

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2008/2063(INI)

30.6.2008

OPINIA

Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

dla Komisji Spraw Konstytucyjnych

w sprawie nowej roli i obowiązków Parlamentu przy wdrażaniu traktatu
lizbońskiego
(2008/2063(INI))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej(*): Johannes Voggenhuber

(*) Procedura obejmująca zaangażowane komisje – art. 47 Regulaminu

PA_NonLeg

WSKAZÓWKI

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zwraca się do Komisji Spraw Konstytucyjnych, właściwej dla tej sprawy, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

Traktat lizboński: międzyinstytucjonalne wyzwanie w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

1. W powszechnym rozumieniu wejście w życie traktatu lizbońskiego i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta praw podstawowych) umożliwi Unii Europejskiej stanie się „przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich” (art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)). Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS), nieograniczona już konkretnymi celami, jak w przypadku traktatu z Maastricht, stanie się filarem przyszłych stosunków pomiędzy państwami członkowskimi i UE. Ponadto w tym stosunkowo nowym obszarze, który dotyka samego sedna krajowego porządku konstytucyjnego, utrzymanie dialogu leży w szczególnym interesie wszystkich podmiotów na poziomie krajowym i europejskim.
2. W tej perspektywie i dla zapewnienia gotowości Parlamentu już od pierwszego dnia wejścia w życie nowego traktatu, niezmiernie ważne jest, aby instytucje UE podjęły negocjacje w sprawie międzyinstytucjonalnego porozumienia obejmującego:
 - a) nową wizję i główne cele do osiągnięcia przez UE po 2009 r.;
 - b) nowe metody współpracy włączające w tę politykę parlamenty krajowe;
 - c) środki wymagające przyjęcia, aby przejście to stało się sukcesem zarówno dla instytucji, jak i dla obywateli Europy.

Mając na uwadze międzyinstytucjonalną strategię, każda instytucja powinna następnie przyjąć swój własny model organizacyjny i metody.

Nowa wizja i główne cele do osiągnięcia przez UE po roku 2009

3. Rada Europejska powinna określić przyszłość PWBS przed końcem 2009 r. Państwa członkowskie same przygotowują, obradując w ramach grupy wysokiego szczebla „Future” (z ang. „Przyszłość”; grupa doradcza wysokiego szczebla ds. przyszłości polityki wewnętrznej Unii), ewentualną koncepcję dotyczącą kształtu następnego programu wieloletniego. Komisja opracowuje również na wiosnę 2009 r. całościowe sprawozdanie, które będzie mogło stanowić podstawę następnych rozważań Parlamentu i Rady.

Uwzględniając ten kalendarz, Parlament mógłby także do wiosny 2009 r. sporządzić własne sprawozdanie oceniające.

Na podstawie wkładu państw członkowskich (sprawozdanie grupy „Future”), Komisji oraz na podstawie własnych zaleceń, Parlament wybrany w czerwcu 2009 r. będzie mógł negocjować program legislacyjny dotyczący PWBS z nowo wybraną Komisją i Radą Europejską.

