

## IV

(Informacje)

INFORMACJE INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH  
UNII EUROPEJSKIEJ

## RADA EUROPEJSKA

PROGRAM SZTOKHOLMSKI – OTWARTA I BEZPIECZNA EUROPA DLA DOBRA I OCHRONY  
OBYWATELI

(2010/C 115/01)

## SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
1. KU EUROPIE OBYWATELSKIEJ W PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI .....	4
1.1. Priorytety polityczne .....	4
1.2. Instrumenty .....	5
1.2.1. Wzajemne zaufanie .....	5
1.2.2. Wdrożenie .....	5
1.2.3. Prawodawstwo .....	5
1.2.4. Większa spójność .....	6
1.2.5. Ocena 3 .....	6
1.2.6. Szkolenie .....	6
1.2.7. Komunikacja .....	7
1.2.8. Dialog ze społeczeństwem obywatelskim .....	7
1.2.9. Finansowanie .....	7
1.2.10. Plan działania .....	7
1.2.11. Przegląd programu sztokholmskiego .....	7
2. PROMOWANIE PRAW OBYWATELI: EUROPA PRAW .....	8
2.1. Europa oparta na prawach podstawowych .....	8
2.2. Pełne korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się .....	8
2.3. Wspólne życie na obszarze, na którym szanuje się różnorodność i chronia osoby należące do najsłabszych grup społecznych .....	9
2.3.1. Rasizm i ksenofobia .....	9
2.3.2. Prawa dziecka .....	9
2.3.3. Słabsze grupy społeczne .....	9

2.3.4.	Ofiary przestępstw, w tym terroryzmu .....	10
2.4.	<b>Prawa jednostki w postępowaniu karnym .....</b>	10
2.5.	<b>Ochrona praw obywatela w społeczeństwie informacyjnym .....</b>	10
2.6.	<b>Uczestnictwo w życiu demokratycznym Unii .....</b>	11
2.7.	<b>Prawo do ochrony w państwach trzecich .....</b>	11
3.	<b>UŁATWIENIE ŻYCIA OBYWATELOM: EUROPA PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI .....</b>	11
3.1.	<b>Dalsze wdrażanie zasady wzajemnego uznawania .....</b>	12
3.1.1.	Prawo karne .....	12
3.1.2.	Prawo cywilne .....	13
3.2.	Wzmacnianie wzajemnego zaufania .....	13
3.2.1.	Szkolenie .....	13
3.2.2.	Rozwój sieci .....	14
3.2.3.	Ocena 3 .....	14
3.2.4.	Udoskonalanie narzędzi .....	14
3.2.5.	Wykonanie kary .....	14
3.2.6.	Wykonanie kary .....	14
3.3.	<b>Opracowanie podstawowych, wspólnych zasad minimalnych .....</b>	14
3.3.1.	Prawo karne .....	15
3.3.2.	Prawo cywilne .....	15
3.4.	<b>Korzyści, jakie przynosi obywatelom europejska przestrzeń sądowa .....</b>	15
3.4.1.	Łatwiejszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości .....	15
3.4.2.	Wspieranie działalności gospodarczej .....	16
3.5.	<b>Zwiększenie obecności Unii na arenie międzynarodowej w dziedzinie prawa .....</b>	17
3.5.1.	Prawo cywilne .....	17
3.5.2.	Prawo karne .....	17
4.	<b>EUROPA, KTÓRA CHRONI .....</b>	17
4.1.	<b>Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego .....</b>	17
4.2.	<b>Udoskonalanie niezbędnych narzędzi .....</b>	18
4.2.1.	Kształtowanie wspólnej kultury .....	18
4.2.2.	Zarządzanie przepływem informacji .....	18
4.2.3.	Wykorzystywanie niezbędnych narzędzi technologicznych .....	19
4.3.	<b>Skuteczne polityki .....</b>	20
4.3.1.	Skuteczniejsza europejska współpraca w dziedzinie egzekwowania prawa .....	20
4.3.2.	Skuteczniejsze zapobieganie przestępczości .....	20
4.3.3.	Statystyki .....	21

4.4.	<b>Ochrona przed poważną przestępczością i przestępczością zorganizowaną</b> .....	21
4.4.1.	Zwalczanie poważnej przestępczości i przestępczości zorganizowanej .....	21
4.4.2.	Handel ludźmi .....	21
4.4.3.	Wykorzystywanie seksualne dzieci i pornografia dziecięca .....	22
4.4.4.	Cyberprzestępczość .....	22
4.4.5.	Przestępczość gospodarcza i korupcja .....	23
4.4.6.	Narkotyki .....	24
4.5.	<b>Terroryzm</b> .....	24
4.6.	<b>Kompleksowe i skuteczne zarządzanie katastrofami na poziomie Unii: wzmocnienie zdolności Unii w zakresie zapobiegania wszelkim rodzajom katastrof, przygotowania na ich wystąpienie i reagowania na nie</b> .....	25
5.	<b>DOSTĘP DO EUROPY W ZGLOBALIZOWANYM ŚWIECIE</b> .....	26
5.1.	<b>Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi</b> .....	26
5.2.	<b>Polityka wizowa</b> .....	27
6.	<b>EUROPA ODPOWIEDZIALNOŚCI, SOLIDARNOŚCI I PARTNERSTWA W DZIEDZINIE MIGRACJI I AZYLU</b> .....	27
6.1.	<b>Dynamiczna i kompleksowa polityka migracyjna</b> .....	28
6.1.1.	Konsolidacja, rozwój i realizacja globalnego podejścia do kwestii migracji .....	28
6.1.2.	Migracja a rozwój .....	29
6.1.3.	Wspólna polityka odpowiadająca potrzebom krajowego rynku pracy .....	29
6.1.4.	Proaktywne polityki w zakresie migrantów i ich praw .....	30
6.1.5.	Integracja .....	30
6.1.6.	Skuteczne polityki zwalczania nielegalnej imigracji .....	30
6.1.7.	Osoby małoletnie pozbawione opieki .....	31
6.2.	<b>Azyl: wspólna przestrzeń ochrony i solidarności</b> .....	32
6.2.1.	Wspólna przestrzeń ochrony .....	32
6.2.2.	Podział obowiązków i solidarność państw członkowskich .....	32
6.2.3.	Wymiar zewnętrzny azylu .....	33
7.	<b>EUROPA W ŚWIECIE ZGLOBALIZOWANYM – ZEWNĘTRZNY ASPEKT WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI</b> .....	33
7.1.	<b>Wzmocniony wymiar zewnętrzny</b> .....	33
7.2.	<b>Prawa człowieka</b> .....	34
7.3.	<b>Dalsza realizacja tematycznych kwestii priorytetowych za pomocą nowych narzędzi</b> .....	34
7.4.	<b>Umowy z państwami trzecimi</b> .....	35
7.5.	<b>Priorytety geograficzne i organizacje międzynarodowe</b> .....	35
7.6.	<b>Organizacje międzynarodowe i propagowanie standardów europejskich i międzynarodowych</b> .....	37
	<b>WYKAZ SKRÓTÓW</b> .....	38

## 1. KU EUROPIE OBYWATELSKIEJ W PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Odnosząc się do jednej z najważniejszych kwestii dla narodów państw należących do Unii, Rada Europejska potwierdza priorytetowe znaczenie, jakie przywiązuje do kwestii rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Postępy odnotowane dotychczas w tej dziedzinie w oparciu o osiągnięcia programu z Tampere i programu haskiego są znaczne. W strefie Schengen zlikwidowano kontrole na granicach wewnętrznych, a zewnętrzne granice Unii są obecnie zarządzane w sposób bardziej spójny. Dzięki opracowaniu globalnego podejścia do kwestii migracji zewnętrzny aspekt polityki migracyjnej Unii koncentruje się na dialogu i partnerstwach z państwami trzecimi w oparciu o wzajemne interesy. Podjęto ważne kroki służące stworzeniu europejskiego systemu azylowego. Europejskie agencje, takie jak Europol, Eurojust, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Frontex osiągnęły już pełną zdolność operacyjną w swoich dziedzinach działalności. Współpraca w zakresie prawa cywilnego ułatwia codzienne życie obywateli, a współpraca między organami ścigania zwiększa bezpieczeństwo.

Pomimo tych i innych istotnych osiągnięć w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przed Europą wciąż stoją wyzwania. Trzeba stawić im czoła w sposób kompleksowy. Niezbędne są zatem dalsze działania służące zwiększaniu spójności pomiędzy poszczególnymi obszarami polityki. Należy przy tym zacieśniać współpracę z państwami partnerskimi.

Nadszedł więc czas, aby przedstawić nowy program, który umożliwiłby Unii i jej państwom członkowskim korzystanie z dotychczasowych osiągnięć i sprostanie przyszłym wyzwaniom. W tym celu Rada Europejska przyjęła niniejszy wieloletni program, który ma nosić nazwę programu sztokholmskiego, na lata 2010–2014.

Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje zwiększenie roli, jaką Parlament Europejski i parlamenty narodowe będą odgrywać po wejściu w życie Traktatu z Lizbony<sup>(1)</sup>. Obywatele i stowarzyszenia przedstawicielskie będą mieli większą możliwość komunikowania i publicznej wymiany swoich poglądów we wszystkich obszarach działań Unii, zgodnie z art. 11 TUE. Wzmocni to otwarty i demokratyczny charakter Unii z korzyścią dla jej obywateli.

