



PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI: ASPEKTY OGÓLNE

Traktaty nadają wielkie znaczenie utworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W 2009 r. wprowadzono kilka ważnych nowych elementów: skuteczniejszą i bardziej demokratyczną procedurę podejmowania decyzji, która jest odpowiedzią na zlikwidowanie wcześniejszej struktury opartej na filarach, rozszerzenie uprawnień Trybunału Sprawiedliwości UE oraz nową rolę parlamentów narodowych. Prawa podstawowe wzmocniono prawnie wiążącą Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Artykuł ten, określający kluczowe cele UE, nadaje większe znaczenie kwestii utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości niż wcześniejszy traktat z Nicei, gdyż obecnie cel ten został wymieniony nawet przed celem ustanowienia rynku wewnętrznego.

Tytuł V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – art. 67-89 – poświęcony jest przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Poza przepisami ogólnymi tytuł ten zawiera szczegółowe rozdziały poświęcone:

- polityce dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji,
- współpracy sądowej w sprawach cywilnych,
- współpracy sądowej w sprawach karnych,
- współpracy policyjnej^[1].

Dania nie uczestniczy w przyjęciu przez Radę środków na mocy tytułu V TFUE ([protokół 22](#) – klauzula *opt-out* zwalnia Danię z uczestnictwa w tej polityce). Niemniej jednak od 2001 r. wdraża ona dorobek Schengen na szczeblu międzyrządowym. Jeśli chodzi o współpracę sądową w sprawach cywilnych oraz przepisy regulujące właściwość sądów w sporach prawnych o charakterze cywilnym lub handlowym między osobami fizycznymi zamieszkałymi w różnych państwach członkowskich ([rozporządzenie „Bruksela I”](#)), Królestwo Danii i UE zawarły 19 października 2005 r. [umowę w sprawie właściwości sądów oraz uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych](#). Zgodnie z art. 3 ust. 2 umowy w przypadku przyjęcia zmian do rozporządzenia Dania musi powiadomić Komisję o swej decyzji dotyczącej ewentualnego wdrożenia treści takich zmian. Irlandia, podjąwszy

[1]Zob. noty tematyczne [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



decyzję o uczestniczeniu, bierze udział jedynie w przyjęciu i stosowaniu niektórych środków ([protokół nr 21](#)).

Należy również wspomnieć o innych artykułach, które są nieodłącznie związane z utworzeniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Chodzi mianowicie o art. 6 TUE, który dotyczy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności^[2], art. 8 TFUE dotyczący zniesienia nierówności, art. 15 ust. 3 TFUE o prawie dostępu do dokumentów instytucji, art. 16 TFUE o ochronie danych osobowych^[3] oraz artykuły 18-25 TFUE, które dotyczą niedyskryminacji i obywatelstwa Unii^[4]. W TFUE wprowadzono jednak również szereg klauzul wstrzymujących, w przypadku gdy państwo członkowskie uważa, że projekt aktu prawnego miałby wpływ na podstawowe aspekty jego systemu sądownictwa karnego (art. 82 ust. 3 TFUE), a także wspólne normy minimalne dotyczące określania przestępstw i kar za szczególnie poważne przestępstwa o wymiarze transgranicznym (art. 83 ust. 3 TFUE). W praktyce działa to następująco: projekt dyrektywy przedkłada się Radzie Europejskiej, a zwykła procedura ustawodawcza zostaje zawieszona; w przypadku osiągnięcia konsensusu Rada Europejska w ciągu czterech miesięcy odsyła projekt do Rady, która zakańcza zawieszenie zwykłej procedury ustawodawczej.

CELE

Cele przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostały szczegółowo określone w art. 67 TFUE:

- „Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich.
- Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Do celów niniejszego tytułu, bezpaństwowcy są traktowani jak obywatele państw trzecich.
- Unia dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych.
- Unia ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych”.

[2]Zob. notę tematyczną [4.1.2](#).

[3]Zob. notę tematyczną [4.2.8](#).