4. Przyszły program legislacyjny dotyczący PWBS powinien promować środki w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach cywilnych i karnych z uwzględnieniem wyrażonej w nowym traktacie zasady wzajemnego uznawania decyzji sądowych, co ułatwi współpracę transgraniczną między państwami członkowskimi i wiąże się z dążeniem do przyszłego europejskiego prawa karnego.
5. Zgodnie z tym podejściem bardziej niż mile widziane byłoby przyjęcie przez Komisję strategii mającej na celu:
 - a) **umocnienie związku pomiędzy przepisami traktatów**, które stanowią podstawę prawną poszczególnych polityk (takich jak zapobieganie dyskryminacji, ochrona osób ubiegających się o azyl, zwiększenie przejrzystości, ochrona danych, prawa mniejszości oraz prawa ofiar i podejrzanych), **a odpowiadającymi im przepisami Karty praw podstawowych**. Przyjęcie wiążącej Karty praw podstawowych umożliwi przegląd tego dorobku prawnego, uwzględniając, że nadrzędnym obowiązkiem instytucji UE jest ochrona praw podstawowych. Ewolucję tę obrazuje kwestia ochrony danych, które stanie się niezależnym prawem podstawowym;
 - b) **nawiązanie trwałych i głębszych kontaktów między po pierwsze europejskimi i krajowymi prawodawcami oraz po drugie między europejskimi i krajowymi sędziami** w sprawach leżących we wspólnym zakresie kompetencji z państwami członkowskimi.
6. Jak już Parlament wcześniej stwierdził¹, Komisja i państwa członkowskie powinny sprawdzać zgodność przyszłych wniosków legislacyjnych nie tylko z Kartą praw podstawowych, lecz również ze wszystkimi europejskimi i międzynarodowymi instrumentami dotyczącymi praw podstawowych, których państwa te są stroną. **Karta praw podstawowych, jej wiążący charakter i użyteczność, a także przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC)** także zwiększą poszanowanie praw podstawowych w tym obszarze. Wprowadzenie zwyczajnej procedury legislacyjnej nada również impetu procesowi legislacyjnemu.
7. Dalsza debata na temat wieloletniego programu dla PWBS powinna być prowadzona w ramach rocznej debaty, która powinna się skupiać na ochronie praw podstawowych w Unii Europejskiej, wdrażaniu Karty praw podstawowych oraz na przestrzeganiu przez państwa członkowskie wartości i zasad przewidzianych w nowym art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)². Powinno to opierać się na sprawozdaniach Rady, Komisji i Agencji

¹ Zob. rezolucję Parlamentu z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie przestrzegania Karty praw podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji: metodologia zapewniająca systematyczną i ścisłą kontrolę (Dz.U. C 301 E z 13.12.2007, s. 229)

²[2] Należy zaznaczyć, że zgodnie z obecnym regulaminem Parlamentu Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych jest odpowiedzialna za większość aspektów polityki związanej z PWBS

Praw Podstawowych Unii Europejskiej (APP). Parlament Europejski podziela zdanie trzech prezydencji Rady¹ (Francja, Czechy i Szwecja), że „ewentualna rewizja mandatu Agencji Praw Podstawowych zostanie przeprowadzona do 31 grudnia 2009 r.” oraz że taka rewizja stanowi sposobność do pogłębienia współpracy z Radą Europy, jej Sekretarzem Generalnym, Komisarzem Praw Człowieka oraz odpowiednimi komisjami zgromadzenia parlamentarnego.

Nowe metody współpracy włączające parlamenty krajowe w politykę w dziedzinie PWBS

8. Głównym problemem, przed jakim stoi Parlament przy pełnieniu obowiązków współprawodawcy wraz Radą w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych będzie dostęp do odnośnych informacji w państwach członkowskich. Ze względu na bardzo delikatne kwestie omawiane w ramach polityki związanej z PWBS tym bardziej konieczne jest jak najszybsze wdrożenie nowych przepisów traktatu dotyczących **przejrzystości** w instytucjach PE, a także umożliwienie parlamentarnego nadzoru nad poufnymi informacjami, z którymi mają do czynienia Europol, Wspólne Centrum Sytuacyjne UE (SitCen) i przyszły Stały Komitet Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI) (art. 71 TFUE). Nowy art. 15 TFUE zwiększy odpowiedzialność instytucji UE w tym zakresie, rozszerzając zakres obecnego prawa dostępu do dokumentów Parlamentu, Komisji i Rady na wszystkie instytucje i agencje UE (art. 255 traktatu WE).
9. W tym samym duchu demokratycznej odpowiedzialności w interesie Parlamentu zasadnicze znaczenie ma:
 - a) włączenie na stałe parlamentów krajowych w proces określania ogólnych strategii PWBS, przyjmowania środków legislacyjnych lub ceny ich skutków na poziomie lokalnym²,
 - b) otrzymywanie informacji o oficjalnym stanowisku Komisji³ w sprawie inicjatyw państw członkowskich, zwłaszcza na temat ewentualnych skutków proponowanych nowych przepisów o ochronie praw podstawowych i ochronie europejskiego porządku prawnego,
 - c) zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez uwzględnienie przepisów traktatu lizbońskiego dotyczących inicjatywy „obywatelskiej”, informując obywateli o tym nowym prawie i zapewniając, że rozporządzenie, które zostanie przyjęte w celu wdrożenia „inicjatywy obywatelskiej” stworzy jasne, proste i przyjazne warunki wykonywania tego prawa,
 - d) włączenie sieci społeczeństwa obywatelskiego, które będą mogły współdziałać z europejskimi i krajowymi instytucjami w dziedzinie PWBS (zob. sieci związane z APP, europejskie forum wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych itp.).
10. Bardziej ogólną kwestią będzie sposób wdrożenia, w odniesieniu do polityki związanej z PWBS, przepisów nowego traktatu dotyczących uprawnień przekazanych i

