



## 4. Obywatele: prawa podstawowe, bezpieczeństwo i sprawiedliwość

|   |    |
|---|----|
| 4.1. Prawa indywidualne i zbiorowe.....   | 3  |
| 4.1.1. Obywatele Unii Europejskiej i ich prawa.....                               | 4  |
| 4.1.2. Ochrona wartości określonych w art. 2 TUE w UE.....                        | 10 |
| 4.1.3. Swobodny przepływ osób.....  | 18 |
| 4.1.4. Prawo do składania petycji.....  | 23 |
| 4.1.5. Europejska inicjatywa obywatelska.....                                     | 27 |
| 4.2. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.....                   | 33 |
| 4.2.1. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: aspekty ogólne..... | 34 |
| 4.2.2. Polityka azylowa.....  | 39 |
| 4.2.3. Polityka imigracyjna.....  | 45 |
| 4.2.4. Zarządzanie granicami zewnętrznymi.....                                    | 53 |
| 4.2.5. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych.....                                | 62 |
| 4.2.6. Współpraca sądowa w sprawach karnych.....                                  | 70 |
| 4.2.7. Współpraca policyjna.....  | 77 |



4.2.8. Ochrona danych osobowych..... 85



## 4.1. PRAWA INDYWIDUALNE I ZBIOROWE



## 4.1.1. OBYWATELE UNII EUROPEJSKIEJ I ICH PRAWA

Prawa obywateli oraz obywatelstwo europejskie są zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i w art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Stanowią one fundament, na którym opiera się tożsamość europejska. W razie poważnego naruszenia podstawowych wartości Unii Europejskiej państwu członkowskiemu grożą sankcje.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 2, 3, 7 i 9–12 TUE, art. 18–25 TFUE oraz art. 39–46 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ([4.1.2](#)).

### CELE

Prawo UE jest źródłem szeregu praw indywidualnych, których można dochodzić bezpośrednio w sądzie, zarówno w relacjach między obywatelami, jak i w relacjach między obywatelem a państwem. W związku z zapisaną w traktatach swobodą przemieszczania się osób już od lat 60. XX wieku rozważano ustanowienie obywatelstwa europejskiego, z którym wiązałyby się ściśle określone prawa i obowiązki. W następstwie prac przygotowawczych prowadzonych od połowy lat 70. XX wieku w Traktacie o Unii Europejskiej, przyjętym w Maastricht w 1992 r., za cel Unii uznano umocnienie ochrony praw i interesów obywateli jej państw członkowskich dzięki ustanowieniu obywatelstwa Unii. Tej koncepcji obywatelstwa została poświęcona nowa część Traktatu WE (dawne art. 17–22), która pozostała w mocy, gdy traktat ten został przekształcony w TFUE.

Obywatelstwo Unii, podobnie jak obywatelstwo krajowe, określa relacje między obywatelem a Unią Europejską definiowane przez prawa, obowiązki oraz udział w życiu politycznym. Ma ono wypełnić lukę wynikającą z faktu, że wpływ działań UE na jej obywateli jest coraz większy, zaś korzystanie z praw (podstawowych), wywiązywanie się z obowiązków i udział w procesach demokratycznych pozostają niemal wyłącznie sprawą krajową. Artykuł 15 ust. 3 TFUE daje każdej osobie fizycznej lub prawnej w każdym państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. W art. 16 TFUE zapisano prawo do ochrony danych osobowych ([4.2.8](#)). Artykuł 2 TUE stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”.

W art. 7 TUE zawarto istniejące już we wcześniejszym [traktacie z Nicei \(1.1.4\)](#) postanowienie, które przewiduje zastosowanie mechanizmu zapobiegawczego w przypadku zaistnienia „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz mechanizm stosowania sankcji, gdy zostanie stwierdzone poważne i stałe naruszenie tych wartości przez państwo członkowskie. W pierwszej kolejności Komisja wzywa Radę Europejską, by jednomyślnie stwierdziła istnienie takiego ryzyka (art. 7 ust. 2). To powoduje z kolei uruchomienie procedury, która może doprowadzić do pozbawienia państwa



członkowskiego prawa głosu w Radzie. Mechanizm ten zastosowano po raz pierwszy w 2017 r. wobec Polski w związku z reformą jej Sądu Najwyższego.

Ponadto większej ochronie mają podlegać prawa i interesy obywateli państw członkowskich / obywateli UE w stosunkach Unii z resztą świata (art. 3 ust. 5 TUE).

## OSIĄGNIĘCIA

Przez długi czas podstawą prawną praw obywateli na szczeblu UE było zasadniczo orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej tą podstawą prawną stało się prawdziwe obywatelstwo europejskie.

### A. Definicja obywatelstwa Unii

Zgodnie z art. 9 TUE i art. 20 TFUE obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Obywatelstwo definiuje się w oparciu o prawo krajowe tego państwa. Obywatelstwo Unii ma charakter uzupełniający w stosunku do obywatelstwa krajowego, lecz go nie zastępuje. Obywatelstwo Unii obejmuje szereg dodatkowych praw i obowiązków poza wynikającymi z obywatelstwa państwa członkowskiego. W sprawie C-135/08 Janko Rottman przeciwko Freistaat Bayern rzecznik generalny TSUE Poiares Maduro wyjaśnił tę różnicę (ust. 23 opinii):

„Te dwa pojęcia są zarazem nieodłącznie ze sobą powiązane, jak i względem siebie autonomiczne. Obywatelstwo Unii zakłada istnienie obywatelstwa państwa członkowskiego, lecz jednocześnie stanowi ono pojęcie prawnopolityczne o charakterze odrębnym względem pojęcia obywatelstwa państwa członkowskiego. Obywatelstwo państwa członkowskiego nie tylko otwiera dostęp do praw przyznanych przez prawo wspólnotowe, ale także czyni z nas obywateli Unii. Obywatelstwo europejskie stanowi nie tylko zbiór praw, które jako takie mogłyby zostać przyznane nawet osobom, które go nie mają. Zakłada ono istnienie pomiędzy obywatelami europejskimi więzi o charakterze politycznym, choć nie chodzi tu o więź polegającą na przynależności do jednego narodu. [...] Opiera się ona na ich wzajemnym zobowiązaniu do otwarcia swych wspólnot politycznych na pozostałych obywateli europejskich oraz do ustanowienia nowej formy solidarności obywatelskiej i politycznej na skalę europejską.

Nie wymaga ono istnienia narodu, lecz oparte jest na istnieniu europejskiej przestrzeni politycznej, z której wynikają prawa i obowiązki. Ponieważ obywatelstwo europejskie nie zakłada istnienia narodu europejskiego, jest ono oderwane pojęciowo od obywatelstwa państwa członkowskiego. Jak zauważył jeden z autorów, zdecydowanie nowatorski charakter pojęcia obywatelstwa europejskiego zasadza się na tym, że „Unia należy do i składa się z obywateli, którzy z definicji mają różne obywatelstwa krajowe”. Wręcz przeciwnie, stanowiąc, iż posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego jest przesłanką posiadania obywatelstwa europejskiego, państwa członkowskie pragnęły zaznaczyć, iż ta nowa forma obywatelstwa nie podważa naszej pierwotnej przynależności do krajowych wspólnot politycznych. W ten sposób więź z obywatelstwem poszczególnych państw członkowskich stanowi uznanie faktu, iż może istnieć (i faktycznie istnieje) obywatelstwo, które nie jest zdeterminowane przez obywatelstwo żadnego państwa.

Na tym polega niezwykle charakter obywatelstwa Unii – wzmacnia ono więzi, które łączą nas z naszymi państwami (ponieważ jesteśmy obywatelami europejskimi właśnie



dlatego, że jesteśmy obywatelami naszych państw), a równocześnie emancypuje nas od tych państw (ponieważ jesteśmy obecnie obywatelami ponad naszymi państwami). Dostęp do obywatelstwa europejskiego uzyskuje się poprzez obywatelstwo państwa członkowskiego, które uregulowane jest w prawie krajowym, ale – jak każda forma obywatelstwa – stanowi ono podstawę nowej przestrzeni politycznej, z której wynikają prawa i obowiązki określone przez prawo wspólnotowe, które nie zależą od państwa. [...] Z tego właśnie względu, choć prawdą jest, że obywatelstwo państwa członkowskiego jest warunkiem dostępu do obywatelstwa Unii, prawdą jest także, że całokształt praw i obowiązków powiązanych z tym ostatnim nie może podlegać nieuzasadnionym ograniczeniom z uwagi na to pierwsze”.

Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE uzgodniono decyzję o prawach nabytych obywateli brytyjskich zamieszkujących na stałe w państwach członkowskich oraz obywateli UE mieszkających w Zjednoczonym Królestwie. Na przestrzeni lat każde państwo członkowskie zapewniło swoim obywatelom gwarantowany prawem pakiet praw. Również prawo UE przewiduje szereg praw indywidualnych, których można dochodzić bezpośrednio w sądach zgodnie z orzecnictwem TSUE (Van Gend & Loos). Można uznać, że to, co ogranicza te prawa, to przepisy prawa krajowego, które nadają im skuteczność.

#### **B. Istota obywatelstwa (art. 20 TFUE)**

Dla wszystkich obywateli Unii obywatelstwo unijne oznacza:

- prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich (art. 21 TFUE) ([4.1.3](#));
- prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych (art. 22 ust. 1 TFUE) w państwie członkowskim zamieszkania na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa (w sprawie zasad dotyczących uczestniczenia w wyborach lokalnych – zob. dyrektywę 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r., a w kwestii wyborów do Parlamentu Europejskiego – zob. dyrektywę 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r.) ([1.3.4](#));
- prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony władz innego państwa członkowskiego na terytorium państwa trzeciego (nienależącego do UE), jeżeli ich własny kraj nie posiada tam swojego przedstawicielstwa, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego;
- prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawo do zwrócenia się do powołanego przez Parlament Europejski Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 24 TFUE) w sprawach dotyczących przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów unijnych; procedury te podlegają przepisom odpowiednio art. 227 i 228 TFUE ([1.3.16](#) i [4.1.4](#));
- prawo do pisemnego zwracania się do wszystkich instytucji lub organów UE w jednym z języków państw członkowskich oraz do otrzymania odpowiedzi w tym samym języku (art. 24 ust. 4 TFUE);
- prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem określonych warunków (art. 15 ust. 3 TFUE).



### C. Zakres stosowania

Z wyjątkiem praw wyborczych istota obywatelstwa Unii w obecnej formie zasadniczo nie wykracza poza systematyzację obowiązujących praw (szczególnie w odniesieniu do swobody przemieszczania się, osiedlania się i prawa do składania petycji), które zostały już włączone do prawa pierwotnego na bazie projektu politycznego.

W przeciwieństwie do konstytucyjnej koncepcji w państwach europejskich, wyrażonej po raz pierwszy w przyjętej we Francji w 1789 r. Deklaracji praw człowieka i obywatela, obywatelstwo Unii nie daje żadnych konkretnych gwarancji w zakresie praw podstawowych. Artykuł 6 TUE stanowi, że Unia uznaje prawa określone w Karcie praw podstawowych oraz że przystąpi ona do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ale nie precyzuje statusu prawnego obywatelstwa europejskiego.

Obywatelstwo Unii nie wiąże się jak dotąd z żadnymi obowiązkami dla obywateli Unii, choć jest o nich mowa w art. 20 ust. 2 TFUE. Stanowi to główną różnicę między obywatelstwem UE a obywatelstwem państw członkowskich.

W niedawnym wyroku TSUE orzekł jednak ([w sprawie C-689/21](#)), że określenie warunków nabycia i utraty obywatelstwa należy do każdego państwa członkowskiego. W konkretnym przypadku prawo Unii nie stoi na przeszkodzie trwałej utracie np. obywatelstwa duńskiego, a tym samym obywatelstwa Unii. Dania mogłaby zatem uzależnić zachowanie obywatelstwa duńskiego od istnienia rzeczywistego związku z tym państwem. Jeżeli jednak dana osoba nie posiada obywatelstwa innego państwa członkowskiego UE, trzeba należycie zastosować zasadę proporcjonalności.

Ponadto po brexicie Trybunał Sprawiedliwości 15 czerwca 2023 r. orzekł, że utrata statusu obywatela Unii jest automatycznym skutkiem tylko i wyłącznie decyzji o wystąpieniu z Unii podjętej w suwerenny sposób przez Zjednoczone Królestwo, a nie skutkiem umowy o wystąpieniu lub decyzji Rady, zatwierdzającej tę umowę ([sprawy C-499/21 P, Silver i inni przeciwko Radzie, C-501/21 P, Shindler i inni przeciwko Radzie, oraz C-502/21 P, Price przeciwko Radzie](#)).

Co trzy lata Komisja składa sprawozdanie ze stosowania unijnych przepisów prawnych dotyczących obywatelstwa UE i niedyskryminacji. W przyszłym [sprawozdaniu z 2023 r.](#) podsumuje postępy w tej dziedzinie od czasu ostatniego [sprawozdania na temat obywatelstwa UE](#) z 2020 r., w tym orzeczenia TSUE.

### D. Europejska inicjatywa obywatelska ([4.1.5](#))

Artykuł 11 ust. 4 TUE przewiduje nowe prawo dla obywateli Unii: „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”. Warunki zgłoszenia i dopuszczalności tego rodzaju inicjatywy obywatelskiej są określone [rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 211/2011](#). Jego najważniejsze przepisy omówiono w [4.1.5](#).

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wybierając Parlament Europejski w wyborach bezpośrednich, obywatele Unii korzystają z jednego ze swych podstawowych praw w Unii Europejskiej, tj. prawa





do demokratycznego uczestnictwa w europejskim politycznym procesie decyzyjnym ([art. 39 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej](#)). W kwestii trybu wyboru posłów Parlament od zawsze wzywał do wprowadzenia jednolitego systemu wyborczego we wszystkich państwach członkowskich. Zgodnie z art. 223 TFUE Parlament Europejski opracowuje projekt w celu „ustanowienia przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania swoich członków w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich”. Rada ustanawia następnie niezbędne przepisy (stanowiąc jednomyślnie i po uzyskaniu zgody większości posłów do PE), które wchodzi w życie po ich zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich odnośnymi wymogami konstytucyjnymi ([1.3.4](#)).

Parlament Europejski od zawsze pragnął powiązać obywatelstwo Unii z wszechstronnymi prawami. Opowiadał się za określeniem obywatelstwa Unii na zasadzie autonomii unijnej, aby obywatele UE posiadali niezależny status. Ponadto Parlament od początku opowiadał się za włączeniem praw człowieka i praw podstawowych do prawa pierwotnego oraz wzywał do przyznania obywatelom UE możliwości wszczęcia postępowania przed TSUE w przypadku naruszenia tych praw przez instytucje Unii lub państwo członkowskie ([rezolucja z dnia 21 listopada 1991 r.](#)).

Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE, w trosce o prawa nabyte ok. 3,2 mln obywateli z 27 państw członkowskich mieszkających w Zjednoczonym Królestwie, w swojej [rezolucji z 15 stycznia 2020 r.](#) Parlament nalegał na zagwarantowanie odpowiedniej ochrony praw obywateli na podstawie „zdobytych doświadczeń i udzielonych zapewnień”. W przyjętym tekście wzywa również rządy państw członkowskich UE-27 do zapewnienia korzystnych warunków ok. 1,2 mln obywateli Zjednoczonego Królestwa mieszkającym w UE.

Zgodnie z postulatami Parlamentu Europejskiego art. 263 ust. 4 TFUE stanowi, że każda osoba fizyczna lub prawna może zaskarżyć akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

W kwestii prawa dostępu do dokumentów [w dniu 17 grudnia 2009 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie niezbędnego dostosowania ram prawnych](#), aby umożliwić dostęp do dokumentów po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Podkreślił w niej między innymi konieczność rozszerzenia zakresu stosowania [rozporządzenia \(WE\) nr 1049/2001](#) na wszystkie instytucje i organy nieobjęte pierwotnym tekstem.

Jeżeli chodzi o [europejską inicjatywę obywatelską](#), trzy miesiące po jej zgłoszeniu przedstawiciele Komisji spotykają się z jej organizatorami. Ci ostatni mają też możliwość przedstawienia inicjatywy na wysłuchaniu publicznym w Parlamencie Europejskim. Wysłuchanie jest organizowane przez komisję przedmiotowo właściwą dla dziedziny, której dotyczy dana europejska inicjatywa obywatelska ([art. 222 Regulaminu Parlamentu](#)).

Parlament w ramach wspólnego przewodnictwa z Radą i Komisją oraz na zasadzie równorzędnego partnerstwa z państwami członkowskimi współorganizował [Konferencję w sprawie przyszłości Europy](#), której celem było stworzenie obywatelom europejskim nowego forum do dyskusji nad wyzwaniami i priorytetami Europy. Wnioski i zalecenia z Konferencji w sprawie przyszłości Europy zostały przedstawione w [sprawozdaniu](#) dla wspólnego przewodnictwa w maju 2022 r. Parlament zobowiązał się do podjęcia działań następczych w związku z zawartymi w sprawozdaniu zaleceniami





wchodzącymi w zakres jego kompetencji. 17 czerwca 2022 r. Komisja opublikowała [komunikat pt. „Konferencja w sprawie przyszłości Europy: od wizji do konkretnych działań”](#).

Co do kontrowersyjnej kwestii programów obywatelstwa dla inwestorów, za pomocą których niektóre państwa członkowskie sprzedają krajowe obywatelstwo, a co za tym idzie – obywatelstwo UE, aby przyciągnąć inwestorów zagranicznych, Parlament stwierdził w swojej [rezolucji z dnia 16 stycznia 2014 r.](#), że nie można wycenić wartości i zdobyczy związanych z obywatelstwem UE. W [rezolucji przyjętej w dniu 10 lipca 2020 r.](#) Parlament ponowił swój apel do państw członkowskich o stopniowe wycofanie wszystkich istniejących programów przyznawania obywatelstwa lub prawa pobytu w zamian za inwestycje, ponieważ często wiążą się one z praniem pieniędzy, co może doprowadzić do podważenia wzajemnego zaufania i integralności strefy Schengen. 29 września 2022 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania przed TSUE przeciwko Malcie w związku z jej programem obywatelstwa dla inwestorów, zwanym również „złotym paszportem” ([postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego](#) przed TSUE na podstawie [art. 258 ust. 2 TFUE](#)). Komisja uważa, że przyznawanie obywatelstwa państwa członkowskiego – a tym samym obywatelstwa Unii – w zamian za z góry ustaloną kwotę lub inwestycję, bez realnego związku beneficjenta z danym państwem członkowskim, jest niezgodne z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE. Takie postępowanie narusza również jedność statusu obywatelstwa UE, o którym mowa w art. 20 TFUE. 9 marca 2022 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów](#), w której zwrócił się do Komisji o przedłożenie przed upływem jej obecnego mandatu wniosku dotyczącego rozporządzenia, który kompleksowo regulowałby różne aspekty programów ułatwień pobytowych w zamian za inwestycje, aby zharmonizować normy i procedury oraz wzmocnić walkę z przestępczością zorganizowaną, praniem pieniędzy, korupcją i uchylaniem się od opodatkowania. 28 marca 2022 r. w związku z rosyjską napaścią na Ukrainę Komisja przyjęła [zalecenie](#) w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów.

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

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)  
11/2023



## 4.1.2. OCHRONA WARTOŚCI OKREŚLONYCH W ART. 2 TUE W UE

Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Aby zagwarantować przestrzeganie tych wartości, w art. 7 ustanowiono unijny mechanizm, który pozwala stwierdzić, czy dane państwo członkowskie poważnie i stale narusza unijne wartości, i w razie potrzeby nałożyć na nie sankcje. Mechanizm ten uruchomiono niedawno po raz pierwszy wobec Polski i Węgier. UE obowiązują również przepisy Karty praw podstawowych. Jest ona też zobowiązana do przystąpienia do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Po pojawieniu się zagrożeń dla wartości UE w niektórych państwach członkowskich instytucje UE wzmacniają swój zestaw narzędzi, aby przeciwdziałać regresowi demokratycznemu i chronić demokrację, praworządność, prawa podstawowe, równość i mniejszości w całej Unii.

### OD OCHRONY SĄDOWEJ PRAW PODSTAWOWYCH DO KODYFIKACJI W TRAKTATACH

Wspólnoty Europejskie (WE) (obecnie Unia Europejska) powstały pierwotnie jako organizacja międzynarodowa działająca głównie w zakresie gospodarczym. W związku z tym nie widziano wyraźnej potrzeby wprowadzania jasnych przepisów dotyczących poszanowania praw podstawowych, które przez długi czas nie były zawarte w Traktatach, i uznawano, że i tak gwarantuje je [europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności](#) z 1950 r. (EKPC), której państwa członkowskie są sygnatariuszami.

Po ustanowieniu zasady skutku bezpośredniego oraz zasady pierwszeństwa prawa europejskiego przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który odmówił jednak rozpatrzenia zgodności decyzji z prawem krajowym i konstytucyjnym państw członkowskich ([Stork, sprawa 1/58](#); [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, połączone sprawy 36, 37, 38–59 i 40–59](#)), niektóre sądy krajowe zaczęły obawiać się potencjalnego wpływu takiego orzecznictwa na ochronę wartości konstytucyjnych, takich jak prawa podstawowe. Jeżeli prawo europejskie miałoby być nadrzędne wobec krajowego prawa konstytucyjnego, mogłoby to prowadzić do naruszenia praw podstawowych. Aby uniknąć tego teoretycznego ryzyka, w 1974 r. niemiecki i włoski trybunał konstytucyjny wydały orzeczenia umożliwiające im przegląd prawa europejskiego w celu zapewnienia jego zgodności z prawem konstytucyjnym [Solange I; Frontini]. Tym samym Trybunał Sprawiedliwości potwierdził w swoim orzecznictwie zasadę poszanowania praw podstawowych, stwierdzając, że prawa te wynikają z ogólnych zasad prawa wspólnotowego podlegających ochronie Trybunału ([Stauder, sprawa 29-69](#)). Zasady te z kolei opierają się na wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich ([Internationale Handelsgesellschaft, sprawa 11-70](#)) oraz na traktatach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, których państwa członkowskie są stroną ([Nold, sprawa 4-73](#)), w tym na EKPC ([Rutili, sprawa 36-75](#)).



Wraz ze stopniowym rozszerzaniem kompetencji UE na politykę mającą bezpośredni wpływ na prawa podstawowe, taką jak obszar wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, który przekształcił się następnie w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zmieniały się też Traktaty. Zmiany te miały na celu solidne ugruntowanie ochrony praw podstawowych w UE. Traktat z Maastricht zawierał odniesienia do EKPC i wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich jako zasad ogólnych prawa UE, a Traktat z Amsterdamu potwierdził europejskie „zasady”, na których opiera się UE (w traktacie lizbońskim jest mowa o „wartościach” wymienionych w art. 2 TUE), i wprowadził procedurę zawieszenia praw przewidzianych w Traktatach w przypadku poważnego i trwałego naruszenia praw podstawowych przez państwo członkowskie. Opracowywanie karty praw podstawowych i jej wejście w życie wraz z Traktatem z Lizbony to ostatnie zmiany w procesie kodyfikacji mające na celu zapewnienie ochrony praw podstawowych w UE.

## **PRZYSTĄPIENIE UE DO EUROPEJSKIEJ KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI**

Ponieważ EKPC jest głównym instrumentem ochrony praw podstawowych w Europie, do którego przystąpiły wszystkie państwa członkowskie, przystąpienie Wspólnot Europejskich do tej konwencji wydawało się logicznym rozwiązaniem kwestii powiązania Wspólnot ze zobowiązaniami w zakresie praw podstawowych. Komisja wielokrotnie proponowała (w 1979, 1990 i 1993 r.) przystąpienie Wspólnot Europejskich do EKPC. Na wniosek o wydanie opinii w tej sprawie TSUE stwierdził w 1996 r. w [opinii 2/94](#), że Traktat nie przewiduje kompetencji Wspólnot w zakresie ustanawiania zasad dotyczących praw człowieka lub zawierania międzynarodowych konwencji w tej dziedzinie, w związku z czym przystąpienie nie jest prawnie możliwe. Traktat z Lizbony rozwiązał tę kwestię, wprowadzając art. 6 ust. 2 zobowiązujący UE do przystąpienia do EKPC. Oznaczało to, że UE, podobnie jak państwa członkowskie, będzie podlegała kontroli zewnętrznego organu prawnego, a mianowicie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pod kątem poszanowania praw podstawowych. Po przystąpieniu obywatele UE, a także obywatele państw spoza UE przebywający na jej terytorium, mogliby w oparciu o postanowienia EKPC zaskarżyć akty prawne przyjęte przez UE bezpośrednio przed tym trybunałem, tak samo jak zaskarżają akty prawne przyjęte przez państwa członkowskie UE.

W 2010 r., po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, UE rozpoczęła negocjacje z Radą Europy w sprawie projektu umowy o przystąpieniu, która została sfinalizowana w kwietniu 2013 r. W lipcu 2013 r. Komisja zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o stwierdzenie zgodności projektu umowy o przystąpieniu z Traktatami. W dniu 18 grudnia 2014 r. Trybunał wydał opinię negatywną, w której stwierdził, że projekt umowy może mieć niekorzystny wpływ na specyfikę i autonomię prawa UE ([opinia 2/13](#)). Po okresie refleksji i dyskusji na temat sposobów rozwiązania kwestii podniesionych przez TSUE, UE i Rada Europy wznowiły negocjacje w 2019 r. i są one wciąż w toku.

## **KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UE**

Równolegle do „zewnętrznego” mechanizmu kontroli przewidzianego w związku z przystąpieniem Wspólnot Europejskich do EKPC, aby zapewnić zgodność prawodawstwa i polityki z prawami podstawowymi, potrzebny był „wewnętrzny”



mechanizm kontroli na szczeblu Wspólnot, aby umożliwić wstępną i autonomiczną kontrolę ze strony TSUE. W tym celu konieczny był akt o prawach właściwy dla UE, zatem na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w 1999 r. postanowiono zwołać Konwent przygotowujący Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej.

Uroczyste ogłoszenie Karty przez Parlament, Radę i Komisję odbyło się w Nicei w 2000 r. Po wprowadzeniu zmian Karta została ponownie ogłoszona w 2007 r. Jednak dopiero po przyjęciu Traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r. [Karta](#) weszła w życie bezpośrednio, zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE, i stała się tym samym wiążącym źródłem prawa pierwotnego.

Karta, mimo że opiera się na EKPC oraz na innych instrumentach europejskich i międzynarodowych, jest innowacyjna pod wieloma względami, w szczególności dlatego, że obejmuje m.in. niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną jako zakazane przyczyny dyskryminacji, oraz zapewnia dostęp do dokumentów, ochrony danych i dobrej administracji w zakresie praw podstawowych, które znajdują w niej potwierdzenie.

Chociaż z jednej strony zakres stosowania Karty jest potencjalnie bardzo szeroki, ponieważ większość praw uznanych w Karcie przysługuje „każdemu”, niezależnie od narodowości lub statusu, z drugiej strony art. 51 ogranicza jej stosowanie do instytucji i organów UE oraz, w przypadku gdy działają one w zakresie wdrażania prawa UE, do państw członkowskich.

## **ARTYKUŁ 7 TUE, RAMY KOMISJI NA RZECZ PRAWORZĄDNOŚCI I MECHANIZM PRAWORZĄDNOŚCI**

Po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu stworzono nowy mechanizm sankcji, aby zagwarantować, że państwa członkowskie przestrzegają praw podstawowych, a także innych zasad i wartości europejskich, takich jak demokracja, praworządność, równouprawnienie i ochrona mniejszości, ponad granicami prawnymi wynikającymi z kompetencji UE. W przypadku poważnego i trwałego naruszenia tych wartości przez państwa członkowskie mechanizm ten uprawnia UE do podjęcia działania w dziedzinach pozostających zwyczajowo w gestii państw członkowskich. Parlament zaproponował podobny mechanizm po raz pierwszy w [projekcie tekstu Traktatu UE w 1984 r.](#) W Traktacie z Nicei dodano mechanizm zapobiegawczy w przypadku „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” unijnych wartości w państwie członkowskim. Procedura ta miała na celu zapewnienie, że ochrona praw podstawowych, a także demokracji, praworządności i praw mniejszości, wymienionych wśród kryteriów kopenhaskich dotyczących przystąpienia nowych państw członkowskich, pozostanie w mocy również po przystąpieniu, i to jednakowo dla wszystkich państw członkowskich.

„Mechanizm zapobiegawczy” przewidziany w art. 7 ust. 1 TUE uprawnia jedną trzecią państw członkowskich, Parlament i Komisję do wszczęcia procedury, w ramach której Rada może – stanowiąc większością czterech piątych głosów – stwierdzić istnienie „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” w państwie członkowskim wartości UE określonych w art. 2 TUE, takich jak poszanowanie praw człowieka, godności ludzkiej, wolności i równości oraz praw osób należących do mniejszości. Przed przystąpieniem do takiego ustalenia należy przeprowadzić wysłuchanie danego państwa członkowskiego i można przedstawić mu zalecenia. Konieczne jest także uzyskanie zgody Parlamentu Europejskiego większością dwóch trzecich oddanych





głosów i bezwzględną większością głosów członków wchodzących w jego skład (art. 354 ust. 4 TFUE). Komisja uruchomiła tę zapobiegawczą procedurę po raz pierwszy 20 grudnia 2017 r. w odniesieniu do Polski, a Parlament 12 września 2018 r. w odniesieniu do Węgier. Jednak procedura pozostaje zablokowana w Radzie, która przeprowadziła kilka wysłuchań, lecz nie przyjęła żadnych zaleceń ani nawet ustaleń. Ponadto Parlamentowi odmówiono prawa do przedstawienia swojego stanowiska podczas wysłuchań Rady, w tym na temat Węgier, mimo że to on wszczął tę procedurę.