Traktat ułatwia zarówno instytucjom Unii, jak i państwom członkowskim realizację celów przedstawionych w niniejszym programie. Potwierdzono rolę Komisji w przygotowywaniu inicjatyw, a także prawo grupy złożonej z co najmniej siedmiu państw członkowskich do przedstawiania wniosków ustawodawczych. Proces ustawodawczy został udoskonalony dzięki zastosowaniu w większości sektorów procedury współdecyzji, co zapewnia pełny udział w nim Parlamentu Europejskiego. Parlamenty narodowe będą odgrywać większą rolę w procesie

ustawodawczym. Poprzez wzmocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości Traktat zwiększy zdolności Europy do pełnej realizacji polityki w tym obszarze i zapewni spójność interpretacji.

Instytucje Unii powinny wykorzystywać wszelkie możliwości dostępne w Traktacie z Lizbony, aby wzmocnić europejski obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości z korzyścią dla obywateli Unii.

Niniejszy program określa strategiczne wytyczne na potrzeby planowania ustawodawczego i operacyjnego w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zgodnie z art. 68 TFUE.

### 1.1. Priorytety polityczne

Rada Europejska jest zdania, że w najbliższych latach w centrum uwagi powinny się znaleźć interesy i potrzeby obywateli. Wyzwaniem będzie zapewnienie poszanowania podstawowych praw i wolności oraz integralności jednostki przy jednoczesnym zagwarantowaniu bezpieczeństwa w Europie. Istotne znaczenie ma to, by środki egzekwowania prawa, z jednej strony, i środki służące zagwarantowaniu przestrzegania praw jednostki, praworządności i zasad ochrony międzynarodowej, z drugiej, były ze sobą spójne i wzajemnie się wzmacniały.

W centrum wszystkich działań podejmowanych w przyszłości powinien być obywatel Unii i inne osoby, za które Unia ponosi odpowiedzialność. W najbliższych latach działania Unii powinny zmierzać ku realizacji następujących głównych priorytetów:

#### **Propagowanie obywatelstwa unijnego i praw podstawowych:**

Obywatelstwo europejskie musi stać się namacalną rzeczywistością. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości musi być przede wszystkim jednolitym obszarem, w którym chronione są podstawowe prawa i wolności. Trzeba w dalszym ciągu rozszerzać strefę Schengen. Poszanowanie osoby ludzkiej i godności ludzkiej, a także innych praw określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności należą do wartości fundamentalnych. Konieczne jest na przykład zapewnienie korzystania z tych praw i wolności, w szczególności z prawa obywateli do prywatności, niezależnie od granic między państwami, przede wszystkim przez ochronę danych osobowych. Należy uwzględnić szczególne potrzeby osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. Obywatele Unii i inne osoby muszą mieć możliwość pełnego korzystania z przysługujących im praw w Unii Europejskiej, a w stosownych przypadkach nawet poza terytorium Unii.

**Europa prawa i sprawiedliwości:** Konieczne jest dalsze budowanie europejskiej przestrzeni sprawiedliwości, aby położyć kres obecnemu rozdrobnieniu. W pierwszym rzędzie należy uruchomić mechanizmy ułatwiające dostęp do wymiaru sprawiedliwości, tak aby obywatele mogli dochodzić swoich praw na terenie całej Unii. Należy także poprawić wyszkolenie funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości oraz współpracę między nimi, a także zmobilizować środki w celu zniesienia przeszkód w uznawaniu wyroków sądowych w innych państwach członkowskich.

<sup>(1)</sup> O czym powszechnie wiadomo. Unia opiera się na dwóch traktatach: Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Aby ułatwić czytanie programu, używa się w nim czasami terminów „Traktat z Lizbony” lub „Traktat”.

**Europa, która chroni:** Należy opracować strategię bezpieczeństwa wewnętrznego w celu dalszej poprawy bezpieczeństwa na terenie Unii, a tym samym ochrony życia i bezpieczeństwa obywateli Unii, oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i innych zagrożeń. W celu zwiększenia bezpieczeństwa w Europie, strategia powinna mieć na celu zacieśnienie współpracy w dziedzinie egzekwowania prawa, zarządzania granicami, ochrony ludności, zarządzania katastrofami, jak również współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Podstawą działań Unii musi przy tym być solidarność między państwami członkowskimi; Unia musi też w pełni wykorzystać art. 222 TFUE.

**Dostęp do Europy w zglobalizowanym świecie:** Dostęp do Europy dla przedsiębiorców, turystów, studentów, naukowców, pracowników, osób potrzebujących ochrony międzynarodowej i innych osób, które z uzasadnionych przyczyn chcą się dostać na terytorium Unii, musi zostać uregulowany w sposób bardziej skuteczny i efektywny. Unia i jej państwa członkowskie muszą jednocześnie zagwarantować bezpieczeństwo swoim obywatelom. Realizacji tych celów powinna służyć polityka dotycząca zintegrowanego zarządzania granicami i polityka wizowa.

**Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i w sprawach azylu:** Opracowanie perspektywicznej i kompleksowej unijnej polityki migracyjnej, u której podstaw leży solidarność i odpowiedzialność, pozostaje jednym z kluczowych celów polityki Unii. Należy przystąpić do skutecznej realizacji wszystkich stosownych instrumentów prawnych i w pełni wykorzystać potencjał właściwych agencji i urzędów działających w tej dziedzinie. Odpowiednie zarządzanie migracją może przynieść korzyści wszystkim zainteresowanym stronom. Europejski pakt o imigracji i azylu stanowi wyraźną podstawę dalszych działań w tej dziedzinie. Europa będzie potrzebowała elastycznej polityki, która odpowiednio uwzględni priorytety i potrzeby państw członkowskich oraz umożliwi migrantom pełne wykorzystanie ich potencjału. Celem pozostaje utworzenie w 2012 roku wspólnego systemu azylowego; osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej muszą mieć dostęp do zapewniających odpowiednią ochronę i skutecznych procedur azylowych. Aby systemy migracyjne i azylowe w Unii pozostały wiarygodne i trwałe, trzeba jednocześnie przeciwdziałać nielegalnej imigracji, kontrolować ją i zwalczać, w sytuacji gdy Unia staje przed rosnącą presją powodowaną przez nielegalne przepływy migracyjne; dotyczy to w szczególności państw członkowskich położonych przy zewnętrznych granicach Unii, w tym przy jej południowych granicach, co stwierdzono w konkluzjach Rady Europejskiej z października 2009 roku.

**Rola Europy w zglobalizowanym świecie – wymiar zewnętrzny:** Waga zewnętrznego wymiaru polityki Unii w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości uwydatnia potrzebę większego zintegrowania polityk w tym obszarze z ogólnymi politykami Unii. Wymiar zewnętrzny ma podstawowe znaczenie, jeśli chodzi o stawienie czoła kluczowym wyzwaniom, przed którymi stoimy, oraz zwiększenie możliwości obywateli Unii w zakresie pracy i prowadzenia interesów z państwami na całym świecie. Wymiar zewnętrzny ma elementarne znaczenie dla pomyślniej realizacji celów niniejszego programu i powinien być on uwzględniany w innych aspektach polityki zagranicznej Unii oraz w pełni spójny z nimi.

## 1.2. Instrumenty

Jeżeli kolejny wieloletni program ma zostać pomyślnie zrealizowany, ważne będą poniższe instrumenty.

### 1.2.1. Wzajemne zaufanie

**Wzajemne zaufanie** między organami i służbami w poszczególnych państwach członkowskich, oraz między decydentami stanowi podstawę skutecznej współpracy w tej dziedzinie. Zapewnienie zaufania i znalezienie nowych sposobów, by zwiększyć możliwość polegania na różnych systemach prawnych w państwach członkowskich oraz by zwiększyć wzajemne zrozumienie tych systemów prawnych będzie tym samym jednym z głównych wyzwań w przyszłości.

### 1.2.2. Wdrożenie

W najbliższych latach należy zwrócić większą uwagę na pełne i skuteczne wdrożenie istniejących instrumentów oraz ich egzekwowanie i ocenę. Należy zapewnić transpozycję prawa, w razie potrzeby przy maksymalnym wykorzystaniu istniejących instrumentów instytucjonalnych.

Czas reagowania na potrzeby obywateli i podmiotów gospodarczych również musi się w przyszłości skrócić. Unia powinna się skoncentrować na określeniu potrzeb obywateli i praktyków oraz stosownych działaniach służących ich zaspokojeniu. Opracowywanie działań na poziomie unijnym powinno się odbywać z wykorzystaniem wiedzy fachowej państw członkowskich i z uwzględnieniem wielu środków, w tym rozwiązań pozaprawodawczych, takich jak uzgodnione podręczniki, wymiana najlepszych praktyk (m.in. optymalne wykorzystanie europejskich sieci sądowych) i regionalne projekty, które służą zaspokojeniu tych potrzeb, w szczególności w sytuacjach gdy mogą one zapewnić szybką reakcję.

### 1.2.3. Prawodawstwo

Ogólnie rzecz ujmując, nowe inicjatywy prawodawcze Komisji, lub państw członkowskich w przypadkach gdy Traktat to przewiduje<sup>(1)</sup>, powinny być przedkładane wyłącznie po sprawdzeniu, czy przestrzega się w nich zasad proporcjonalności i pomocniczości, jak również po starannych przygotowaniach obejmujących m.in. wcześniejsze oceny skutków regulacji, a także określenie potrzeb i konsekwencji finansowych oraz z wykorzystaniem wiedzy fachowej państw członkowskich. Podstawowe znaczenie ma ocena skutków nowych inicjatyw prawodawczych dla czterech swobód na mocy Traktatu i zapewnienie pełnej zgodności tych inicjatyw z zasadami rynku wewnętrznego.

Rada Europejska jest zdania, że rozwój prawodawstwa w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest imponujący; prawodawstwo to ma jednak również wady polegające na nakładaniu się przepisów i pewnym braku spójności. Jednocześnie można by poprawić jakość prawodawstwa, w tym brzmienie niektórych aktów prawnych.