oraz za „system alarmowy”, o którym mowa w art. 7 TUE.

¹ Projekt osiemnastomiesięcznego programu Rady, nr dokumentu Rady 10093/08.

² Zob. w szczególności art. 70 TFUE.

³ W niektórych przypadkach jest to już praktykowane zgodnie ze zwyczajem wprowadzonym przez komisarza Vitorino podczas poprzedniej kadencji.

wykonawczych (art. 290 i 291 TFUE). Ogólną zasadą powinno być założenie, że środek, który mógłby wpłynąć na zakres ochrony praw podstawowych powinien być przyjmowany w systemie przekazanych uprawnień, który umożliwia Parlamentowi odwołanie decyzji.

11. Należy również zauważyć, że **Parlament będzie odtąd włączony do negocjacji i przyjmowania międzyinstytucjonalnych porozumień** poprzez wprowadzenie wymiaru praw podstawowych, np. przekazanie danych osobowych krajom trzecim. W związku z tym właściwe komisje powinny również nawiązać bliskie kontakty z analogicznymi organami w Radzie Europy, agencjach ONZ i w zainteresowanych parlamentach państw trzecich.

Sposób postępowania z rozpatrywanymi wnioskami legislacyjnymi w okresie przejściowym

12. W okresie przejściowym Parlament napotka szereg zmian formalnych i merytorycznych nierozpatrzonych dotychczas aktów prawodawczych. W odniesieniu do Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlament powinien utrzymać nacisk na osiągnięcie **porozumienia międzyinstytucjonalnego**, które w sprawie rozpatrywanych wniosków legislacyjnych z trzeciego filaru powinno przewidywać utożsamienie procedury konsultacji z pierwszym czytaniem w procedurze współdecyzji, aby umożliwić kompleksową kontrolę sądową.

Zatem wszystkie rozpatrywane wnioski z trzeciego filaru, które mają ograniczony wpływ na prawa podstawowe i wolności, mogą zostać od razu przyjęte, np. ramowe decyzje dotyczące egzekwowania decyzji wydanych pod nieobecność, decyzje o umacnianiu Eurojust, decyzje o Europejskiej Sieci Sądowej. Wszelkie te kwestie mają duże znaczenie dla poprawy współpracy sądowej.

13. Innym trudnym zadaniem Parlamentu będzie uzgodnienie z Radą przesunięcia w czasie, po 1 stycznia 2009 r., środków, **które będą podlegały procedurze współdecyzji, lecz według Parlamentu są politycznie niewłaściwe w obecnym brzemieniu**. Standardowym wnioskiem wchodzącym w zakres tej kategorii jest wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie wykorzystywania danych dotyczących rezerwacji pasażera (danych PNR) w celu egzekwowania prawa.
14. Innym kontrowersyjnym pozostającym do rozpatrzenia wnioskiem legislacyjnym, objętym zmianą procedury, jest decyzja ramowa w sprawie ochrony danych osobowych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Wniosek ten jedynie częściowo wypełnia prawną próżnię, która wciąż istnieje po zniesieniu trzeciego filaru. Ewentualna dwustopniowa strategia mogłaby umożliwić przyjęcie wniosku z obecnego trzeciego filaru pod warunkiem, że zostałaby on uzupełniony nowym tekstem niezwłocznie po wejściu w życie traktatu lizbońskiego.
15. Pozostają również do rozpatrzenia dwie procedury w dziedzinie legalnej migracji, tj. *warunki wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (niebieska karta) oraz procedura jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów*

trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim. Jeżeli wnioski te nie zostaną przyjęte przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego, procedurę trzeba będzie rozpocząć od początku.