Na mocy art. 7 ust. 2 i 3 TUE w przypadku istnienia „poważnego i stałego naruszenia” wartości UE, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, Komisja Europejska lub jedna trzecia państw członkowskich (ale nie Parlament) mogą uruchomić „mechanizm sankcji”. Rada Europejska stwierdza naruszenie jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu taką samą większością głosów jak w przypadku mechanizmu zapobiegawczego. Rada może następnie – większością kwalifikowaną – podjąć decyzję o zawieszeniu niektórych praw członkowskich danego państwa członkowskiego, w tym prawa głosu w Radzie. Może też zdecydować większością kwalifikowaną o zmianie lub uchyleniu sankcji. Zainteresowane państwo członkowskie nie bierze udziału w głosowaniach w Radzie lub w Radzie Europejskiej. Określenie i przyjęcie sankcji wciąż pozostaje trudne do wykonania ze względu na wymóg jednomyślności. Widać to na przykładzie Węgier i Polski. Rządy tych państw zapowiedziały, że zawetują wszelkie tego typu decyzje dotyczące jednego z nich.

Aby wypełnić lukę między trudnym pod względem politycznym uruchomieniem procedur na mocy art. 7 TUE (stosowanych w sytuacjach wykraczających poza zakres prawa UE) a procedurami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego o ograniczonym skutku (stosowanymi w konkretnych sytuacjach wchodzących w zakres prawa UE), w 2014 r. Komisja ustanowiła [ramy UE na rzecz umocnienia praworządności](#). Ramy te mają na celu zapewnienie skutecznej i spójnej ochrony praworządności, która stanowi warunek wstępny poszanowania praw podstawowych i demokracji w sytuacji zagrożenia systemowego dla tych praw. Poprzedzają one i uzupełniają art. 7 TUE oraz przewidują trzy etapy postępowania: ocenę Komisji, tj. zorganizowany dialog między Komisją a danym państwem członkowskim (w razie potrzeby Komisja sporządza następnie opinię na temat praworządności); zalecenie Komisji w sprawie praworządności; oraz działania następcze państwa członkowskiego w związku z zaleceniem. W 2016 r. Komisja zastosowała ramy na rzecz praworządności wobec Polski, a następnie – w związku z ich nieskutecznością – 20 grudnia 2017 r. podjęła [decyzję](#) o uruchomieniu procedury określonej w art. 7.

W lipcu 2019 r. Komisja poszła krok dalej w komunikacie zatytułowanym „[Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania](#)” i uruchomiła mechanizm praworządności, obejmujący cykl przeglądu praworządności, który opiera się na corocznych sprawozdaniach na temat praworządności, monitorujących sytuację w państwach członkowskich, co stanowi podstawę dialogu międzyinstytucjonalnego. Pierwsze takie [sprawozdanie](#) ukazało się we wrześniu 2020 r. i zawierało 27 rozdziałów dotyczących poszczególnych państw. Obejmowało ono wymiar sprawiedliwości (a w szczególności jego niezależność, jakość i skuteczność), ramy antykorupcyjne (konfiguracja prawna i instytucjonalna, zapobieganie, środki represji), pluralizm mediów (organy regulacyjne, przejrzystość własności i ingerencja rządu, ochrona dziennikarzy) oraz inne kwestie instytucjonalne związane z kontrolą i równowagą (procedura ustawodawcza, niezależne organy, dostępność, kontrola



sądowa, organizacje społeczeństwa obywatelskiego). Sprawozdanie pozwala na znaczne umocnienie unijnego monitorowania dzięki uwzględnieniu – w porównaniu z unijną tablicą wyników wymiaru sprawiedliwości oraz innymi instrumentami monitorowania i sprawozdawczości – nie tylko wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych, ale również sądownictwa w sprawach karnych i administracyjnych, kwestii niezawisłości sądów, korupcji, pluralizmu mediów, podziału władzy i przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego. Utworzono sieć krajowych punktów kontaktowych w celu gromadzenia informacji i zapewnienia dialogu z państwami członkowskimi. Wsparto także dialog z zainteresowanymi stronami, w tym z organami Rady Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, sieciami sądowymi i organizacjami pozarządowymi. [Trzecie sprawozdanie roczne](#), opublikowane w lipcu 2022 r., zawierało również szereg zaleceń skierowanych do każdego państwa członkowskiego, a ich działania następcze mają zostać przeanalizowane w kolejnych sprawozdaniach rocznych dotyczących praworządności.

## INNE INSTRUMENTY OCHRONY UNIJNYCH WARTOŚCI

UE posiada też inne instrumenty do ochrony unijnych wartości.

Podejmując nową inicjatywę ustawodawczą, Komisja uwzględnia jej zgodność z prawami podstawowymi w drodze oceny skutków. Kwestię tę badają również w dalszej kolejności Rada i Parlament.

Ponadto Komisja publikuje [roczne sprawozdanie w sprawie stosowania Karty praw podstawowych](#), które jest następnie przedmiotem analizy i debaty w Radzie, która przyjmuje konkluzje na ten temat, oraz w Parlamencie – w ramach rocznego sprawozdania na temat sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE. W grudniu 2020 r. Komisja uruchomiła nową [strategię na rzecz skuteczniejszego wdrażania Karty w UE](#), w tym w odniesieniu do funduszy UE, poprzez związany z Kartą „warunek podstawowy” wprowadzony w [rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów z 2021 r.](#) Na tej podstawie nie wypłacono środków z Funduszu Spójności dla Polski i Węgier.

Od 2014 r. Rada prowadzi również coroczny dialog między wszystkimi państwami członkowskimi w Radzie w celu wspierania i ochrony praworządności. Co roku rozmowy te dotyczą innego tematu. W drugiej połowie 2020 r. Rada postanowiła skupić się na analizie stanu praworządności w pięciu państwach członkowskich w każdym półroczu, w oparciu o sprawozdanie Komisji na temat praworządności.

Dodatkowo w ramach europejskiego semestru Komisja monitoruje kwestie związane z unijnymi wartościami. Mogą one być przedmiotem zaleceń dla poszczególnych krajów. Odnośne obszary obejmują systemy wymiaru sprawiedliwości (na podstawie tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości), jak również niepełnosprawność, prawa socjalne i prawa obywatelskie (w odniesieniu do ochrony przed przestępczością zorganizowaną i korupcją).

Bułgaria i Rumunia są również objęte mechanizmem współpracy i weryfikacji. Mechanizm ten dotyczy także kwestii związanych z unijnymi wartościami.

Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są ważnym instrumentem sankcji w przypadku naruszenia wartości UE w Unii. TSUE opracowuje orzecznictwo w tej sprawie. Postępowanie można wszcząć w przypadku niezgodności prawa krajowego z prawem UE i unijnymi wartościami w indywidualnych





i szczególnych przypadkach. Artykuł 7 ma natomiast zastosowanie również do sytuacji, które nie wchodzą w zakres prawa UE, i do naruszania praw podstawowych o charakterze systematycznym i trwałym. TSUE może nałożyć kary finansowe za niezastosowanie się do nakazów lub orzeczeń.

[Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej \(FRA\)](#), ustanowiona w 2007 r. w Wiedniu, odgrywa ważną rolę w monitorowaniu sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE. FRA ma za zadanie gromadzenie, analizowanie, rozpowszechnianie i ocenę informacji oraz danych dotyczących praw podstawowych. Prowadzi również badania naukowe i społeczno-prawne oraz publikuje roczne i tematyczne sprawozdania dotyczące praw podstawowych.

Komisja umacnia też równość i ochronę mniejszości, czyli dwa filary art. 2 TUE, dzięki konkretnym strategiom, propozycjom i działaniom na rzecz promowania równości płci oraz zwalczania przemocy przeciwko kobietom i przemocy domowej, zwalczania rasizmu, mowy nienawiści i antysemityzmu, a także na rzecz ochrony praw osób LGBTIQ, Romów, osób z niepełnosprawnościami i dzieci w ramach nadrzędnej koncepcji „Unii równości”. Komisja, wspierana przez Parlament i 15 państw członkowskich, skierowała niedawno do TSUE sprawę przeciwko Węgrom w związku z wprowadzoną tam [ustawą anty-LGBTIQ](#), pod zarzutem naruszenia m.in. art. 2 TUE. Zaproponowała również dyrektywy mające na celu wzmocnienie [organów ds. równości](#) za pomocą wspólnych norm.

Po zastoju spowodowanym wetami rządów Węgier i Polski, na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 10–11 grudnia 2020 r. osiągnięto ostatecznie porozumienie w sprawie [rozporządzenia dotyczącego ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii](#). Rozporządzenie to umożliwia ochronę budżetu UE w przypadku stwierdzenia, że naruszenia zasad praworządności w państwie członkowskim wpływają lub poważnie grożą wpływaniem w wystarczająco bezpośredni sposób na należyte zarządzanie finansowe budżetem UE lub na ochronę interesów finansowych UE. Skarga na rozporządzenie wniesiona przez rząd węgierski i polski została [oddalona przez TSUE](#). Umożliwiło to Komisji i Radzie uruchomienie mechanizmu przeciwko [Węgrom](#), co doprowadziło do zawieszenia płatności w wysokości 6,3 mld EUR.

Komisja omawia obecnie wdrażanie krajowych planów w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności z rządami szeregu państw członkowskich i monitoruje, czy osiągają one uzgodnione cele pośrednie i końcowe, które są warunkiem wstępnym wypłaty środków. Mają one na celu sprostanie wyzwaniom wskazanym w [zaleceniach dla poszczególnych krajów](#) w ramach [europejskiego semestru](#) przyjętych przez Radę oraz w sprawozdaniach na temat praworządności i powiązanych zaleceniach wydanych przez Komisję, a także w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 7 przeciwko Polsce i Węgrom.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament zawsze opowiadał się za umocnieniem poszanowania i ochrony praw podstawowych w UE. Już w 1977 r. Parlament, wraz z Radą i Komisją, przyjął [wspólną deklarację o przestrzeganiu praw podstawowych](#), w której trzy wspomniane instytucje zobowiązały się do poszanowania praw podstawowych przy wykonywaniu swoich uprawnień. Ponadto w 1979 r. Parlament przyjął rezolucję z propozycją przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do EKPC.



W zaproponowanym przez Parlament [projekcie Traktatu ustanawiającego Unię Europejską z 1984 r.](#) przewidziano, że Unia musi chronić godność człowieka i przyznać każdej osobie podlegającej jej jurysdykcji podstawowe prawa i wolności wynikające z zasad wspólnych dla konstytucji krajowych i EKPC. Przewidywał on także przystąpienie Unii do EKPC. W [rezolucji z 12 kwietnia 1989 r.](#) Parlament ogłosił przyjęcie Deklaracji podstawowych praw i wolności.

Od 1993 r. Parlament co roku organizuje debatę i przyjmuje rezolucję w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE na podstawie sprawozdania parlamentarnej Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Ponadto Parlament przyjmuje coraz więcej rezolucji dotyczących konkretnych kwestii związanych z ochroną wartości zapisanych w art. 2 TUE w państwach członkowskich.

Instytucja ta zawsze wspierała UE za pomocą własnych narzędzi prawnych i wzywała do nadania Kartie praw podstawowych mocy wiążącej. Cel ten został ostatecznie osiągnięty w 2009 r. wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony.

Ostatnio Parlament wielokrotnie wyrażał poważne obawy co do stopniowego obniżania standardów określonych w art. 2 TUE w niektórych państwach członkowskich. Aby zająć się tym problemem, Parlament zaproponował szereg rozwiązań dotyczących wzmocnienia ochrony w UE nie tylko praw podstawowych, ale także demokracji i praworządności, a w szerszym ujęciu – wszystkich wartości UE wymienionych w art. 2 TUE, w tym nowe mechanizmy i procedury w celu uzupełnienia istniejących luk. Począwszy od 2012 r. w wielu rezolucjach Parlament wzywał do utworzenia komisji kopenhaskiej, a także cyklu europejskiej polityki w dziedzinie praw podstawowych, mechanizmu wczesnego ostrzegania, procedury zamrażania oraz do umocnienia FRA.

W przełomowej rezolucji na ten temat z 2016 r. Parlament skonsolidował swe poprzednie wnioski i wezwał Komisję do przedłożenia porozumienia międzyinstytucjonalnego na rzecz ustanowienia [unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych](#), który opierałby się unijnym pakcie z Komisją i Radą. Obejmowałaby on roczny cykl kształtowania polityki w oparciu o sprawozdanie z monitorowania poszanowania unijnych wartości w UE, przygotowane przez Komisję i panel ekspertów, poprzedzający debatę parlamentarną wraz ustaleniami dotyczącymi zagrożeń lub naruszeń<sup>[1]</sup>. Parlament zaapelował również o nowy projekt umowy w sprawie przystąpienia UE do EKPC oraz o zmiany w Traktacie, takie jak skreślenie art. 51 Karty praw podstawowych, przekształcenie jej w unijną kartę praw oraz zniesienie wymogu jednomyślności w kwestiach równości i niedyskryminacji. W [rezolucji z 2020 r.](#) Parlament zaproponował tekst porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie umocnienia wartości Unii, oparty na wcześniejszych wnioskach i przewidujący dodatkowo możliwość składania pilnych sprawozdań oraz utworzenia międzyinstytucjonalnej grupy roboczej. W [rezolucji z 2021 r.](#) Parlament wezwał również Komisję do rozszerzenia rocznego sprawozdania na temat praworządności, tak aby obejmowało ono wszystkie wartości określone w art. 2 TUE i zawierało zalecenia dla poszczególnych krajów.

---

[1]Komisja uwzględniła wiele sugestii Parlamentu w swoim komunikacie z 2019 r. (ustanowienie cyklu międzyinstytucjonalnego, sprawozdanie roczne, monitorowanie państw członkowskich, praworządność i kwestie powiązane), lecz pominęła kwestie związane z objęciem całego art. 2 TUE (nie tylko praworządności, ale także demokracji, praw podstawowych, równości i mniejszości), kwestię utworzenia komitetu niezależnych ekspertów i ustanowienia międzyinstytucjonalnego porozumienia w sprawie cyklu, wydawania zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich oraz ponownego rozpoczęcia publikacji sprawozdań antykorupcyjnych.



W 2018 r. Parlament przyjął rezolucję, w której z zadowoleniem odniósł się do decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE wobec [Polski](#), a także rezolucję w sprawie wszczęcia procedury na mocy art. 7 ust. 1 TUE w odniesieniu do [Węgier](#). Przedłożył w tym celu Radzie uzasadniony wniosek, wzywając ją do ustalenia, czy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz do wystosowania wobec Węgier odpowiednich zaleceń w tym zakresie<sup>[2]</sup>. W 2020 i 2022 r. Parlament przyjął również rezolucje w sprawie [Polski](#) i [Węgier](#), rozszerzające zakres kwestii wzbudzających wątpliwości, które należy zbadać w ramach procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE [Wezwał](#) również Komisję do wykorzystania wszystkich dostępnych narzędzi, w tym rozporządzenia w sprawie warunkowości w zakresie praworządności, aby zaradzić naruszeniom wartości określonych w art. 2 TUE przez Węgry i Polskę.

Po zabójstwie dziennikarzysty Daphne Caruany Galizii na Malcie oraz Jána Kuciaka i jego narzeczonej na Słowacji, oraz aby wzmocnić monitorowanie i nasilić działania Parlamentu w odniesieniu do wartości określonych w art. 2 TUE, [Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych](#) utworzyła [grupę monitorującą ds. demokracji, praworządności i praw podstawowych](#). Grupa ta zajmuje się pojawiającymi się w całej Unii zagrożeniami dla unijnych wartości oraz przedstawia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych propozycje działań.

Ottavio Marzocchi  
04/2023

---

[2] Aby uzyskać więcej informacji na temat działań Parlamentu w zakresie praw podstawowych podczas poprzedniej kadencji zob. „[The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#)” [Ochrona praw podstawowych w UE: osiągnięcia Parlamentu Europejskiego w kadencji 2014–2019 i wyzwania na przyszłość].



### 4.1.3. SWOBODNY PRZEPIYW OSÓB

Swoboda przemieszczania się i pobytu osób w Unii Europejskiej stanowi podstawę obywatelstwa UE wprowadzonego traktatem z Maastricht z 1992 r. Po stopniowym zniesieniu granic wewnętrznych na mocy porozumień z Schengen przyjęto dyrektywę 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE. Pomimo ogromnego znaczenia tego prawa nadal istnieją poważne przeszkody w korzystaniu z niego.

#### PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), tytuł IV i tytuł V TFUE, art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

#### CELE

Od czasu powstania koncepcji swobodnego przepływu osób jej znaczenie uległo zmianie. Pierwsze postanowienia w tej sprawie, zawarte w [Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r.](#), obejmowały [swobodny przepływ pracowników](#) oraz [swobodę przedsiębiorczości](#), a zatem dotyczyły osób jako pracowników lub usługodawców. [Traktatem z Maastricht](#) wprowadzono pojęcie obywatelstwa UE, które automatycznie przysługuje wszystkim obywatelom państw członkowskich. Stanowi ono podstawę prawa osób do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. [Traktat z Lizbony](#) potwierdził to prawo, które włączono również do [postanowień ogólnych dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości](#).

#### DOKONANIA

##### A. Strefa Schengen

Najbardziej znaczącym wydarzeniem w procesie tworzenia rynku wewnętrznego obejmującego swobodny przepływ osób było zawarcie dwóch porozumień z Schengen, tj. właściwego układu z Schengen 14 czerwca 1985 r. oraz konwencji wykonawczej do układu z Schengen, którą podpisano 19 czerwca 1990 r. i która weszła w życie 26 marca 1995 r. Początkowo konwencja wykonawcza do układu z Schengen (podpisana jedynie przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Niemcy) opierała się na współpracy międzyrządowej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Protokół do traktatu z Amsterdamu przewidywał włączenie „[dorobku prawnego Schengen](#)” do Traktatów. Obecnie na mocy [Traktatu z Lizbony](#) podlega on kontroli parlamentarnej i sądowej. Jako że większość postanowień z Schengen stanowi dziś część dorobku prawnego UE, od rozszerzenia UE, które miało miejsce 1 maja 2004 r., państwa przystępujące nie mają już możliwości nieprzyjęcia tego dorobku (klauzula opt-out na mocy art. 7 protokołu Schengen).

##### 1. Państwa uczestniczące

Obecnie status pełnego członka Schengen ma 26 krajów: 22 państwa członkowskie UE, a także Norwegia, Islandia, Szwajcaria i Lichtenstein (mają one status państw



towarzyszących). Irlandia nie jest stroną konwencji, ale ma możliwość wybiórczego stosowania niektórych elementów dorobku prawnego Schengen. Dania, która należy do Schengen od 2001 r., może skorzystać z klauzuli opt-out w przypadku wszelkich nowych środków w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, także tych dotyczących Schengen, jednak obowiązują ją pewne środki w ramach wspólnej polityki wizowej. Bułgaria, Rumunia i Cypr mają wejść do Schengen, jednak ich wejście z różnych powodów opóźnia się. Chorwacja 1 lipca 2015 r. rozpoczęła proces ubiegania się o wejście do strefy Schengen.

## 2. Zakres

Dokonania strefy Schengen to:

- a. całkowite zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych;
- b. środki wspomagające i harmonizujące kontrolę granic zewnętrznych (4.2.4): do strefy Schengen mogą wjechać wszyscy obywatele UE jedynie za okazaniem dowodu osobistego lub paszportu;
- c. wspólna polityka wizowa dotycząca pobytów krótkotrwałych: obywatele państw trzecich figurujących we wspólnym wykazie państw niebędących członkami Unii Europejskiej, których obywatele potrzebują wizy wjazdowej (zob. załącznik II do rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001), mogą otrzymać jednorazową wizę ważną w całej strefie Schengen;
- d. współpraca policyjna (4.2.7) i sądownicza (4.2.6): służby policji współpracują przy wykrywaniu przestępstw i zapobieganiu im oraz mają prawo ścigać zbiegłych przestępców na terytorium państw sąsiadujących z państwami strefy Schengen; istnieje również system szybszej ekstradycji oraz wzajemnego uznawania wyroków sądowych w sprawach karnych;
- e. stworzenie i rozwinięcie systemu informacyjnego Schengen (SIS) (4.2.4).

## 3. Wyzwania

Chociaż strefa Schengen jest powszechnie postrzegana jako jedno z głównych osiągnięć Unii Europejskiej, ostatnio musiała zmierzyć się z zagrożeniem, jakim dla jej istnienia była pandemia COVID-19, kiedy państwa członkowskie zamykały granice, by zapanować nad rozpowszechnianiem się wirusa, zanim w lipcu 2021 r. zostało wprowadzone unijne cyfrowe zaświadczenie COVID. Przedtem głównymi wyzwaniami były znaczny napływ uchodźców i migrantów do UE oraz ataki terrorystyczne.

### B. Swobodny przepływ obywateli Unii i członków ich rodzin

#### 1. Pierwsze kroki

Aby uczynić ze Wspólnoty przestrzeń prawdziwej wolności i swobody przemieszczania się wszystkich jej obywateli, w 1990 r. przyjęto dyrektywy mające zagwarantować prawo pobytu osobom innym niż pracownicy. Są to: dyrektywa Rady 90/365/EWG w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową; dyrektywa Rady 90/366/EWG w sprawie prawa pobytu dla studentów; oraz dyrektywa Rady 90/364/EWG w sprawie prawa pobytu (obywateli państw członkowskich, którzy nie korzystają z tego prawa na mocy innych przepisów prawa wspólnotowego, oraz członków ich rodzin).





## 2. Dyrektywa 2004/38/WE

Aby skonsolidować różne akty prawne (także te wymienione powyżej) i uwzględnić bogate orzecznictwo w dziedzinie swobodnego przepływu osób, w 2004 r. przyjęto nową kompleksową dyrektywę, a mianowicie dyrektywę [2004/38/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Dyrektywa ma zachęcać obywateli UE do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich, ograniczyć do niezbędnego minimum formalności administracyjne, uściślić definicję statusu członków rodziny oraz zmniejszyć możliwości odmowy prawa wjazdu lub utraty prawa pobytu. W rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE członkowie rodziny to:

- współmałżonek (również tej samej płci, jak sprecyzował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w [wyroku w sprawie Coman, C-673/16](#));
- zarejestrowany partner, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem;
- bezpośredni zstępni, którzy nie ukończyli 21. roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz bezpośredni zstępni współmałżonka lub zarejestrowanego partnera;
- pozostający na utrzymaniu bezpośredni wstępni oraz bezpośredni wstępni współmałżonka lub zarejestrowanego partnera.

Zdecydowana większość państw członkowskich stosuje dyrektywę również po to, aby zagwarantować prawo do swobodnego przemieszczania się zarejestrowanym partnerom tej samej płci oraz partnerom pozostającym w trwałych związkach.

### a. Prawa i obowiązki

- W przypadku pobytu krótszego niż trzy miesiące: jedynym wymogiem stawianym obywatelom UE jest posiadanie ważnego dowodu osobistego lub paszportu. Przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zarejestrowania pobytu w kraju.
- W przypadku pobytu dłuższego niż trzy miesiące: obywatel UE i członkowie jego rodziny – jeżeli nie pracują – muszą posiadać odpowiednie środki finansowe oraz ubezpieczenie zdrowotne gwarantujące, że w trakcie pobytu nie staną się oni obciążeniem dla systemu opieki społecznej przyjmującego państwa członkowskiego. Obywatele UE nie potrzebują zezwolenia na pobyt, jednak państwa członkowskie mogą wymagać od nich zarejestrowania się we właściwych urzędach. Członkowie rodzin obywateli UE niebędący obywatelami państwa członkowskiego muszą ubiegać się o zezwolenie na pobyt, ważne przez cały okres ich pobytu lub przez pięć lat.
- Prawo stałego pobytu: obywatele UE nabywają tego prawa po nieprzerwanym legalnym pobycie w danym państwie przez okres pięciu lat, o ile nie podjęto decyzji o ich wydaleniu. Prawo to nie podlega już żadnym innym warunkom. Te same zasady dotyczą członków rodzin, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, a mieszkali z obywatelem UE przez okres pięciu lat. Prawo pobytu stałego wygasa jedynie w przypadku nieobecności w państwie przyjmującym dłużej niż dwa lata z rzędu.





- Ograniczenie prawa wjazdu lub prawa pobytu: obywatele UE lub członkowie ich rodzin mogą zostać wydaleny z przyjmującego państwa członkowskiego ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego. Wprowadzono gwarancje, dzięki którym decyzje te nie są podejmowane z przyczyn ekonomicznych, są zgodne z zasadą proporcjonalności i opierają się m.in. na zachowaniu danej osoby.

Ponadto dyrektywa umożliwia państwom członkowskim przyjmowanie niezbędnych środków mających na celu odmowę, odebranie lub cofnięcie jakiegokolwiek nadanego prawa w przypadku nadużycia go lub oszustwa, takiego jak małżeństwa pozorowane.

#### **b.** Wdrażanie dyrektywy 2004/38/WE

Z dyrektywą tą wiąże się wiele problemów i kontrowersji, istnieją też dowody na poważne niedociągnięcia w jej wdrażaniu oraz ciągłe przeszkody w swobodzie przemieszczania się, co potwierdzają sprawozdania Komisji i analizy Parlamentu dotyczące stosowania dyrektywy, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z nieprawidłową lub niepełną transpozycją dyrektywy, ogromna liczba petycji składanych do Parlamentu, a także bardzo duża liczba spraw toczących się w TSUE. Krytyka, jaka pojawiła się ze strony niektórych państw członkowskich w latach 2013–2014 w związku z zarzutem nadużywania przez obywateli UE przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się w celu uprawiania tzw. turystyki socjalnej, wywołała na szczęblu UE dyskusję na temat ewentualnych reform, którą w międzyczasie wstrzymano w związku z decyzją Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z UE.

#### **c.** Obywatele państw trzecich

Z przepisami, które mają zastosowanie do obywateli państw trzecich niebędących członkami rodziny obywatela UE, można zapoznać się tutaj ([4.2.3](#)).

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Parlament od długiego czasu usilnie walczy o prawo do swobodnego przemieszczania się, które postrzega jako podstawową zasadę Unii Europejskiej. W rezolucji z 16 stycznia 2014 r. w sprawie poszanowania podstawowego prawa do swobodnego przepływu w UE Parlament sprzeciwił się dążeniom do ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i zaapelował do państw członkowskich o przestrzeganie postanowień traktatu dotyczących unijnych zasad swobodnego przemieszczania się, a także zagwarantowanie przestrzegania zasad równości i podstawowego prawa do przemieszczania się przez wszystkie państwa członkowskie. W swoich rezolucjach z 15 marca 2017 r. w sprawie przeszkód utrudniających obywatelom UE swobodne przemieszczanie się i podejmowanie pracy na rynku wewnętrznym oraz z 12 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania na temat obywatelstwa UE za ten sam rok Parlament ponownie wezwał do usunięcia przeszkód w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się. Wraz z decyzją Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z UE Unia straciła jednego z głównych krytyków swobody przemieszczania się.

Jeśli chodzi o obszar Schengen, w rezolucji z 30 maja 2018 r. w sprawie rocznego sprawozdania na temat funkcjonowania strefy Schengen Parlament potępił ciągłe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych, ponieważ szkodzą one jedności



strefy Schengen i dobrobytowi obywateli europejskich oraz zasadzie swobody przemieszczania się.

Pandemia COVID-19 skłoniła większość państw członkowskich do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, zamknięcia granic i wprowadzenia tymczasowych ograniczeń dla osób podróżujących z innych państw UE, chociaż ograniczenia te zostały częściowo zniesione po wprowadzeniu unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID. W różnych rezolucjach Parlament wielokrotnie wyrażał swoje obawy i wzywał do poprawy koordynacji na szczeblu UE oraz do szybkiego powrotu do w pełni funkcjonalnej i zreformowanej strefy Schengen.

W niedawnej [rezolucji](#) przyjętej w październiku 2022 r. Parlament wezwał Radę do wyrażenia zgody na pełne stosowanie przepisów dorobku Schengen w Bułgarii i w Rumunii.

Ottavio Marzocchi  
04/2023



## 4.1.4. PRAWO DO SKŁADANIA PETYCJI

Od wejścia w życie traktatu z Maastricht wszyscy obywatele Unii Europejskiej oraz wszystkie osoby fizyczne i prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwach członkowskich mają prawo składać do Parlamentu Europejskiego petycje w postaci skarg lub wniosków w sprawach objętych zakresem kompetencji Unii Europejskiej. Petycje rozpatrywane są przez Komisję Petycji Parlamentu, która decyduje o ich dopuszczalności i odpowiada za podjęcie dalszych działań z nimi związanych.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuły [20](#), [24](#) i [227](#) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), art. [44](#) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

### CELE

Prawo do składania petycji ma zapewnić obywatelom UE i osobom zamieszkałym w UE prosty sposób wnoszenia do instytucji UE skarg lub wniosków o podjęcie działań.

### OSIĄGNIĘCIA

#### A. Kwalifikowalność i wymogi (art. [227](#) TFUE)

Prawo do składania petycji, indywidualnie lub wspólnie z innymi osobami, mają wszyscy obywatele UE, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne posiadające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim.

Aby petycja mogła zostać uznana za dopuszczalną, musi odnosić się do spraw objętych zakresem działalności UE i dotyczyć bezpośrednio składających petycję. Ten ostatni warunek podlega bardzo szerokiej wykładni.

#### B. Procedura

Procedurę dotyczącą petycji określono w art. 226-230 [Regulaminu Parlamentu](#) oraz w załączniku VI (XX) do Regulaminu, w których powierzono obowiązki w tym zakresie jednej z komisji parlamentarnych – Komisji Petycji.