[4]Zob. notę tematyczną [4.1.1](#).



OSIĄGNIĘCIA

A. Najważniejsze nowości wprowadzone Traktatem z Lizbony

1. Skuteczniejsza i bardziej demokratyczna procedura podejmowania decyzji

Traktat z Lizbony zlikwidował trzeci filar, który opierał się na współpracy międzyrządowej, i tym samym upowszechnił stosowanie metody wspólnotowej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przyjmowanie aktów prawnych odbywa się obecnie z reguły zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą określoną w art. 294 TFUE. Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, a Parlament Europejski jako współprawodawca zajmuje stanowisko w procedurze współdecyzji.

2. Nowa rola parlamentów narodowych

Rolę parlamentów narodowych w UE określają art. 12 TUE oraz protokoły nr 1 i 2. Parlamenti narodowe mają obecnie osiem tygodni na zbadanie każdego projektu aktu ustawodawczego pod względem poszanowania zasady pomocniczości, zanim na szczeblu UE możliwe będzie podjęcie jakiegokolwiek decyzji dotyczącej takiego projektu. Jeśli chodzi o przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, na wniosek jednej czwartej parlamentów narodowych projekt musi zostać rozpatrzony ponownie (art. 7 ust. 2 protokołu nr 2).

Istnieje możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE o unieważnienie aktu ustawodawczego, jeżeli została w nim naruszona zasada pomocniczości.

Parlamenti narodowe biorą udział w ocenie Eurojustu i Europolu (art. 85 i 88 TFUE).

3. Rozszerzenie uprawnień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej^[5]

Trybunał Sprawiedliwości może obecnie wydawać bez ograniczeń orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wszelkich aspektów przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Po upływie pięcioletniego okresu przejściowego od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony (tj. począwszy od 1 grudnia 2014 r.) akty w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych przyjęte na podstawie poprzedniego traktatu również mogą być przedmiotem takiego postępowania. Taki sam system ma zastosowanie w przypadku skargi z powodu niewykonania zobowiązania (protokół 36).

4. Wzmocnienie pozycji Komisji

Ważną nowością, dzięki której Komisja uzyskała nowe uprawnienie w zakresie monitorowania stosowania przepisów, jest to, że Komisja może wnieść skargę z powodu niewykonania zobowiązania przeciwko państwu członkowskiemu, które nie przestrzega przepisów w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

[5]Zob. notę tematyczną [1.3.10](#).



5. Możliwość zaangażowania państw członkowskich w ocenę wprowadzania w życie polityki w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Artykuł 70 TFUE stanowi, że Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki ustanawiające warunki dokonywania przez państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, obiektywnej i bezstronnej oceny wprowadzania w życie przez władze państw członkowskich polityki w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

B. Rola Rady Europejskiej w zakresie planowania

Obok zmian wprowadzanych kolejnymi traktatami szczególnie ważną rolę, jeśli chodzi o rozwój sytuacji i postępy zachodzące w różnych dziedzinach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, odgrywała Rada Europejska.

W październiku 1999 r. odbyło się w Tampere specjalne posiedzenie Rady Europejskiej, na którym omawiano sposoby utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE przy pełnym wykorzystaniu możliwości, jakie wynikają z traktatu z Amsterdamu.

W listopadzie 2004 r. Rada Europejska przyjęła nowy pięcioletni plan działania, tzw. program haski.

W dniach 10 i 11 grudnia 2009 r. Rada Europejska przyjęła program sztokholmski. W centrum zainteresowania tego wieloletniego programu na lata 2010-2014 leżały interesy i potrzeby obywateli i innych osób, za które UE ponosi odpowiedzialność.

Traktat z Lizbony formalnie uznaje pierwszoplanową rolę Rady Europejskiej, która „określa strategiczne wytyczne planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 68 TFUE). W czerwcu 2014 r. Rada Europejska określiła takie wytyczne na nadchodzące lata. Są one zgodne z priorytetami ustanowionymi w strategicznym programie UE, który również przyjęto w czerwcu 2014 r.