16. Niektóre wnioski legislacyjne pozostają nierozpatrzone latami, ponieważ podjęcie jednomyślnej decyzji nie jest możliwe (np. ramowa decyzja w sprawie praw procesowych w postępowaniach karnych), lecz nie są przestarzałe. Są pilniejsze i bardziej potrzebne niż kiedykolwiek, a zwyczajna procedura legislacyjna zapewni wyjście z impasu.
17. Nierozpatrzony pozostaje również zatwierdzony przez Parlament wniosek w sprawie zmiany podstawy prawnej Europolu (obecnie konwencja) na decyzję z trzeciego filaru przewidującą finansowanie Europolu z budżetu Wspólnoty. Jeżeli nie zostanie on przyjęty przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego, Parlament będzie musiał wznowić procedurę w celu przekształcenia Europolu w pełnoprawny organ Wspólnoty.
18. W przypadku skorzystania przez państwa członkowskie z procedury blokowania w nagłych przypadkach przewidzianej w TFUE w odniesieniu do spraw karnych (art. 82 ust. 3 oraz art. 83 ust. 3) przewodniczący Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych kieruje pismo do Rady Europejskiej określające obecne stanowisko osiągnięte w wyniku prowadzonych przez nią debat.
19. Może się okazać, że po 1 stycznia 2009 r. najpilniejsze inicjatywy, które Komisja będzie musiała od razu podjąć będą związane z:
 - a) obowiązkiem ratyfikacji EKPC przez UE;
 - b) obowiązkiem UE ratyfikowania międzynarodowego porozumienia negocjowanego, lecz dotychczas niezawartego, na mocy art. 24 obecnego traktatu UE;
 - c) wymogami Trybunału Sprawiedliwości (zob. sprawa rozporządzenia w sprawie czarnej listy);
 - d) ustanowieniem **Prokuratury Europejskiej** w celu usprawnienia Eurojustu.

W tej samej perspektywie Komisja powinna podjąć inicjatywę włączenia instrumentów legislacyjnych z zakresu praw podstawowych z obecnego trzeciego filaru do filaru wspólnotowego (np. Europol). Zmiana podstawy prawnej instrumentów z dotychczasowego trzeciego filaru zapewniłaby również właściwość Trybunału Sprawiedliwości przed upływem 5-letniego terminu (zob. art. 10 protokołu w sprawie postanowień przejściowych).

20. Parlament przyjmuje z zadowoleniem stwierdzenie trzech prezydencji, że „środkom przymusu muszą towarzyszyć odpowiednie zasady wzmacniające prawa jednostki, bez względu na to czy chodzi o osobę podejrzaną, ofiarę czy świadka. Ewentualne prawa ofiar zostaną zbadane na podstawie przeprowadzonej przez Komisję oceny wdrażania decyzji ramowej w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego spodziewane jest przedłożenie przez Komisję lub państwa członkowskie propozycji instrumentu prawnego dotyczącego praw procesowych w postępowaniach karnych.”

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	24.6.2008
Wynik głosowania końcowego	+ : 43 - : 2 0 :
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Alexander Alvaro, Emine Bozkurt, Philip Bradbourn, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Esther De Lange, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Armando França, Urszula Gacek, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Roland Gewalt, Jeanine Hennis-Plasschaert, Lívia Járóka, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Rareș-Lucian Niculescu, Martine Roure, Inger Segelström, Csaba Sógor, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Renate Weber, Tatjana Ždanoka
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Edit Bauer, Evelyne Gebhardt, Ignasi Guardans Cambó, Sophia in 't Veld, Ona Juknevičienė, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Nicolae Vlad Popa, Johannes Voggenhuber