##### 1. Wymogi formalne

Petycje muszą zawierać nazwisko, obywatelstwo i miejsce zamieszkania każdej z osób składających petycję i muszą być sporządzone w jednym z języków urzędowych UE. Można je składać drogą elektroniczną w internetowym portalu petycji Parlamentu albo w formie papierowej za pośrednictwem poczty.

##### 2. Dopuszczalność merytoryczna

Petycje spełniające te wymagania formalne przekazuje się Komisji Petycji, która musi najpierw zdecydować o dopuszczalności petycji. Komisja Petycji sprawdza, czy przedmiot petycji wchodzi w zakres działalności Unii Europejskiej. Jeżeli tak nie jest, petycja zostaje uznana za niedopuszczalną. Powiadamia się o tym składającego petycję, podając mu powody takiej decyzji. Składającym petycję często sugeruje się zwrócenie się do innego organu krajowego, unijnego lub międzynarodowego.



Petycje uznaje się za niedopuszczalne głównie dlatego, że składający petycje mylą kompetencje i obowiązki UE oraz jej możliwości działania i stosowania środków odwoławczych z kompetencjami państw członkowskich i innych organizacji i organów międzynarodowych (takich jak ONZ i Rada Europy), w tym jeśli chodzi o stosowanie Karty praw podstawowych UE.

### 3. Rozpatrywanie petycji

W zależności od okoliczności Komisja Petycji może podjąć jedną lub kilka z następujących czynności:

- zwrócić się do Komisji Europejskiej o przeprowadzenie wstępnego dochodzenia w związku z petycją i przedstawienie informacji dotyczących zgodności z odnośnym prawem unijnym;
- przekazać petycję innym komisjom Parlamentu tytułem informacji lub w celu podjęcia dalszych działań (dana komisja może na przykład przedstawić Komisji Petycji opinię lub omówić bądź uwzględnić petycję w swoich działaniach legislacyjnych, politycznych lub kontrolnych);
- jeśli petycja dotyczy konkretnej sprawy wymagającej poświęcenia jej szczególnej uwagi, Komisja Petycji może skontaktować się z odpowiednimi instytucjami lub władzami lub interweniować za pośrednictwem stałego przedstawicielstwa danego państwa członkowskiego w celu rozwiązania sprawy;
- podjąć jakiegokolwiek inne działanie, które uzna za właściwe dla pomyślnego rozwiązania danej sprawy lub udzielenia składającemu petycję stosownej odpowiedzi.

Komisja Petycji decyduje również o umieszczeniu petycji w swoim porządku obrad. W takim przypadku do uczestnictwa w posiedzeniu zaprasza się składającego petycję, Komisję Europejską i przedstawicieli państw członkowskich. Podczas tego posiedzenia składający petycję – jeśli chce – przedstawia swoją petycję, Komisja Europejska ustnie wyraża swoje stanowisko i komentuje swą odpowiedź pisemną dotyczącą kwestii poruszonych w petycji, a o zabranie głosu mogą zostać również poproszeni przedstawiciele zainteresowanych państw członkowskich. Członkowie Komisji Petycji mają następnie możliwość wymiany poglądów na tematy poruszone w trakcie debaty i mogą zaproponować podjęcie dalszych działań.

W szczególnych przypadkach Komisja Petycji może postanowić, że zorganizuje wysłuchanie publiczne lub warsztaty, przeprowadzi misję informacyjną w danym kraju lub regionie, przyjmie sprawozdanie z wyjazdu zawierające uwagi i zalecenia lub przygotuje i przedłoży pełne sprawozdanie lub projekt rezolucji, który zostanie poddany pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym Parlamentu. Komisja może również podjąć decyzję o skierowaniu do Komisji Europejskiej lub Rady pytania wymagającego odpowiedzi ustnej i o przeprowadzeniu debaty na posiedzeniu plenarnym.

Jeżeli petycja dotyczy spraw leżących w interesie ogólnym i ujawnia wadliwą transpozycję lub nieprawidłowe stosowanie prawa UE, Komisja Europejska może podjąć na jej podstawie działania wobec danego państwa członkowskiego, między innymi wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.



#### 4. Zamknięcie

Komisja Petycji może zamknąć petycję na różnych etapach procedury, na przykład po podjęciu decyzji o dopuszczalności petycji, po przeprowadzeniu dyskusji na posiedzeniu komisji, gdy nie można podjąć żadnych dalszych działań w związku z petycją, jeśli składający petycję wycofa ją lub gdy składający petycję nie udzieli w terminie odpowiedzi na prośbę o przekazanie dalszych informacji.

#### 5. Przejrzystość

Petycje składane do Parlamentu stają się dokumentami publicznymi. Po podjęciu przez Komisję Petycji decyzji o dopuszczalności petycji ich streszczenia, wraz z innymi istotnymi dokumentami, są publikowane we wszystkich językach urzędowych UE w [internetowym portalu petycji](#) Parlamentu.

Składających petycje informuje się pisemnie o wszystkich decyzjach Komisji Petycji dotyczących ich petycji oraz o przesłankach tych decyzji, a po podjęciu decyzji otrzymują oni w stosownych przypadkach odnośne informacje i dokumenty.

### ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Zgodnie z traktatami adresatem petycji jest Parlament i w związku z tym ma on obowiązek dopilnować, aby problemy opisane w petycjach były w UE w pełni brane pod uwagę. Aby osiągnąć to w możliwie najlepszy sposób, Parlament powierzył specjalnej komisji – [Komisji Petycji](#) – zadanie rozpatrywania petycji i koordynowania działań następczych instytucji. Jak podkreśla się w rocznych sprawozdaniach z działalności Komisji Petycji<sup>[1]</sup>, Parlament zawsze uznawał petycje za kluczowy element demokracji uczestniczącej. Podkreśla również ich ważną rolę w ujawnianiu przypadków wadliwej transpozycji i nieprawidłowego stosowania prawa UE przez państwa członkowskie. Wiele petycji doprowadziło do podjęcia działań legislacyjnych lub politycznych, wszczęcia spraw w ramach EU Pilot, wydania orzeczeń w trybie prejudycjalnym lub wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Komisja Petycji jest szczególnie aktywna w obszarze praw podstawowych (obejmującym prawa dzieci, dyskryminację, prawa mniejszości, wymiar sprawiedliwości, swobodny przepływ, prawa wyborcze i brexit), środowiska i dobrostanu zwierząt, rynku wewnętrznego, praw socjalnych, migracji, umów handlowych i zdrowia publicznego. Wnosi ona również znaczący wkład w ochronę praw osób z niepełnosprawnościami w kontekście zasad ramowych UE dotyczących realizacji oenztowskiej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych; organizuje też coroczne warsztaty na tematy związane z niepełnosprawnością.

Istnieje szereg instrumentów umożliwiających należyte rozpatrzenie i rozwiązanie kwestii poruszanych w petycjach. Należą do nich: misje informacyjne, wysłuchania publiczne, warsztaty, zlecenie analiz, utworzona w 2016 r. sieć petycji, zapewniająca lepszą współpracę z innymi komisjami w odniesieniu do petycji, a także współpraca i dialog z parlamentami i organami państw członkowskich oraz z pozostałymi

---

[1]Roczne sprawozdania z obrad Komisji Petycji obejmują informacje o liczbie otrzymanych petycji, ich formie, statusie, efektach, kraju, języku, narodowości i temacie, o portalu internetowym, stosunkach z Komisją Europejską, Radą i Rzecznikiem Praw Obywatelskich, misjach informacyjnych, wysłuchaniach publicznych, zleconych badaniach i innych kluczowych sprawach.



instytucjami UE (zwłaszcza z Komisją Europejską i Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich).

W 2014 r. Parlament uruchomił również [internetowy portal petycji](#), który wzmocnił publiczny charakter i przejrzystość petycji. Portal ten umożliwia obywatelom i rezydentom unijnym interakcję z UE, np. poparcie petycji uznanej za dopuszczalną<sup>[2]</sup>. Internetowy portal petycji Parlamentu zawiera również szereg [alternatyw dla petycji](#), które są dostępne dla obywateli europejskich.

Georgiana Sandu  
10/2023

---

[2]Więcej informacji na temat Komisji Petycji i jej działalności można znaleźć w studium pt. „[Osiągnięcia Komisji Petycji w kadencji parlamentarnej 2014-2019 i wyzwania na przyszłość](#)”.





## 4.1.5. EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA

Europejska inicjatywa obywatelska jest ważnym instrumentem demokracji uczestniczącej w Unii Europejskiej, dzięki któremu milion obywateli UE zamieszkujących w jednej czwartej państw członkowskich może zwrócić się do Komisji o przedstawienie wniosku dotyczącego aktu prawnego w celu wykonania postanowień traktatowych. Od początku stosowania rozporządzenia z 2011 r., na mocy którego ustalono szczegółowe procedury w odniesieniu do europejskiej inicjatywy obywatelskiej, dziesięć inicjatyw udało się z powodzeniem przedstawić Komisji. Od stycznia 2020 r. zastosowanie mają nowe przepisy, których celem jest większa dostępność europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

### PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)
- Artykuł 24 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)
- Rozporządzenia (UE) nr 211/2011 i 2019/788
- Artykuł 222 i 230 Regulaminu Parlamentu Europejskiego

### INFORMACJE OGÓLNE

Inicjatywy obywatelskie to instrument dostępny dla obywateli w większości państw członkowskich na szczeblu krajowym, regionalnym czy też lokalnym, chociaż znacznie różnią się one pod względem zakresu i procedury. Pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej, z którego wywodzi się europejska inicjatywa obywatelska, po raz pierwszy wprowadzono w traktacie z Maastricht (1.1.3). W 1996 r., w ramach przygotowań do konferencji międzyrządowej w Amsterdamie, ministrowie spraw zagranicznych Austrii i Włoch zaproponowali wprowadzenie prawa do przedkładania takich inicjatyw, równoległe z prawem do złożenia petycji do Parlamentu Europejskiego, jednak propozycja ta nie została przyjęta przez konferencję. Przepisy dotyczące inicjatywy obywatelskiej, bardzo podobne do systemu obowiązującego obecnie, zawarto początkowo w traktacie konstytucyjnym (art. 47 ust. 4). Wprawdzie prezydium konwentu odmówiło włączenia tych przepisów do ostatecznego tekstu, jednak zorganizowane wysiłki organizacji społeczeństwa obywatelskiego doprowadziły do decyzji o ich utrzymaniu. Po porażce procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego podobne przepisy zostały powtórzone w projekcie traktatu lizbońskiego.

Obecnie prawo do zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej jest zawarte w tytule II TUE (postanowienia o zasadach demokratycznych). W art. 11 ust. 4 TUE ustanowiono podstawowe ramy dotyczące tego prawa, natomiast w art. 24 ust. 1 TFUE określono ogólne zasady dotyczące rozporządzeń określających konkretne procedury i szczegółowe warunki. Wniosek w sprawie odpowiedniego rozporządzenia powstał w wyniku rozległych konsultacji<sup>[1]</sup>. Negocjacje i opracowanie ostatecznego tekstu trwały kilka miesięcy, a projekt wniosku został przedłożony Parlamentowi i Radzie w dniu 31 marca 2010 r., natomiast porozumienie polityczne osiągnięto 15 grudnia

[1] Zielona księga Komisji ([COM\(2009\)0622](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COM(2009)0622)).



2010 r., co umożliwiło oficjalne przyjęcie tekstu przez Parlament i Radę w dniu 16 lutego 2011 r. W dniu 1 kwietnia 2011 r. tekst uzgodniony przez Parlament i Radę wszedł w życie jako rozporządzenie (UE) nr 211/2011 (rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej). Ze względu na szereg dostosowań technicznych niezbędnych na szczeblu państw członkowskich w celu ustanowienia usprawnionego procesu weryfikacji rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej zaczęło faktycznie stosować rok później. Do dnia 1 kwietnia 2015 r., a następnie co trzy lata, Komisja ma obowiązek przedstawiania sprawozdania dotyczącego stosowania rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej z myślą o wprowadzeniu doń ewentualnych zmian. Komisja przyjęła takie sprawozdania 31 marca 2015 r. w postaci dokumentu [COM\(2015\)0145](#) oraz 28 marca 2018 r. w postaci dokumentu [COM\(2018\)0157](#). W komunikatach tych przedstawiono sytuację i dokonano oceny wdrożenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a także zawarto listę wyzwań, jakie pojawiły się po sześciu pierwszych latach wdrażania tych nowych ram legislacyjnych i instytucjonalnych. W sprawozdaniach wskazano szereg niedociągnięć, a także uwzględniono propozycje przedstawione przez Parlament w jego sprawozdaniach, co stanowiło uzupełnienie badań merytorycznych przeprowadzonych z inicjatywy Parlamentu Europejskiego<sup>[2]</sup>.

Kiedy rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej zaczęło obowiązywać, wyrażano poważne obawy w związku z funkcjonowaniem tego instrumentu. Parlament wielokrotnie apelował o jego zreformowanie, aby uprościć i usprawnić procedury. Ostatecznie 13 września 2017 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy w sprawie przeglądu europejskiej [inicjatywy obywatelskiej](#). W wyniku negocjacji międzyinstytucjonalnych prowadzonych od września do grudnia 2018 r. Parlament i Rada, w dniu 12 grudnia 2018 r., osiągnęły porozumienie polityczne. Na uzgodniony tekst Parlament Europejski wyraził zgodę 12 marca 2019 r., a Rada – 9 kwietnia. Akt końcowy podpisano 17 kwietnia, a 17 maja 2019 r. opublikowano go w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Dz.U. L 130).

Nowe przepisy dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej (rozporządzenie (UE) nr 2019/788) zastępują rozporządzenie (UE) nr 211/2011 i obowiązują od 1 stycznia 2020 r. Prawo do zgłoszenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej należy wyraźnie odróżnić od prawa do złożenia petycji, gdyż obydwie procedury różnią się pod wieloma istotnymi względami. Petycję może złożyć dowolny obywatel UE oraz osoba fizyczna lub prawna rezydująca w UE ([4.1.4](#)), przy czym petycja taka musi odnosić się do spraw, które należą do obszaru działalności UE i bezpośrednio dotyczą osoby składającej petycję. Petycje są adresowane do Parlamentu jako instytucji bezpośrednio reprezentującej obywateli na szczeblu UE. Europejska inicjatywa obywatelska stanowi bezpośrednie wezwanie do wprowadzenia konkretnego aktu prawnego UE oraz musi odpowiadać określonym zasadom, aby można ją było uznać. Co więcej, jej ostatecznym adresatem jest Komisja, która jako instytucja posiada wyłączność na przedstawianie wniosków ustawodawczych. Pod tym względem europejska inicjatywa obywatelska przypomina prawo inicjatywy powierzone Parlamentowi (art. 225 TFUE) i Radzie (art. 241 TFUE).

---

[2] „European Citizens’ Initiative – First lessons of implementation” [Europejska inicjatywa obywatelska – pierwsze wnioski z wdrażania], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, departament tematyczny C – prawa obywatelskie i sprawy konstytucyjne (2014).



## PROCEDURA

### A. Komitet obywatelski

Inicjatywa o takiej skali wymaga pewnej podstawowej struktury organizacyjnej. Pierwszym krokiem ku zgłoszeniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest utworzenie komitetu organizacyjnego nazywanego „komitetem obywatelskim”. Komitet ten musi składać się z co najmniej siedmiu osób zamieszkujących w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich (jednak niekoniecznie posiadających siedem różnych narodowości) i będących w wieku uprawniającym do głosowania w wyborach europejskich. Komitet ten musi mianować przedstawiciela i zastępcę, którzy działają jako osoby kontaktowe do celów danej europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Wbrew propozycji Komisji i Parlamentu w nowym rozporządzeniu w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie obniżono do 16 lat minimalnego wieku wymaganego do poparcia europejskiej inicjatywy obywatelskiej, jednak państwa członkowskie mają prawo na podstawie własnej decyzji uznać ten wiek za wystarczający.

### B. Rejestracja

Zanim komitet zacznie zbierać wśród obywateli deklaracje poparcia, musi wystąpić do Komisji o zarejestrowanie inicjatywy. W tym celu musi przedstawić dokument zawierający tytuł, streszczenie sprawy oraz krótki opis inicjatywy, odniesienie do proponowanej podstawy prawnej działania prawnego, informacje o członkach komitetu oraz informacje o wszystkich źródłach wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy. Organizatorzy mogą przedstawić w załączniku bardziej szczegółowe informacje i inne materiały, takie jak projekt proponowanego aktu ustawodawczego.

Komisja w ciągu dwóch miesięcy podejmuje decyzję w sprawie zarejestrowania proponowanej inicjatywy. Nie zostanie ona zarejestrowana w przypadku niespełnienia wymogów proceduralnych lub jeżeli wychodzi poza zakres uprawnień Komisji w odniesieniu do przedkładania wniosków w sprawie aktów prawnych dla celów wykonania postanowień traktatowych. Wniosek o rejestrację spotka się również z odmową, jeżeli dana europejska inicjatywa obywatelska jest w sposób oczywisty niepoważna, dokuczliwa bądź stanowi nadużycie lub stoi w sprzeczności z wartościami UE, określonymi w art. 2 TUE. Decyzję Komisji można zakwestionować przy pomocy sądowych lub pozasądowych środków odwoławczych. Zarejestrowane inicjatywy publikuje się na stronach internetowych Komisji.

Aby europejska inicjatywa obywatelska była bardziej dostępna, a także z myślą o rejestracji jak największej liczby inicjatyw nowe rozporządzenie przewiduje także możliwość częściowej rejestracji inicjatyw.

### C. Zbieranie deklaracji poparcia

Po rejestracji inicjatywy organizatorzy mogą rozpocząć gromadzenie deklaracji poparcia. Mają na to 12 miesięcy od rejestracji. Deklaracje poparcia można zbierać w formie papierowej lub elektronicznej. Jeżeli deklaracje poparcia zbiera się w formie elektronicznej, odpowiedni system internetowy musi najpierw uzyskać certyfikat odpowiednich władz krajowych. Szczegółowe przepisy dotyczące specyfikacji technicznej systemów zbierania deklaracji online określono w rozporządzeniu wykonawczym Komisji ([rozporządzenie \(UE\) 2019/1799](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1799/oj)). Bez względu na to, czy deklaracje poparcia zbiera się w formie papierowej czy elektronicznej, do celów



weryfikacji mają zastosowanie te same wymogi dotyczące danych. Aby europejska inicjatywa obywatelska została rozpatrzona przez Komisję, w ciągu 12 miesięcy musi podpisać się pod nią milion obywateli.

Nowe rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej umożliwia obywatelom UE poparcie dowolnej inicjatywy bez względu na miejsce zamieszkania. Rozporządzenie wprowadza także większą elastyczność w wyborze daty rozpoczynającej zbieranie podpisów, mianowicie w ciągu sześciu miesięcy od rejestracji. Ponadto upraszcza ono jeszcze bardziej wymogi dotyczące danych osobowych w odniesieniu do sygnatariuszy europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Państwa członkowskie wciąż jednak mają prawo wymagać od sygnatariuszy podania pełnego numeru dowodu tożsamości.

Co więcej, nowe rozporządzenie stanowi, że Komisja ma obowiązek wprowadzić i obsługiwać centralny system online służący do zbierania podpisów oraz wycofać do 2022 r. systemy stosowane w poszczególnych państwach.

Na wyraźne żądanie Parlamentu nowe rozporządzenie przewiduje również większe wsparcie dla organizatorów europejskiej inicjatywy obywatelskiej w postaci punktów kontaktowych w każdym państwie członkowskim i internetową platformę współpracy udostępniającą informacje oraz oferującą pomoc, praktyczne wsparcie i porady prawne w związku z organizacją europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

#### D. Weryfikacja i certyfikacja

Po zebraniu niezbędnej liczby deklaracji poparcia w wystarczająco wielu państwach członkowskich organizatorzy muszą przedstawić je [właściwym organom krajowym](#), których zadaniem jest certyfikacja deklaracji poparcia, a Komisja opracowuje ich wykaz na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie. Właściwe organy wykonujące to zadanie to zazwyczaj ministerstwa spraw wewnętrznych, komisje wyborcze lub rejestry ludności. Władze krajowe mają trzy miesiące na certyfikację deklaracji poparcia, ale do ich obowiązków nie należy weryfikacja podpisów.

#### E. Przedłożenie i rozpatrzenie

Na tym etapie organizatorzy przedstawiają odpowiednie certyfikaty otrzymane od organów krajowych, potwierdzające liczbę zebranych deklaracji poparcia, a także mają obowiązek przedstawienia informacji na temat finansowania uzyskanego z dowolnych źródeł. Zasadniczo zgłoszeniu podlegają wpłaty w wysokości powyżej 500 EUR.

Gdy do Komisji wpłynie prawidłowo zgłoszona inicjatywa, Komisja jest zobowiązana do niezwłocznego opublikowania jej w rejestrze europejskich inicjatyw obywatelskich i do przyjęcia organizatorów na odpowiednim szczeblu w celu umożliwienia im szczegółowego objaśnienia ich wniosku. Po wymianie poglądów z Komisją organizatorom umożliwia się przedstawienie inicjatywy podczas publicznego wysłuchania w Parlamencie Europejskim. Wysłuchanie jest organizowane przez komisję przedmiotowo właściwą dla dziedziny, której dotyczy dana europejska inicjatywa obywatelska (art. 222 Regulaminu Parlamentu).

Nowe rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej wydłuża z trzech do sześciu miesięcy okres, w którym Komisja ma obowiązek ustosunkować się do prawidłowo zarejestrowanej inicjatywy. W komunikacie zawierającym prawne i polityczne konkluzje dotyczące każdej inicjatywy Komisja musi podać oficjalną listę działań, jakie zamierza podjąć, a także konkretny harmonogram ich realizacji. Ponadto z myślą o pełnej przejrzystości rozporządzenie wprowadza wymóg regularnego





podawania przez organizatorów źródeł finansowania i innego otrzymanego wsparcia. Zobowiązuje także Komisję do udostępnienia w rejestrze i na publicznej stronie internetowej europejskiej inicjatywy obywatelskiej formularza kontaktowego, dzięki któremu obywatele będą mogli złożyć skargę dotyczącą kompletności i poprawności takich informacji.

Nowe rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej i zmiany w Regulaminie Parlamentu Europejskiego umacniają jego rolę jako instytucji. W celu spotęgowania politycznych skutków inicjatyw cieszących się poparciem Parlament po przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może odbyć debatę na posiedzeniu plenarnym i przyjąć rezolucję, aby ocenić polityczne poparcie dla danej inicjatywy. Równie ważne jest to, że Parlament będzie kontrolował działania podejmowane przez Komisję w odpowiedzi na inicjatywę. Działania te Komisja przedstawia w specjalnych komunikatach.

## BIEŻĄCE INICJATYWY

Jak dotąd dziesięć inicjatyw osiągnęło wymaganą liczbę podpisów („Right2Water”, „Jeden z nas”, „Stop wiwisekcji”, „Zakaz stosowania glifosatu”, „Minority SafePack”, „Koniec epoki klatkowej”, „Ratujmy pszczoły i rolników!”, „Nie dla obcinania płetw rekinom i handlu nimi”, „Za kosmetykami bez okrucieństwa wobec zwierząt” i „Europa wolna od futer”) i zostało przedłożonych Komisji. Parlament zorganizował wysłuchania z udziałem przedstawicieli inicjatyw. Komisja udzieliła odpowiedzi, przedstawiając swoje konkluzje prawne i polityczne. Od czasu wprowadzenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej Komisja zarejestrowała łącznie 103 inicjatywy.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament poświęcił wiele uwagi instrumentowi, jakim jest europejska inicjatywa obywatelska. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego Parlament przyjął [rezolucję](#) zawierającą szczegółowy wniosek w sprawie realizacji europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Po wejściu w życie traktatu Parlament był czynnie zaangażowany w negocjacje dotyczące rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Parlament skutecznie przyczynił się do uczynienia z europejskiej inicjatywy obywatelskiej bardziej dostępnego i przyjaznego obywatelom instrumentu demokracji uczestniczącej. Doprowadził m.in. do obniżenia minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić deklaracje poparcia, do jednej czwartej. Nalegał, aby weryfikację dopuszczalności prowadzono na etapie przed rejestracją, a także zadbał o to, aby wszyscy obywatele oraz mieszkańcy UE, niezależnie od obywatelstwa, uzyskali prawo do złożenia podpisu pod europejską inicjatywą obywatelską.

Na szczeblu politycznym Parlament wielokrotnie apelował o uproszczenie i usprawnienie procedur dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a także o nadanie jej większego znaczenia. W dniu 28 października 2015 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie przeglądu europejskiej inicjatywy obywatelskiej](#), w której wezwał m.in. do dokonania przeglądu rozporządzenia w celu uproszczenia wymogów dotyczących danych osobowych oraz umożliwienia finansowania z myślą o wsparciu procesu organizowania europejskich inicjatyw obywatelskich. W 2017 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych podjęła się sporządzenia sprawozdania ustawodawczego z inicjatywy własnej z myślą o przeprowadzeniu rzeczywistego przeglądu rozporządzenia



w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. We wrześniu 2017 r. w wyniku wniosków Parlamentu i po publicznych konsultacjach Komisja przedstawiła ostatecznie [wniosek dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej](#). W dniu 20 czerwca 2018 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych przyjęła [sprawozdanie](#) na temat wniosku Komisji Europejskiej, po czym 5 lipca 2018 r. miało miejsce głosowanie na posiedzeniu plenarnym w celu rozpoczęcia międzyinstytucjonalnych negocjacji w sprawie nowego rozporządzenia dotyczącego europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

W dniu 12 grudnia 2018 r. Parlament i Rada osiągnęły porozumienie polityczne. Po rezolucji Parlamentu przyjętej 12 marca i zatwierdzeniu przez Radę 9 kwietnia akt końcowy podpisano 17 kwietnia i opublikowano w Dzienniku Urzędowym 17 maja 2019 r. Nowe przepisy dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej (rozporządzenie (UE) 2019/788) zastępują rozporządzenie (UE) nr 211/2011 i obowiązują od 1 stycznia 2020 r.

Dzięki nowemu rozporządzeniu w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej inicjatywa stała się bardziej dostępna, mniej zbiurokratyzowana i łatwiejsza do wykorzystania przez organizatorów i zwolenników. Ponadto nowe rozporządzenie zwiększa możliwości podejmowania działań następczych związanych z inicjatywą.

W dniu 15 lipca 2020 r. Parlament i Rada przyjęły tymczasowe środki mające na celu przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19 dla wdrażania europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Nowe przepisy umożliwiają wydłużenie okresów zbierania deklaracji poparcia dla inicjatyw obywatelskich, na które wpływ ma pandemia.

W dniu 3 czerwca 2021 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą o przedłużeniu terminów zbierania deklaracji poparcia dla europejskich inicjatyw obywatelskich. Okres zbierania deklaracji przedłużono do 31 grudnia 2022 r.

13 czerwca 2023 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie wdrożenia rozporządzeń dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej](#).

Alessandro Davoli  
10/2023





## **4.2. PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI**



## 4.2.1. 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<sup>[1]</sup>.

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 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<sup>[2]</sup>, art. 8 TFUE dotyczący zniesienia nierówności, art. 15 ust. 3 TFUE o prawie

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

[2]Zob. notę tematyczną [4.1.2](#).



dostępu do dokumentów instytucji, art. 16 TFUE o ochronie danych osobowych<sup>[3]</sup> oraz artykuły 18-25 TFUE, które dotyczą niedyskryminacji i obywatelstwa Unii<sup>[4]</sup>. 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”.

## 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.

---

[3]Zob. notę tematyczną [4.2.8](#).

[4]Zob. notę tematyczną [4.1.1](#).



## 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<sup>[5]</sup>

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. 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.

---

[5]Zob. notę tematyczną [1.3.10](#).



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 \(EPPO\)](#)<sup>[6]</sup> oraz [Agencję UE ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości](#) (eu-LISA).

## 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;

[6]Zob. notę tematyczną [4.2.6](#).





- 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 równowaznego 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



## 4.2.2. POLITYKA AZYLOWA

Polityka azylowa UE ma na celu przyznawanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa niebędącego członkiem Unii wymagającemu międzynarodowej ochrony w jednym z państw członkowskich oraz zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement<sup>[1]</sup>. W związku z tym Unia dąży do wprowadzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego.

### PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 67 ust. 2, art. 78 i art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Artykuł 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

### CELE

Unia Europejska dąży do opracowania wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony czasowej. Dzięki temu każdy obywatel potrzebujący ochrony międzynarodowej otrzyma odpowiedni status i przestrzegana będzie zasada non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z konwencją genewską w sprawie statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. i protokołem do niej z 31 stycznia 1967 r. Terminy „azyl” i „uchodźca” nie są zdefiniowane ani w TFUE, ani w Karcie praw podstawowych UE, ale obydwie akty wyraźnie odsyłają do konwencji genewskiej i protokołu do niej.

### OSIĄGNIĘCIA

#### A. Zmiany wprowadzone na mocy traktatu z Amsterdamu i traktatu z Nicei

Na mocy traktatu z Maastricht z 1993 r. wcześniejszą współpracę międzyrządową w dziedzinie azylu objęto ramami instytucjonalnymi UE. Rada, jako główny podmiot, miała włączyć Komisję w swoje prace i informować Parlament o swoich inicjatywach w dziedzinie azylu. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie był właściwy do prowadzenia postępowań w sprawach azylowych.

