

DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ

DEPARTAMENT TEMATYCZNY **C** PRAWA OBYWATELSKIE I SPRAWY KONSTYTUCYJNE



**W STRONĘ NEGOCJACJI I PRZYJĘCIA
KOLEJNEGO PO PROGRAMIE
SZTOKHOLMSKIM PROGRAMU NA
LATA 2015–2019**

STRESZCZENIE ANALIZY



DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYK WEWNĘTRZNYCH
DEPARTAMENT TEMATYCZNY C: PRAWA OBYWATELSKIE
I SPRAWY KONSTYTUCYJNE

WOLNOŚCI OBYWATELSKIE, SPRAWIEDLIWOŚĆ I SPRAWY WEWNĘTRZNE

**W STRONĘ NEGOCJACJI I PRZYJĘCIA
KOLEJNEGO PO PROGRAMIE
SZTOKHOLMSKIM PROGRAMU NA LATA
2015–2019**

STRESZCZENIE ANALIZY

Streszczenie

Pomimo pewnych konkretnych sukcesów przegląd śródkresowy programu sztokholmskiego pokazuje zaburzenia równowagi, do których dochodzi w trakcie jego realizacji. Zdolność Unii do zagwarantowania praworządności i przeciwdziałania kryzysom pozostaje nadal pod niepokojącym znakiem zapytania. Bilans programu sztokholmskiego umożliwia zdefiniowanie wyzwań w przypadku przyszłego programu w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; są to wyzwania o charakterze: politycznym (zapewnienie rzeczywistej ochrony praw podstawowych – w szczególności danych osobowych – oraz wdrożenie konstytucyjnej zasady solidarności); instytucjonalnym (uznanie Parlamentu Europejskiego za pełnoprawnego decydenta w sprawie planowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości); technicznym (stworzenie kultury ewaluacji wyników typu ex-post w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych). Wszystkie te elementy w pełni uzasadniają przyjęcie nowego programu, który stanowić będzie kontynuację programu z Tampere, programu haskiego i sztokholmskiego.

Analiza ta powstała na zamówienie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego (LIBE).

AUTORZY

Henri Labayle, profesor Uniwersytetu Pau i Kraju Adour oraz Wydziału Prawa w Bayonne, członek sekcji francuskiej Akademickiej Sieci Studiów Prawnych nad Imigracją i Azylem w Europie „Odyseusz”;

we współpracy z Philippe’em De Bruycker’em, profesorem w Instytucie Studiów Europejskich Wolnego Uniwersytetu w Brukseli, koordynatorem Akademickiej Sieci Studiów Prawnych nad Imigracją i Azylem w Europie „Odyseusz”.

WŁAŚCIWY ADMINISTRATOR

Alessandro DAVOLI
Departament Tematyczny C: Prawa Obywatelskie i Sprawy Konstytucyjne
Parlament Europejski
B-1047 Bruksela
E-mail: alessandro.davoli@europarl.europa.eu

WERSJA JĘZYKOWA

Oryginał: FR

O WYDAWCY

Aby skontaktować się z Departamentem Tematycznym lub zamówić comiesięczny biuletyn informacyjny, należy pisać na adres: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Parlament Europejski, dokument ukończono w sierpniu 2013 r.
© Unia Europejska, Bruksela, 2013 r.

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie na stronie:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

UWAGA

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są opiniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego.

Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania wydawcy i wysłania mu egzemplarza.

STRESZCZENIE

Przegląd śródkresowy realizacji programu sztokholmskiego skłania do ewaluacji pierwszych wyników wdrożenia traktatu lizbońskiego. Bilans programu sztokholmskiego wyraźnie pokazuje zaburzenia równowagi, do których dochodzi w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Równowaga zostaje zachwiana między:

- wolnością i bezpieczeństwem z powodu niezgodności pomiędzy zasadami ochrony jednostek a praktyką oraz w wyniku kolejnych opóźnień w przyjmowaniu norm dotyczących ochrony danych osobowych;
- sprawiedliwością i bezpieczeństwem z powodu przyjęcia strategii bezpieczeństwa wewnętrznego w sytuacji, gdy nie istnieje rzeczywista europejska przestrzeń sądowa;
- harmonizacją i operacyjnością, co spowodowane jest z jednej strony deficytem norm prawnych, a z drugiej – pokaźną liczbą agencji i instrumentów politycznych;
- państwami członkowskimi w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która pozostaje rozczłonkowana z racji nieuwzględnienia geopolityki w przypadku krajów śródziemnomorskich oraz dlatego, że niektóre państwa członkowskie deklarują zamiar korzystania z prawa „opt-out”;
- zarządzaniem legalną imigracją, w ramach którego nie odnotowuje się postępów mimo niewielkich ambicji, oraz nasilającą się walką z nielegalną imigracją, w którym to obszarze zrealizowano poważne plany inwestycyjne dotyczące baz danych;
- wewnętrznym i zewnętrznym wymiarem polityki europejskiej, co wynika z traktatu lizbońskiego, w którym nie nakreślono wyraźnego krajobrazu instytucjonalnego i utrzymano jego złożony oraz konfliktowy charakter.