<sup>(1)</sup> Aby ułatwić czytanie programu, przypisuje się w nim prawo inicjatywy tylko Komisji. Nie oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą podejmować inicjatyw zgodnie z art. 76 TFUE.



W stosownych przypadkach należy rozważyć przeprowadzenie horyzontalnego przeglądu przyjętych aktów prawnych, aby poprawić spójność i konsolidację prawodawstwa. Spójność prawna i łatwy dostęp są szczególnie istotne. Zasady lepszych uregulowań prawnych i lepszego stanowienia prawa należy wzmocnić w całej procedurze podejmowania decyzji. Należy w pełni stosować porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa uzgodnione przez Parlament Europejski, Radę i Komisję<sup>(1)</sup>. Wszystkie instytucje Unii na wszystkich etapach procedury międzyinstytucjonalnej powinny dokładać starań, by formułować przepisy unijne w sposób jasny i zrozumiały.

#### 1.2.4. Większa spójność

Rada Europejska wzywa Radę i Komisję do zwiększenia wewnętrznej koordynacji, aby osiągnąć większą spójność między zewnętrznymi i wewnętrznymi elementami działań w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Taka sama potrzeba spójności i lepszego koordynacji dotyczy również agencji unijnych (Europolu, Eurojustu, Fronteksu, Europejskiego Kolegium Policyjnego (CEPOL), Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA), przyszłego Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) oraz Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej). Rada powinna sprawować większy polityczny nadzór nad agencjami, przykładowo za pomocą konkluzji dotyczących rocznych sprawozdań. Jeśli chodzi o nadzór sprawowany przez Parlament Europejski, mają zastosowanie specjalne zasady odnoszące się do niektórych agencji.

#### 1.2.5. Ocena

Traktat z Lizbony przewiduje możliwość przedsięwzięcia środków służących temu, by państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, zainicjowały obiektywną i bezstronną ocenę realizacji polityk w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności w celu propagowania pełnego zastosowania zasady wzajemnego uznawania. Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe mają być informowane o szczegółach i wynikach tej oceny. Rada Europejska jest zdania, że w takich mechanizmach oceny należy unikać powielania działań, a w perspektywie długoterminowej mechanizmy te powinny objąć wszystkie polityki w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Powinien również istnieć skuteczny system podejmowania działań w następstwie tych ocen.

Ocenie musi podlegać skuteczność instrumentów prawnych przyjmowanych na poziomie unijnym. Ocena taka jest również konieczna do celów określania wszelkich przeszkód w sprawnym funkcjonowaniu europejskiej przestrzeni sądowej. Powinna się ona koncentrować na konkretnych problemach, a tym samym ułatwiać pełne zastosowanie zasady wzajemnego uznawania. W pierwszej kolejności należy przeprowadzić ocenę współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Ocenie będzie trzeba poddać jednak również inne polityki, takie jak przestrzeganie procedur azylowych w stosownym prawodawstwie. Procedury oceny należy w razie konieczności dostosować do danej polityki.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- przedłożenia jednego lub kilku wniosków na mocy art. 70 TFUE dotyczących oceny polityk Unii, o których mowa w tytule V TFUE. Ten wniosek lub te wnioski powinny, w stosownych przypadkach, obejmować mechanizm oceny oparty na uznanym systemie oceny wzajemnej. Ocena powinna być przeprowadzana okresowo, obejmować skuteczny system monitorowania oraz ułatwiać lepsze rozumienie systemów krajowych w celu określenia najlepszych praktyk i przeszkód utrudniających współpracę. Osoby zawodowo zajmujące się przedmiotowymi dziedzinami również powinny mieć możliwość udziału w tych ocenach. Rada powinna zasadniczo odgrywać w procesie oceny rolę wiodącą, w szczególności w zakresie jej monitorowania.

Należy unikać powielania z innymi mechanizmami oceny, należy dążyć do efektów synergii i do współpracy, w szczególności w zakresie działań Rady Europy. Unia powinna aktywnie uczestniczyć w pracach organów monitorujących Rady Europy i wносить wkład w te prace.

#### 1.2.6. Szkolenie

Aby propagować rzeczywistą europejską kulturę sądową i kulturę egzekwowania prawa, podstawowe znaczenie ma intensyfikacja szkoleń obejmujących kwestie związane z Unią; szkolenia te powinny być prowadzone systematycznie dla wszystkich osób zawodowo uczestniczących w urzeczywistnianiu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Obejmuje to sędziów, prokuratorów, pracowników wymiaru sprawiedliwości, funkcjonariuszy policji, służb celnych oraz straży granicznej.

Należy dążyć do realizacji celu w postaci systematycznych europejskich programów szkoleniowych proponowanych wszystkim osobom, których to dotyczy. Zgodnie z założeniem Unii i państw członkowskich do 2015 roku znaczna liczba osób powinna wziąć udział w europejskim programie szkoleniowym lub w programie wymiany z innym państwem członkowskim, które mogłyby stanowić element już wprowadzonych programów szkoleniowych. W tym celu należy w szczególności wykorzystać istniejące instytucje szkoleniowe.

Odpowiedzialność w tej dziedzinie spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich, ale Unia musi udzielać im wsparcia i zapewniać środki finansowe na takie działania; musi również dysponować własnymi mechanizmami uzupełniającymi działania krajowe. Rada Europejska jest zdania, że aspekty dotyczące współpracy w ramach UE i współpracy międzynarodowej powinny stanowić element krajowych programów działań. W przypadku szkolenia sędziów, prokuratorów i pracowników wymiaru sprawiedliwości istotne jest zagwarantowanie niezależności sądów; jednocześnie należy zaakcentować europejski aspekt dla specjalistów często korzystających z europejskich instrumentów. CEPOL i Frontex powinny odgrywać kluczową rolę w szkoleniu pracowników

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 321 z 31.12.2003, s. 1.

organów ścigania i straży granicznej z myślą o zapewnieniu szkoleniom wymiaru europejskiego. Aby propagować wspólne podejście do zintegrowanego zarządzania granicami, szczególnie istotne jest szkolenie funkcjonariuszy straży granicznej i celnych. Można by poszukać rozwiązań na szczeblu europejskim z myślą o udoskonaleniu europejskich programów szkoleniowych. Trzeba także opracować programy uczenia się za pośrednictwem nośników elektronicznych oraz wspólne materiały szkoleniowe przeznaczone do szkolenia specjalistów z zakresu mechanizmów europejskich.

Rada Europejska wzywa Komisję, by:

- zaproponowała plan działania na rzecz znacznego podniesienia poziomu europejskich systemów szkolenia i programów wymiany w Unii. W planie powinny znaleźć się propozycje tego, jak zapewnić możliwość uczestniczenia w europejskich programach szkoleniowych jednej trzeciej wszystkich policjantów uczestniczących w europejskiej współpracy policyjnej oraz połowie sędziów, prokuratorów i pracowników wymiaru sprawiedliwości uczestniczących w europejskiej współpracy sądowej, a także połowie innych specjalistów zaangażowanych we współpracę europejską,
- przeanalizowała, co można zdefiniować jako europejski program szkoleniowy, i zasugerowała w planie działania sposób rozwinięcia tego pomysłu z myślą o nadaniu mu wymiaru europejskiego,
- ustanowiła specjalne programy wymiany – na wzór programu Erasmus – które mogłyby obejmować państwa nienależące do UE, w szczególności państwa kandydujące i państwa, z którymi Unia zawarła umowy o partnerstwie i współpracy,
- zapewniła, by o udziale we wspólnych kursach, ćwiczeniach i programach wymiany decydowano w oparciu o zadania i by udział ten nie był uzależniony od kryteriów specyficznych dla danego sektora.

#### 1.2.7. Komunikacja

Osiągnięcia w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mają z reguły ogromne znaczenie dla obywateli, przedsiębiorstw i osób zawodowo zajmujących się tymi dziedzinami. Rada Europejska apeluje zatem do wszystkich instytucji Unii, w szczególności do Komisji i państw członkowskich, aby przeanalizowały, w jaki sposób można lepiej przekazywać obywatelom i praktykom informacje na temat konkretnych wyników polityki w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zwraca się do Komisji o opracowanie strategii dotyczącej sposobów jak najlepszego wyjaśnienia obywatelom, jak mogą skorzystać z nowych instrumentów i ram prawnych, na przykład za pomocą e-sprawiedliwości i portalu „e-Sprawiedliwość”.

#### 1.2.8. Dialog ze społeczeństwem obywatelskim

Rada Europejska zachęca unijne instytucje, by w ramach swoich kompetencji prowadziły otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Komisja powinna wdrożyć konkretne mecha-

nizmy, takie jak Europejskie Forum ds. Wymiaru Sprawiedliwości, aby zintensyfikować dialog w obszarach, w których takie mechanizmy są właściwe.

#### 1.2.9. Finansowanie

Rada Europejska podkreśla, że program sztokholmski powinien być finansowany w granicach działów i pułapów obecnych ram finansowych. Wiele ze środków i działań w ramach tego programu można realizować przez skuteczniejsze wykorzystanie istniejących instrumentów i środków finansowych.

Rada Europejska zauważa, że obecna perspektywa finansowa wygasa z końcem 2013 roku. Podkreśla fakt, że zamierza odzwierciedlić cele programu sztokholmskiego. Program ten nie przesądza jednak wyników negocjacji kolejnej perspektywy finansowej.