Zgodnie z traktatem z Amsterdamu instytucje UE uzyskały w 1999 r. nowe uprawnienia do tworzenia prawodawstwa w dziedzinie azylu na podstawie specjalnego mechanizmu instytucjonalnego. Mechanizm ten zakładał pięcioletni okres przejściowy, podczas którego Komisja i państwa członkowskie korzystały z dzielonego prawa inicjatywy, natomiast decyzje podejmowano w Radzie w oparciu o zasadę jednomyślności po konsultacji z Parlamentem. W ściśle określonych sytuacjach kwestie azylowe weszły również w zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z traktatem z Amsterdamu po zakończeniu tego pierwszego pięcioletniego etapu Rada może zdecydować o stosowaniu zwykłej procedury współdecyzji i o podejmowaniu od tej pory decyzji większością kwalifikowaną. Rada podjęła taką decyzję pod koniec 2004 r., a procedura współdecyzji (obecnie: zwykła procedura ustawodawcza) ma zastosowanie od 2005 r.

[1]Podstawowa zasada międzynarodowego prawa dotyczącego uchodźców i praw człowieka, która zakazuje państwom odsyłania osób do kraju, w którym istnieje realne ryzyko prześladowania, tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub jakiegokolwiek innego naruszenia praw człowieka.



Wraz z przyjęciem programu z Tampere w październiku 1999 r. Rada Europejska postanowiła, że wprowadzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego powinno przebiegać w dwóch etapach: przyjęcie wspólnych norm minimalnych w perspektywie krótkoterminowej powinno umożliwić wspólną procedurę, a w perspektywie długoterminowej – uznawany w całej Unii jednolity status dla osób, którym udzielono azylu.

Był to pierwszy etap wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA), obejmujący lata 1999–2004. Doprowadził on do wprowadzenia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl (zastąpiły one międzynarodową / międzyrządową konwencję dublińską z 1990 r.), w tym również bazy danych Eurodac służącej do przechowywania i porównywania danych dotyczących odcisków palców. Zdefiniowano również wspólne normy minimalne, których państwa członkowskie miały przestrzegać przy przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl, a także kryteria kwalifikowania do ochrony międzynarodowej, charakter udzielanej ochrony oraz procedury udzielania i odbierania statusu uchodźcy. Dodatkowe przepisy regulowały kwestię ochrony tymczasowej na wypadek masowego napływu osób.

W listopadzie 2004 r. w programie haskim wezwano do przyjęcia przed końcem 2010 r. instrumentów i środków drugiego etapu. Ambicją Unii było wykroczenie poza normy minimalne i opracowanie jednolitej procedury azylowej obejmującej wspólne gwarancje i jednolity status dla osób, którym udzielono ochrony. W Europejskim pakcie o imigracji i azylu z 2008 r. termin ten przesunięto na rok 2012.

## **B. Traktat z Lizbony**

Wejście w życie Traktatu z Lizbony w grudniu 2009 r. zmieniło sytuację. Środki dotyczące azylu zmodyfikowano – porzucono zamiar ustanawiania norm minimalnych na rzecz utworzenia wspólnego systemu obejmującego jednolity status i jednolite procedury.

Wspólny europejski system azylowy musi obejmować:

- jednolity status azylu;
- jednolity status ochrony uzupełniającej;
- wspólny system ochrony czasowej;
- wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;
- kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku;
- normy dotyczące warunków przyjmowania;
- partnerstwo i współpracę z państwami niebędącymi członkami Unii.

Od wejścia w życie traktatu z Lizbony art. 80 TFUE również wyraźnie przewiduje zasadę solidarności i uczciwy podział odpowiedzialności, w tym obciążeń finansowych, między państwa członkowskie. Działania UE w dziedzinie azylu powinny w razie konieczności obejmować stosowne środki gwarantujące stosowanie tej zasady. Na mocy traktatu istotnie zmieniono też procedurę podejmowania decyzji. Standardową procedurą stała się procedura współdecyzji. Ponadto znacznie poprawiła się kontrola sądowa sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Obecnie każdy



sąd państwa członkowskiego (a nie jedynie – zgodnie z wcześniejszą zasadą – krajowe sądy ostatej instancji) może wystąpić o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Dzięki temu Trybunał Sprawiedliwości mógł rozwinąć orzecznictwo w dziedzinie azylu.

W programie sztokholmskim na lata 2010–2014 przyjętym przez Radę Europejską 10 grudnia 2009 r. potwierdzono cel „stworzenia wspólnej przestrzeni solidarności i ochrony. Jej podstawę będzie stanowić wspólna procedura azylowa i jednolity status osób, którym przyznano ochronę międzynarodową”. Dobitnie podkreślono w nim konieczność wspierania prawdziwej solidarności z państwami członkowskimi, które są poddane szczególnej presji, oraz istotną rolę, jaką powinien odgrywać nowy Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, obecnie Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu ([EUAA](#)).

Chociaż Komisja przedłożyła swoje wnioski dotyczące drugiej fazy WESA już w latach 2008–2009, negocjacje toczyły się powoli. I tak też drugi etap WESA przyjęto po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Zaczęto odchodzić od norm minimalnych, skupiając się na wspólnej procedurze azylowej w oparciu o jednolity status ochrony.

### C. Podstawowe obowiązujące instrumenty prawne i obecne reformy

Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami ([dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony](#)) stanowi ramy zarządzania nieoczekiwanym masowym napływem wysiedleńców i zapewnienia im natychmiastowej ochrony. Celem dyrektywy jest zmniejszenie dysproporcji między politykami państw członkowskich w zakresie przyjmowania i traktowania wysiedleńców w sytuacji masowego napływu, a także promowanie solidarności między państwami członkowskimi. Rada po raz pierwszy uruchomiła ją w odpowiedzi na bezprecedensową inwazję Rosji na Ukrainę, która rozpoczęła się 24 lutego 2022 r., aby zaoferować szybką i skuteczną pomoc osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie.

Z wyjątkiem przekształconej [dyrektywy w sprawie kwalifikowania](#), która weszła w życie w styczniu 2012 r., pozostałe przekształcone akty prawne zaczęły obowiązywać dopiero w lipcu 2013 r. ([rozporządzenie Eurodac](#); [rozporządzenie Dublin III](#); [dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania](#); i [dyrektywa w sprawie procedur azylowych](#)), co oznaczało, że ich opóźniona transpozycja dokonywała się w połowie lipca 2015 r. podczas największego natężenia kryzysu migracyjnego. W czerwcu 2014 r., w oparciu o [komunikat Komisji](#) z marca 2014 r. i postępy osiągnięte dzięki programowi sztokholmskiemu, Rada Europejska określiła [strategiczne wytyczne dotyczące planowania prawodawczego i operacyjnego](#) w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zob. art. 68 TFUE) na nadchodzące lata. W wytycznych tych podkreślono, że absolutnym priorytetem jest pełna transpozycja i skuteczne wprowadzenie w życie WESA.

W związku z presją migracyjną utrzymującą się od 2014 r. w maju 2015 r. [Komisja opublikowała Europejski program w zakresie migracji \(4.2.3\)](#). Zaproponowano w nim kilka środków mających na celu zaradzenie tej presji, w tym m.in. podejście oparte na hotspotach, czyli punktach szybkiej rejestracji migrantów wymienianych w ramach współpracy między EASO (obecnie EUAA), Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (dawniej Frontex) i Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol). W punktach tych wspólnie z państwami członkowskimi



pierwszej linii dokonuje się szybkiej identyfikacji i rejestracji migrantów oraz pobiera się od nich odciski palców. Hotspoty miały również pomóc wdrożyć mechanizmy relokacji w sytuacjach nadzwyczajnych dotyczące ogółem 160 000 osób wymagających ochrony międzynarodowej. Komisja zaproponowała te mechanizmy z myślą o udzieleniu pomocy Włochom i Grecji. Rada przyjęła je [14 i 22 września 2015 r.](#) po konsultacji z Parlamentem. Decyzja Rady została później podtrzymana [orzeczeniem](#) Trybunału Sprawiedliwości z 6 września 2017 r. Relokacja jest mechanizmem praktycznego wdrożenia zasady solidarności i uczciwego podziału odpowiedzialności, określonej w art. 80 TFUE. Jednak wskaźniki relokacji okazały się [niższe od spodziewanych](#), a same relokacje przeprowadza się powoli.

Europejski program migracji określa również dalsze etapy reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego, które zostały przedstawione w dwóch pakietach wniosków ustawodawczych w maju i lipcu 2016 r. i były omawiane przez Parlament i Radę przez całą kadencję zakończoną w maju 2019 r. W czasie kadencji 2014–2019 nie przyjęto jednak żadnych aktów ustawodawczych z powodu zablokowania dossier w Radzie i wstrzymania innych konkretnych dossier ze względu na blokowanie powiązanych dossier.

23 września 2020 r. Komisja opublikowała [nowy pakt o migracji i azylu](#), próbując dać nowy początek wstrzymanej reformie wspólnego europejskiego systemu azylowego. Pakt dąży do nowej równowagi między odpowiedzialnością a solidarnością. Komisja proponuje, by włączyć procedurę azylową do ogólnego zarządzania migracją, łącząc ją z kontrolą wstępną i powrotem.

Pierwszy z wniosków dotyczących reformy, które miały zostać zatwierdzone, dotyczył utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA), zastępującej EASO. AUEA została ustanowiona rozporządzeniem (UE) 2021/2303, które [opublikowano](#) w Dzienniku Urzędowym 30 grudnia 2021 r.

We wrześniu 2022 r. Parlament i pięć rotacyjnych prezydencji Rady podpisało wspólny [plan działania](#) dotyczący organizacji, koordynacji i realizacji harmonogramu negocjacji między współprawodawcami w sprawie wspólnego europejskiego systemu azylowego i nowego europejskiego paktu o migracji i azylu. Zobowiązano się do współpracy w celu przyjęcia reformy unijnych przepisów migracyjnych i azylowych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.

Pod koniec 2022 r. osiągnięto porozumienie polityczne w sprawie [reformy przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania](#), wniosku dotyczącego [unijnych ram przesiedleń](#) oraz wniosku dotyczącego [rozporządzenia o kwalifikowaniu](#).

Trwają rozmowy trójstronne między Parlamentem, Radą i Komisją w sprawie następujących dossier: [rozporządzenia Eurodac](#), [rozporządzenia w sprawie procedury azylowej](#), [rozporządzenia w sprawie kontroli przedwjazdowej](#), [rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją](#) oraz [rozporządzenia w sprawie kryzysu i siły wyższej](#).

W swoim [zaleceniu w sprawie legalnych dróg uzyskania ochrony w UE](#) Komisja zaleciła, aby państwa członkowskie wdrożyły swoje niezrealizowane zobowiązania w zakresie przesiedleń i zaapelowała do nich o wprowadzenie i szersze wykorzystanie innych ścieżek przyjmowania ze względów humanitarnych, takich jak łączenie rodzin i programy sponsorowania przez społeczność lub sponsorowania prywatnego, a także uzupełniające ścieżki związane z edukacją i pracą.





## D. Wymiar zewnętrzny

[Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności](#), przyjęte przez Komisję w 2011 r., to nadrzędne ramy polityki zewnętrznej UE w dziedzinie migracji i azylu. Wyjaśnia ono, w jaki sposób UE prowadzi dialog polityczny i współpracę z krajami nienależącymi do UE w oparciu o jasno określone priorytety. Podejście to wpisuje się w ogólne działania zewnętrzne UE i obejmuje współpracę na rzecz rozwoju. Główne cele to lepsza organizacja legalnej migracji, zapobieganie nielegalnej migracji i przeciwdziałanie jej, maksymalizacja wpływu migracji i mobilności na rozwój oraz promowanie ochrony międzynarodowej.

W marcu 2016 r. Rada Europejska i Turcja zawarły porozumienie mające na celu ograniczenie napływu nielegalnych migrantów do Europy przez Turcję. Zgodnie z [oświadczeniem UE-Turcja](#) wszyscy nowi nielegalni migranci i osoby ubiegające się o azyl, którzy przybywają z Turcji na wyspy greckie i których wnioski o azyl uznano za niedopuszczalne, powinni być zwracani do Turcji. Ponadto za każdego Syryjczyka zwróconego do Turcji należy przesiedlić w granicach UE innego Syryjczyka w zamian za dalszą liberalizację reżimu wizowego dla obywateli Turcji i przekazanie kwoty 6 mld EUR w ramach instrumentu pomocy dla uchodźców w Turcji do końca 2018 r. Z ostatniego [sprawozdania Komisji w sprawie postępów w zakresie realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji](#) z 16 października 2019 r. wynika, że przedmiotowe oświadczenie odegrało kluczową rolę, jeżeli chodzi o skuteczne rozwiązanie problemu migracji we wschodnim rejonie Morza Śródziemnego. W październiku 2021 r. Rada Europejska [zaapelowała](#) do Turcji, by zapewniła pełne i niedyskryminacyjne wdrożenie oświadczenia UE–Turcja z 2016 r., również w odniesieniu do Republiki Cypryjskiej. 23 listopada 2023 r. odbył się dialog wysokiego szczebla UE-Turcja na temat migracji.

Jedną z kluczowych inicjatyw przedstawionych w nowym pakcie o migracji i azylu było promowanie zindywidualizowanych i wzajemnie korzystnych partnerstw z państwami niebędącymi członkami UE w dziedzinie migracji. W lipcu 2023 r. Komisja [podpisała](#) protokół ustaleń z Tunezją.

Na szczepku globalnym we wrześniu 2016 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ jednogłośnie przyjęło [Deklarację nowojorską w sprawie uchodźców i migrantów](#) – doniosłe oświadczenie polityczne, którego celem jest usprawnienie działań podejmowanych przez wspólnotę międzynarodową w odpowiedzi na masowe przepływy uchodźców i migrantów oraz przedłużające się kryzysy uchodźcze. W rezultacie w 2018 r. przyjęto dwa globalne porozumienia w sprawie uchodźców i innych migrantów. W deklaracji nowojorskiej przedstawiono kompleksowe ramy działań na rzecz uchodźców, obejmujące konkretne działania mające zmniejszyć presję na kraje przyjmujące, zwiększyć samodzielność uchodźców, rozszerzyć dostęp do rozwiązań w państwach niebędących członkami Unii oraz poprawić warunki w państwach pochodzenia, aby umożliwić uchodźcom bezpieczny i godny powrót. W oparciu o te cztery kluczowe cele 17 grudnia 2018 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych potwierdziło [globalne porozumienie w sprawie uchodźców](#).

## E. Środki finansowe na politykę azylową

Głównym instrumentem finansowym w budżecie UE w dziedzinie azylu jest Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). Przydział środków z FAMI w poprzednim długoterminowym budżecie UE (2014–2020), który zbiegł się z kryzysem migracyjnym, zwiększono z 3,31 mld EUR do 6,6 mld EUR. W obecnym długoterminowym budżecie



UE na lata 2021–2027 ponownie zwiększono finansowanie do 9,9 mld EUR w ramach AMIF, m.in. w celu skutecznego i humanitarnego zarządzania migracją, azylem i integracją, łącznie ze wsparciem finansowym dla państw członkowskich na rzecz solidarności przejawiającej się przesiedleniami i relokacją. Środki na ten cel przeznaczają się również z innych instrumentów finansowych, takich jak Europejski Fundusz Społeczny ( [2.3.2](#)), Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym ( [2.3.9](#)) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ( [3.1.2](#)), przede wszystkim z myślą o wspieraniu integracji uchodźców i migrantów, choć środki te nie pochodzą z wyodrębnionych linii budżetowych, wobec czego ich wysokość nie jest znana.

Zwiększono również początkowy przydział środków dla [EASO \(obecnej AUEA\)](#) na lata 2014–2020 ze 109 do 456 mln EUR. Aby w przyszłości zagwarantować pełne wsparcie operacyjne w dziedzinie procedur azylowych, nowe wieloletnie ramy finansowe gwarantują budżet na lata 2021–2027 w wysokości 1,22 mld EUR.

Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej — „Globalny wymiar Europy” (ISWMR — „Globalny wymiar Europy”) został ustanowiony [rozporządzeniem \(UE\) 2021/947](#). Łączy on większość unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego, które istniały jako odrębne instrumenty w poprzednim okresie budżetowym (2014–2020). Wynosi 79,5 mld EUR i obejmuje orientacyjny cel wydatków wynoszący 10% w odniesieniu do migracji (elastyczne podejście zachęcające do migracji).

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Parlament Europejski zawsze zdecydowanie opowiadał się za WESA, zgodnie z zobowiązaniami prawnymi Unii. Apelował również o ograniczenie liczby nielegalnych migrantów i o ochronę najsłabszych grup.

7 września 2022 r. Parlament i pięć rotacyjnych prezydencji Rady [zobowiązało się](#) do współpracy w celu przyjęcia zainicjowanej w 2016 r. reformy unijnych przepisów migracyjnych i azylowych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.

Parlament może wnieść do Trybunału Sprawiedliwości skargę o unieważnienie aktu prawnego. Z powodzeniem skorzystał z tego instrumentu (zob. [orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 6 maja 2008 r.](#)) w celu unieważnienia przepisów dotyczących przyjęcia wspólnego wykazu państw niebędących członkami Unii uznawanych za bezpieczne kraje pochodzenia oraz europejskich bezpiecznych państw niebędących członkami Unii, o którym mowa w dyrektywie Rady 2005/85/WE.

Odwiedź stronę internetową Parlamentu Europejskiego: [Reakcja UE na wyzwania związane z migrantami](#)

Georgiana Sandu  
10/2023



## 4.2.3. POLITYKA IMIGRACYJNA

Podstawowym celem Unii Europejskiej jest prowadzenie wybiegającej w przyszłość i kompleksowej europejskiej polityki imigracyjnej opartej na solidarności. Polityka imigracyjna służy zapewnieniu wyważonego podejścia zarówno do imigracji legalnej, jak i nielegalnej.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 79 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### UPRAWNIENIA

Legalna imigracja: UE jest uprawniona do ustalania warunków wjazdu obywateli państw trzecich do państw członkowskich i ich legalnego pobytu w tych państwach, również w celu łączenia rodzin. Państwa członkowskie zachowują prawo do określania wielkości napływu na ich terytorium obywateli państw trzecich poszukujących pracy.

Integracja: UE może stwarzać zachęty i zapewniać wsparcie działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu promowania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium tych państw. Prawo unijne nie przewiduje jednak harmonizacji przepisów i regulacji krajowych.

Zwalczanie nielegalnej imigracji: Unia Europejska jest zobowiązana do zapobiegania nielegalnej imigracji i ograniczania jej, w szczególności za pośrednictwem skutecznej polityki powrotów, przy poszanowaniu praw podstawowych.

Umowy o readmisji: Unia Europejska jest uprawniona do zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji do kraju pochodzenia lub kraju wcześniejszego pobytu obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać.

### CELE

Zdefiniowanie wyważonego podejścia do imigracji: celem UE jest określenie wyważonego podejścia do zarządzania legalną imigracją i zwalczania nielegalnej imigracji. Prawidłowe zarządzanie przepływami migracyjnymi wiąże się z zapewnieniem sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich legalnie przebywających w państwach członkowskich, z usprawnieniem działań służących zwalczaniu nielegalnej imigracji, w tym handlu ludźmi i przemytu migrantów, a także z promowaniem ściślejszej współpracy z państwami trzecimi we wszystkich dziedzinach. Celem UE jest stworzenie jednolitego poziomu praw i obowiązków dla legalnych imigrantów, porównywalnego z poziomem praw i obowiązków przewidzianych dla obywateli UE.

Zasada solidarności: zgodnie z Traktatem z Lizbony polityka imigracyjna powinna podlegać zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwa członkowskie, w tym również na płaszczyźnie finansowej (art. 80 TFUE).



## OSIĄGNIĘCIA

### A. Zmiany instytucjonalne wprowadzone Traktatem z Lizbony

Na mocy Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie w grudniu 2009 r. ([1.1.5](#)), wprowadzono w odniesieniu do legalnej imigracji procedurę głosowania większością kwalifikowaną, a także nową podstawę prawną dotyczącą środków integracji. Obecnie zwykła procedura ustawodawcza ma zastosowanie do polityki dotyczącej imigracji zarówno nielegalnej, jak i legalnej, co sprawia, że Parlament jest współprawodawcą na równi z Radą. Jednakże środki tymczasowe w przypadku nagłego napływu obywateli państw trzecich są przyjmowane przez Radę samodzielnie po konsultacji z Parlamentem (art. 78 ust. 3 TFUE).

W Traktacie z Lizbony sprecyzowano również, że UE dzieli kompetencje w tej dziedzinie z państwami członkowskimi, w szczególności w odniesieniu do liczby migrantów, którzy mogą legalnie przybyć do poszczególnych państw członkowskich w poszukiwaniu pracy (art. 79 ust. 5 TFUE). Ponadto Trybunał Sprawiedliwości sprawuje obecnie pełną jurysdykcję w dziedzinie imigracji i azylu.

### B. Nowe rozwiązania w polityce

#### 1. Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności

Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności ([GPMM](#)) przyjęte przez Komisję w 2011 r. ustanawia ogólne ramy stosunków UE z państwami trzecimi w dziedzinie migracji. Opiera się ono na czterech filarach: legalna imigracja i mobilność, nielegalna imigracja i handel ludźmi, ochrona międzynarodowa i polityka azylowa oraz optymalizacja wpływu migracji i mobilności na rozwój. W ramach tego podejścia prawa człowieka migrantów stanowią kwestię przekrojową.

#### 2. Wytyczne strategiczne z czerwca 2014 r.

Program sztokholmski na rzecz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przyjęty w grudniu 2009 r. wygasł w grudniu 2014 r. ([4.2.1](#)). W marcu 2014 r. Komisja opublikowała nowy komunikat, w którym przedstawiła propozycję przyszłego programu w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zatytułowanego „[Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń](#)”. Zgodnie z art. 68 TFUE Rada Europejska określiła następnie w swoich konkluzjach z dni 26 i 27 czerwca 2014 r. „[strategiczne wytyczne](#) planowania ustawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” na lata 2014–2020. Tym razem nie jest to program, lecz wytyczne mające na celu transpozycję, wdrożenie i konsolidację istniejących instrumentów i środków prawnych. Podkreśla się w nich potrzebę opracowania globalnego podejścia do kwestii migracji, przy jak najlepszym wykorzystaniu legalnej migracji, zapewnieniu ochrony potrzebującym, zwalczaniu nielegalnej migracji i skutecznym zarządzaniu granicami. Nowe strategiczne wytyczne nie zostały dotychczas przyjęte.

#### 3. Europejski program w zakresie migracji

W maju 2015 r. Komisja opublikowała [Europejski program w zakresie migracji](#). W programie zaproponowano natychmiastowe działania w celu poradzenia sobie z kryzysem w regionie Morza Śródziemnego oraz działania, które należy podjąć w najbliższych latach, aby móc skuteczniej zarządzać migracją we wszystkich jej aspektach.



W oparciu o ten program w kwietniu 2016 r. Komisja opublikowała w [komunikacie](#) wytyczne dotyczące legalnej imigracji i azylu. Polityka w zakresie legalnej migracji obejmuje cztery kluczowe obszary: przegląd dyrektywy w sprawie niebieskiej karty, przyciągnięcie innowacyjnych przedsiębiorców do UE, stworzenie spójniejszego i skuteczniejszego modelu zarządzania legalną imigracją w Unii w drodze oceny obowiązujących ram oraz zacieśnienie współpracy z kluczowymi krajami pochodzenia w celu zapewnienia legalnych dróg migracji do UE, przy jednoczesnym usprawnieniu powrotów osób, które nie mają prawa pobytu w UE.

W październiku 2019 r. Komisja opublikowała [sprawozdanie z postępów](#) w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji, w którym dokonano analizy poczynionych postępów, a także niedociągnięć w realizacji programu. We wrześniu 2021 r., w rok po przyjęciu nowego paktu o migracji i azylu, Komisja przyjęła pierwsze [sprawozdanie w sprawie migracji i azylu](#) obejmujące wszystkie aspekty zarządzania migracją i podsumowujące najważniejsze zmiany w polityce migracyjnej i azylowej w poprzednim okresie obejmującym półtora roku. [Drugie sprawozdanie w sprawie migracji i azylu](#) opublikowano 6 października 2022 r.

Wszystkie zmiany w polityce są ściśle monitorowane przez [Europejską Sieć Migracyjną](#), utworzoną w 2008 r. jako unijna sieć ekspertów ds. migracji i azylu ze wszystkich państw członkowskich, którzy współpracują ze sobą w celu zapewnienia obiektywnych, porównywalnych i istotnych informacji na temat tej polityki.

#### 4. Nowy pakt o migracji i azylu

Jak Komisja zapowiedziała w swoim programie prac na 2020 r., we wrześniu 2020 r. opublikowała nowy pakt, którego celem jest włączenie procedury azylowej do ogólnego zarządzania migracją, poprzez powiązanie jej z wstępną kontrolą i powrotami. Pakt ten obejmuje także zarządzanie granicami zewnętrznymi, lepsze prognozowanie, gotowość na wypadek kryzysu i reagowanie w połączeniu z mechanizmem solidarności oraz stosunki zewnętrzne z kluczowymi państwami trzecimi będącymi państwami pochodzenia i tranzytu (4.2.2). Zawiera on [zalecenie Komisji](#) dotyczące opracowania uzupełniających legalnych dróg uzyskania ochrony, takich jak przesiedlenia i inne formy przyjmowania ze względów humanitarnych, np. społecznościowe programy sponsorowania, ale także możliwości związane z edukacją i pracą.

W kwietniu 2022 r. Komisja zaproponowała [pakiet dotyczący legalnej migracji](#), który obejmuje wnioski przekształcające dyrektywę w sprawie jednego zezwolenia i dyrektywę w sprawie rezydentów długoterminowych. 15 listopada 2023 r. Komisja zaproponowała [pakiet dotyczący mobilności umiejętności i talentów](#), który obejmuje utworzenie unijnej puli talentów, a także środki upraszczające procedury uznawania kwalifikacji w celu promowania mobilności studentów i mobilności na rynku pracy.

7 września 2022 r. Parlament Europejski i pięć rotacyjnych prezydencji Rady [zobowiązało się](#) do współpracy w celu przyjęcia rozpoczętej w 2016 r. reformy unijnych przepisów migracyjnych i azylowych przed wyborami europejskimi w 2024 r.

#### C. Ostatnie zmiany w prawodawstwie

Od 2008 r. przyjęto wiele istotnych dyrektyw odnoszących się do kwestii imigracji, a kilka z nich już zostało poddanych przeglądowi.





## 1. Legalna imigracja

Z uwagi na trudności, jakie wystąpiły przy przyjmowaniu ogólnych przepisów obejmujących wszystkie aspekty imigracji zarobkowej do UE, obecne podejście polega na przyjmowaniu ustawodawstwa sektorowego w podziale na kategorie migrantów w celu stworzenia polityki w dziedzinie legalnej imigracji na szczeblu UE.

W dyrektywie 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji ustanowiono procedurę „niebieskiej karty UE”, tj. przyspieszoną procedurę wydawania specjalnego zezwolenia na pobyt i pracę na bardziej atrakcyjnych warunkach, aby umożliwić pracownikom z państw trzecich podjęcie w państwie członkowskim pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. W czerwcu 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie przeglądu systemu, ujmując w nim mniej surowe kryteria dostępu, niższy próg wynagrodzenia / zmniejszenie minimalnej wymaganej długości umowy o pracę, lepsze przepisy dotyczące łączenia rodzin oraz zniesienie równoległych programów krajowych, czemu sprzeciwiły się państwa członkowskie. Po opublikowaniu nowego paktu Parlament i Rada ponownie podjęły prace nad tym przeglądem, a 15 września 2021 r. Parlament [zatwierdził](#) porozumienie osiągnięte z Radą. Nowe przepisy przewidują bardziej elastyczne kryteria przyjmowania (wystarczająca jest ważna umowa o pracę lub wiążąca sześciomiesięczna oferta pracy), a jednocześnie obniżenie progu minimalnego wynagrodzenia, jakie osoby ubiegające się o wizę muszą uzyskać, aby kwalifikować się do niebieskiej karty, oraz ułatwienie posiadaczom niebieskiej karty podróżowania między państwami UE i łączenia się ze swoimi rodzinami. [Dyrektywa \(UE\) 2021/1883](#) została opublikowana w Dzienniku Urzędowym 20 października 2021 r.

Dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia ([2011/98/UE](#)) ustanawia wspólną uproszczoną procedurę dla obywateli państw trzecich, którzy ubiegają się o zezwolenie na pobyt i pracę w państwie członkowskim, oraz wspólny zbiór praw przyznanych legalnym imigrantom. W [sprawozdaniu z wdrożenia](#) przyjętym w marcu 2019 r. stwierdzono, że fakt, iż obywatele państw trzecich nie mają informacji o przysługujących im prawach, ogranicza cel dyrektywy, jakim jest wspieranie ich integracji i niedyskryminacji. W kwietniu 2022 r. Komisja [zapropnowała](#), by dokonać przekształcenia dyrektywy w celu uproszczenia i wyjaśnienia jej zakresu, w tym warunków przyjmowania i pobytu pracowników o niskich i średnich kwalifikacjach. Współprawodawcy pracują obecnie nad tą [procedurą](#).

[Dyrektywa 2014/36/UE](#) przyjęta w lutym 2014 r. reguluje warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego. Migrujący pracownicy sezonowi mają prawo do legalnego czasowego pobytu na terenie UE przez maksymalny okres od pięciu do dziewięciu miesięcy (zależnie od państwa członkowskiego) w celu wykonywania działalności uzależnionej od rytmu sezonowego, zachowując główne miejsce pobytu w państwie trzecim. Dyrektywa precyzuje również zestaw praw przysługujących pracownikom migrującym. W lipcu 2020 r. Komisja wydała [wytyczne dotyczące pracowników sezonowych w kontekście pandemii COVID-19](#), w których zapowiedziała również na 2021 r. pierwsze sprawozdanie z wdrożenia.

