust i europejska sieć sądowa), a także innych agencji i organów;

19. przypomina, że przetwarzanie i zbieranie danych w kontekście strategii bezpieczeństwa wewnętrznego musi zawsze być zgodne z zasadami UE w dziedzinie ochrony danych, a w szczególności z zasadą konieczności, proporcjonalności i legalności, a także z właściwym prawodawstwem Unii Europejskiej w tym obszarze;
20. w związku z tym ponownie potwierdza potrzebę odpowiedniego nadzoru demokratycznego nad agencjami przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, tak aby uniknąć ryzyka zatarcia podziału między doradztwem politycznym a rzeczywistym kształtowaniem polityki<sup>7</sup> w odniesieniu do agencji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
21. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji oraz parlamentom państw członkowskich.

---

<sup>7</sup>Zob. opracowanie autorstwa M. Busuioca i D. Curtina pt. „EU Internal Security Strategy, the EU Policy Cycle and the Role of (AFSJ) Agencies: Promise, perils and pre-requisites” [Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE, cykl polityczny UE oraz rola agencji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: obietnice, zagrożenia i warunki wstępne], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny C (Prawa Obywatelskie i Sprawy Konstytucyjne), s. 7.