Rada Europejska jest także zdania, że procedury składania wniosków do programów finansowania powinny, z uwzględnieniem doświadczenia państw członkowskich, być przejrzyste, elastyczne, spójne i sprawniejsze, a także łatwiej dostępne dla organów administracyjnych, uznanych partnerów i praktyków dzięki aktywnemu upowszechnianiu jasnych wytycznych, mechanizmowi określania partnerów i dokładnemu programowaniu. Rada Europejska zwraca się do Komisji o przeanalizowanie odpowiednich środków osiągnięcia tego celu.

W ramach kolejnej perspektywy finansowej należy przeanalizować, jak najlepiej przygotować instrumenty finansowe, by zapewnić właściwe wsparcie projektom operacyjnym opracowywanym poza Unią, które zwiększają bezpieczeństwo Unii, w szczególności w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Należy uważnie przeanalizować sposoby i środki służące przyspieszeniu reakcji Unii na pilne wydarzenia w tym obszarze pod kątem pomocy finansowej, a także sposoby zapewnienia pomocy technicznej na rzecz globalnej realizacji konwencji międzynarodowych, takich jak konwencje dotyczące terroryzmu.

#### 1.2.10. Plan działania

W świetle programu sztokholmskiego Rada Europejska wzywa Komisję do szybkiego przedstawienia w pierwszym półroczu 2010 roku planu działania, który zostanie przyjęty przez Radę. W tym planie działania cele i priorytety programu sztokholmskiego zostaną przełożone na konkretne działania, którym będzie towarzyszył przejrzysty harmonogram ich przyjęcia i realizacji. Powinien on zawierać proponowany harmonogram dotyczący zmiany aktów prawnych, które będą miały nową podstawę prawną.

#### 1.2.11. Przegląd programu sztokholmskiego

Rada Europejska wzywa Komisję do przedłożenia do końca maja 2012 roku śródkresowego przeglądu z realizacji programu sztokholmskiego. Programy trzech prezydencji i programy prawodawcze Komisji powinny zostać jak najszybciej opublikowane, tak aby umożliwić parlamentom narodowym szybki wgląd w stosowne wnioski.

## 2. PROMOWANIE PRAW OBYWATELI: EUROPA PRAW

### 2.1. Europa oparta na prawach podstawowych

Unia opiera się na wspólnych wartościach i poszanowaniu praw podstawowych. Kluczowe znaczenie ma szybkie przystąpienie Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Wzmocni to obowiązki Unii, w tym jej instytucji, do zagwarantowania aktywnego propagowania podstawowych praw i wolności we wszystkich obszarach jej działalności. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka będzie mogło się w dalszym ciągu rozwijać równolegle, wzmacniając utworzenie jednolitego europejskiego systemu praw podstawowych i praw człowieka, którego podstawą będzie europejska Konwencja praw człowieka i prawa określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

Rada Europejska wzywa:

- Komisję – do pilnego przedłożenia wniosku w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- instytucje Unii i państwa członkowskie – do zapewnienia, by inicjatywy prawne pozostawały spójne z podstawowymi prawami i wolnościami w całym procesie prawodawczym przez zwiększone stosowanie metod systematycznego i rygorystycznego monitorowania zgodności z wyżej wymienioną konwencją oraz prawami i wolnościami określonymi w Karcie praw podstawowych.

Rada Europejska wzywa instytucje Unii do:

- pełnego wykorzystania fachowej wiedzy Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej i, w stosownych przypadkach, konsultowania się z nią – zgodnie z jej mandatem – w sprawach dotyczących opracowywania polityk i prawodawstwa, które mają skutki dla praw podstawowych, a także do wykorzystywania jej w komunikowaniu się z obywatelami na tematy związane z prawami człowieka, które dotyczą ich w życiu codziennym,
- kontynuowania działań Unii na rzecz zniesienia kary śmierci, zaprzestania stosowania tortur i innego niehumanitarnego i poniżającego traktowania,
- dalszego wspierania i propagowania działań Unii i państw członkowskich przeciwko bezkarności oraz dalszego zwalczania zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych; w tym kontekście – promowania stosownej współpracy między państwami członkowskimi, państwami trzecimi i międzynarodowymi trybunałami, w szczególności z Międzynarodowym Trybunałem Karnym (MTK), oraz rozwijania wymiany informacji z zakresu wymiaru sprawiedliwości i wymiany najlepszych praktyk w związku ze ściganiem takich przestępstw za pośrednictwem europejskiej sieci punktów kontaktowych w odniesieniu do osób odpowiedzialnych za zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne.

Unia to obszar wspólnych wartości, których nie da się pogodzić ze zbrodniami ludobójstwa, zbrodniami przeciwko ludzkości i zbrodniami wojennymi, w tym zbrodniami popełnionymi przez reżimy totalitarne. Każde państwo członkowskie stosuje własne podejście do tych kwestii, ale aby pojednanie było możliwe, pamięć o takich zbrodniach musi być pamięcią zbiorową i wspólną – w miarę możliwości dla nas wszystkich – i przez nas wszystkich pielęgnowaną. Do obowiązków Unii należy tworzenie warunków sprzyjających pojednaniu.

Rada Europejska wzywa Komisję, by:

- przeanalizowała – i w 2010 roku złożyła Radzie sprawozdanie z wyników analizy – czy potrzebne są dodatkowe wnioski obejmujące publiczną akceptację, negowanie lub rażące trywializowanie zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych, skierowane przeciwko grupie osób określonych przez odniesienie do kryteriów innych niż rasa, kolor skóry, religia, pochodzenie albo pochodzenie narodowe lub etniczne, takich jak status społeczny lub przekonania polityczne.

### 2.2. Pełne korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się

Prawo do swobodnego przemieszczania się obywateli i członków ich rodzin w obrębie Unii jest jedną z podstawowych zasad, na których opiera się Unia, i jedną z podstawowych zasad obywatelstwa europejskiego. Obywatele Unii mają prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania na terytorium państw członkowskich, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach samorządowych w państwie członkowskim zamieszkania, ochrony organów dyplomatycznych i konsularnych innych państw członkowskich itp. Przy korzystaniu z tych praw obywatelom zapewnia się równe traktowanie, takie jak obywatelom danego państwa na warunkach określonych w unijnym prawie. Skuteczne wdrożenie stosownego prawodawstwa unijnego ma zatem znaczenie priorytetowe.

Jak zauważył Parlament Europejski, współpraca w ramach strefy Schengen, dzięki której usunięto kontrole na granicach wewnętrznych na większości terytorium Unii, jest wielkim osiągnięciem w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Rada Europejska przypomina o tym, jakie znaczenie przywiązuje do dalszego rozszerzenia strefy Schengen. Rada Europejska apeluje do Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji, by – pod warunkiem spełnienia wszystkich wymogów związanych ze stosowaniem dorobku prawnego Schengen – przedsięwzięły wszelkie środki konieczne do umożliwienia zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych z pozostałymi państwami członkowskimi, które zadeklarowały, że są gotowe niezwłocznie przyłączyć się do strefy Schengen.

Obywatele Unii muszą uzyskiwać pomoc w procedurach administracyjnych i prawnych, przed którymi stają, gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się. W zakresie określonym w Traktacie należy usunąć przeszkody ograniczające to prawo w życiu codziennym.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- monitorowania wdrożenia i stosowania tych zasad w celu zagwarantowania prawa do swobodnego przemieszczania się.



Uzyskanie prawa pobytu na mocy przepisów unijnych przez obywateli Unii i członków ich rodzin jest zaletą nierozdzielnie związaną z korzystaniem z prawa do swobodnego przemieszczania się. Celem tego prawa nie jest jednak obchodzenie przepisów imigracyjnych. Swoboda przemieszczania się rodzi nie tylko prawa, ale i obowiązki dla osób, które z niej korzystają; należy przeciwdziałać nadużyciom i oszustwom. Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu gwarantować i chronić prawo do swobodnego przemieszczania się, współpracując ze sobą i z Komisją na rzecz zwalczania działań o charakterze przestępczym, z wykorzystaniem mocnych i proporcjonalnych środków i z należyтым uwzględnieniem mającego zastosowanie prawa.

W związku z tym Rada Europejska wzywa ponadto Komisję, by:

- monitorowała wykonanie i stosowanie tych przepisów w celu unikania nadużyć i oszustw;
- przeanalizowała optymalne sposoby wymiany informacji, m.in. na temat dokumentów pobytowych i innej dokumentacji, oraz sposoby wspomagania organów państw członkowskich w skutecznym zwalczaniu nadużyć tego podstawowego prawa.

Mając na uwadze ten cel, państwa członkowskie powinny również uważnie monitorować pełne i prawidłowe wdrażanie istniejącego dorobku prawnego oraz zwalczać ewentualne nadużycia i oszustwa w zakresie prawa do swobodnego przemieszczania się osób, a także wymieniać informacje i statystyki dotyczące takich nadużyć. W przypadku stwierdzenia systematycznych tendencji w zakresie nadużywania prawa do swobodnego przemieszczania się i oszustw w tej dziedzinie, państwa członkowskie powinny zgłaszać takie tendencje Komisji, która zasugeruje Radzie optymalne sposoby przeciwdziałania im.

### 2.3. Wspólne życie na obszarze, na którym szanuje się różnorodność i chroni osoby należące do najsłabszych grup społecznych

Ponieważ różnorodność jest czynnikiem wzbogacającym Unię, Unia i jej państwa członkowskie muszą zapewnić bezpieczne otoczenie, w którym różnice są szanowane, a osoby najbardziej podatne na zagrożenia – chronione. Działania służące zwalczaniu dyskryminacji, rasizmu, antysemityzmu, ksenofobii i homofobii muszą być konsekwentnie realizowane.