[Dyrektywa 2014/66/UE](#) ustanawiająca warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa została przyjęta 15 maja 2014 r. Dyrektywa ta ułatwi przedsiębiorstwom i korporacjom wielonarodowym



czasowe przenoszenie pracowników kadry kierowniczej, specjalistów i pracowników odbywających staż do oddziałów lub jednostek zależnych na terytorium Unii Europejskiej. Pierwsze sprawozdanie z wdrożenia miało zostać przedstawione do listopada 2019 r.

[Dyrektywa \(UE\) 2016/801](#) w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair została przyjęta 11 maja 2016 r., a termin jej transpozycji upłynął 23 maja 2018 r. Zastępuje ona wcześniejsze instrumenty prawne dotyczące studentów i badaczy, rozszerza zakres tych instrumentów i upraszcza ich stosowanie.

Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w Unii Europejskiej reguluje nadal dyrektywa Rady [2003/109/WE](#), zmieniona w 2011 r. w celu rozszerzenia jej zakresu na uchodźców i inne osoby korzystające z ochrony międzynarodowej. W [sprawozdaniu z wdrożenia](#) z marca 2019 r. stwierdzono, że zamiast aktywnego promowania europejskiego statusu rezydenta długoterminowego państwa członkowskie wydają głównie krajowe zezwolenia długoterminowe oraz że niewielu obywateli państw trzecich korzysta z prawa do przeniesienia się do innych państw członkowskich. W kwietniu 2022 r. Komisja [zapropnowała](#), by przekształcić dyrektywę w celu stworzenia prawdziwego statusu rezydenta długoterminowego UE, w szczególności poprzez wzmocnienie prawa rezydentów długoterminowych do przemieszczania się i pracy w innych państwach członkowskich. Parlament Europejski przyjął mandat negocjacyjny w kwietniu 2023 r. Współprawodawcy pracują obecnie nad tą [procedurą](#).

## 2. Integracja

Dyrektywa Rady [2003/86/WE](#) określa przepisy dotyczące prawa do łączenia rodzin, wykraczające poza prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, o którym mowa w art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka. Ponieważ w sprawozdaniu z 2008 r. z wdrożenia dyrektywy 2003/86/WE stwierdzono, że nie była ona w pełni i poprawnie stosowana w państwach członkowskich, Komisja opublikowała w kwietniu 2014 r. [komunikat](#), w którym znalazły się wskazówki dla państw członkowskich dotyczące stosowania dyrektywy. Przeprowadzona przez Komisję [ocena adekwatności legalnej migracji](#) obejmuje również dyrektywę w sprawie łączenia rodzin.

Kompetencje UE w dziedzinie integracji są ograniczone. W lipcu 2011 r. Komisja przyjęła [Europejski program integracji obywateli państw trzecich](#). Niedawno, w listopadzie 2020 r., Komisja przedstawiła [plan działania](#) na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027, zawierający ramy polityczne i konkretne działania służące wsparciu państw członkowskich w integracji ok. 34 mln obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium UE w dziedzinie edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i mieszkalnictwa. Plan obejmuje środki monitorowania i wykorzystanie nowych narzędzi cyfrowych oraz wysiłki na rzecz zwiększenia udziału migrantów w życiu społecznym, zwiększenia możliwości finansowania ze środków UE i budowania partnerstw z udziałem wielu zainteresowanych stron na różnych szczeblach sprawowania rządów. Do istniejących instrumentów należą [Europejskie Forum Migracji](#), [europejska strona internetowa poświęcona integracji](#) oraz [Europejska Sieć Integracji](#), a także nowo utworzona grupa ekspertów ds. poglądów migrantów w



dziedzinie migracji, azylu i integracji, która spotkała się [po raz pierwszy](#) w listopadzie 2020 r. i od tego czasu organizuje regularne posiedzenia.

Specjalistyczne instrumenty finansowe służące wspieraniu krajowych polityk integracyjnych opierają się na Funduszu Azylu, Migracji i Integracji ([FAMI](#)) oraz Europejskim Funduszu Społecznym ([EFS+](#)) w ramach nowych wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027.

### 3. Nielegalna imigracja

UE przyjęła kilka kluczowych aktów ustawodawczych dotyczących walki z nielegalną migracją:

- tzw. pakiet środków dotyczących pośredników obejmuje [dyrektywę Rady 2002/90/WE](#) zawierającą wspólną definicję przestępstwa polegającego na ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, jak również [decyzję ramową 2002/946/WSiSW](#) ustanawiającą sankcje karne za takie postępowanie. Pakiet ten uzupełnia [dyrektywa Rady 2004/81/WE](#) przewidująca przyznanie dokumentu pobytowego ofiarom handlu ludźmi lub przemytu ludzi, które współpracują z właściwymi organami (w sprawie handlu ludźmi zob. także notę tematyczną na temat współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych [4.2.6](#)). W maju 2015 r. Komisja przyjęła [Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020](#) oraz, zgodnie z planem działania, przeprowadziła [ocenę REFIT](#) stosowania obowiązujących ram prawnych, którą poprzedzono [konsultacjami publicznymi](#). Komisja ustaliła, że nie było wówczas wystarczających dowodów wskazujących na faktyczne i wielokrotne ściganie osób i organizacji niosących pomoc humanitarną, oraz stwierdziła, że unijne ramy prawne dotyczące przemytu migrantów są w obecnej sytuacji nadal konieczne. W [rezolucji](#) z dnia 5 lipca 2018 r. Parlament wezwał Komisję do opracowania wytycznych dla państw członkowskich mających na celu zapobieganie kryminalizacji pomocy humanitarnej, a [wysłuchanie](#) w tej sprawie odbyło się we wrześniu 2018 r. Komisja wydała stanowiący część nowego paktu [komunikat](#) zawierający wytyczne dotyczące wykładni dyrektywy w sprawie ułatwiania, w którym stwierdziła, że wykonywania prawnego obowiązku ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu nie można uznawać za przestępstwo. Przestała jednak wzywać do podjęcia dodatkowych wysiłków, pozostawiając działania poszukiwawczo-ratownicze w rękach organizacji pozarządowych i statków prywatnych. Po przeprowadzeniu [konsultacji publicznych](#) we wrześniu 2021 r. Komisja przyjęła odnowiony [unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025](#). Problemem handlu ludźmi zajęto się w [dyrektywie 2011/36/UE](#) w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar. W grudniu 2022 r. Komisja przedstawiła [wniosek](#) dotyczący zmiany dyrektywy 2011/36/UE. Współprawodawcy pracują obecnie nad tą [procedurą](#).
- W dyrektywie w sprawie powrotów ([2008/115/WE](#)) określono wspólne normy i procedury UE dotyczące powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia zostało przyjęte w marcu 2014 r. We wrześniu 2015 r. Komisja opublikowała [plan działania Unii Europejskiej w zakresie powrotów](#), a następnie w październiku 2015 r. Rada przyjęła konkluzje o przyszłości polityki powrotów. W marcu 2017 r. Komisja uzupełniła plan działania [komunikatem](#) w sprawie „skuteczniejszej



polityki powrotowej w Unii Europejskiej – uaktualniony plan działania” oraz [zaleceniem](#) w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów. We wrześniu 2017 r. opublikowała „[Podręcznik dotyczący powrotów](#)” zawierający wytyczne dla właściwych organów państw członkowskich wykonujących zadania związane z powrotami. Ponadto w 2016 r. Parlament i Rada przyjęły [rozporządzenie \(UE\) 2016/1953](#) w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Niedawno zreformowana i wzmocniona [Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej](#) (Frontex) w coraz większym stopniu wspiera państwa członkowskie w działaniach związanych z powrotami. We wrześniu 2018 r. Komisja zaproponowała przekształcenie dyrektywy powrotowej w celu przyspieszenia procedur, w tym nowej procedury na granicach dotyczącej osób ubiegających się o azyl, zapewnienia bardziej przejrzystych procedur i przepisów mających na celu zapobieganie nadużyciom, skutecznych programów dobrowolnych powrotów, które mają zostać wprowadzone w państwach członkowskich, oraz jaśniejszych zasad dotyczących zatrzymania. Ukierunkowana [ocena skutków przeprowadzona przez Parlament](#) wykazała, że propozycja ta pociągałaby za sobą znaczne koszty dla państw członkowskich wynikające z częstszego stosowania środków detencyjnych. Nie było przekonujących dowodów na to, że przyjęcie propozycji doprowadziłoby do zwiększenia skuteczności powrotów, ale prawdopodobnie doprowadziłoby do naruszenia praw podstawowych migrantów o nieuregulowanym statusie. W rezolucji Parlamentu z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie [wdrożenia dyrektywy powrotowej](#) podkreślono, że skuteczność unijnej polityki powrotowej nie może być mierzona jedynie pod względem wskaźnika powrotów, ale musi również uwzględniać poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych. Sprawozdawczyni (Tineke Strik (Verts/ALE)) opublikowała [projekt sprawozdania](#) 21 lutego 2020 r. Współprzewodawcy pracują obecnie nad tą [procedurą](#). W nowym pakcie Komisja dąży do stworzenia wspólnego unijnego systemu powrotów, przewidując większe wsparcie operacyjne dla państw członkowskich i Fronteksu jako jednostki operacyjnej polityki UE w zakresie powrotów, a także wyznaczenie koordynatora ds. powrotów wspieranego przez nową sieć wysokiego szczebla ds. powrotów. Pierwsza koordynator UE ds. powrotów, Mari Juritsch, została mianowana w marcu 2022 r. Komisja opublikowała swoją [strategię na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji](#) (kwiecień 2021 r.), dokument programowy „[W kierunku strategii operacyjnej na rzecz skuteczniejszych powrotów](#)” (styczeń 2023 r.) oraz swoje [zalecenie](#) w sprawie wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót i przyspieszenia powrotów (marzec 2023 r.). Proponowane jest również sponsorowanie powrotów jako środek solidarnościowy przedstawiony we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją (4.2.2). Za pomocą tego środka państwa członkowskie mogą wspierać inne państwa członkowskie znajdujące się pod presją.

- W **dyrektywie w sprawie kar wobec pracodawców** ([2009/52/WE](#)) określono kary i środki, które mają być stosowane przez państwa członkowskie wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia przedstawiono 22 maja 2014 r. W następstwie ogłoszenia tego faktu w nowym pakcie we wrześniu 2021 r. Komisja przyjęła [komunikat w sprawie stosowania dyrektywy](#) w celu jej lepszego wdrażania przy jednoczesnej ochronie praw migrantów o nieuregulowanym statusie.





- Od 2001 r. państwa członkowskie wzajemnie uznają swoje decyzje o wydaleniu ([dyrektywa 2001/40](#)), zgodnie z którymi decyzja jednego państwa członkowskiego o wydaleniu obywatela państwa nienależącego do UE, który przebywa w innym państwie członkowskim, jest przestrzegana i wykonywana.

Jednocześnie UE negocjuje i zawiera [umowy o readmisji](#) z państwami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów w celu ich odsyłania, a także współpracuje z tymi państwami w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi. W umowach tych przewidziano, że wspólne komitety ds. readmisji będą monitorować ich realizację. Umowy te wiążą się także z umowami o ułatwieniach wizowych, które mają zapewnić niezbędny impuls do negocjacji w sprawie readmisji w zainteresowanych państwach trzecich, nie powodując wzrostu nielegalnej migracji.

Komisja zawarła również nieformalne porozumienia w sprawie powrotów i readmisji, które spotkały się z ostrą krytyką ze strony Parlamentu, gdyż nie podlegają jego kontroli oraz rodzą wątpliwości dotyczące odpowiedzialności i przejrzystości.

Komisja zaproponowała plany działania UE dotyczące [środkowego regionu Morza Śródziemnego](#) (listopad 2022 r.), [szlaku zachodniobałkańskiego](#) (grudzień 2022 r.), [szlaku zachodniośródziemnomorskiego i szlaku atlantyckiego](#) (czerwiec 2023 r.) oraz [szlaku wschodniośródziemnomorskiego](#) (październik 2023 r.).

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony Parlament jako pełnoprawny współprawodawca czynnie angażuje się w proces przyjmowania nowych aktów prawnych w dziedzinie zarówno legalnej, jak i nielegalnej imigracji.

Parlament przyjął liczne rezolucje z inicjatywy własnej dotyczące migracji, m.in. [rezolucję z 12 kwietnia 2016 r.](#) w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji, [rezolucję z 20 maja 2021 r.](#) w sprawie nowych sposobów legalnej migracji zarobkowej oraz [rezolucję ustawodawczą z własnej inicjatywy z 25 listopada 2021 r.](#) zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie polityki i ustawodawstwa w dziedzinie legalnej migracji.

Więcej informacji na ten temat:

- [Migracja w Europie](#)
- [Polityka azylowa UE](#)

Georgiana Sandu  
10/2023





## 4.2.4. ZARZĄDZANIE GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI

Polityka zarządzania granicami UE musiała ulec zmianie w obliczu istotnych wydarzeń, takich jak bezprecedensowy napływ uchodźców i migrantów o nieregulowanym statusie, a od połowy 2015 r. wyszedł na jaw szereg braków w unijnej polityce dotyczącej granic zewnętrznych i migracji. Wyzwania związane ze wzrostem mieszanych przepływów migracyjnych na terytorium UE, pandemią COVID-19 i coraz większymi obawami o bezpieczeństwo zapoczątkowały nową erę działań w zakresie ochrony granic zewnętrznych UE, które wpływają również na jej granice wewnętrzne.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE);  
artykuły 67 i 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### CELE

Jednolity obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych – strefa Schengen – wymaga również wspólnej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi. W art. 3 ust. 2 TUE wezwano do zastosowania właściwych środków w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych. UE dąży zatem do ustanowienia wspólnych standardów kontroli na swoich granicach zewnętrznych oraz do stopniowego wprowadzenia zintegrowanego systemu zarządzania tymi granicami.

### DOKONANIA

Pierwszy krok w kierunku wspólnej polityki zarządzania granicami zewnętrznymi podjęto 14 czerwca 1985 r., kiedy to pięć z ówczesnych dziesięciu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podpisało w pobliżu luksemburskiego miasta granicznego Schengen międzynarodowy traktat zwany układem z Schengen, który pięć lat później został uzupełniony konwencją wykonawczą do układu z Schengen<sup>[1]</sup>. Strefa Schengen, czyli pozbawiony granic obszar, który powstał na mocy dorobku Schengen (jak powszechnie nazywa się ten układ i dotyczące go przepisy), obejmuje obecnie 27 państw europejskich<sup>[2]</sup>.

#### A. Dorobek Schengen dotyczący granic zewnętrznych

Aktualny dorobek Schengen w zakresie granic zewnętrznych opiera się na pierwotnym dorobku włączonym do unijnego porządku prawnego na mocy traktatu amsterdamskiego (1.1.3). Jego przepisy są obecne w różnego rodzaju środkach, które można zasadniczo podzielić na pięć dziedzin:

[1][Dorobek Schengen](#): Konwencja wykonawcza z dnia 19 czerwca 1990 r. do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.U. L 239 z 22.9.2000, s. 19.

[2]Wśród tych państw nie ma Cypru, Irlandii, Bułgarii i Rumunii, choć należą do UE. Strefa Schengen obejmuje za to cztery państwa nienależące do UE: Islandię, Szwajcarię, Norwegię i Liechtenstein. Dania korzysta z klauzuli opt-out w odniesieniu do tytułu V TFUE (protokół nr 22), ale uczestniczy w strefie Schengen na zasadzie międzyrządowej.



## 1. Kodeks graniczny Schengen

Kodeks graniczny Schengen<sup>[3]</sup> stanowi główny filar zarządzania granicami zewnętrznymi. Zawiera on przepisy dotyczące przejść granicznych na granicach zewnętrznych i warunków tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Kodeks zobowiązuje państwa członkowskie do regularnego sprawdzania w odpowiednich bazach danych wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne, także tych, które zgodnie z prawem unijnym mogą się swobodnie przemieszczać (czyli obywatele UE i członków ich rodzin niebędących obywatelami UE). W tym celu używa się baz danych takich jak System Informacyjny Schengen (SIS) czy baza danych Interpolu o skradzionych lub utraconych dokumentach podróży. Kontrole te obowiązują na wszystkich granicach zewnętrznych (powietrznych, morskich i lądowych) zarówno przy wjeździe, jak i wyjeździe. Mechanizm oceny Schengen ustanowiony rozporządzeniem Rady (UE) nr 1053/2013<sup>[4]</sup> wszedł w życie w listopadzie 2014 r., kiedy to rozpoczął się wieloletni program oceny trwający pięć lat, do 31 grudnia 2019 r. Mechanizm ten stworzono z myślą o analizie wszystkich elementów dorobku Schengen, m.in. poprzez przegląd i ocenę sposobu, w jaki państwa członkowskie przeprowadzają kontrole na granicach zewnętrznych, a także wszystkich stosownych przepisów i operacji. Szczególną uwagę w tym mechanizmie poświęcono przestrzeganiu praw podstawowych. Oceny mogą również obejmować powiązane środki dotyczące granic zewnętrznych, polityki wizowej, współpracy policyjnej i sądowej (w sprawach karnych), SIS i ochrony danych.

## 2. System Informacyjny Schengen (SIS)

SIS to system wymiany informacji i baza danych służąca zapewnieniu bezpieczeństwa międzynarodowego w strefie Schengen, w której nie ma kontroli na granicach wewnętrznych. Jest to najpowszechniej stosowany i najskuteczniejszy unijny system informatyczny w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (4.2.1). Z systemu SIS korzystają organy w całej UE, które tworzą lub przeglądają wpisy dotyczące poszukiwanych lub zaginionych osób i przedmiotów. System zawiera ponad 80 mln wpisów, a w 2017 r. organy skorzystały z niego ponad 5 mld razy, uzyskując ponad 240 000 trafień dotyczących wpisów zagranicznych (dokonanych przez inne państwo). SIS został niedawno wzmocniony dzięki zaktualizowanym przepisom, które zlikwidują ewentualne luki w systemie i wprowadzą szereg istotnych zmian w rodzajach dokonywanych wpisów.

Po ostatniej reformie z 2018 r. zakres SIS definiują obecnie trzy akty prawne, które przybrały formę trzech oddzielnych rozporządzeń (zastępujących SIS II):

— współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych<sup>[5]</sup>;

---

[3][Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/399](#) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1, zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z dnia 15 marca 2017 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, Dz.U. L 74 z 18.3.2017, s. 1.

[4][Rozporządzenie Rady \(UE\) nr 1053/2013](#) z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen, Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 27.

[5][Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1862](#) z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylecia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Komisji 2010/261/UE, Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 56.



- odprawa graniczna<sup>[6]</sup>;
- powrót obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w UE<sup>[7]</sup>.

W tych trzech rozporządzeniach ustanowiono kategorie wpisów do systemu, takie jak wpisy dotyczące nieznanymi podejrzanych lub osób poszukiwanych, wpisy prewencyjne dotyczące dzieci zagrożonych uprowadzeniem przez jednego z rodziców, wpisy do celów powrotu czy wpisy dotyczące decyzji nakazujących powrót wydanych względem obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium UE.

### 3. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego: granice i wizy

Nie wszystkie państwa członkowskie UE mają granice zewnętrzne i nie wszystkich państw ruch graniczny dotyczy w równym stopniu. Dlatego rozdzielając środki, Unia stara się zrekompensować część kosztów ponoszonych przez państwa członkowskie, których granice są jej granicami zewnętrznymi. W siedmioletnim okresie finansowania 2014–2020 na ten mechanizm podziału obciążeń przeznaczono środki w łącznej wysokości 3,8 mld EUR. Fundusz ten ma przede wszystkim przyczynić się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w Unii, ułatwiając przy tym legalne podróżowanie. Beneficjentami programów realizowanych w ramach tego funduszu mogą być władze państwowe i federalne, lokalne organy publiczne, organizacje pozarządowe, organizacje humanitarne, prywatne i publiczne firmy prawnicze oraz organizacje oświatowe i badawcze.

### 4. System wjazdu/wyjazdu (EES)

System wjazdu/wyjazdu (EES)<sup>[8]</sup> jest systemem informacyjnym, który przyspiesza i usprawnia odprawę graniczną obywateli państw trzecich podróżujących do UE. Ręczne stemplowanie paszportów na granicy zastępuje on elektroniczną rejestracją w bazie danych.

EES ma przede wszystkim na celu:

- skrócić czas trwania odprawy granicznej i podnieść jej jakość poprzez automatyczne obliczanie dozwolonego okresu pobytu każdego podróżnego;
- zapewnić systematyczną i rzetelną identyfikację osób przekraczających dozwolony okres pobytu;
- wzmocnić bezpieczeństwo wewnętrzne i przyczynić się do walki z terroryzmem dzięki udostępnianiu organom ścigania rejestrów historii podróży.

Dostęp do systemu wjazdu/wyjazdu mają krajowe organy ścigania i Europol, lecz nie organy azylowe. Pod pewnymi warunkami możliwe jest przekazywanie danych państwom trzecim oraz państwom członkowskim UE nieuczestniczącym w EES do celów ścigania przestępstw lub zapewnienia powrotu. EES będzie zapisywać dane

[6] [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1861](#) z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie odpraw granicznych, zmiany konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz zmiany i uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1987/2006, Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 14.

[7] [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1860](#) z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz.U. L 312 z 7.12.2018, s. 1.

[8] [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2017/2226](#) z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, Dz.U. L 327 z 9.12.2017, s. 20.



podróżnych (imię i nazwisko, rodzaj dokumentu podróży, odciski palców, wizerunek oraz datę i miejsce wjazdu i wyjazdu) przy przekraczaniu zewnętrznych granic strefy Schengen. Będzie on stosowany w przypadku wszystkich obywateli państw trzecich: zarówno tych, którzy potrzebują wizy, jak i tych, którzy są zwolnieni z obowiązku wizowego. Korzystać z niego będą też służby konsularne i graniczne.

## 5. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)

Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną tworzą Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EBCGA/Frontex) oraz organy krajowe<sup>[9]</sup>.

Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna zaczęła działać w październiku 2016 r. Ta [zdecentralizowana agencja](#) odpowiada za monitorowanie zewnętrznych granic UE oraz wykrywanie i zażegnywanie wraz z państwami członkowskimi ewentualnych zagrożeń bezpieczeństwa na tych granicach. Przez szereg lat przed 2015 r. Parlament wzywał do wzmocnienia roli Fronteksu, tak aby zwiększyć jego zdolność skutecznego reagowania na zmieniające się przepływy migracyjne. Na przykład w swojej [rezolucji z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie śródkresowego przeglądu programu sztokholmskiego](#)<sup>[10]</sup>. Parlament apelował, by granic strefy Schengen strzegły europejskie służby graniczne. Również Rada Europejska w swoich konkluzjach z października 2015 r. wyraziła poparcie dla „stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”. Parlament nalegał, aby nowe uprawnienia agencji do interwencji były jej powierzane na mocy decyzji państw członkowskich w Radzie, a nie Komisji, jak początkowo proponowano. Rozporządzenie rozszerza zakres działań EBCGA/Fronteksu, tak aby obejmowały one większe wsparcie dla państw członkowskich w dziedzinie zarządzania migracją, zwalczania przestępczości transgranicznej oraz operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Przewiduje ono większą rolę Fronteksu w powrotach migrantów do ich krajów pochodzenia zgodnie z decyzjami podjętymi przez organy krajowe. Na podstawie wniosku Komisji w wyjątkowych okolicznościach Rada może zwrócić się do agencji o interwencję i udzielenie pomocy państwu członkowskiemu. Dotyczy to sytuacji, w których:

- państwo członkowskie nie zastosuje się (w wyznaczonym terminie) do wiążącej decyzji zarządu agencji w sprawie usunięcia braków w zarządzaniu jego granicami; oraz
- istnieje szczególna i niewspółmierna presja na granicę zewnętrzną, która zagraża funkcjonowaniu strefy Schengen. Jeżeli państwo członkowskie sprzeciwia się decyzji Rady o udzieleniu pomocy, pozostałe kraje UE mogą tymczasowo przywrócić kontrole na granicach wewnętrznych.

W listopadzie 2019 r. pozycja agencji uległa wzmocnieniu dzięki nowemu mandatowi i własnym środkom oraz uprawnieniom pozwalającym jej chronić granice zewnętrzne, skuteczniej przeprowadzać operacje powrotowe i współpracować z państwami spoza UE<sup>[11]</sup>. Najważniejszym elementem tej wzmocnionej agencji będzie stały korpus 10 000 funkcjonariuszy straży granicznej posiadających uprawnienia wykonawcze,

[9] [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/1896](#) z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz.U. L 295 z 14.11.2019, s. 1.

[10] Ust. 74 [rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie śródkresowego przeglądu programu sztokholmskiego](#), Dz.U. C 408 z 30.11.2017, s. 8.

[11] [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/1896](#) z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.





by w każdym momencie wesprzeć państwa członkowskie. Agencja będzie również dysponować szerszym mandatem w zakresie powrotów i będzie ściślej współpracować z krajami spoza UE, również tymi, które nie są bezpośrednimi sąsiadami UE. Stały korpus Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej stał się w pełni operacyjny w 2021 r., natomiast docelową liczebność 10 000 funkcjonariuszy osiągnie w 2024 r.

## B. Zmiany w zakresie zarządzania przez UE granicami zewnętrznymi

Tempo zmian wzrosło z uwagi na fakt, że w ostatnich latach bardzo wiele osób zginęło podczas przeprawy przez Morze Śródziemne, oraz z uwagi na ogromny napływ uchodźców i migrantów od września 2015 r.

Zanim nastąpił kryzys uchodźczy, jedynie trzy kraje zdecydowały się wznieść ogrodzenia na granicach zewnętrznych, aby powstrzymać migrantów i uchodźców przed dotarciem na ich terytoria: Hiszpania (prace ukończono w 2005 r., a w 2009 r. ogrodzenie rozszerzono), Grecja (prace ukończono w 2012 r.) oraz Bułgaria (w reakcji na działania Grecji; prace ukończono w 2014 r.). Wbrew postanowieniom art. 14 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, który przewiduje, że „odmowa wjazdu może nastąpić wyłącznie w drodze uzasadnionej decyzji podającej dokładne przyczyny odmowy”, **coraz więcej państw członkowskich zaczęło stopniowo budować mury lub ogrodzenia graniczne**, by uniemożliwić wstęp na ich terytorium wszystkim bez różnicy, zarówno migrantom, jak i osobom ubiegającym się o azyl. Ponadto bez wyraźnych przepisów unijnych dotyczących budowy zapór na granicach zewnętrznych strefy Schengen, z naruszeniem przepisów o azylu państwa członkowskie stworzyły również zapory na granicach z państwami trzecimi (konkretnie Białorusią, Marokiem i Rosją), w tym z państwami kandydującymi do przystąpienia do UE (Republiką Macedonii Północnej, Serbią i Turcją). Płoty wzniesiono też wewnątrz strefy Schengen, jak np. między Austrią a Słowenią, natomiast hiszpańskie praktyki w Melilli stały się przedmiotem kontroli ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Akty okrucieństwa popełniane na obszarach, na których wznoszone są zapory, są [dokumentowane](#) przez organizacje praw człowieka<sup>[12]</sup>.

Od 2014 r. w ramach projektu Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji dotyczącego zaginionych migrantów [odnotowano](#) ponad 29 000 przypadków śmierci w trakcie podróży do Europy.

### 1. Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)

We wrześniu 2018 r. ustanowiono europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS).

Celem tego scentralizowanego systemu informacyjnego jest gromadzenie informacji na temat obywateli państw trzecich, którzy nie potrzebują wizy wjazdowej do strefy Schengen, oraz wykrywanie potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa lub ryzyka nieuregulowanej migracji. Ta baza danych pozwoli z wyprzedzeniem sprawdzić podróżnych zwolnionych z obowiązku wizowego i odmówić im zezwolenia na wjazd, gdy okaże się, że stwarzają oni zagrożenie. Będzie ona przypominać systemy istniejące już np. w USA (ESTA), Kanadzie czy Australii.

Wśród korzyści płynących z ETIAS wymienić należy poprawę bezpieczeństwa wewnętrznego, skuteczniejsze zapobieganie nielegalnej imigracji i zmniejszenie zagrożenia dla zdrowia publicznego. Choć system pozwoli przeprowadzić kontrolę wstępną, ostateczną decyzję o udzieleniu zgody na wjazd lub jej odmowie – nawet

[12] [Helsińska Fundacja Praw Człowieka](#).





w przypadku osoby posiadającej ważne zezwolenie na wjazd – podejmą krajowi funkcjonariusze straży granicznej dokonujący kontroli granicznej zgodnie z przepisami kodeksu granicznego Schengen. Trzy najważniejsze funkcje ETIAS to:

- sprawdzanie informacji przekazywanych online przez obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego przed ich podróżą do UE,
- rozpatrywanie wniosków poprzez porównanie ich z innymi systemami informacyjnymi (takimi jak SIS, VIS, baza danych Europolu, baza danych Interpolu, EES i Eurodac, czyli europejski zautomatyzowany system identyfikacji pozwalający porównywać dane o odciskach palców),
- wydawanie zezwoleń na podróż w przypadku braku trafień lub elementów wymagających dalszej analizy.

W większości przypadków wydanie zezwolenia na podróż powinno zająć najwyżej kilka minut. W czerwcu 2017 r. Rada postanowiła podzielić wniosek na dwa odrębne akty prawne<sup>[13]</sup>, ponieważ podstawa prawna wniosku (Schengen) nie może dotyczyć zmian do rozporządzenia o Europolu. ETIAS został opracowany przez agencję eu-LISA i zacznie działać w 2025 r.