Sytuacja oczywiście nie rysuje się jedynie w ciemnych barwach, należy zatem zwrócić uwagę na wiele konkretnych sukcesów:

- przyjęcie w trudnych warunkach pakietu azylowego stanowi znaczący postęp na drodze ku większej harmonizacji systemów prawnych państw członkowskich;
- polityka europejska nabiera bardziej operacyjnego charakteru dzięki wzmocnieniu (Frontex) lub utworzeniu (Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, agencja zarządzająca systemami informacyjnymi obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) agencji, jakkolwiek „lizbonizacja” Europolu i Eurojustu opóźnia się. Istotne znaczenie w tym kontekście ma również pojawienie się praktyk w zakresie e-sprawiedliwości i dostosowanie narzędzi roboczych do walki z narkotykami i terroryzmem, nawet jeśli rozdziały związane z przekazywaniem informacji w dziedzinie zwalczania poważnych przestępstw i ochrony danych nadal czekają na zamknięcie;
- wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, niezbędne dla wzajemnego uznawania, wzrasta, niekiedy w wyniku inicjatyw krajowych, takich jak ochrona osób;
- nadrobiono opóźnienia w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, która powinna ulec zacieśnieniu dzięki dużej liczbie obecnie rozważanych inicjatyw;

- prawa proceduralne w sprawach karnych stanowią istotny postęp w ramach programu sztokholmskiego, mimo fragmentarycznego podejścia zastosowanego po niepowodzeniu podejścia całościowego;
- zbliżanie prawa karnego materialnego odbywa się w stałym rytmie dzięki „lizbonizacji” dawnych decyzji ramowych i otwarciu nowych rozdziałów, nawet jeśli dla państw członkowskich zagadnienie to jest bardzo delikatne z politycznego punktu widzenia.

Pewne kwestie nie przestają jednak niepokoić. Przede wszystkim mówimy o zagwarantowaniu praworządności – kontrowersje wywołane reformami konstytucyjnymi na Węgrzech dowiodły, że Unia nie dysponuje arsenałem środków niezbędnych do wymuszenia na państwach członkowskich przestrzegania swoich podstawowych wartości. Wątpliwości wzbudza również zdolność Unii do przeciwdziałania kryzysom: załamanie się systemu azylowego i systemu kontroli na zewnętrznych granicach Grecji unaocznilo nieskuteczność istniejących mechanizmów oceniających, natomiast dramat humanitarny uchodźców z Syrii nie został przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu należycie uwypuklony. Te dwa kryzysy świadczą również o braku solidarności między państwami członkowskimi.

Niniejszy bilans umożliwia wskazanie trzech głównych wyzwań, z którymi przyszły program powinien się zmierzyć. Są to wyzwania o charakterze:

- politycznym: ochrona praw podstawowych, chociaż nie jest właściwa dla dziedziny sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, pozostaje zagadnieniem kluczowym, szczególnie w przypadku ochrony danych i skandalu PRISM, który wystawia na próbę zdolność reagowania Unii. Podniesienie solidarności do rangi zasady konstytucyjnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w traktacie lizbońskim nie wywarło żadnego skutku: nawet jeżeli wymiar operacyjny solidarności zaczyna się formować, jej wymiar finansowy pozostanie wyraźnie niewystarczający w perspektywie finansowej lat 2014–2020;
- instytucjonalnym: Rada Europejska, uznana w traktacie lizbońskim za głównego decydenta, powinna wyrazić zgodę na włączenie Parlamentu w planowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy między instytucjami. Wiąże się to przynajmniej z przełożeniem terminu przyjęcia przyszłego programu, które powinno nastąpić po głosowaniu w czerwcu 2014 r., tak by został on przyjęty przez instytucje w odnowionym przez wyborców składzie;
- technicznym: po odrzuceniu wniosku Komisji w 2006 r. ewaluacja ex-post polityki obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości uległa skurczeniu wraz z wycofaniem tabeli wyników, która i tak stanowiła jedynie instrument opisowy. Kwestia kontrolowania państw członkowskich przez Komisję wiąże się również ze zmianą kultury w łonie DG do Spraw Wewnętrznych, która, po ponad dziesięciu latach tworzenia istotnego dorobku, powinna od tej pory czuwać nad jego skutecznym wdrażaniem, posługując się skargą z powodu niewykonania zobowiązania.

Przekonanie, o ile nie zmuszenie państw członkowskich do rozliczania się wymaga programu z prawdziwego zdarzenia z powodu ich silnego oporu wobec ewaluacji oraz dlatego, że całe domeny obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości czekają w dalszym ciągu na stworzenie. Zatem mimo wszechobecnego sceptycyzmu czas programów jeszcze się nie zakończył. Nawet jeśli zawartość nowego programu będzie

mniej uszczegółowiona niż zawartość programu haskiego i sztokholmskiego, przez co upodobni się on do programu z Tampere, przyszłe wytyczne strategiczne w dziedzinie planów ustawodawczych i operacyjnych zdecydują o postępie w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYKI WEWNĘTRZNEJ

DEPARTAMENT TEMATYCZNY **C** PRAWA OBYWATELSKIE I SPRAWY KONSTYTUCYJNE

Działalność

Departamenty Tematyczne są jednostkami badawczymi, udzielającymi specjalistycznych porad komisjom, delegacjom międzyparlamentarnym i innym organom parlamentarnym.

Obszary polityki

- Sprawy konstytucyjne
- Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo
- Równouprawnienie płci
- Sprawy prawne i parlamentarne
- Petycje

Dokumenty

Więcej informacji na stronie Parlamentu Europejskiego:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ŹRÓDŁO ZDJĘCIA:
iStock International Inc.



ISBN
doi: