



## PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI: ASPEKTY OGÓLNE

Traktat z Lizbony nadaje wielkie znaczenie utworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wprowadził on kilka nowych istotnych elementów: skuteczniejszą i bardziej demokratyczną procedurę podejmowania decyzji, która stanowi odpowiedź na zlikwidowanie podziału na filary, przyczyniając się do zwiększenia odpowiedzialności i legitymizacji, rozszerzenie uprawnień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz nową rolę parlamentów narodowych. Prawa podstawowe zostały wzmocnione dzięki Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, która obecnie jest prawnie wiążąca w UE, oraz przez zobowiązanie UE do przystąpienia do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

### PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 3 ust. 2 TUE stanowi: „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.” Należy zauważyć, że 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 TFUE (art. 67–89) jest poświęcony 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, natomiast Zjednoczone Królestwo i Irlandia, podjąwszy decyzję o uczestniczeniu, biorą udział jedynie w przyjęciu i stosowaniu niektórych środków (protokoły nr 21 i 22).

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, art. 8 TFUE dotyczący zniesienia nierówności, art. 15

[1]Zob. karty [5.12.2](#), [5.12.3](#), [5.12.4](#), [5.12.6](#), [5.12.7](#).

ust. 3 TFUE o prawie dostępu do dokumentów instytucji, art. 16 TFUE o ochronie danych osobowych oraz artykuły 18–25 TFUE, które dotyczą niedyskryminacji i obywatelstwa Unii.

## **CELE**

Cele przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zostały 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. Bardziej skuteczna i demokratyczna procedura podejmowania decyzji**

Traktat z Lizbony zlikwidował trzeci filar, który opierał się na współpracy międzyrządowej, upowszechniając tym samym metodę wspólnotową 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 zgodnie z procedurą współdecyzji.

#### **2. Nowa rola parlamentów narodowych**

Artykuł 12 TUE oraz protokoły nr 1 i 2 określają szczegółowo rolę parlamentów narodowych w UE. 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 ponownie rozpatrzony (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**

Do Trybunału Sprawiedliwości można obecnie występować bez ograniczeń o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wszelkich kwestii związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Po upływie pięcioletniego okresu przejściowego

od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony (tj. począwszy od dnia 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 nr 36).

#### **4. Wzmocnienie pozycji Komisji**

Istotną nowość stanowi to, że Komisja może wnieść skargę z powodu niewykonania zobowiązania przeciwko państwu członkowskiemu, które nie przestrzega przepisów w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co daje Komisji nowe uprawnienie w zakresie monitorowania stosowania przepisów.

#### **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 zmiany 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 poświęcone utworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE przy pełnym wykorzystaniu możliwości, jakie wynikają z traktatu z Amsterdamu.

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

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

Traktat z Lizbony formalnie uznaje pierwszoplanową rolę Rady Europejskiej, która „określa strategiczne wytyczne planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 68 TFUE). W czerwcu 2014 r. Rada Europejska określiła takie wytyczne na nadchodzące lata. Są one zgodne z priorytetami ustanowionymi w strategicznym programie UE, który także przyjęto w czerwcu 2014 r. Podstawę wytycznych strategicznych stanowią postępy osiągnięte w realizacji programu sztokholmskiego. Śródkresowy przegląd wytycznych zaplanowano na 2017 r.

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

Utworzono różne agencje, których zadaniem jest udział w zarządzaniu strategiami politycznymi w szeregu dziedzin istotnych dla przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: Europol w dziedzinie współpracy policyjnej, Europejskie Kolegium Policyjne CEPOL, Eurojust w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych, Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej zajmującą się prawami podstawowymi i zwalczaniem dyskryminacji, Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Frontex odpowiedzialny za koordynację kontroli granic zewnętrznych UE, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, a ostatnio Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (eu-LISA).

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

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

- kompetencje ustawodawcze – już przed przyjęciem Traktatu z Lizbony Parlament Europejski pełnił rolę współprawodawcy w ramach procedury współdecyzji, przy czym jego udział w trzecim filarze ograniczał się do funkcji opiniodawczej;
- kompetencje budżetowe – Parlament Europejski podejmuje wraz z Radą decyzje w sprawie budżetu UE;
- uprawnienia do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości o unieważnienie aktu prawnego – z tego uprawnienia Parlament Europejski skorzystał, na przykład, w celu stwierdzenia nieważności i uchylecia niektórych artykułów dyrektywy 2005/85/WE w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich<sup>[2]</sup>;
- prawo inicjatywy politycznej wykonywane w drodze przyjmowania sprawozdań z inicjatywy własnej i rezolucji w sprawach, którymi Parlament Europejski pragnie się zajmować<sup>[3]</sup>;
- możliwość wysyłania delegacji do państw członkowskich, aby rozpoznać występujące problemy oraz zbadać sposób wdrażania prawodawstwa przyjętego na szczeblu UE. Parlament Europejski skorzystał z tej możliwości, aby zbadać sposób przyjmowania osób ubiegających się o azyl w niektórych państwach członkowskich<sup>[4]</sup>.

Główne priorytety stale podkreślane przez Parlament Europejski 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 ramach procesu legislacyjnego;
- zniesienie zasady jednomyślności w Radzie, aby ułatwić podejmowanie decyzji;
- utrzymanie odpowiedniej równowagi między ochroną praw podstawowych obywateli a wymogami bezpieczeństwa i walki z terroryzmem;
- wzmocnienie ochrony i propagowania praw podstawowych, szczególnie dzięki przyjęciu Karty praw podstawowych UE, która ma wiążącą moc prawną, jak również dzięki utworzeniu Agencji Praw Podstawowych, która stanowi skuteczny instrument wsparcia i zapewnia wiedzę fachową w dziedzinie praw podstawowych.

Sarah Sy  
10/2016

---

[2]TSUE, wyrok z 6.5.2008, sprawa C-133/06.

[3]Np. rezolucja w sprawie homofobii w Europie z dnia 18 stycznia 2006 r.

[4]Rezolucja z dnia 5 lutego 2009 r.