## 2. eu-LISA

[Agencja eu-LISA](#), utworzona w 2011 r., odpowiada za zarządzanie operacyjne trzema scentralizowanymi systemami informacyjnymi UE: SIS, VIS i Eurodac<sup>[14]</sup>. Ma ona za zadanie ustanowić nową strukturę informatyczną w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W listopadzie 2019 r. mandat eu-LISA poddano przeglądowi, w wyniku którego rozszerzono zdolności agencji w zakresie zarządzania granicami, współpracy organów ścigania i zarządzania migracją w UE.

## 3. Interoperacyjność unijnych systemów informacyjnych w dziedzinie granic

UE opracowała zakrojone na szeroką skalę scentralizowane systemy informatyczne (SIS, VIS, Eurodac, EES i ETIAS) służące gromadzeniu, przetwarzaniu i wymianie informacji, które mają zasadnicze znaczenie dla współpracy w zakresie bezpieczeństwa oraz zarządzania granicami zewnętrznymi i migracją. Od 2019 r. te systemy informacyjne są interoperacyjne na szczeblu UE, tzn. zdolne do wymiany danych i informacji, dzięki czemu właściwe organy mają dostęp do wszelkich niezbędnych informacji w każdym miejscu i o każdej porze. Interoperacyjność oznacza zdolność systemów informatycznych do wymiany informacji i wiedzy, która pozwala uniknąć luk informacyjnych spowodowanych złożonością i fragmentacją tych systemów<sup>[15]</sup>.

---

[13] [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1240](#) z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226, Dz.U. L 236 z 19.9.2018, s. 1 oraz [rozporządzenie \(UE\) 2018/1241](#) z dnia 12 września 2018 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/794 w celu ustanowienia europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS), Dz.U. L 236 z 19.9.2018, s. 72.

[14] [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1726](#) z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA), zmiany rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 i decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 99.

[15] [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/817](#) z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze granic i polityki wizowej oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1861 oraz decyzje Rady 2004/512/WE i 2008/633/WSiSW, Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 27 oraz [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\)](#)



Wspomniane dwa obowiązujące rozporządzenia pozwalają tym systemom dopełniać się, usprawniają prawidłową identyfikację osób i ułatwiają walkę z oszustwami dotyczącymi tożsamości. Rozporządzenia te nie zmieniają praw dostępu określonych w podstawie prawnej każdego z europejskich systemów informacyjnych, lecz ustanawiają:

- europejski portal wyszukiwania, który pozwoli właściwym organom dokonywać kwerend w kilku systemach informacyjnych jednocześnie z użyciem danych osobowych i biometrycznych;
- wspólny serwis kojarzenia danych biometrycznych, który umożliwi przeszukiwanie i porównywanie danych biometrycznych (odciski palców i wizerunki twarzy) z kilku systemów;
- wspólne repozytorium danych identyfikacyjnych, które będzie zawierać dane osobowe i dane biometryczne obywateli państw trzecich przechowywane obecnie w kilku różnych unijnych systemach informacyjnych;
- detektor wielokrotnych tożsamości, który sprawdzi, czy dane osobowe wprowadzone w danej kwerendzie istnieją w innych systemach, i wykryje wielokrotne tożsamości związane z tym samym zestawem danych biometrycznych.

#### 4. Pandemia COVID-19 z 2020 r.

Jednymi z najbardziej widocznych środków politycznych podjętych od początku marca 2020 r. w odpowiedzi na pandemię koronawirusa okazały się ograniczenia dotyczące przepływów międzynarodowych i wewnątrzunijnych. Szereg państw członkowskich UE wstrzymało międzynarodowy transport pasażerski, po czym na szczeblu Unii wprowadzono dodatkowe ograniczenia w podróżach międzynarodowych w postaci częściowego zamknięcia granic zewnętrznych UE i ograniczenia wjazdu do UE z państw trzecich<sup>[16]</sup>, jak również ograniczenia w przemieszczaniu się osób w obrębie UE<sup>[17]</sup>. W wielu przypadkach miało to arbitralny, nieskuteczny i dyskryminujący charakter oraz stanowiło naruszenie przepisów dotyczących prywatności i azylu, o czym świadczą [badania](#) zlecone przez Parlament Europejski<sup>[18]</sup>.

#### 5. Kryzys w Ukrainie

Po rosyjskiej napaści na Ukrainę w lutym 2022 r. już ponad 6 mln osób zostało zmuszonych do szukania schronienia, głównie w sąsiednich krajach<sup>[19]</sup>. Unia Europejska postanowiła przyznać ogólnounijną tymczasową ochronę osobom przybywającym z Ukrainy<sup>[20]</sup>. [Unijna dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony](#)<sup>[21]</sup>

---

[2019/818](#) z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816, Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 85.

[16]Zob. wspólne oświadczenie członków Rady Europejskiej, Bruksela, 26 marca 2020 r.

[17]Tell Cremades, M., *Studies with a 'Covid 19 angle'* [Badania z perspektywy COVID-19], Dykrecja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Parlamentu Europejskiego, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, Parlament Europejski, maj 2021 r.

[18]Carrera S. i in., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU* [W imię COVID-19: ocena kontroli na wewnętrznych granicach strefy Schengen i ograniczenia w podróży w UE], Dykrecja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, Parlament Europejski, wrzesień 2020 r.

[19]<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

[20]Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony.



umożliwia państwom członkowskim UE szybkie działanie, by zapewnić ochronę i prawa osobom potrzebującym natychmiastowej ochrony.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W przeszłości Parlament różnie reagował na zmiany w polityce zarządzania granicami zewnętrznymi. Szeroko poparł on istotniejszą rolę organizacyjną EBCGA/Fronteksu i innych właściwych agencji unijnych, często nawołując do dalszego jej wzmocnienia, w miarę jak UE zmagająca się z kryzysem migracyjnym w basenie Morza Śródziemnego. Choć Parlament w dużej mierze pozytywnie postrzega rozwój EBCGA, to jego stanowisko w sprawie inteligentnych granic jest już ostrożniejsze. W odpowiedzi na wniosek Komisji z 2013 r. wyraził on obawy w związku z zaproponowanymi w nim ogromną infrastrukturą technologiczną i masowym przetwarzaniem danych osobowych na potrzeby zarządzania granicami zewnętrznymi. Ponadto zaniepokoiły go przewidywane koszty technologii inteligentnych granic, a płynące z nich korzyści wzbudziły jego wątpliwości. W [rezolucji z dnia 12 września 2013 r. w sprawie drugiego sprawozdania na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE](#) Parlament stwierdził, że „rozwój nowych systemów IT w dziedzinie migracji i zarządzania granicami, takich jak inicjatywy dotyczące inteligentnych granic, należy dokładnie przeanalizować, zwłaszcza pod kątem zasady konieczności i proporcjonalności”. Następnie [we wrześniu 2015 r. skierował do Komisji i Rady pytanie wymagające odpowiedzi ustnej](#) z prośbą o wyjaśnienie ich stanowiska co do dostępu organów ścigania do tego systemu oraz co do znaczenia wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z kwietnia 2014 r. w sprawie dyrektywy o zatrzymywaniu danych (4.2.8). W rezolucji w sprawie sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen<sup>[22]</sup> Parlament zaapelował do państw członkowskich, również tych bez zewnętrznych granic lądowych, by zapewniły wysoki poziom kontroli na swoich granicach zewnętrznych, przeznaczając na ten cel odpowiednie zasoby w postaci personelu, sprzętu i wiedzy fachowej, oraz ustanowiły niezbędne struktury dowodzenia i kontroli, które pozwolą na bezpieczne, uporządkowane i sprawne przekraczanie granic.

Parlament podkreślił też, że wszelkie działania w tym obszarze powinny należycie uwzględniać dorobek prawny UE w dziedzinie granic i azylu oraz Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej. Dlatego od pewnego czasu apeluje on o rzetelne i uczciwe procedury oraz o całościowe podejście do migracji na szczeblu UE<sup>[23]</sup>. Parlament odgrywa aktywną rolę w monitorowaniu stosowania i przestrzegania dorobku Schengen. Grupa robocza parlamentarnej Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych ds. kontroli Schengen współpracuje z Komisją Europejską i Radą na odpowiednich etapach procesu oceny i monitorowania, takich jak końcowe sprawozdanie z oceny, przyjęte zalecenia czy plan działania.

Jeśli chodzi o pandemię COVID-19, Parlament przyjął [w czerwcu 2020 r. rezolucję](#) w sprawie sytuacji w strefie Schengen w kontekście pandemii COVID-19, w której wyraził ubolewanie, że nie był o niczym informowany. Przypomniał, że tymczasowe

---

[21]Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12.

[22]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie sprawozdania rocznego z funkcjonowania strefy Schengen (Dz.U. C 76 z 9.3.2020, s. 106).

[23]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji, Dz.U. C 58 z 15.2.2018, s. 9.



ograniczenia w podróżowaniu dotyczące wszystkich innych niż niezbędne podróży z państw trzecich do strefy Schengen czy też decyzje o odmowie wjazdu podejmowane na granicach zewnętrznych muszą być spójne z postanowieniami kodeksu granicznego Schengen<sup>[24]</sup>. W badaniu zleconym przez Parlament podkreślono, że ograniczenia wprowadzone w reakcji na pandemię ulegały bardzo dynamicznym i szybkim zmianom, co doprowadziło do poważnej niepewności prawa dla osób fizycznych i do negatywnych skutków dla praw i wolności UE<sup>[25]</sup>. W innym niedawnym badaniu zwrócono uwagę, że państwa członkowskie powszechnie wykorzystują technologie biometryczne AI do celów zakrojonego na szeroką skalę nadzoru migrantów<sup>[26]</sup>.

W [rezolucji z dnia 1 marca 2022 r.](#) Parlament z zadowoleniem przyjął uruchomienie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, co nastąpiło po raz pierwszy od czasu jej wejścia w życie w 2001 r.<sup>[27]</sup> 9 marca 2022 r. postłowie do Parlamentu Europejskiego [wezwali](#) Unię Europejską do wprowadzenia odpowiedniego systemu migracyjnego, który umożliwiłby dzielenie się odpowiedzialnością za uchodźców. 4 kwietnia 2023 r. parlamentarna Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) przyjęła [sprawozdanie](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe w dziedzinie migracji i azylu, a 14 kwietnia 2023 r. przyjęła [sprawozdanie](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz [sprawozdanie](#) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją.

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

Odwiedź [stronę internetową](#) Parlamentu Europejskiego poświęconą strefie Schengen.

Mariusz Maciejewski  
11/2023

---

[24]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie sytuacji w strefie Schengen w kontekście pandemii COVID-19, Dz.U. C 362 z 8.9.2021, s. 77.

[25]Carrera S., Chun Luk, N., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU* [W imię COVID-19: ocena kontroli na wewnętrznych granicach strefy Schengen i ograniczenia w podróży w UE], Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Parlamentu Europejskiego, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, wrzesień 2020 r.

[26]Wendehorst, C., Duller, Y., *Biometric Recognition and Behavioural Detection* [Rozpoznawanie biometryczne i detekcja zachowań], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny C ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, sierpień 2021 r.

[27]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę, Dz.U. 125 z 18.3.2022, s. 2.



## 4.2.5. WSPÓŁPRACA SĄDOWA W SPRAWACH CYWILNYCH

Swobodny transgraniczny przepływ towarów, kapitału, usług i osób ciągle wzrasta. W sprawach z zakresu prawa cywilnego o skutkach transgranicznych Unia Europejska rozwija współpracę sądową, tworząc pomosty między różnymi systemami prawnymi. Do jej głównych celów należy pewność prawa oraz łatwy i skuteczny dostęp do sądownictwa, co oznacza łatwe określenie właściwego sądu, właściwego prawa, jak również szybkie i skuteczne procedury uznawania i procedury wykonawcze.

### PODSTAWA PRAWNA

Art. 81 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE); Protokoły nr 21 i 22 stanowiące załączniki do Traktatu z Lizbony.

### CELE

W europejskiej przestrzeni sprawiedliwości osobom fizycznym nie można utrudniać korzystania z przysługujących im praw ani zniechęcać ich do korzystania z tych praw. Niezgodność lub złożoność systemów prawnych lub administracyjnych państw członkowskich nie może być tu przeszkodą. Prawodawstwo w tej delikatnej dziedzinie obejmuje klasyczne prawo cywilne, które obejmuje szeroki zakres dziedzin, począwszy od prawa rodzinnego, przez prawo zobowiązań, po prawo sprzedaży. Obejmuje również prawo procesowe cywilne, które do niedawna leżało wyłącznie w gestii państw członkowskich. Prywatne prawo umów podlega w UE prawu cywilnemu, ale jest ściśle związane ze swobodnym przepływem towarów i usług, a zatem podlega postanowieniom Traktatu dotyczącym jednolitego rynku (2.1.7).

Prawo prywatne międzynarodowe ma na celu regulowanie transgranicznych aspektów wszystkich kwestii związanych ze stosunkami osób prywatnych, jak kwestie prawa rodzinnego, prawa własności oraz prawa zobowiązań. Przepisy prawa rodzinnego o implikacjach transgranicznych muszą być przyjmowane przez Radę jednomyślnie (art. 81 ust. 3 akapit drugi TFUE). Głównymi narzędziami ułatwiania dostępu do ponadgranicznego wymiaru sprawiedliwości są zasada wzajemnego uznawania opierająca się na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich oraz bezpośrednia współpraca sądowa krajowych wymiarów sprawiedliwości.

Prawo prywatne międzynarodowe ma bezpośredni wpływ na porządek prawny UE. UE jest członkiem [Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego](#) od 3 kwietnia 2007 r. Konferencja haska jest globalną organizacją międzyrządową, która dąży do stopniowego ujednoczenia zasad określonych w prawie prywatnym międzynarodowym. W związku z tym opracowuje i obsługuje wielostronne instrumenty prawne, które stają się prawnie wiążące w krajach, które są członkami. Haska Konferencja Prawa Prywatnego Międzynarodowego liczy 91 członków (90 państw i Unia Europejska) i przyjmuje konwencje regulujące kwestie prawa cywilnego, takie jak doręczanie dokumentów procesowych, przeprowadzanie dowodów za granicą, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, uprowadzenie dziecka za granicą, adopcja międzynarodowa, kolizja praw w przedmiocie formy rozporządzeń testamentowych,





zobowiązania alimentacyjne, uznawanie rozwodów oraz zniesienie wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych (Apostille Convention).

Działanie Unii w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych zmierza przede wszystkim do realizacji następujących celów:

- zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu pewności prawa w stosunkach transgranicznych w dziedzinie prawa cywilnego;
- zagwarantowanie obywatelom łatwego i skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych dotyczących sporów transgranicznych;
- uproszczenie instrumentów współpracy transgranicznej między krajowymi organami sądownictwa cywilnego;
- wspieranie szkolenia sędziów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości.

Każdy będący w przygotowaniu akt ustawodawczy musi zostać przekazany parlamentom krajowym (art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)). Ponadto parlamenty krajowe mają prawo sprzeciwu wobec decyzji dotyczących pewnych aspektów prawa rodzinnego o implikacjach transgranicznych. Takie decyzje mogą być podejmowane w ramach zwykłej procedury ustawodawczej tylko wówczas, gdy żaden parlament krajowy nie zgłosi wobec nich sprzeciwu (art. 81 ust. 3 akapit trzeci TFUE).

## OSIĄGNIĘCIA

### A. Zmiany w prawie pierwotnym w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych

Współpraca sądowa w sprawach cywilnych nie należała do celów Wspólnoty Europejskiej w momencie przyjmowania traktatu założycielskiego. Tymczasem art. 220 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską przewidywał, że państwa członkowskie mają uprościć „formalności dotyczące wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych i arbitrażowych”. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych weszła oficjalnie w sferę działań Unii na mocy traktatu z Maastricht, w aspekcie międzyrządowym filaru „wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne” (1.1.3). Traktat z Amsterdamu spowodował uwspólnotowanie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, przenosząc ją z TUE do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, nie poddając jej jednak metodzie wspólnotowej. Traktat z Nicei (1.1.4) umożliwił przyjmowanie środków w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych – z wyjątkiem prawa rodzinnego – w drodze procedury współdecyzji.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere (październik 1999 r.) wytyczono kierunek tworzenia europejskiej przestrzeni sprawiedliwości. Po stwierdzeniu, że postępy w zakresie wdrażania tego programu są niewystarczające, Rada Europejska na szczycie w Hadze (listopad 2004 r.) przyjęła nowy plan działania na lata 2005–2010. W programie haskim podkreślono konieczność dalszego wprowadzania w życie wzajemnego uznawania i rozszerzenia go na nowe dziedziny, takie jak majątek rodzinny, spadki i testamenty. Następnie przyjęto program sztokholmski, który stanowi plan działania na rzecz dalszego rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w okresie pięcioletnim, tj. w latach 2010–2014.

Na mocy traktatu lizbońskiego (1.1.5) współpraca sądowa w sprawach cywilnych została objęta zwykłą procedurą ustawodawczą. Prawo rodzinne natomiast w dalszym



ciągu podlega specjalnej procedurze ustawodawczej: Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem.

Należy zwrócić uwagę, że Dania i Irlandia korzystają z klauzuli opt-out w odniesieniu do tytułu V części trzeciej TFUE (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) zgodnie z protokołami nr 21 i 22 załączonymi do traktatów. Irlandia korzysta z elastycznej klauzuli opt-out odnośnie do przepisów przyjmowanych w tym obszarze, która umożliwia w niektórych przypadkach podjęcie decyzji o skorzystaniu bądź nie z przepisów i inicjatyw ustawodawczych (protokół 21 załączony do traktatów). W przeciwieństwie do Irlandii klauzula opt-out Danii w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest bardziej jednoznaczna, co oznacza, że Dania wcale nie uczestniczy w polityce w tym obszarze. W trakcie negocjacji traktatu lizbońskiego Dania uzyskała możliwość zmiany klauzuli opt-out na elastyczny model opt-in wzorowany na irlandzkim opt-out (protokół nr 22). 3 grudnia 2015 r. odbyło się referendum dotyczące skorzystania z tej możliwości (4.2.1). Została ona odrzucona przez 53% głosujących.

## **B. Najważniejsze przyjęte akty prawne**

### **1. Określenie właściwego sądu; uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych i pozasądowych**

Główny instrument w tej dziedzinie stanowi [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych \(„rozporządzenie Bruksela Ia”\)](#). Uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych zostało pierwotnie zagwarantowane we Wspólnocie Europejskiej przez konwencję brukselską z 1968 r., którą podpisało sześć ówczesnych państw członkowskich. Celem rozporządzenia Bruksela I jest harmonizacja przepisów regulujących konflikty dotyczące właściwości sądu w UE, jak również uproszczenie i przyspieszenie uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych. W 2002 r. zastąpiło ono konwencję brukselską z 1968 r.; w roku 2012 r. rozporządzenie Bruksela I zostało przekształcone. Uzupełnia je [rozporządzenie Rady \(WE\) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej](#) („rozporządzenie Bruksela IIa”).

Aby rozszerzyć system uznawania na Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA), w 1988 r. ówczesne 12 państw członkowskich Wspólnot Europejskich podpisało traktat, konwencję lugańską, z ówczesnymi sześcioma państwami EFTA – Austrią, Finlandią, Islandią, Norwegią, Szwecją i Szwajcarią – ponieważ państwa członkowskie EFTA nie kwalifikowały się do podpisania konwencji brukselskiej z 1968 r. Zastąpiła ją obecnie wersja z 2007 r., tj. [Konwencja o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych](#) (konwencja lugańska), zawarta między UE, Danią i trzema z czterech pozostałych członków EFTA (Szwajcaria, Norwegia i Islandia). Liechtenstein, jedyny kraj przystępujący do EFTA po 1988 r., nie podpisał konwencji. 2 kwietnia 2020 r. Zjednoczone Królestwo wystąpiło o ponowne przystąpienie do konwencji lugańskiej po brexicie, zgodnie z art. 127 umowy o wystąpieniu, ponieważ przestało być stroną konwencji. Zgodnie z art. 70 i 72 ust. 3 konwencji wymagana jest jednomyślna zgoda umawiających się państw – wszystkie wyraziły taką zgodę. Jednak zgodnie z [opinią Europejskiego](#)



[Trybunału Sprawiedliwości dotyczącą konwencji lugańskiej \(opinia 1/03 z 2006 r.\)](#) każde takie przystąpienie należy w całości do wyłącznej kompetencji UE, w związku z czym powinna ona podjąć decyzję w sprawie wniosku Zjednoczonego Królestwa o ponowne przystąpienie. W swojej ocenie ([COM\(2021\)0222](#)) Komisja Europejska odmówiła przystąpienia, uzasadniając to tym, że konwencja lugańska dotyczy państw, które są szczególnie blisko zintegrowane regulacyjnie z UE. Zdaniem Komisji to konwencja haska powinna być wykorzystywana w stosunkach między UE a mniej zintegrowanymi z UE państwami. W związku z tym konwencja haska (tj. [konwencja z 2 lipca 2019 r. o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych](#)) będzie lepiej regulować przyszłą współpracę między UE a Zjednoczonym Królestwem w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych.

Wzrost mobilności oznacza, że powstają więzy rodzinne między osobami różnej narodowości. Pary osób różnej narodowości muszą wiedzieć, jakie nazwisko nadać swoim dzieciom, a osoby rozwiedzione muszą mieć możliwość rozpoczęcia nowego życia w innym kraju bez zrywania kontaktów z dziećmi. Jeżeli chodzi o dzieci uprowadzone przez jednego z rodziców, [konwencja haska dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę](#), której sygnatariuszami jest 103 państw (od listopada 2022 r.), w tym wszystkie państwa członkowskie UE, ma wyraźny cel podstawowy: szybki powrót uprowadzonego dziecka. Równoległe [rozporządzenie Bruksela IIa](#) zostało niedawno przekształcone, aby zaostrzyć przepisy o ochronie dziecka w transgranicznych sporach o odpowiedzialność rodzicielską, np. związanych z pieczą nad dzieckiem, prawem do osobistej styczności z dzieckiem czy uprowadzeniem dziecka.

Aby ułatwić międzynarodowe odzyskiwanie zaległych alimentów, Rada przyjęła w grudniu 2008 r. [rozporządzenie \(WE\) nr 4/2009](#). Rozporządzenie to gromadzi w ramach jednego instrumentu jednolite przepisy dotyczące kompetencji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, jak również współpracy między organami krajowymi. W celu poprawienia i przyspieszenia transgranicznych postępowań upadłościowych [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r.](#) w sprawie postępowania upadłościowego wprowadza jednolite przepisy dotyczące właściwości sądów, uznawania i właściwego prawa w tej dziedzinie. W celu zniesienia exequatur dla decyzji dotyczących niekwestionowanego zadłużenia, Parlament i Rada przyjęły [rozporządzenie \(WE\) nr 805/2004](#), na mocy którego utworzono europejski tytuł egzekucyjny w odniesieniu do niekwestionowanego zadłużenia. [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 650/2012](#) w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego ma na celu usunięcie przeszkód napotykanych przez obywateli w egzekwowaniu ich praw w kontekście międzynarodowych spraw spadkowych.

Ze względu na odmienne skutki prawne będące konsekwencją różnej natury małżeństwa i zarejestrowanego związku partnerskiego, Komisja przedstawiła w 2011 r. dwa odrębne wnioski w sprawie rozporządzenia regulujące ustroje majątkowe par międzynarodowych. Oba dotyczą jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie ustrojów majątkowych, przy czym jeden wniosek dotyczy małżeństw, a drugi zarejestrowanych związków partnerskich.



## 2. Harmonizacja przepisów kolizyjnych

Na szczeblu UE przyjęto szereg instrumentów mających na celu podejmowanie najbardziej istotnych zagadnień związanych z prawem prywatnym międzynarodowym (tj. rozporządzenie Bruksela i Rzym). Parlament Europejski i Rada przyjęły [17 czerwca 2008 r. rozporządzenie \(WE\) nr 593/2008 w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych \(„rozporządzenie Rzym I”\)](#). Przyjęcie [rozporządzenia \(WE\) nr 864/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych \(„rozporządzenie Rzym II”\)](#) pozwoliło uspołnić zasady regulujące kwestię kolizji przepisów prawa w zakresie zobowiązań pozaumownych w sprawach cywilnych i handlowych. Celem rozporządzenia jest zapewnienie większej pewności prawa i przewidywalności wyniku prowadzonych sporów. Normy kolizyjne dotyczące zobowiązań alimentacyjnych określono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 4/2009 (zob. powyżej). W dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji prawnej Rada przyjęła w grudniu 2010 r. [rozporządzenie \(UE\) nr 1259/2010](#), które ustanawia jasne i kompletne ramy prawne w tych dziedzinach. Jeżeli chodzi o międzynarodowe sprawy spadkowe, rozporządzenie (UE) nr 650/2012 określa między innymi prawo właściwe w tych kwestiach.

## 3. Łatwiejszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości

W celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych Rada przyjęła [dyrektywę 2003/8/WE](#), która ustanawia minimalne wspólne zasady odnoszące się do pomocy prawnej. Celem tej dyrektywy jest zagwarantowanie „właściwego” poziomu pomocy prawnej w sporach transgranicznych wszelkim osobom, które nie dysponują odpowiednimi środkami. Aby umożliwić przedsiębiorstwom i obywatelom europejskim łatwiejszy i skuteczniejszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości, Unia Europejska wprowadziła wspólne zasady postępowania w celu łatwiejszego i szybszego rozwiązywania sporów transgranicznych w przypadku drobnych roszczeń, jak również w celu transgranicznego odzyskiwania niekwestionowanych długów pieniężnych na terenie całej Unii Europejskiej. Chodzi tutaj o [rozporządzenie \(WE\) nr 861/2007](#) ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń oraz [rozporządzenie \(WE\) nr 1896/2006](#) ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty. W obydwu przypadkach takie postępowanie ma charakter uzupełniający wobec prawa krajowego i jest fakultatywne. [Dyrektywa 2008/52/WE](#) wprowadza wspólne zasady dotyczące niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych w celu poprawy pewności prawa, a w rezultacie zachęcenia do stosowania tego sposobu rozwiązywania sporów.

## 4. Instrumenty współpracy transgranicznej między krajowymi organami sądownictwa cywilnego

Art. 81 ust. 2 lit. a) i c) TFUE powierza także Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zadanie przyjmowania środków mających na celu zapewnienie wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych oraz zgodności przepisów krajowych w odniesieniu do kolizji przepisów i konfliktów dotyczących właściwości sądu. [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2020/1784 z dnia 25 listopada 2020 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych \(„doręczanie dokumentów”\) \(wersja przekształcona\)](#) ma na celu uproszczenie i przyspieszenie przekazywania między państwami członkowskimi dokumentów sądowych i pozasądowych w celu ich doręczenia, a tym samym usprawnienie postępowań sądowych i poprawę ich





skuteczności. W celu uproszczenia i przyspieszenia współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych Rada przyjęła [rozporządzenie \(UE\) 2020/1783 w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych](#). W celu poprawy, uproszczenia i przyspieszenia współpracy sądowej między państwami członkowskimi i sprzyjania dostępowi do sprawiedliwości obywateli, którzy są zaangażowani w spór międzynarodowy, na mocy [decyzji Rady 2001/470/WE z 28 maja 2001 r.](#) utworzono [Europejską Sieć Sądową w sprawach cywilnych i handlowych](#). Sieć składa się z wyznaczonych przez państwa członkowskie punktów kontaktowych, władz centralnych określonych w pewnych instrumentach Unii, sędziów łącznikowych i wszelkich organów odpowiedzialnych za współpracę sądową między podmiotami publicznymi (sądy i władze centralne). Decyzja 2001/470/WE została zmieniona decyzją nr 568/2009/WE z 18 czerwca 2009 r. w celu rozszerzenia zakresu zadań Europejskiej Sieci Sądowej w sprawach cywilnych i handlowych oraz umocnienia jej roli. Decyzja spowodowała duże zmiany: stowarzyszenia zawodowe reprezentujące przedstawicieli zawodów prawniczych, w szczególności praktykujący prawnicy, radcy prawni, adwokaci, notariusze i komornicy sądowi mogli przystąpić do sieci.

Inny sposób uproszczenia współpracy sądowej w sprawach cywilnych polega na popularyzacji technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji sądowniczej. Przedsięwzięcie to zainicjowane w czerwcu 2007 r. przełożyło się na europejską strategię w dziedzinie e-sprawiedliwości. Do instrumentów e-sprawiedliwości należą: [europejski portal e-Justice](#), który ma ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości obywatelom i przedsiębiorstwom w całej UE; połączenie krajowych rejestrów karnych na szczeblu europejskim; lepsze korzystanie z wideokonferencji podczas postępowań sądowych; innowacyjne narzędzia do tłumaczenia, takie jak tłumaczenie maszynowe; dynamiczne formularze online i europejska baza danych tłumaczy sądowych wykonujących tłumaczenia pisemne i ustne. Corocznie publikowana przez Komisję unijną [tablica wyników wymiaru sprawiedliwości](#) jest narzędziem informacyjnym, które ma na celu wspieranie UE i państw członkowskich w dążeniu do zwiększenia skuteczności wymiaru sprawiedliwości. Ma temu służyć dostarczanie obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących jakości, niezależności i skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich. Te dane mają istotne znaczenie przy wspieraniu reform krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Z wyjątkiem prawa rodzinnego, w ramach którego Rada działa jednomyślnie, a Parlament jest jedynie proszony o opinię, do współpracy sądowej w sprawach cywilnych zastosowanie ma zwykła procedura ustawodawcza. Parlament odgrywa aktywną rolę w określaniu treści ww. instrumentów ustawodawczych. Parlament Europejski zwracał już w przeszłości uwagę na to, że aby obywatele mogli korzystać w pełni z praw przyznanych im w traktatach, niezbędna jest prawdziwa europejska kultura sądownicza. Jednym z najważniejszych elementów jest w tym kontekście szkolenie, zwłaszcza w obszarze prawniczym. W czerwcu 2013 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości: pomoc prawna w rozstrzygnięciu transgranicznych sporów cywilnych i handlowych](#).