#### 2.3.1. Rasizm i ksenofobia

Rada Europejska wzywa Komisję, by:

- przedstawiła – w trakcie realizacji programu sztokholmskiego – do dnia 28 listopada 2013 r. sprawozdanie z transpozycji decyzji ramowej Rady 2008/913/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych oraz, w stosownych przypadkach, przedstawiła wnioski dotyczące zmiany tej decyzji,

- w pełni wykorzystywała istniejące instrumenty, w szczególności programy finansowania dotyczące zwalczania rasizmu i ksenofobii.

Państwa członkowskie powinny jak najszybciej, i nie później niż do dnia 28 listopada 2010 r., wdrożyć wspomnianą decyzję ramową.

#### 2.3.2. Prawa dziecka

Prawa dziecka, tj. zasada najlepszego interesu dziecka, czyli prawo dziecka do życia, przetrwania i rozwoju, niedyskryminacji i poszanowania prawa dzieci do wyrażania opinii oraz rzeczywistego wysłuchania we wszystkich kwestiach ich dotyczących stosownie do ich wieku i poziomu rozwoju, proklamowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i Konwencji ONZ o prawach dziecka, dotyczą wszystkich polityk Unii. Muszą być one systematycznie i strategicznie uwzględniane z myślą o zapewnieniu zintegrowanego podejścia. Komunikat Komisji z roku 2006 pt. „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka” odzwierciedla istotne czynniki w tym zakresie. Należy opracować ambitną strategię Unii dotyczącą praw dziecka.

Rada Europejska apeluje do Komisji, by:

- określiła środki, w stosunku do których Unia może wnieść wartość dodaną, aby chronić i propagować prawa dziecka. Szczególną uwagę należy poświęcić dzieciom znajdującym się w wyjątkowo trudnej sytuacji, zwłaszcza dzieciom, które padły ofiarą wykorzystywania seksualnego i niegodziwego traktowania w celach seksualnych, jak i dzieciom będącym ofiarami handlu ludźmi oraz małoletnim bez opieki w kontekście unijnej polityki migracyjnej.

Jeżeli chodzi o uprowadzenie dziecka, poza skutecznym wdrażaniem istniejących instrumentów prawnych w tej dziedzinie, należy przeanalizować możliwość wykorzystywania mediacji rodzinnej na poziomie międzynarodowym, z jednoczesnym uwzględnianiem dobrych praktyk w państwach członkowskich. Unia powinna w dalszym ciągu rozwijać mechanizmy alarmowe z zakresu prawa karnego w dziedzinie uprowadzania dzieci przez promowanie współpracy między krajowymi organami i interoperacyjności systemów.

#### 2.3.3. Słabsze grupy społeczne

Wszystkie formy dyskryminacji pozostają niedopuszczalne. Unia i państwa członkowskie muszą połączyć swe siły, aby doprowadzić do pełnej integracji społecznej słabszych grup społecznych, przede wszystkim Romów, poprzez promowanie ich włączenia do systemu szkolnictwa i rynku pracy oraz poprzez zwalczanie skierowanej przeciwko nim przemocy. W tym celu państwa członkowskie powinny zapewnić właściwe stosowanie istniejącego prawodawstwa do celów zwalczania potencjalnej dyskryminacji. Unia będzie oferować praktyczne wsparcie i propagować najlepsze praktyki, by wspomóc państwa członkowskie w realizacji tego celu. Szczególną rolę odgrywać będzie społeczeństwo obywatelskie.

Słabsze grupy społeczne szczególnie podatne na zagrożenia, takie jak kobiety, które padły ofiarą przemocy lub okaleczenia narządów płciowych, lub osoby, które zostały poszkodowane w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami ani rezydentami, potrzebują większej ochrony, w tym także ochrony prawnej. Odpowiednie wsparcie finansowe zostanie zapewnione dzięki dostępnym programom finansowania.

Konieczność przedstawienia dodatkowych wniosków dotyczących podatnych na zagrożenia osób dorosłych należy oszacować w świetle doświadczeń zgromadzonych w związku ze stosowaniem Konwencji haskiej z 2000 roku o międzynarodowej ochronie dorosłych przez państwa członkowskie, które są stronami tej konwencji lub zostaną nimi w przyszłości. Zachęca się państwa członkowskie do jak najszybszego przyłączenia się do przedmiotowej konwencji.

#### 2.3.4. Ofiary przestępstw, w tym terroryzmu

Osoby, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji lub są szczególnie podatne na zagrożenia, np. osoby narażone na powtarzające się akty przemocy w bliskich związkach, ofiary przemocy uwarunkowanej płcią lub osoby, które padają ofiarami innych rodzajów przestępstw w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami ani rezydentami, potrzebują szczególnego wsparcia i ochrony prawnej. Również ofiary terroryzmu potrzebują specjalnej uwagi, wsparcia i uznania społecznego. Konieczne jest zintegrowane i skoordynowane podejście do ofiar zgodnie z konkluzjami Rady w sprawie strategii mającej zapewnić wykonanie praw osób będących ofiarami przestępstw, a także lepsze wsparcie tych osób.

Rada Europejska apeluje do Komisji i państw członkowskich, by:

- przeanalizowały sposoby ulepszenia prawodawstwa i środki praktycznego wsparcia ochrony ofiar i sposoby lepszego wdrażania istniejących instrumentów,
- zapewniały ofiarom lepsze wsparcie w inny sposób, ewentualnie z wykorzystaniem istniejących sieci europejskich, które świadczą praktyczną pomoc, i by przedstawiły wnioski w tym zakresie,
- przeanalizowały możliwości stworzenia jednego kompleksowego instrumentu prawnego dotyczącego ochrony ofiar, przez połączenie dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw i decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym, na podstawie oceny tych dwóch aktów.

Należy w większym stopniu korzystać z programów finansowania zgodnie z ich odnośnymi ramami prawnymi.

#### 2.4. Prawa jednostki w postępowaniu karnym

Ochrona praw osób podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym stanowi jedną z podstawowych wartości Unii, mającą zasadnicze znaczenie dla utrzymania

wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i zaufania opinii publicznej w Unii. W tym kontekście Rada Europejska wyraża zadowolenie z przyjęcia przez Radę harmonogramu wzmocnienia praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym, którego pełna realizacja pozwoli wzmocnić prawa jednostki w takim postępowaniu. Harmonogram ten będzie odąd stanowił element programu sztokholmskiego.

Rada Europejska wzywa Komisję, by:

- przedstawiła wnioski przewidziane w harmonogramie celem ich szybkiej realizacji na warunkach określonych w harmonogramie,
- przeanalizowała dalsze elementy minimalnych praw procesowych osób podejrzanych i oskarżonych oraz oszacowała, czy inne kwestie, takie jak przykładowo domniemanie niewinności, wymagają działań w celu propagowania lepszej współpracy w tej dziedzinie.

#### 2.5. Ochrona praw obywatela w społeczeństwie informacyjnym

Jeśli chodzi o oszacowanie znaczenia prywatności jednostki w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, prawo do wolności jest nadrzędne. Prawo do prywatności i prawo do ochrony danych osobowych są określone w Karcie praw podstawowych. Unia musi w związku z tym zareagować na wyzwanie, jakim jest wzmożona wymiana danych osobowych i konieczność zapewnienia ochrony prywatności. Unia musi zagwarantować kompleksową strategię na rzecz ochrony danych osobowych w Unii oraz w swoich stosunkach z innymi państwami. W tym kontekście powinna popierać stosowanie zasad określonych w stosownych instrumentach Unii dotyczących ochrony danych i w Konwencji Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 1981 roku, jak również propagować przystąpienie do tej konwencji. Musi również przewidzieć i uregulować okoliczności, które uzasadniają ingerencję organów publicznych w wykonywanie tych praw, i zastosować zasady ochrony danych także w sferze prywatnej.

Unia musi zareagować na potrzebę zwiększonej wymiany danych osobowych, ale jednocześnie zapewnić pełne przestrzeganie ochrony prywatności. Rada Europejska wyraża przekonanie, że rozwój technologiczny nie tylko stawia nowe wyzwania w kwestii ochrony danych osobowych, ale oferuje też nowe możliwości lepszej ich ochrony.

Podstawowe zasady, takie jak zasada ograniczenia celu, proporcjonalność, uzasadnienie przetwarzania danych, ograniczenia okresu przechowywania, bezpieczeństwo i poufność, a także poszanowanie praw jednostki, kontrola przez krajowe niezależne organy nadzoru i dostęp do skutecznych sądowych środków odwoławczych, muszą być przestrzegane; trzeba również ustanowić kompleksowy system ochrony. Kwestie te poruszono również w kontekście strategii zarządzania informacjami do celów ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego UE, o której mowa w rozdziale 4.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- oceny funkcjonowania rozmaitych instrumentów dotyczących ochrony danych i przedstawienia w razie potrzeby dalszych inicjatyw prawodawczych i pozaprawodawczych, aby w dalszym ciągu skutecznie stosować powyższe zasady,
- przedstawienia zalecenia w sprawie negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki dotyczących umowy o ochronie danych i, w razie konieczności, umowy o wymianie danych do celów egzekwowania prawa, w oparciu o prace prowadzone przez grupę kontaktową wysokiego szczebla UE-USA ds. wymiany informacji oraz ochrony prywatności i danych osobowych,
- przeanalizowania podstawowych elementów umów o ochronie danych z państwami trzecimi do celów egzekwowania prawa, które mogą obejmować w razie konieczności dane będące w posiadaniu osób prywatnych, w oparciu o wysoki poziom ochrony danych,
- zwiększenia zgodności z zasadami ochrony danych za pomocą rozwoju odpowiednich nowych technologii, oraz lepszej współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, szczególnie w dziedzinie badań naukowych,
- przeanalizowania kwestii wprowadzenia europejskiego systemu certyfikowania dla technologii, produktów i usług szanujących prywatność,
- prowadzenia kampanii informacyjnych służących w szczególności zwiększeniu świadomości opinii publicznej.