C. Utworzenie specjalistycznych podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: agencje

Utworzono różne agencje mające pomagać w nadzorowaniu polityki w wielu ważnych dziedzinach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: [Europol](#) w dziedzinie współpracy policyjnej, [Agencję Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania](#) (CEPOL), [Eurojust](#) w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych, [Agencję Praw Podstawowych](#) Unii Europejskiej (FRA) zajmującą się prawami podstawowymi i zwalczaniem dyskryminacji, [Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii](#) (EMCDDA), [Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej](#) (Frontex), która odpowiada za koordynację kontroli granic zewnętrznych, [Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu](#) (AUEA), [Prokuraturę Europejską \(EPPO\)](#)^[6] oraz [Agencję UE ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości](#) (eu-LISA).

[6]Zob. notę tematyczną [4.2.6](#).



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament ma do dyspozycji liczne instrumenty i posiada szereg kompetencji, które umożliwiają mu wykonywanie w pełni jego funkcji:

- uprawnienia ustawodawcze w takim zakresie, że od wejścia w życie w 2009 r. Traktatu z Lizbony Parlament pełni rolę współprawodawcy w zwykłej procedurze ustawodawczej; stało się to zasadą ogólną, jednak z kilkoma wyjątkami, takim jak środki mające na celu zapewnienie „współpracy administracyjnej między właściwymi służbami państw członkowskich” (art. 74 TFUE), nadal podlegające specjalnej procedurze ustawodawczej, w której Rada stanowi na wniosek Komisji lub jednej czwartej państw członkowskich i po konsultacji z Parlamentem; ponadto specjalną procedurę ustawodawczą (Rada stanowiąca jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem) stosuje się do środków określających warunki i ograniczenia współpracy policyjnej (art. 89 TFUE) lub przepisów dotyczących paszportów, dowodów tożsamości i dokumentów pobytowych (art. 77 ust. 3 TFUE);
- kompetencje budżetowe – Parlament Europejski odpowiada wraz z Radą za ustanowienie budżetu UE dla programów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- kontrola działania agencji UE w tym obszarze polityki, na przykład przez wysyłanie delegacji do państw członkowskich lub na granice zewnętrzne UE, aby rozpoznać występujące problemy oraz zbadać sposób wdrażania prawodawstwa przyjętego na szczeblu UE;
- uprawnienia do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości o unieważnienie aktu prawnego – z tego uprawnienia Parlament Europejski skorzystał na przykład w celu uchylecia niektórych postanowień aktów ustawodawczych;
- prawo inicjatywy politycznej wykonywane w drodze przyjmowania sprawozdań z własnej inicjatywy i rezolucji w sprawach, którymi Parlament pragnie się zajmować.

Główne priorytety stale podkreślane przez Parlament w ostatnich latach w skrócie przedstawiają się następująco:

- uznanie i uwzględnienie rosnącego znaczenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla rozwoju UE;
- zniesienie trzeciego filara i włączenie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych do procedur i prawa UE, aby umożliwić Parlamentowi Europejskiemu pełne sprawowanie funkcji demokratycznej w procesie legislacyjnym;
- zniesienie zasady jednomyślności w Radzie, aby ułatwić podejmowanie decyzji;
- utrzymanie sprawiedliwej równowagi między ochroną praw podstawowych obywateli i rezydentów a wymogami w zakresie bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu oraz dopilnowanie, by równowaga ta znalazła odzwierciedlenie w prawodawstwie i we wdrażaniu;



- wzmocnienie ochrony i szersze propagowanie praw podstawowych, w szczególności przez przyjęcie prawnie wiążącej Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i ustanowienie Agencji Praw Podstawowych, a także poprzez powołanie [komisji śledczej do zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji](#), która oceniła, w jaki sposób stosowanie oprogramowania szpiegującego wobec obywateli UE wpłynęło na procesy demokratyczne i indywidualne prawa obywateli UE.

Notę tematyczną przygotował Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)

11/2023