Jeżeli chodzi o jurysdykcję, prawo właściwe oraz uznawanie i wykonywanie orzeczeń dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych par międzynarodowych – zarówno małżeńskich ustrojów majątkowych, jak i skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich – Parlament wydał w 2013 r. zgodę, ale oba akty były przez lata blokowane w Radzie. W związku z tym 23 państwa członkowskie postanowiły nawiązać wzmocnioną współpracę (art. 20 TUE) w celu nadania biegu projektom aktów prawnych. Na początku 2016 r. Komisja przedstawiła nowe projekty aktów, których treść opierała się na głosowaniu Parlamentu i uzgodnionym wcześniej tekście kompromisowym. [Rozporządzenie Rady \(UE\) 2016/1103 wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych](#) zostało ostatecznie przyjęte 24 czerwca 2016 r.

W odniesieniu do postępowań w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej Parlament wezwał Komisję w lipcu 2017 r., zgodnie z art. 225 TFUE, do przedłożenia do 30 czerwca 2018 r., na podstawie art. 81 ust. 2 TFUE, wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego w sprawie wspólnych minimalnych norm w postępowaniu cywilnym. Tekst proponowanej dyrektywy UE, dołączony do [rezolucji](#) Parlamentu, zmierza do zbliżenia systemów postępowania cywilnego, tak aby zapewnić pełne poszanowanie prawa do rzetelnego procesu sądowego uznanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka (4.1.2) przez ustanowienie minimalnych norm dotyczących rozpoczęcia, prowadzenia i zakończenia postępowania cywilnego przed sądami lub trybunałami państw członkowskich. Funkcja mediatora Parlamentu Europejskiego ds. rodzicielskiego uprowadzenia dziecka za granicę została utworzona w 1987 r. w celu udzielania pomocy dzieciom będącym ofiarami rodzicielskiego uprowadzenia za granicę w przypadku par międzynarodowych. Urząd ten, który zawsze piastuje osoba posiadająca mandat poselski, nazwano w kwietniu 2018 r. za kadencji Elisabeth Morin-Chartier urzędem [koordynatora Parlamentu Europejskiego ds. praw dziecka](#) w celu odzwierciedlenia zmiany kompetencji koordynatora, do których należą także prawa dziecka.

Od lipca 2019 r. Ewa Kopacz jest koordynatorką Parlamentu Europejskiego ds. praw dziecka. Poprzednio stanowisko to zajmowały: Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017–2019), Mairead McGuinness (2014–2017), Roberta Angelilli (2009–2014), Evelyne Gebhardt (2004–2009), Mary Banotti (1995–2004) i Marie-Claude Vayssade (1987–1994).

27 czerwca 2023 r. Komisja Prawna Parlamentu przyjęła sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie nadużywania drogi sądowej przeciwko dziennikarzom i obrońcom praw, który nawiązywał do [rezolucji Parlamentu Europejskiego](#) z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE – niewłaściwe wykorzystywanie postępowań cywilnych i karnych do uciszania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego oraz do [badania](#) Departamentu Tematycznego ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu, w którym zaapelował on o przyjęcie dyrektywy o strategicznych powództwach zmierzających do stłumienia debaty publicznej (tzw. SLAPP) oraz o zmianę rozporządzeń Bruksela Ia i Rzym II. Obecnie trwają negocjacje międzyinstytucjonalne w tej sprawie.

23 listopada 2023 r. Parlament przyjął stanowisko w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie cyfryzacji współpracy sądowej i dostępu do wymiaru



sprawiedliwości w transgranicznych sprawach cywilnych, handlowych i karnych, zgodnie z zasadą „domyślnej cyfrowości”, przy jednoczesnym zapewnieniu niezbędnych zabezpieczeń (w szczególności tak, aby uniknąć wykluczenia społecznego). Wniosek ma na celu poprawę dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zwiększenie efektywności i odporności przepływów komunikacyjnych nieodłącznie związanych ze współpracą między organami sądowymi w sprawach transgranicznych w UE. Wykorzystanie technologii cyfrowych może bowiem przyczynić się do zwiększenia efektywności systemów sądowych dzięki zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, skróceniu czasu rozpatrywania spraw, zwiększeniu bezpieczeństwa i niezawodności komunikacji oraz dzięki częściowej automatyzacji rozpatrywania spraw. Rozporządzenie ma zostać przyjęte przed końcem 2023 roku.

Parlament zlecił przeprowadzenie [badania](#) wpływu brexitu na współpracę sądową w sprawach cywilnych. Wynika z niego, że należy dążyć do zawarcia nowych traktatów między UE a Zjednoczonym Królestwem w obszarach, w których istnieje luka regulacyjna, zwłaszcza w dziedzinie praw człowieka. Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przeprowadził także dalsze badania w tej dziedzinie. Dotyczyły one [transgranicznych roszczeń dotyczących zagrabionych dzieł sztuki](#), [europejskiego prawa umów handlowych](#) oraz [umów wykupu narzucanych przez platformy w sektorze kultury i sektorze kreatywnym](#).

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

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
11/2023



## 4.2.6. WSPÓŁPRACA SĄDOWA W SPRAWACH KARNYCH

Współpraca sądowa w sprawach karnych opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz obejmuje środki dotyczące zbliżenia przepisów państw członkowskich w kilku dziedzinach. Traktat z Lizbony zapewnił silniejszą podstawę rozwoju przestrzeni wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a Parlamentowi Europejskiemu – nowe uprawnienia.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 82–86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### CELE

Stopniowe znoszenie kontroli granicznych na terenie UE znacznie zwiększyło swobodę przemieszczania się jej obywateli, ale także ułatwiło przestępcom działanie ponad granicami. Aby sprostać wyzwaniu, jakim jest przestępczość transgraniczna, do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości włączono środki wspierające współpracę sądową w sprawach karnych między państwami członkowskimi. Punktem wyjścia jest zasada wzajemnego uznawania. Przyjęto specjalne środki mające na celu zwalczanie przestępczości międzynarodowej i terroryzmu oraz zadbanie o ochronę praw ofiar, podejrzanych i więźniów w całej UE.

### OSIĄGNIĘCIA

**A.** Główne unijne akty ustawodawcze w sprawie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych

**1.** Procedury przyjmowania prawodawstwa

Zgodnie z TFUE większość środków dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych przyjmuje się w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i podlegają one kontroli sądowej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednak – nawet niezależnie od szczególnych cech przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (klauzule opt-out dla Irlandii i Danii, zob. protokoły nr 21 i 22 do TFUE) i uprzywilejowanej roli parlamentów narodowych (protokoły nr 1 i 2) – współpracy policyjnej oraz współpracy sądowej w sprawach karnych nie włączono w pełni w ramy unijne i zachowują one część pierwotnych cech sprzed Traktatu z Lizbony:

- Komisja dzieli prawo inicjatywy z państwami członkowskimi, pod warunkiem że reprezentują one jedną czwartą członków Rady (art. 76 TFUE);
- Parlament pełni jedynie funkcję konsultacyjną w kwestii konkretnych środków dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych, które następnie Rada przyjmuje jednomyślnie. W przypadku braku jednomyślności w Radzie grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskich może wspólnie pracować w oparciu o zasadę wzmocnionej współpracy.



- 2.** Główne akty ustawodawcze przyjęte w ramach zwykłej procedury ustawodawczej
- a.** Wspólne normy minimalne w postępowaniu cywilnym:
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE](#) z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE](#) z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE](#) z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/343](#) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/800](#) z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/1919](#) z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania.
- b.** Walka z terroryzmem:
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/681](#) z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2017/541](#) z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW;
  - [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2021/784](#) z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przeciwdziałania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym;
  - [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/2131](#) z dnia 4 października 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 oraz decyzji Rady 2005/671/WSiSW w odniesieniu do cyfrowej wymiany informacji w sprawach związanych z terroryzmem.
- c.** Walka z korupcją, cyberprzestępczością, oszustwami i praniem pieniędzy:
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE](#) z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotycząca ataków na systemy informatyczne i zastępująca decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW (dyrektywa o cyberprzestępczości);



- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE](#) z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE](#) z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku);
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/62/UE](#) z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie prawnokarnych środków ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem, zastępująca decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2017/1371](#) z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/843](#) z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1673](#) z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych;
  - [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1805](#) z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty;
  - [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/713](#) z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi, zastępująca decyzję ramową Rady 2001/413/WSiSW.
- d.** Wymiana informacji między państwami członkowskimi a agencjami unijnymi:
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE](#) z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych;
  - [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1726](#) z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA);
  - [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1862](#) z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania systemu informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych;
  - [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/816](#) z dnia 17 kwietnia 2019 r. ustanawiające scentralizowany system służący do ustalania państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (ECRIS-TCN) na potrzeby uzupełnienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1726. To rozporządzenie jest połączone z [dyrektywą \(UE\) 2019/884](#) z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniającą decyzję ramową Rady 2009/315/WSiSW w odniesieniu do





wymiany informacji dotyczących obywateli państw trzecich oraz w odniesieniu do europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS);

- [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/818](#) z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji;
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/977](#) z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich i uchylająca decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW;
- [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/1543](#) z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie europejskich nakazów wydania i europejskich nakazów zabezpieczenia dowodów elektronicznych w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu karnym wykonawczym w związku z wykonaniem kar pozbawienia wolności;
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/1544](#) z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących wskazywania wyznaczonych zakładów i ustanawiania przedstawicieli prawnych w celu gromadzenia dowodów elektronicznych w postępowaniach karnych.

**e.** Ochrona ofiar:

- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE](#) z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar;
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE](#) z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej;
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE](#) z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony;
- [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE](#) z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw.

**B.** Agencje ds. współpracy sądowej w sprawach karnych i inne powiązane organy

**1.** Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust)

[Eurojust](#) stymuluje i wzmacnia koordynację dochodzeń i ścigania, a także współpracę organów państw członkowskich. W szczególności ułatwia wykonywanie międzynarodowych wniosków o wzajemną pomoc prawną oraz realizację wniosków o ekstradycję. Eurojust wspiera organy państw członkowskich pod każdym możliwym względem, aby zwiększyć skuteczność prowadzonych przez nie dochodzeń i postępowań karnych w związku z przestępstwami transgranicznymi.

Na wniosek państwa członkowskiego Eurojust może udzielić mu pomocy w dochodzeniach i postępowaniach karnych dotyczących tego państwa członkowskiego oraz państwa trzeciego, jeżeli Eurojust i państwo niebędące państwem członkowskim zawarły umowę o współpracy lub jeżeli wykazano istnienie istotnego interesu.

Eurojust zajmuje się tymi samymi rodzajami przestępstw i wykroczeń, które wchodzą w zakres odpowiedzialności Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy



Organów Ścigania (Europol), takimi jak terroryzm, handel narkotykami, handel ludźmi, fałszerstwa, pranie pieniędzy, cyberprzestępczość, przestępstwa przeciwko mieniu lub dobru publicznemu, w tym nadużycia finansowe i korupcja, przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii, przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu oraz udział w organizacji przestępczej. Na wniosek państwa członkowskiego Eurojust może również udzielać pomocy w dochodzeniach i postępowaniach karnych w przypadku innych rodzajów przestępstw.

Po rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę, która rozpoczęła się w lutym 2022 r., od marca 2022 r. w Ukrainie działa [wspierany przez Eurojust wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy UE](#). 14 kwietnia 2023 r. siedmiu członków tego zespołu zgodziło się prowadzić dochodzenia nie tylko w sprawie domniemyanych zbrodni wojennych, ale również w sprawie zbrodni ludobójstwa popełnionych w Ukrainie. Z zadowoleniem przyjęli oni również zobowiązanie Departamentu Sprawiedliwości USA do oddelegowania prokuratora do Międzynarodowego Centrum Ścigania Zbrodni Agresji przeciwko Ukrainie. Eurojust prowadzi również bazę dowodów najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej (CICED), aby wspierać prace zespołu dochodzeniowo-śledczego i inne dochodzenia w sprawie zbrodni międzynarodowych.

W kwietniu 2022 r. Komisja opublikowała [wniosek](#) w sprawie rozszerzenia mandatu Eurojustu. Kilka tygodni później [Parlament](#) i Rada osiągnęli porozumienie co do zmienionego mandatu. Eurojust będzie mógł zabezpieczać, analizować i przechowywać dowody zbrodni wojennych, ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości, a także przekazywać je właściwym organom sądowym państw członkowskich oraz Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu. Nowe rozporządzenie w sprawie Eurojustu zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE 31 maja 2022 r. i weszło w życie następnego dnia.

Poprzednie ramy prawne dotyczące Eurojustu ([decyzja Rady 2009/426/WSiSW](#) z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu) weszły w życie 4 czerwca 2009 r. 12 grudnia 2019 r. zaczęło obowiązywać [rozporządzenie \(UE\) 2018/1727](#). Obecną podstawą prawną działalności Eurojustu jest [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2022/838](#) z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1727 w odniesieniu do zabezpieczania, analizy i przechowywania w Eurojuście dowodów dotyczących ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennych oraz powiązanych przestępstw.

Co roku Eurojust publikuje sprawozdanie. 24 maja 2023 r. Eurojust opublikował [sprawozdanie za 2022 r.](#) Trzy główne rodzaje przestępstw, którymi zajmowała się agencja w 2022 r., to oszustwa i nadużycia finansowe, handel narkotykami i pranie pieniędzy.

Eurojust ma siedzibę w Hadze w Niderlandach.

## 2. Prokuratura Europejska (EPPO)

[Rozporządzenie Rady \(UE\) 2017/1939](#) z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej obowiązuje od 20 listopada 2017 r. W [rezolucji ustawodawczej z 5 października 2017 r.](#) Parlament wyraził zgodę na projekt rozporządzenia Rady.

[EPPO](#) jest niezależnym urzędem odpowiedzialnym za prowadzenie dochodzeń, postępowania karnych i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w przypadku przestępstw



przeciwko budżetowi UE, takich jak nadużycia finansowe, korupcja lub oszustwa transgraniczne związane z VAT na kwotę wyższą niż 10 mln EUR. Wykaz przestępstw można by w przyszłości rozszerzyć, aby uwzględnić np. terroryzm.

Parlament i Rada za obopólną zgodą mianowały Laurę Codrūtę Kövesi pierwszą europejską prokurator generalną na nieodnawialną kadencję trwającą siedem lat.

Do Prokuratury Europejskiej przyłączyły się dotychczas 22 państwa członkowskie, a pozostałe mogą dołączyć w dowolnym momencie. EPPO ma siedzibę w Luksemburgu, tam też urzęduje Europejski Prokurator Generalny i kolegium składające się z prokuratorów ze wszystkich uczestniczących państw członkowskich. Nadzorują oni postępowania przygotowawcze prowadzone przez oddelegowanych prokuratorów.

Prokuratura Europejska rozpoczęła działalność 1 czerwca 2021 r. i prowadzi już liczne postępowania. Trwają też inne prace, m.in. dostosowywanie krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości do przepisów o EPPO, mianowanie delegowanych prokuratorów europejskich czy rekrutacja personelu.

23 marca 2023 r. Prokuratura Europejska przedstawiła [sprawozdanie roczne za 2022 r.](#) przed [Komisją](#) Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego. W 2022 r. Prokuratura Europejska otrzymała i rozpatrzyła 3318 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa i wszczęła 865 postępowań przygotowawczych. Ponadto sędziowie wydali nakazy zabezpieczenia na kwotę 359,1 mln EUR w związku z postępowaniami przygotowawczymi EPPO (w porównaniu z 147,3 mln EUR w 2021 r.), co odpowiada ponad siedmiokrotności budżetu organizacji na 2022 r.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odegrał kluczową rolę w kształtowaniu prawodawstwa UE w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, nadając walce z przestępczością i korupcją priorytet polityczny. Na równi z Radą dążył do współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Zwyczajna procedura ustawodawcza ma zastosowanie do prawie wszystkich obszarów unijnego prawa karnego, z kilkoma wyjątkami, do których należy zwłaszcza procedura zgody na utworzenie EPPO.

Głównym instrumentem współpracy sądowej w sprawach karnych między państwami członkowskimi jest Eurojust. Podczas reformy Eurojustu Parlament zdecydowanie opowiadał się za większą kontrolą parlamentarną i udoskonaleniem zasad dotyczących ochrony danych.

1 grudnia 2020 r. Parlament zorganizował pierwsze międzyparlamentarne posiedzenie komisji poświęcone ocenie działalności Eurojustu (z powodu pandemii COVID-19 odbyło się ono zdalnie). Przeprowadzono wtedy pierwszą oceną działalności Eurojustu przez Parlament Europejski i parlamenty narodowe zgodnie z art. 85 TFUE i [rozporządzeniem \(UE\) 2018/1727](#). 1 lutego 2022 r. zorganizowano [drugie posiedzenie międzyparlamentarne](#) poświęcone ocenie działalności Eurojustu, a 30 listopada 2022 r. [trzecie posiedzenie](#). [Czwarte międzyparlamentarne posiedzenie komisji](#) odbyło się w Brukseli 7 listopada 2023 r. w Brukseli.

20 stycznia 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie wdrażania europejskiego nakazu aresztowania i procedur wydawania osób między państwami członkowskimi (oraz zatwierdził sprawozdanie z wdrażania decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW



z dnia 13 czerwca 2002 r., przyjętej przed Traktatem z Lizbony). W rezolucji tej Parlament ocenił wyniki uproszczonej transgranicznej sądowej procedury wydawania osób – która w 2004 r. zastąpiła długie unijne procedury ekstradycji – stosowanej w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania decyzji sądu.

6 października 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie sztucznej inteligencji w prawie karnym i jej stosowania przez policję i organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

Parlament przygotowuje obecnie sprawozdania (i rezolucje) na następujące tematy: zapobieganie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz zwalczanie jej; zwalczanie korupcji; zapobieganie handlowi ludźmi i zwalczanie tego procederu oraz ochrona jego ofiar; przekazywanie postępowania karnego; prawa ofiar: walka z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu; konfiskata i odzyskiwanie mienia; mowa nienawiści w internecie i cyberprzemoc; wykrywanie i usuwanie materiałów prezentujących wykorzystywanie seksualne dzieci.

Parlament będzie również śledził najnowsze i przyszłe inicjatywy Komisji w obszarach przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami, cyberprzestępczości, cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, współpracy organów ścigania, terroryzmu i radykalizacji prowadzącej do przemocy, inwazyjnego oprogramowania szpiegowskiego, dezinformacji i nielegalnych treści w internecie, szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, zmian w zakresie praworzędności w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości oraz sztucznej inteligencji.

W maju 2022 r., w związku z rosyjską agresją w Ukrainie, [Komisja zaproponowała](#) nowe zaostrzone przepisy dotyczące odzyskiwania i konfiskaty mienia. Przyczyniłyby się one do wdrożenia unijnych środków ograniczających, których naruszenie zostałyby dodane do wykazu europrzestępstw. Parlament uczestniczy w procesie zatwierdzania tych wniosków, które zostały przedstawione w ramach prac [grupy zadaniowej „Freeze and Seize”](#).

Polityka współpracy sądowej w sprawach karnych nadal się rozwija, ze szczególnym naciskiem na skuteczniejszą walkę z ogólnoeuropejskimi zagrożeniami i ogólnoeuropejską przestępczością. Parlament przyjął konkretne środki, aby zwalczać terroryzm, przestępczość międzynarodową, korupcję, nadużycia finansowe i pranie pieniędzy oraz chronić prawa ofiar, podejrzanych i więźniów w całej UE. Przyjęto również szereg środków mających na celu usprawnienie wymiany informacji między państwami członkowskimi.

Alessandro Davoli  
10/2023



## 4.2.7. WSPÓŁPRACA POLICYJNA

Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) jest centralnym filarem szerszej europejskiej struktury bezpieczeństwa wewnętrznego. Współpraca i strategie polityczne w dziedzinie egzekwowania prawa są wciąż rozwijane ze szczególnym naciskiem na zwalczanie terroryzmu, cyberprzestępczości oraz innych poważnych i zorganizowanych form przestępczości. Głównym celem jest bezpieczniejsza Europa z korzyścią dla wszystkich mieszkańców UE, zgodnie z prawami podstawowymi i przepisami o ochronie danych, o co wielokrotnie postulował Parlament.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 33 (współpraca celna), 87, 88 i 89 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### CELE

Skuteczna współpraca policyjna stanowi jeden z kluczowych czynników pozwalających uczynić z Unii Europejskiej przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opartą na poszanowaniu praw podstawowych. Transgraniczna współpraca organów ścigania – obejmująca policję, służby celne i inne organy egzekwujące prawo – ma na celu zapobieganie przestępstwom w całej Unii Europejskiej oraz ich wykrywanie i ściganie. W praktyce współpraca ta dotyczy przede wszystkim poważnych przestępstw (takich jak przestępczość zorganizowana, handel narkotykami, pranie pieniędzy, podrabianie euro, handel ludźmi i cyberprzestępczość) oraz terroryzmu. Europol jest organem ścigania Unii Europejskiej.

### OSIĄGNIĘCIA

#### A. Początki

Współpraca policyjna między państwami członkowskimi rozpoczęła się w 1976 r. za pośrednictwem tzw. grupy TREVI, tj. międzyrządowej sieci przedstawicieli ministerstw sprawiedliwości i spraw zagranicznych. W traktacie z Maastricht doprecyzowano następnie kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które uzasadniały współpracę policyjną (terroryzm, narkotyki i inne formy przestępczości międzynarodowej). Ustanowiono w nim również zasadę utworzenia „Europejskiego Urzędu Policji” (Europolu), który początkowo przybrał postać Jednostki Europolu ds. Narkotyków. Konwencję o Europolu podpisano 26 lipca 1995 r., chociaż Urząd oficjalnie rozpoczął działalność dopiero 1 lipca 1999 r. na podstawie szerszych uprawnień nadanych przez traktat z Amsterdamu (podpisany 2 października 1997 r.). Współpraca policyjna rozwijała się jednak już przed powstaniem Europolu. Wraz ze stworzeniem w 1985 r. strefy Schengen, która obejmowała początkowo tylko garstkę państw członkowskich, współpraca policyjna stała się już faktem (zob. również 4.2.4). Wraz z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu dorobek Schengen – w tym aspekty współpracy policyjnej – włączono do prawa UE, ale w ramach „trzeciego filara” współpracy międzyrządowej. To samo podejście międzyrządowe zastosowano w przypadku środków współpracy policyjnej przyjętych przez niewielką liczbę państw





członkowskich w ramach konwencji z Prüm, która zawierała przepisy dotyczące wymiany danych o DNA, odciskach palców i pojazdach. Konwencję z Prüm wdrożono w całości na szczeblu UE w drodze [decyzji Rady 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 r.](#)

## **B. Obecne struktury instytucjonalne**

Ramy instytucjonalne znacząco uproszczono na mocy Traktatu z Lizbony (TFUE): większość środków współpracy policyjnej jest obecnie przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (współdecyzja) i podlega kontroli sądowej ze strony Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednak – nawet zostawiając po jednej stronie szczególne cechy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (tj. z wyjątkiem Irlandii i Danii, zob. protokoły nr 21 i 22 do TFUE) i uprzywilejowaną rolę parlamentów narodowych (protokoły 1 i 2) – współpraca policyjna, wraz ze współpracą sądowniczą w sprawach karnych, nie została w pełni włączona do ram wspólnotowych i zachowuje część swoich pierwotnych cech:

- Komisja dzieli prawo inicjatywy z państwami członkowskimi, pod warunkiem że reprezentują one jedną czwartą członków Rady (art. 76 TFUE);
- w zakresie środków współpracy operacyjnej, które są przyjmowane jednogłośnie przez Radę, zasięga się jedynie opinii Parlamentu. W przypadku braku jednomyślności w Radzie grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskich może wspólnie pracować w oparciu o zasadę wzmocnionej współpracy. W takim przypadku Rada Europejska zawiesza procedurę w celu osiągnięcia konsensusu (mechanizm ten nazywany jest „hamulcem bezpieczeństwa”, art. 87 ust. 3 TFUE).

## **C. Główne akty ustawodawcze dotyczące współpracy policyjnej przyjęte w ramach zwykłej procedury ustawodawczej**

- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE](#) z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotycząca ataków na systemy informatyczne i zastępująca decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW (zwana również dyrektywą o cyberprzestępczości). Państwa członkowskie były zobowiązane włączyć tę dyrektywę do prawa krajowego do 4 września 2015 r.
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2015/2219](#) z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) oraz zastępujące i uchylające decyzję Rady 2005/681/WSiSW, stosowane od 1 lipca 2016 r.
- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/681](#) z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania. Państwa członkowskie były zobowiązane włączyć tę dyrektywę do prawa krajowego do 25 maja 2018 r.
- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/1148](#) z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii. Państwa członkowskie były zobowiązane włączyć tę dyrektywę do prawa krajowego do 9 maja 2018 r.
- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2017/541](#) z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady



2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW. Państwa członkowskie były zobowiązane włączyć tę dyrektywę do prawa krajowego do 8 września 2018 r.

- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 2021/555](#) z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni.
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1726](#) z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA), zmiany rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 i decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, stosowane od 11 grudnia 2018 r.
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1862](#) z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, zmiany i uchylenia decyzji Rady 2007/533/WSiSW oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1986/2006 i decyzji Rady i Komisji 2010/261/UE, stosowane najpóźniej od 28 grudnia 2021 r.
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/818](#) z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816.
- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/1153](#) z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylająca decyzję Rady 2000/642/WSiSW. Państwa członkowskie były zobowiązane włączyć tę dyrektywę do prawa krajowego do 1 sierpnia 2021 r.
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2021/784](#) z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przeciwdziałania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym, które będzie miało zastosowanie od 7 czerwca 2022 r.
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2022/991](#) z dnia 8 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/794 w odniesieniu do współpracy Europolu z podmiotami prywatnymi, przetwarzania danych osobowych przez Europol w celu wspierania postępowań przygotowawczych oraz roli Europolu w zakresie badań naukowych i innowacji (zastosowanie od 28 czerwca 2022 r.).
- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2022/2555](#) z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2). Państwa członkowskie były zobowiązane włączyć tę dyrektywę do prawa krajowego do 18 października 2024 r.



- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2022/2557](#) z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (dyrektywa CER). Państwa członkowskie były zobowiązane włączyć tę dyrektywę do prawa krajowego do 18 października 2024 r.
- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/977](#) z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich i uchylająca decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW; Państwa członkowskie były zobowiązane włączyć tę dyrektywę do prawa krajowego do 12 grudnia 2024 r.
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/2131](#) z dnia 4 października 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 oraz decyzji Rady 2005/671/WSiSW w odniesieniu do cyfrowej wymiany informacji w sprawach związanych z terroryzmem.

#### D. Agencje i inne organy współpracy policyjnej

##### 1. Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)

[Europol](#) jest agencją, której głównym celem jest podniesienie poziomu bezpieczeństwa w Europie. Wspiera ona państwa członkowskie w walce z terroryzmem, cyberprzestępczością oraz innymi poważnymi przestępstwami i przestępczością zorganizowaną. Europol współpracuje również z wieloma krajami partnerskimi spoza UE i z organizacjami międzynarodowymi. Agencja pełni rolę ośrodka wspierającego operacje organów ścigania oraz jest centrum informacyjnym na temat działalności przestępczej.

Rozwinięte na szeroką skalę siatki przestępcze i terrorystyczne stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE i jej obywateli. Bezpieczeństwu najbardziej zagrażają: terroryzm, międzynarodowy handel narkotykami, pranie pieniędzy, oszustwa zorganizowane, fałszowanie euro i handel ludźmi.

Aby reagować na te zagrożenia, Europol utworzył kilka jednostek wyspecjalizowanych:

- Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością wzmacnia odpowiedź organów ścigania na cyberprzestępczość w UE, a przez to pomaga w ochronie mieszkańców Europy, przedsiębiorstw i rządów przed przestępczością w internecie;
- Europejskie Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów wspiera państwa członkowskie w wykrywaniu i rozbijaniu złożonych i zaawansowanych siatek przestępczych zajmujących się przemytem migrantów;
- Europejskie Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu, które stanowi centrum operacyjne i ośrodek wiedzy fachowej odzwierciedlający rosnącą potrzebę wzmocnienia odpowiedzi UE na terroryzm;
- Europejskie Centrum Zwalczania Poważnej i Zorganizowanej Przestępczości zapewnia wsparcie operacyjne dla dochodzeń państw członkowskich w priorytetowych sprawach związanych z poważną i zorganizowaną przestępczością;
- Intellectual Property Crime Coordinated Coalition (koalicja na rzecz zwalczania łamania praw własności intelektualnej), która zapewnia wsparcie operacyjne i techniczne organom ścigania i innym partnerom;



- Europejski Ośrodek ds. Przystępności Gospodarczej i Finansowej jest centrum operacyjnym wspierającym państwa członkowskie w toczących się sprawach dotyczących przestępstw finansowych i gospodarczych;
- FIU.NET, które jest zdecentralizowaną i złożoną siecią komputerową wspierającą jednostki analityki finansowej w UE w walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu;
- Unijna jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie, która wykrywa i bada złośliwe treści w internecie i sieciach mediów społecznościowych.

Europol powołano na mocy rozporządzenia w sprawie Europolu. Ma on siedzibę w Hadze (Holandia). Europol sporządza kilka sprawozdań, takich jak sprawozdanie dotyczące sytuacji i tendencji w zakresie terroryzmu w UE ([sprawozdanie TE-SAT](#)), ocenę zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością ([sprawozdanie SOCTA](#)), ocenę zagrożenia wykorzystaniem internetu przez zorganizowane grupy przestępcze ([IOCTA](#)) oraz [przegląd roczny](#). Europol opublikował najnowsze sprawozdanie [SOCTA](#) w kwietniu 2021 r., najnowsze sprawozdanie [TE-SAT](#) w czerwcu 2023 r., a najnowszą ocenę [IOCTA](#) w lipcu 2023 r.