W kontekście światowym Unia musi nadawać ton w rozwijaniu i promowaniu międzynarodowych standardów w zakresie ochrony danych osobowych, w oparciu o stosowne instrumenty UE dotyczące ochrony danych i Konwencję Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 1981 roku, oraz w zawieraniu odpowiednich dwustronnych lub wielostronnych instrumentów prawnych.

## 2.6. Uczestnictwo w życiu demokratycznym Unii

Rada Europejska przypomina, że przejrzysty proces decyzyjny, dostęp do dokumentów i należyta administracja przyczyniają się do uczestnictwa obywateli w życiu demokratycznym Unii. Ponadto inicjatywa obywateli Unii wprowadzona w art. 11 TUE stworzy nowy mechanizm uczestnictwa obywatelskiego. Należy szybko wprowadzić w życie ten mechanizm.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- przeanalizowania, jak w optymalny sposób zapewnić przejrzystość procesu decyzyjnego, dostęp do dokumentów i należyte wymierzanie sprawiedliwości w świetle nowych możliwości, jakie stwarza Traktat z Lizbony, i do przedstawienia stosownych wniosków w tym zakresie.

W perspektywie wyborów europejskich w 2014 roku należy starannie przeanalizować sposoby zachęcenia obywateli do

wzięcia udziału w głosowaniu. Od 1979 roku frekwencja wyborcza zmniejszyła się o 20 %, gdy w tym samym czasie uprawnienia Parlamentu Europejskiego jako współprawodawcy znacznie się zwiększyły. Należy zbadać takie środki jak ułatwienie rejestrowania się na listach wyborców.

Rada Europejska wzywa również Komisję, by przed grudniem 2012 roku:

- złożyła Radzie Europejskiej sprawozdanie na temat krajowych praktyk i zwyczajów w zakresie wyborów do Parlamentu Europejskiego i proponowała, na podstawie tego sprawozdania, sposoby uzgodnienia wspólnego dnia wyborów do Parlamentu Europejskiego. W świetle tego sprawozdania Rada Europejska zastanowi się nad prowadzeniem dalszych działań w tym zakresie.

## 2.7. Prawo do ochrony w państwach trzecich

Każdy obywatel Unii podróżujący do państwa trzeciego lub mieszkający w państwie trzecim, w którym państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, ma prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa członkowskiego. Brakuje odpowiednich informacji na temat tego zapisanego w Traktatach podstawowego prawa, a zapewnienie jego pełnego stosowania wymaga większych wysiłków. Prawo to powinno być tematem ukierunkowanych kampanii informacyjnych.

Rada Europejska wzywa Komisję, by:

- przeanalizowała odpowiednie środki służące ustanowieniu koordynacji i współpracy niezbędnych do ułatwienia ochrony konsularnej zgodnie z art. 23 TFUE.

## 3. UŁATWIENIE ŻYCIA OBYWATELOM: EUROPA PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Na posiedzeniu w Tampere w 1999 roku Rada Europejska oświadczyła, że większy zakres wzajemnego uznawania orzeczeń i wyroków sądowych oraz niezbędne zbliżenie przepisów prawnych ułatwiłyby współpracę między organami i sądową ochronę praw jednostki, jak również że zasada wzajemnego uznawania powinna stanowić podstawę współpracy sądowej zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych. Zasadę tę zapisano obecnie w Traktacie.

W programie haskim przyjętym w 2004 roku Rada Europejska stwierdziła, że aby zasada wzajemnego uznawania stała się skuteczna, niezbędne będzie zwiększenie wzajemnego zaufania przez stopniowy rozwój europejskiej kultury sądowej w oparciu o różnorodność systemów prawnych i jedność europejskiego prawa. Systemy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich powinny współdziałać w sposób spójny i skuteczny, z poszanowaniem krajowych tradycji prawnych.

Unia powinna w dalszym ciągu działać na rzecz zwiększenia wzajemnego zaufania do systemów prawnych państw członkowskich przez ustanowienie minimalnych praw potrzebnych do rozwoju zasady wzajemnego uznawania i przez ustanowienie minimalnych zasad dotyczących definicji przestępstw i sankcji karnych, zgodnie z Traktatem. Europejska przestrzeń sądowa musi również umożliwiać obywatelom dochodzenie swoich praw na terenie całej Unii poprzez znaczne zwiększenie świadomości przysługujących im praw i ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W tym kontekście Rada Europejska kładzie nacisk na horyzontalne znaczenie e-sprawiedliwości, która nie ogranicza się do konkretnych obszarów prawa. Powinna ona zostać włączona do wszystkich obszarów prawa cywilnego, karnego i administracyjnego, aby zapewnić lepszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości i ściślejszą współpracę między organami administracyjnymi i sądowymi.

### 3.1. Dalsze wdrażanie zasady wzajemnego uznawania

Rada Europejska z satysfakcją zauważa, że osiągnięto znaczne postępy w realizacji dwóch programów dotyczących wzajemnego uznawania, przyjętych przez Radę w 2000 roku, i podkreśla, że państwa członkowskie powinny przedsięwziąć wszystkie konieczne środki w celu transpozycji na szczeblu krajowym zasad uzgodnionych na poziomie europejskim. W tym kontekście Rada Europejska podkreśla, że niezbędna jest ocena realizacji tych środków i dalsze prace w zakresie wzajemnego uznawania.

#### 3.1.1. Prawo karne

W obliczu przestępczości transgranicznej należy zintensyfikować starania służące poprawie skuteczności współpracy sądowej. Przyjmowane instrumenty muszą być bardziej przyjazne dla użytkownika i koncentrować się na problemach, które stale pojawiają się we współpracy transgranicznej, takich jak kwestie odnoszące się do terminów i warunków językowych lub zasady proporcjonalności. Aby usprawnić współpracę opartą na zasadzie wzajemnego uznawania, należy również rozwiązać kilka kwestii zasadniczych. Przykładowo konieczne może okazać się przyjęcie horyzontalnego podejścia w odniesieniu do niektórych problemów powracających w trakcie negocjacji w sprawie instrumentów prawnych. Zbliżenie, w razie potrzeby, prawa materialnego i procesowego powinno ułatwić wzajemne uznawanie.

Zasadę wzajemnego uznawania można by rozszerzyć na wszystkie rodzaje wyroków i rozstrzygnięć sądowych, które w zależności od systemu prawnego mogą mieć charakter prawnokarny lub administracyjny.

Ofiarom przestępstw lub świadkom narażonym na ryzyko można zaoferować specjalne środki ochrony, które powinny być skuteczne w całej Unii.

Rada Europejska jest zdania, że należy w dalszym ciągu dążyć do utworzenia kompleksowego systemu uzyskiwania dowodów

w sprawach o charakterze transgranicznym, w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania. Istniejące instrumenty w tym obszarze nie tworzą kompletnego systemu. Potrzebne jest nowe podejście, którego podstawą byłaby zasada wzajemnego uznawania, ale które uwzględniałoby również elastyczność tradycyjnego systemu wzajemnej pomocy prawnej. Ten nowy model mógłby mieć szerszy zakres zastosowania i powinien objąć jak najwięcej rodzajów dowodów, z uwzględnieniem odnośnych środków.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- zaproponowania kompleksowego systemu – po oszacowaniu skutków regulacji – który zastąpiłby wszystkie istniejące instrumenty w tym obszarze, w tym decyzję ramową Rady 2008/978/WSiSW z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniach w sprawach karnych, obejmującego w miarę możliwości wszystkie rodzaje dowodów oraz zawierającego ostateczne terminy wdrożenia i ograniczającego w jak największym stopniu podstawy do odrzucenia wniosku,
- zbadania, czy istnieją inne sposoby ułatwienia dopuszczalności dowodów w tym obszarze,
- zbadania, czy niektóre środki dochodzeniowe mogłyby być wykonywane przez organy ścigania lub organy sądowe wnioskującego/wydającego państwa członkowskiego w powiązaniu i w porozumieniu z organami państwa wykonującego zgodnie z art. 89 TFUE i, w stosownych przypadkach, przedstawienia koniecznych wniosków,
- zbadania, czy i jak organy jednego państwa członkowskiego mogłyby szybko uzyskać informacje od prywatnych lub publicznych podmiotów innego państwa członkowskiego bez zastosowania środków przymusu lub z wykorzystaniem organów sądowych drugiego państwa członkowskiego,
- przeanalizowania wyników oceny europejskiego nakazu aresztowania i, w stosownych przypadkach, przedstawienia wniosków służących poprawie skuteczności i ochrony prawnej osób w procesie ich wydawania innemu państwu, przez przyjęcie stopniowego podejścia do innych instrumentów w sprawie wzajemnego uznawania,
- przygotowania kompleksowej analizy na temat istniejących prawnych i administracyjnych przeszkód utrudniających transgraniczne egzekwowanie sankcji i decyzji administracyjnych dotyczących wykroczeń drogowych i przedstawienia w razie potrzeby dalszych inicjatyw prawodawczych i pozaprawodawczych, by poprawić bezpieczeństwo drogowe w Unii.

Unia powinna dążyć do systematycznej wymiany informacji, a w perspektywie długoterminowej powinna sobie postawić za cel wzajemne uznawanie wyroków o niektórych rodzajach utraty praw.