Aby zwiększyć publiczną odpowiedzialność agencji, na mocy rozporządzenia w sprawie Europolu utworzono grupę ds. wspólnej kontroli parlamentarnej (GWKP) tej agencji. W art. 88 TFUE przewidziano kontrolę działań Europolu przez Parlament Europejski wraz z parlamentami narodowymi. Na podstawie art. 51 rozporządzenia w sprawie Europolu GWKP „monitoruje pod względem politycznym działania Europolu służące realizacji jego zadań, w tym wpływ tych działań na podstawowe prawa i wolności osób fizycznych”. [13. posiedzenie GWKP](#) odbyło się 20 i 21 września 2023 r. w Brukseli.

W maju 2022 r. [Parlament](#) i [Rada](#) przyjęły nowe rozporządzenie zmieniające mandat Europolu. [Zmienione rozporządzenie w sprawie Europolu](#) weszło w życie 28 czerwca 2022 r. Nowe rozporządzenie w sprawie Europolu obejmuje usprawnienia w zakresie badań naukowych i innowacyjności, przetwarzania dużych zbiorów danych, współpracy z podmiotami prywatnymi i państwami nienależącymi do UE, współpracy z Prokuraturą Europejską oraz sposobu wprowadzania nowych wpisów do Systemu Informacyjnego Schengen na podstawie informacji pochodzących z państw trzecich, gdyż Europol może teraz sugerować państwom członkowskim wprowadzanie wpisów. Dyrektor wykonawczy Europolu może również występować o wszczęcie krajowego postępowania przygotowawczego w sprawie przestępstw, które mają wpływ na wspólny interes objęty unijną polityką, nawet jeśli nie są to przestępstwa transgraniczne;

## 2. Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL)

[CEPOL](#) jest agencją zajmującą się opracowywaniem, wdrażaniem i koordynacją szkoleń dla funkcjonariuszy organów ścigania. Przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa w Europie przez ułatwianie współpracy i dzielenia się wiedzą między funkcjonariuszami organów ścigania państw członkowskich, a do pewnego stopnia z państw nienależących do UE, w kwestiach wynikających z priorytetów UE w dziedzinie bezpieczeństwa; w szczególności dotyczy to współpracy i wymiany informacji w ramach cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości. Na mocy rozporządzenia w sprawie CEPOL-u powołano Agencję Unii Europejskiej





ds. Współpracy i Szkolenia w Dziedzinie Egzekwowania Prawa. Ma siedzibę w Budapeszcie (Węgry).

### 3. Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI)

Zgodnie z art. 71 TFUE „w ramach Rady ustanawia się stały komitet w celu zapewnienia wewnątrz Unii wspierania i wzmocnienia współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Z zastrzeżeniem art. 240 ułatwia on koordynację działań właściwych organów państw członkowskich. Przedstawiciele zainteresowanych organów i jednostek organizacyjnych Unii mogą uczestniczyć w pracach komitetu Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe są informowane o pracach komitetu”. COSI ustanowiono na mocy [decyzji Rady z dnia 25 lutego 2010 r.](#) w sprawie ustanowienia stałego komitetu współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego (2010/131/UE).

### 4. Centrum Analiz Wywiadowczych UE

Centrum Analiz Wywiadowczych UE (INTCEN) zasadniczo nie stanowi organu współpracy policyjnej, ponieważ jest częścią Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i zajmuje się wyłącznie analizami strategicznymi. INTCEN przyczynia się jednak do tej współpracy, ponieważ na podstawie informacji dostarczanych przez służby wywiadowcze, wojskowe, dyplomatyczne i policyjne opracowuje oceny zagrożeń. INTCEN może również wnieść cenny wkład operacyjny przez dostarczanie np. ogólnounijnych informacji o celach, motywach i ruchach terrorystów.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odegrał kluczową rolę w kształtowaniu prawodawstwa UE w dziedzinie współpracy policyjnej, nadając bezpieczeństwu mieszkańców UE priorytet polityczny. Ponadto w ramach zwykłej procedury ustawodawczej prowadził – na równi z Radą – działania zmierzające do poprawy tej współpracy.

Głównym narzędziem współpracy policyjnej jest Europol, który stanowi jeden z filarów szerszej europejskiej struktury bezpieczeństwa wewnętrznego. W ramach reformy Europolu Parlament aktywnie popierał większą kontrolę parlamentarną i usprawnienie zasad dotyczących ochrony danych. [Parlament był zaangażowany](#) (w ramach zwykłej procedury ustawodawczej) w umacnianie mandatu Europolu zgodnie z [wnioskiem Komisji](#) przyjętym 9 grudnia 2020 r. Nowy mandat umożliwi Europolowi przetwarzanie dużych zbiorów danych i opracowywanie nowych technologii odpowiadających potrzebom organów ścigania. Wzmacnia też ramy ochrony danych Europolu i nadzór parlamentarny. Zmienione rozporządzenie w sprawie Europolu weszło w życie w czerwcu 2022 r.

Podczas różnych debat na temat zwalczania terroryzmu i wolności słowa Parlament potępił ataki terrorystyczne w Europie i na całym świecie oraz zaapelował o jedność i zdecydowaną reakcję. Parlament zaapelował również o dodatkowe wysiłki na rzecz propagowania podstawowych wolności i integracji oraz odniósł się do potrzeby pilnego zajęcia się internetowymi aspektami radykalizacji postaw i nawoływania do nienawiści.

17 grudnia 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie zaproponowanej przez [Komisję](#) 24 lipca 2020 r. strategii Unii na rzecz unii bezpieczeństwa na lata 2020–2025. W strategii tej proponuje się opracowanie w ciągu najbliższych pięciu lat narzędzi i środków, które zapewnią bezpieczeństwo w naszym środowisku





fizycznym i cyfrowym, w tym zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, zapobieganie zagrożeniom hybrydowym i ich wykrywanie, zwiększanie odporności infrastruktury krytycznej, propagowanie cyberbezpieczeństwa oraz wspieranie badań naukowych i innowacji.

6 października 2021 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie sztucznej inteligencji (SI) w prawie karnym i jej stosowania przez policję i organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Posłowie do PE zwrócili uwagę na ryzyko stronniczości algorytmicznej w zastosowaniach SI i podkreślili potrzebę nadzoru ze strony człowieka, aby zapobiegać dyskryminacji. Zwrócili się także o przyjęcie moratorium na korzystanie z systemów rozpoznawania twarzy do działań organów ścigania.

Parlament uczestniczy w ocenie i kontroli następujących inicjatyw oraz przeprowadzi przegląd odnośnych wniosków ustawodawczych:

- komunikat Komisji zatytułowany „[Plan dla UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu: przewidywanie, zapobieganie, ochrona i reagowanie](#)” przyjęty 9 grudnia 2020 r.;
- opracowana przez Komisję „[Nowa strategia UE w dziedzinie cyberbezpieczeństwa](#)”, którą opublikowano 16 grudnia 2020 r. i w której zaproponowano nowe przepisy zwiększające odporność fizycznych i cyfrowych podmiotów krytycznych;
- Opracowana przez Komisję „[Strategia na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2021–2025](#)”, którą przedstawiono 14 kwietnia 2021 r.
- Komunikat Komisji w sprawie [unijnego planu działania na rzecz zwalczania nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i przestępczości zorganizowanej](#), przyjęty 18 października 2023 r.

Aby zapewnić lepszą współpracę organów ścigania w całej UE w oparciu o nowoczesny zbiór przepisów, 8 grudnia 2021 r. Komisja [zaproponowała unijny kodeks współpracy policyjnej](#), który usprawni obecną mozaikę różnych narzędzi UE i wielostronnych umów o współpracy. Proponowane środki obejmują zalecenie w sprawie operacyjnej współpracy policyjnej, nowe przepisy dotyczące wymiany informacji między organami ścigania w państwach członkowskich oraz zmienione przepisy dotyczące zautomatyzowanej wymiany danych na potrzeby współpracy policyjnej w ramach konwencji z Prüm. Parlament uczestniczy w zatwierdzaniu proponowanych środków.

Parlament przygotowuje obecnie sprawozdania i rezolucje na następujące tematy: zapobieganie handlowi ludźmi i zwalczanie tego procederu oraz ochrona jego ofiar; zapobieganie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej oraz zwalczanie jej; cyberprzemoc; niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych w internecie; cyberprzestępczość i cyberbezpieczeństwo; pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu; europejski nakaz wydania dowodów dotyczący elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych i europejski nakaz zabezpieczenia dowodów dotyczący elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych; reforma przepisów dotyczących prywatności w sieci i poufności komunikacji elektronicznej; zmiana kodeksu granicznego Schengen; cyfryzacja procedur wydawania wiz; negocjacje z Interpolem; współpraca w dziedzinie ścigania przestępców; zautomatyzowana wymiana danych na potrzeby współpracy policyjnej (Prüm II); gromadzenie i przekazywanie danych pasażera przekazywanych przed podróżą; akt w sprawie sztucznej inteligencji; terroryzm i radykalizacja postaw



prowadząca do przemocy; inwazyjne oprogramowanie szpiegowskie; oraz wymiana informacji i przepływów danych ze Stanami Zjednoczonymi.

Współpraca policyjna i strategie polityczne dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego wciąż znajdują się na etapie rozwoju, a uwaga skupia się głównie na skuteczniejszym zwalczaniu ogólnoeuropejskich zagrożeń i przestępczości oraz, zwłaszcza z punktu widzenia Parlamentu Europejskiego, na przestrzeganiu przy tym praw podstawowych i zasad ochrony danych. Chociaż przeprowadzono pełny przegląd przepisów mających zastosowanie do agencji współpracy policyjnej UE, ciągle konieczne jest podjęcie wspólnych wysiłków na rzecz dalszego wzmocnienia środków współpracy policyjnej, w szczególności w zakresie wymiany danych i dowodów między organami ścigania państw członkowskich oraz między tymi organami a agencjami UE. Parlament wezwał państwa członkowskie do wprowadzenia niezbędnych usprawnień w zakresie normalizacji technicznej w odniesieniu do jakości danych oraz do ustanowienia ram prawnych dla przyszłego podejścia do „domyślnej wymiany informacji”. W tym kontekście UE będzie musiała uważnie stawić czoła wyzwaniom związanym z nowymi technologiami, sztuczną inteligencją, szyfrowaniem i interoperacyjnością systemów informacyjnych na potrzeby ochrony granic, bezpieczeństwa i migracji.

Ponieważ zwiększa się liczba zadań i rosną oczekiwania, agencjom UE należy zapewnić odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe.

Parlament jest obecnie pełnoprawnym podmiotem instytucjonalnym w dziedzinie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i powinien odgrywać większą rolę w ocenie i określaniu polityki współpracy policyjnej.

Alessandro Davoli

10/2023



## 4.2.8. OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

Ochrona danych osobowych i poszanowanie życia prywatnego to europejskie prawa podstawowe. Parlament Europejski zawsze podkreślał potrzebę utrzymania równowagi między podnoszeniem poziomu bezpieczeństwa i zagwarantowaniem przestrzegania praw człowieka, w tym ochrony danych i prywatności. Nowe przepisy dotyczące ochrony danych w UE zwiększające prawa obywateli i upraszczające przepisy dla przedsiębiorstw w erze cyfrowej weszły w życie w maju 2018 r. Badania przygotowane dla Parlamentu Europejskiego wskazują, że prawodawstwo UE dotyczące regulowania przepływów danych wnosi rocznie 51,6 mld EUR do PKB w Unii Europejskiej. Badania przygotowane dla komisji śledczej Parlamentu Europejskiego ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji (komisja PEGA) potwierdzają znaczenie ochrony danych dla obrony demokracji i wolności jednostki w UE.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);

Artykuł 7 i 8 Karty Praw Podstawowych UE.

### CELE

Unia musi dopilnować, by podstawowe prawo do ochrony danych, przewidziane w Karcie praw podstawowych UE, było konsekwentnie przestrzegane. W świetle gwałtownego wzrostu wolumenu przekazywanych danych, przy czym największy udział w tym wzroście mają UE, USA i Kanada, należy wzmocnić stanowisko UE w sprawie ochrony danych osobowych w kontekście wszystkich polityk UE.

### OSIĄGNIĘCIA

#### A. Ramy instytucjonalne

##### 1. Traktat z Lizbony

Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony prawodawstwo dotyczące ochrony danych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości było podzielone pomiędzy pierwszy filar (ochrona danych do celów prywatnych i handlowych – z wykorzystaniem metody wspólnotowej) a trzeci filar (ochrona danych do celów egzekwowania prawa – na poziomie międzyrządowym). W związku z tym proces decyzyjny odbywał się w tych dwóch obszarach w oparciu o odmienne reguły. Struktura filarowa przestała obowiązywać w chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, który stanowi solidniejszą podstawę rozwoju bardziej przejrzystego i skutecznego systemu ochrony danych, i który przewiduje jednocześnie przyznanie nowych kompetencji Parlamentowi, nadając mu status współprawodawcy. Art. 16 TFUE stanowi, że Parlament i Rada określają zasady dotyczące ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez instytucje, organy, biura i agencje Unii oraz przez państwa członkowskie w wykonywaniu działań wchodzących w zakres stosowania prawa Unii.



## 2. Strategiczne wytyczne dla przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

W następstwie programu z Tampere i programu haskiego (odpowiednio z października 1999 r. i listopada 2004 r.) Rada Europejska zatwierdziła w grudniu 2009 r. wieloletni program dotyczący przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2010–2014, nazywany programem sztokholmskim. W konkluzjach ze szczytu w czerwcu 2014 r. Rada Europejska określiła strategiczne wytyczne planowania ustawodawczego i operacyjnego na nadchodzące lata w ramach programu dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z art. 68 TFUE. Jednym z głównych celów jest lepsza ochrona danych osobowych w UE.

### B. Najważniejsze instrumenty prawne w zakresie ochrony danych

#### 1. Karta praw podstawowych UE

Art. 7 i 8 Karty praw podstawowych UE uznają poszanowanie życia prywatnego oraz ochronę danych osobowych za blisko ze sobą powiązane, jednak odrębne prawa podstawowe.

#### 2. Rada Europy

##### a. Konwencja 108 z 1981 r.

Konwencja 108 Rady Europy z dnia 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych była pierwszym prawnie wiążącym instrumentem międzynarodowym przyjętym w dziedzinie ochrony danych. Ma ona na celu zagwarantowanie każdej osobie fizycznej „poszanowania jej praw i podstawowych wolności, w szczególności prawa do prywatności, w związku z automatycznym przetwarzaniem dotyczących jej danych osobowych”. Protokół zmieniający konwencję ma na celu poszerzenie jej zakresu, zwiększenie poziomu ochrony danych i poprawę jej skuteczności.

##### b. Europejska konwencja praw człowieka (EKPC)

W art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. zapisano prawo każdej osoby do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i korespondencji.

#### 3. Aktualnie obowiązujące instrumenty prawne UE w zakresie ochrony danych

##### a. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) zaczęło obowiązywać w maju 2018 r. Przepisy te mają na celu ochronę wszystkich obywateli UE przed naruszaniem prywatności i ochrony danych w świecie coraz bardziej opartym na danych, przy jednoczesnym stworzeniu bardziej przejrzystych i spójnych ram dla przedsiębiorstw. Prawa, które przysługują obywatelom, obejmują wyraźną zgodę na przetwarzanie ich danych oraz prawo do uzyskania jasnych i zrozumiałych informacji na ten temat; prawo do bycia zapomnianym: obywatel może zwrócić się o wykasowanie jego danych; prawo do przeniesienia danych do innego usługodawcy (np. w przypadku zmiany sieci społecznościowej na inną); oraz prawo do otrzymania informacji w przypadku złamania zabezpieczeń danych. Nowe przepisy mają zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw działających w UE, nawet jeśli mają one siedzibę



poza Unią. Ponadto w przypadku przedsiębiorstw naruszających przepisy można zastosować środki naprawcze, takie jak ostrzeżenia i nakazy lub kary finansowe. 24 czerwca 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła [sprawozdanie z oceny i przeglądu rozporządzenia](#)<sup>[1]</sup>.

#### **b.** Dyrektywa w sprawie egzekwowania prawa

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar oraz w sprawie swobodnego przepływu takich danych, i uchylająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW zaczęła obowiązywać w maju 2018 r. Przedmiotowa dyrektywa stoi na straży podstawowego prawa obywateli do ochrony danych, gdy dane osobowe są wykorzystywane przez organy ścigania. Zapewnia ona należyłą ochronę danych osobowych ofiar, świadków i podejrzanych o przestępstwa, a także ułatwia współpracę transgraniczną w walce z przestępczością i terroryzmem. 25 lipca 2022 r. Komisja Europejska opublikowała [spóźnione sprawozdanie w sprawie stosowania i funkcjonowania dyrektywy o ochronie danych w sprawach karnych](#). Następnie przeprowadzono [badanie oceniające](#) zlecone przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE), zawierające krytyczną ocenę wdrożenia wspomnianej dyrektywy<sup>[2]</sup>.

#### **c.** Dyrektywa w sprawie prywatności i łączności elektronicznej

[Dyrektywa 2002/58/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) została zmieniona dyrektywą [2009/136/WE](#) z dnia 25 listopada 2009 r. Poruszono w niej delikatną kwestię zatrzymywania danych, która była wielokrotnie przedkładana TSUE i doprowadziła do wydania szeregu orzeczeń, ostatecznie w [2020 r.](#), w których stwierdzono, że prawo UE wyklucza ogólne i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu i lokalizacji.

Wniosek z 2017 r. dotyczący [rozporządzenia](#) Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poszanowania życia prywatnego oraz ochrony danych osobowych w łączności elektronicznej i uchylający dyrektywę 2002/58/WE (rozporządzenie w sprawie prywatności i łączności elektronicznej) jest przedmiotem przedłużających się dyskusji. Eksperti Parlamentu Europejskiego wskazali, że Parlament powinien sprzeciwić się podejmowanym przez Radę próbom wykluczenia stosowania europejskich zasad ochrony danych<sup>[3]</sup>.

---

[1]Komunikat Komisji z 24 czerwca 2020 r. pt. „Ochrona danych jako filar wzmocnienia pozycji obywateli oraz podejścia UE do transformacji cyfrowej – dwa lata stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych” (SWD(2020)0115)

[2]Vogiatzoglou, P. et al., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#) [Ocena wdrożenia dyrektywy o ochronie danych w sprawach karnych], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, 7 grudnia 2022 r.

[3]Sartor, G. et al., [The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes](#) [Wpływ stosowania oprogramowania Pegasus na prawa podstawowe i procesy demokratyczne], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, styczeń 2023 r., s. 56–57.





d. Rozporządzenie w sprawie przetwarzania danych osobowych przez instytucje i organy unijne

[Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/1725](#) z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE weszło w życie 11 grudnia 2018 r.

e. Artykuły dotyczące ochrony danych w sektorowych aktach ustawodawczych

Poza głównymi aktami ustawodawczymi dotyczącymi ochrony danych, o których mowa powyżej, szczegółowe przepisy dotyczące ochrony danych są również określone w sektorowych aktach ustawodawczych, takich jak:

- artykuł 13 (dotyczący ochrony danych osobowych) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania;
- artykuł 6 (w sprawie przetwarzania danych) [dyrektywy Rady 2004/82/WE](#) z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych pasażerów (API);
- 13 grudnia 2022 r. Komisja przyjęła [dwa wnioski ustawodawcze](#) w sprawie gromadzenia i przekazywania danych API, które zastąpią API<sup>[4]</sup>;
- rozdział VI (dotyczący gwarancji ochrony danych) rozporządzenia (UE) 2016/794 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol);
- rozdział VIII (dotyczący ochrony danych) rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej („EPPO”).

4. Główne ustalenia międzynarodowe UE dotyczące przekazywania danych

a. Komercyjne przekazywanie danych: decyzje stwierdzające odpowiedni stopień ochrony

Zgodnie z art. 45 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych Komisja jest uprawniona do określenia, czy dane państwo spoza UE zapewnia odpowiedni poziom ochrony danych, czy to na podstawie jego przepisów krajowych, czy podjętych zobowiązań międzynarodowych.

Chociaż przekazywanie danych między UE a Ameryką Północną gwałtownie się nasiliło, a Stany Zjednoczone dominują w prywatnej reklamie internetowej i w

---

[4] Vavoula, N. et al., [Advance Passenger Information \(API\) – An analysis of the European Commission’s proposals to reform the API legal framework](#) [Dane pasażera przekazywane przed podróżą (API) – analiza wniosków Komisji Europejskiej w sprawie zreformowania ram prawnych dotyczących API], Parlament Europejski, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, 8 czerwca 2023 r.



nadzorze internetowym<sup>[5]</sup>, Parlament przyjął liczne rezolucje, w których wyraża obawy dotyczące transatlantyckich przepływów danych. W szczególności uważał, że decyzja dotycząca Tarczy Prywatności UE-USA nie zapewnia odpowiedniego poziomu ochrony wymaganego prawem UE, a TSUE wielokrotnie unieważniał decyzje Komisji Europejskiej stwierdzające odpowiedni stopień ochrony w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych (zob. wyroki Trybunału z 2015 r. w sprawie zasady „bezpiecznej przystani” w sprawie [Schrems](#) oraz z 2020 r. w sprawie Tarczy Prywatności UE-USA w sprawie [Schrems II](#)).

Pomimo braku reformy systemu ochrony danych w USA Komisja Europejska zawarła kolejne porozumienie ze Stanami Zjednoczonymi i przedstawiła [wniosek](#) dotyczący kolejnych ram ochrony danych między UE a USA. Na wniosek komisji LIBE 11 maja 2023 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie adekwatności ochrony zapewnianej przez ramy ochrony danych między UE a USA, w której stwierdził, że ramy te nie zapewniają zasadniczej równorzędności poziomu ochrony danych, oraz wezwał Komisję do kontynuowania negocjacji z amerykańskimi partnerami, ale do powstrzymania się od przyjęcia stwierdzenia adekwatności do czasu pełnego wdrożenia wszystkich zaleceń zawartych w rezolucji Parlamentu i opinii Europejskiej Rady Ochrony Danych.

10 lipca 2023 r. Komisja przyjęła trzecie [ramy ochrony danych UE-USA](#).

#### **b. Umowa parasolowa UE-USA**

W ramach procedury zgody Parlament uczestniczył w przyjęciu porozumienia między Stanami Zjednoczonymi a UE w sprawie ochrony informacji osobowych dotyczących zapobiegania przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania, znanego również jako „umowa parasolowa”. Celem tej umowy jest zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony informacji osobowych, które przekazuje się w ramach współpracy transatlantyckiej na rzecz ochrony porządku publicznego, a mianowicie w walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną.

#### **c. Umowy między UE a USA, UE a Australią oraz między UE a Kanadą dotyczące danych PNR**

UE podpisała dwustronne umowy w sprawie danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) ze Stanami Zjednoczonymi, Australią i Kanadą. Dane PNR obejmują informacje dostarczane przez pasażerów podczas dokonywania rezerwacji lub odprawy przed lotem oraz dane gromadzone przez przewoźników lotniczych do własnych celów handlowych. Dane PNR mogą być wykorzystywane przez organy ścigania do zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu.

#### **d. Program śledzenia przez UE i USA środków finansowych należących do terrorystów (TFTP)**

Unia Europejska podpisała dwustronną umowę z USA dotyczącą przetwarzania i przekazywania z Unii Europejskiej do Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych do celów programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów.

---

[5]Maciejewski, M., [Metaverse](#), Parlament Europejski, Dykcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, 26 czerwca 2023 r.



## 5. Uwzględnienie aspektów ochrony danych w rezolucjach sektorowych

Szereg rezolucji Parlamentu na temat różnych obszarów polityki dotyczy również ochrony danych osobowych w celu zapewnienia spójności z ogólnymi przepisami UE dotyczącymi ochrony danych oraz ochrony prywatności w tych konkretnych sektorach.

## 6. Organy nadzorcze ds. ochrony danych

[Europejski Inspektor Ochrony Danych \(EIOD\)](#) to niezależny organ nadzorczy zapewniający, aby instytucje oraz organy UE przestrzegały swych zobowiązań w dziedzinie ochrony danych. Podstawowymi obowiązkami EIOD są nadzór, konsultacja i współpraca.

[Europejska Rada Ochrony Danych](#), wcześniej Grupa Robocza Art. 29, ma status organu UE posiadającego osobowość prawną oraz niezależny sekretariat. W skład Europejskiej Rady Ochrony Danych wchodzi krajowe organy nadzoru UE, Europejski Inspektor Ochrony Danych oraz Komisja. Europejska Rada Ochrony Danych ma szerokie uprawnienia do rozstrzygania sporów między krajowymi organami nadzoru oraz udziela porad i wytycznych dotyczących kluczowych pojęć zawartych w dyrektywie w sprawie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych i dyrektywie w sprawie egzekwowania prawa.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament odegrał kluczową rolę w kształtowaniu prawodawstwa UE w dziedzinie ochrony danych osobowych, nadając ochronie prywatności priorytet polityczny. Ponadto w ramach zwykłej procedury ustawodawczej prowadził – na równi z Radą – prace nad reformą ochrony danych. W 2017 r. zakończył prace nad ostatnim istotnym aktem prawnym w tym obszarze – nowym rozporządzeniem o prywatności i łączności elektronicznej i ze zniecierpliwieniem oczekuje, że Rada ostatecznie zakończy swoje prace w celu rozpoczęcia negocjacji międzyinstytucjonalnych.

W wielu rezolucjach Parlament wyrażał wątpliwości co do adekwatności ochrony przyznanej obywatelom UE w ramach programu UE i USA „Bezpieczna przystań”, a następnie porozumienia o Tarczy Prywatności UE-USA. Po tym, jak sprawa Schrems II doprowadziła do unieważnienia [decyzji wykonawczej Komisji \(UE\) 2016/1250](#) w sprawie adekwatności ochrony zapewnianej przez Tarczę Prywatności UE-USA, a to w związku z obawami, że uprawnienia rządu USA w zakresie nadzoru nie były ograniczone, czego wymaga prawo UE, oraz że obywatele UE nie mieli skutecznych środków odwoławczych, Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wyraził ubolewanie, że stosunki ze Stanami Zjednoczonymi były dla Komisji ważniejsze od interesów obywateli UE<sup>[6]</sup>.

Po przedłożeniu [projektu](#) przez komisję LIBE w dniu 11 maja 2023 r. Parlament przyjął [rezolucję](#) w sprawie adekwatności ochrony zapewnianej przez ramy ochrony danych między UE a USA, w której stwierdził, że ramy te nie zapewniają zasadniczej równorzędności poziomu ochrony danych, oraz wezwał Komisję do kontynuowania negocjacji z amerykańskimi partnerami, ale do powstrzymania się od przyjęcia stwierdzenia adekwatności do czasu pełnego wdrożenia wszystkich zaleceń zawartych

---

[6] [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 20 maja 2021 r. w sprawie wyroku TSUE z 16 lipca 2020 r. – Komisarz ds. ochrony danych vs. Facebook Ireland Limited i Maximilian Schrems \(„Schrems II”\) – sprawa C-311/18](#), ust. 28.



w rezolucji i opinii EROD. 10 lipca 2023 r. Komisja przyjęła decyzję w sprawie [ram ochrony danych UE–USA](#).

Parlament powołał [komisję śledczą ds. zbadania stosowania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego do inwigilacji w państwach członkowskich UE \(PEGA\)](#). Pod przewodnictwem [posła do PE Jeroena Lenaersa](#) komisja PEGA szczegółowo zbadała praktyki wykorzystywania oprogramowania szpiegowskiego do prowadzenia dochodzeń w sprawie członków opozycji, dziennikarzy, prawników i działaczy społeczeństwa obywatelskiego, a także wpływ takich praktyk na procesy demokratyczne i indywidualne prawa w UE. W trakcie dochodzenia komisja PEGA zasięgnęła opinii [czołowych naukowców](#), praktyków i władz w UE i na całym świecie. Departament tematyczny Parlamentu przygotował sprawozdania z misji PEGA w [Polsce](#), w [Grecji](#) i na Cyprze. 8 maja 2023 r. komisja PEGA głosowała nad zatwierdzeniem bardzo krytycznego [sprawozdania końcowego](#) zawierającego zalecenia dotyczące dochodzenia w sprawie domniemych naruszeń i niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa UE w odniesieniu do wykorzystywania oprogramowania Pegasus i równoważnego oprogramowania szpiegowskiego służącego inwigilacji, a także zalecenie utworzenia unijnego laboratorium technologicznego do celów badań i monitorowania stosowania oprogramowania szpiegowskiego przeciwko obywatelom UE. Zalecenie Parlamentu dla Rady i Komisji w następstwie sprawozdania komisji PEGA zostało przyjęte na posiedzeniu plenarnym 15 czerwca 2023 r. Komisja nie odpowiedziała jednak w odpowiednim czasie na zalecenie i zablokowała projekt pilotażowy unijnego laboratorium technologicznego zaproponowany przez posłów do Parlamentu Europejskiego.

Parlament zlecił szereg badań naukowych w celu uzyskania podstawy naukowej dla swoich działań ustawodawczych podejmowanych z myślą o rozwoju sytuacji w zakresie technologii i ochrony danych, w tym badanie dotyczące [wpływu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych na sztuczną inteligencję](#), badanie dotyczące [biometrii i detekcji zachowań](#) oraz badanie dotyczące [metawersum](#).

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

Mariusz Maciejewski  
11/2023