Rada Europejska wzywa Komisję do:

- przeanalizowania wykorzystania utraty praw w państwach członkowskich i zaproponowania Radzie programu działań, w tym wymiany informacji na temat niektórych rodzajów utraty praw, i przez przyjęcie długoterminowego stopniowego podejścia, które przyznaje priorytet sprawom, w których istnieje największe prawdopodobieństwo, że utrata praw wpłynie na bezpieczeństwo osobiste lub działalność zawodową.

W dziedzinie współpracy sądowej Rada Europejska podkreśla, jak ważne jest, by państwa członkowskie i Eurojust skrupulatnie wdrożyły decyzję Rady 2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu, która wraz z Traktatem z Lizbony stwarza możliwość dalszego rozwoju Eurojustu w nadchodzących latach, w tym w odniesieniu do wszczynania dochodzeń i rozstrzygania konfliktów jurysdykcji. Na podstawie oceny realizacji tego instrumentu będzie można przeanalizować nowe możliwości zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu, w tym przyznanie krajowym członkom Eurojustu dalszych uprawnień, wzmocnienie uprawnień kolegium Eurojustu lub ustanowienie urzędu prokuratora europejskiego.

### 3.1.2. Prawo cywilne

Jeżeli chodzi o sprawy cywilne, Rada Europejska jest zdania, że w okresie objętym programem sztokholmskim należy kontynuować proces znoszenia wszystkich środków tymczasowych (procedura *exequatur*). Zniesieniu procedury *exequatur* będzie jednocześnie towarzyszyć także wiele zabezpieczeń, którymi mogą być środki odnoszące się do prawa procesowego, jak i do norm kolizyjnych.

Ponadto wzajemne uznawanie powinno zostać rozszerzone na dziedziny jeszcze nim nieobjęte, a będące podstawowymi dziedzinami dotyczącymi życia codziennego, takimi jak dziedziczenie i testamenty, majątkowe stosunki małżeńskie i majątkowe następstwa separacji osób pozostających w związkach, z jednoczesnym uwzględnieniem systemów prawnych państw członkowskich, w tym porządku publicznego i krajowych tradycji w tym zakresie.

Rada Europejska uważa, że w razie potrzeby należy również kontynuować proces harmonizacji norm kolizyjnych na poziomie Unii w tych dziedzinach, w których jest to niezbędne, takich jak separacja i rozwody. Proces ten mógłby również objąć obszar prawa spółek, umowy ubezpieczeniowe oraz zabezpieczenia.

Rada Europejska kładzie także nacisk na to, jak ważne jest rozpoczęcie prac nad ujednoliceniem aktów prawnych przyjętych dotychczas w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Przede wszystkim należy zwiększyć spójność unij-

nego prawodawstwa przez zharmonizowanie istniejących instrumentów. Cele powinno być zapewnienie spójności i przyjaznego dla użytkownika charakteru instrumentów prawnych, co zapewni również ich skuteczniejsze i bardziej jednolite stosowanie.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- oszacowania, które zabezpieczenia powinny towarzyszyć zniesieniu procedury *exequatur* i jak mogłyby one zostać udoskonalone,
- oszacowania, czy są podstawy do ujednolicenia i uproszczenia w celu poprawy spójności istniejącego unijnego prawodawstwa,
- podjęcia działań w wyniku niedawnej analizy na temat ewentualnych problemów pojawiających się w odniesieniu do aktów stanu cywilnego i dostępu do rejestrów takich dokumentów.

W świetle ustaleń Komisja mogłaby przedłożyć odpowiednie wnioski uwzględniające różne systemy i tradycje prawne państw członkowskich. W krótkim terminie można by rozważyć system umożliwiający obywatelom łatwe uzyskiwanie aktów stanu cywilnego, które ich dotyczą. W perspektywie długoterminowej można by się zastanowić, czy wzajemne uznawanie skutków aktów stanu cywilnego byłoby właściwe, przynajmniej w niektórych dziedzinach. W tej konkretnej dziedzinie należy uwzględnić prace prowadzone przez Międzynarodową Komisję Stanu Cywilnego.

### 3.2. Wzmacnianie wzajemnego zaufania

Jednym z przejawów zasady wzajemnego zaufania jest fakt, że decyzje wydane na poziomie krajowym wywołują skutki w innych państwach członkowskich, w szczególności w ich systemach sądowych. Aby w pełni korzystać ze skutków tej zasady, należy zatem przewidzieć środki mające na celu dalsze pogłębianie wzajemnego zaufania.

Unia powinna wspierać wysiłki państw członkowskich na rzecz poprawy skuteczności ich systemów sądowniczych przez zachęcanie do wymiany najlepszych praktyk i opracowywanie innowacyjnych projektów w dziedzinie modernizacji wymiaru sprawiedliwości.

#### 3.2.1. Szkolenie

Szkolenie sędziów (również sądów administracyjnych), prokuratorów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości ma podstawowe znaczenie w kontekście zwiększenia wzajemnego zaufania (zob. również rozdział 1.2.6). Unia powinna w dalszym ciągu wspierać i wzmacniać środki służące szkoleniu zgodnie z art. 81 i 82 TFUE.

### 3.2.2. Rozwój sieci

Rada Europejska jest zdania, że kontakty między wyższymi urzędnikami państw członkowskich w obszarach dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych są cenne i powinny być promowane przez Unię tak dalece jak to możliwe. Obszary takie mogłyby, w zależności od struktur krajowych, obejmować: wysokiej rangi szefów policji lub prokuratorów, szefów instytucji szkoleniowych, szefów służby więziennej, dyrektorów generalnych administracji celnej. W stosownych przypadkach sieci te powinny również otrzymywać informacje na temat prac Stałego Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI) lub mieć możliwość uczestniczenia w opracowywaniu oceny zagrożenia przestępczością zorganizowaną i innych strategicznych narzędzi, którymi dysponuje Unia. Członkowie tych sieci powinni się w pierwszej kolejności spotykać przy wykorzystaniu istniejących struktur, takich jak Europol, Eurojust i Frontex, lub na zaproszenie prezydencji pełniącej funkcję gospodarza. Inne sieci grupujące specjalistów istniejące w tym obszarze również powinny nadal otrzymywać unijne wsparcie. Obejmują one m.in. europejską sieć rad sądownictwa i Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej.

### 3.2.3. Ocena

Podobnie jak inne dziedziny, dalsze rozwijanie zasady wzajemnego uznawania w sprawach sądowych musi podlegać wzmożonej ocenie zarówno *ex ante*, jak i *ex post* (zob. również rozdział 1.2.5).

### 3.2.4. Udoskonalanie narzędzi

Rada Europejska apeluje o zwiększenie efektywności sędziów, prokuratorów i wszystkich innych podmiotów w obszarze wymiaru sprawiedliwości, a także o udoskonalenie narzędzi dla nich przeznaczonych. W tym celu Rada Europejska wzywa do aktywniejszego udziału Eurojustu i europejskich sieci sądowych w sferze prawa cywilnego i karnego w udoskonalaniu współpracy i poprawie skutecznego stosowania prawa unijnego przez wszystkich praktyków. Należy kontynuować prace nad udoskonalaniem już istniejących narzędzi elektronicznych oraz zapewnić zasoby niezbędne do prowadzenia tych prac.

### 3.2.5. Wdrażanie

Wdrożenie decyzji, które już zostały podjęte, powinno mieć dla Unii znaczenie priorytetowe. Należy to przeprowadzać na kilka sposobów: przez uważniejsze monitorowanie wdrażania unijnego prawodawstwa, lepsze wykorzystywanie instrumentów finansowania, wzmożone szkolenia sędziów i innych przedstawicieli zawodów prawniczych oraz udoskonalanie mechanizmów oceny i intensyfikowanie środków praktycznych.

Bez uszczerbku dla roli Komisji i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wdrożenie pozostaje przed wszystkim w gestii państw członkowskich, jednak z uwagi na fakt, że instrumenty wzajemnego uznawania są instrumentami wspól-

nymi, Unia powinna lepiej monitorować ich wdrażanie, umożliwiając wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- zapewnienie wymiany informacji dzięki opracowaniu, przy udziale ekspertów w dziedzinie prawa cywilnego i karnego oraz państw członkowskich, podręczników lub informacji zbiorczych o państwach dotyczących wykorzystania instrumentów wzajemnego uznawania, analogicznie do działań podjętych w odniesieniu do europejskiego nakazu aresztowania. Zgodnie z założeniami pod koniec pięcioletniego okresu obowiązywania niniejszego programu powinien powstać podręcznik lub informacja zbiorcza o państwach dla każdego z instrumentów, które zostały dotychczas przyjęte.

Rada Europejska jest również zdania, że wszystkie nowoczesne środki komunikacji elektronicznej powinny być w pełni wykorzystywane, a organom sądowym należy jak najszybciej udostępnić środki bezpiecznej łączności elektronicznej, aby umożliwić im bezpieczną korespondencję. Unia powinna również położyć nacisk na wideokonferencje i wspomaganie rozwoju narzędzi tłumaczeniowych, tak aby były one jak najbardziej dokładne. Elementom tym powinien towarzyszyć plan działania w dziedzinie e-sprawiedliwości; powinny one także stanowić część realizacji tego planu. Należy również przedsięwziąć środki służące zacieśnieniu współpracy między właściwymi organami, z jednoczesnym uwzględnieniem zasad ochrony danych, tak by identyfikować adresy zwykłego miejsca pobytu danych osób w związku z doręczaniem dokumentów.

### 3.2.6. Wykonanie kary

Rada Europejska uważa, że należy działać na rzecz zwiększenia wzajemnego zaufania i skuteczności zasady wzajemnego uznawania w zakresie wykonywania kar. Należy kontynuować starania służące propagowaniu wymiany najlepszych praktyk i wspieraniu wdrożenia europejskich przepisów penitencjarnych, zatwierdzonych przez Radę Europy. Można by się również zająć takimi kwestiami, jak rozwiązanie alternatywne względem pozbawienia wolności, projekty pilotażowe dotyczące wykonywania kar i najlepsze praktyki w zarządzaniu więzieniami. Komisję wzywa się do dalszego zastanowienia się nad tą kwestią w ramach możliwości, jakie stwarza Traktat z Lizbony.

## 3.3. Opracowanie podstawowych, wspólnych zasad minimalnych

W zakresie, w jakim jest to konieczne dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych jak również współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, Unia może przyjmować wspólne normy minimalne. Rada Europejska jest zdania, że w celu propagowania wspólnego rozumienia zagadnień wśród sędziów i prokuratorów, a tym samym umożliwienia właściwego stosowania zasady wzajemnego uznawania, niezbędne jest pewne zbliżenie przepisów, z uwzględnieniem różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich.

### 3.3.1. Prawo karne

Zachowania o charakterze przestępczym w obszarach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym wynikającym z charakteru lub skutków takich przestępstw lub ze szczególnej potrzeby ich zwalczania na wspólnych podstawach powinny być objęte wspólnymi definicjami przestępstw i podlegać wspólnym minimalnym poziomom maksymalnych kar. Są to poważne przestępstwa, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE. Priorytetowo należy traktować terroryzm, handel ludźmi, nielegalny handel narkotykami, seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci oraz pornografię dziecięcą i cyberprzestępczość.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- przeanalizowania, czy stopień zbliżenia jest wystarczający w stosunku do przyjętych decyzji ramowych, oraz złożenia sprawozdania na temat konieczności ustanowienia wspólnych definicji i kar, a także rozważenia przedłożenia nowych wniosków prawodawczych w tych obszarach, gdzie konieczne jest dalsze zbliżenie.

Należy głębiej przeanalizować relację między zbliżeniem przestępstw lub ich definicją a zasadą podwójnej karalności w ramach wzajemnego uznawania. Komisję wzywa się do złożenia Radzie sprawozdania w tej kwestii. Jednym z zagadnień może być konieczność i wykonalność zbliżenia lub zdefiniowania przestępstw, do których zasada podwójnej karalności nie ma zastosowania.

Przepisy prawa karnego powinny być wprowadzane w sytuacji, gdy uznaje się je za istotną ochronę danych interesów i, co do zasady, powinny być wykorzystywane tylko w ostateczności.

Minimalne normy w odniesieniu do definicji przestępstw i sankcji karnych mogą zostać również ustanowione, gdy zbliżenie ustawowych i wykonawczych przepisów prawa karnego państw członkowskich okazuje się konieczne w celu zapewnienia skutecznej realizacji unijnej polityki, która była przedmiotem środków harmonizujących.

Rada Europejska podkreśla, jak ważna jest spójność przepisów prawa karnego w rozmaitych instrumentach Unii i wzywa Radę, by:

- realizowała prace nad wzorcowymi, standardowymi przepisami w prawie karnym, zaś Radę i Komisję, by w dalszym ciągu zastanawiały się, wraz z Parlamentem Europejskim, w jaki sposób zwiększyć spójność przepisów prawa karnego w rozmaitych instrumentach Unii,

oraz Komisję, by:

- zbadała możliwości wykorzystania istniejących programów do celów finansowania projektów pilotażowych w państwach członkowskich testujących rozwiązania alternatywne względem pozbawienia wolności.

### 3.3.2. Prawo cywilne

Zniesieniu procedury *exequatur* będzie towarzyszyć pewna liczba zabezpieczeń, szczególnie w odniesieniu do wyroków wydawanych zaocznie; mogą to być środki odnoszące się do prawa procesowego, jak i norm kolizyjnych (np. prawo do bycia wysłuchanym, doręczanie dokumentów, czas wymagany na dostarczenie opinii itp.). Główny cel polityki w obszarze procedury cywilnej zakłada, by granice między państwami członkowskimi nie stanowiły przeszkód w rozstrzyganiu spraw z zakresu prawa cywilnego ani we wszczynaniu postępowań sądowych czy w egzekwowaniu decyzji w sprawach cywilnych. Konkluzje Rady Europejskiej w Tampere i program haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej są ważnymi krokami na drodze do osiągnięcia tego celu. Rada Europejska zauważa jednak, że wciąż należy poprawić skuteczność unijnych instrumentów w tej dziedzinie.

Rada Europejska wzywa Komisję, by:

- w pierwszej kolejności przedłożyła sprawozdanie z funkcjonowania obecnego systemu unijnego w dziedzinie postępowania cywilnego w różnych państwach i – na podstawie tego sprawozdania – przedstawiła wniosek mający zwiększyć spójność istniejącego prawodawstwa unijnego,
- oceniła, również w ramach zbliżających się przeglądów istniejących rozporządzeń, czy potrzebne jest ustanowienie wspólnych norm minimalnych lub standardowych przepisów postępowania cywilnego dotyczących transgranicznego wykonywania wyroków i orzeczeń w takich sprawach, jak doręczanie dokumentów, przeprowadzanie dowodu, procedury odwoławcze i egzekwowanie, przyjęcie minimalnych norm w stosunku do uznawania orzeczeń o odpowiedzialności rodzicielskiej oraz, w stosownych przypadkach, przedłożyła stosowne wnioski w tych sprawach,
- w razie konieczności kontynuowała prace nad wspólnymi normami kolizyjnymi.

## 3.4. Korzyści, jakie przynosi obywatelom europejska przestrzeń sądowa

### 3.4.1. Łatwiejszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w europejskiej przestrzeni sądowej musi być łatwiejszy, w szczególności w przypadku postępowań transgranicznych. Jednocześnie trzeba prowadzić dalsze działania na rzecz udoskonalenia alternatywnych metod rozstrzygania sporów, zwłaszcza w dziedzinie prawa konsumenckiego. Konieczne są działania, które pomogą ludziom pokonać bariery językowe utrudniające im dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Rada Europejska jest zdania, że e-sprawiedliwość stanowi doskonałą okazję do zapewnienia łatwiejszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Europejski wieloletni plan działania w dziedzinie e-sprawiedliwości, przyjęty przez Radę pod koniec listopada 2008 roku, określa ramy rozwoju działań w obrębie europejskiej e-sprawiedliwości do końca 2013 roku. Europejski portal „e-Sprawiedliwość” będzie instrumentem lepszego informowania obywateli o przysługujących im prawach oraz źródłem informacji i usług dotyczących różnych systemów sądowych. Należy w większym stopniu wykorzystywać wideo-konferencje, np. aby niepotrzebnie nie zmuszać pokrzywdzonych do przemieszczania się i aby oszczędzić im stresu związanego z udziałem w postępowaniach sądowych. Niektóre rejestry krajowe zostaną stopniowo ze sobą połączone zgodnie z zasadami ochrony danych (dotyczy to np. rejestru dłużników niewypłacalnych, tłumaczy ustnych, tłumaczy pisemnych i testamentów). Niektóre istniejące bazy danych mogą również zostać częściowo włączone do tego portalu (np. europejski rejestr przedsiębiorstw i europejski serwis informacji o gruntach). W perspektywie średnioterminowej niektóre europejskie i krajowe procedury transgraniczne (np. europejski nakaz zapłaty, europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń oraz mediacja) mogłyby odbywać się w trybie *on-line*. Ponadto w ramach projektu e-sprawiedliwości należy promować użycie podpisu elektronicznego.

Rada Europejska wzywa Radę, Komisję i państwa członkowskie do:

- stworzenia skutecznych warunków umożliwiających stronom komunikację z sądami drogą elektroniczną w kontekście postępowań prawnych. W tym celu należy za pośrednictwem portalu „e-Sprawiedliwość” udostępnić dynamiczne formularze dotyczące niektórych procedur europejskich, takich jak procedura europejskiego nakazu zapłaty i europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń. Na tym etapie łączność elektroniczna między organami sądowymi w dziedzinie stosowania e-sprawiedliwości powinna zostać zdecydowanie poprawiona.

Rada Europejska zachęca ponadto instytucje Unii i państwa członkowskie, by:

- dołożyły starań na rzecz pełnej realizacji planu działania w dziedzinie e-sprawiedliwości. W tym kontekście wzywa się Komisję do przedstawienia w ramach perspektywy finansowej wniosków dotyczących odpowiedniego finansowania projektów z zakresu e-sprawiedliwości, w szczególności horyzontalnych projektów informatycznych na dużą skalę.

Niektóre formalności związane z legalizacją dokumentów stanowią także przeszkodę lub zbytne obciążenie. Mając na uwadze możliwości związane z wykorzystaniem nowych technologii, w tym podpisu elektronicznego, Unia powinna rozważyć zniesienie wszystkich formalności związanych z legalizacją dokumentów między państwami członkowskimi.

W stosownych przypadkach trzeba się także zastanowić nad możliwością utworzenia – w dłuższej perspektywie – europejskich dokumentów urzędowych.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- przeanalizowania możliwości rezygnacji z formalności dotyczących legalizacji dokumentów między państwami członkowskimi i przedłożenia wniosku w tym zakresie.

#### 3.4.2. Wspieranie działalności gospodarczej

Europejska przestrzeń sądowa powinna służyć wspieraniu działalności gospodarczej w ramach jednolitego rynku.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- oceny, czy potrzebne i możliwe jest wprowadzenie na poziomie Unii pewnych środków tymczasowych, w tym środków o charakterze zabezpieczenia, mających zapobiegać np. ukrywaniu majątku przed egzekucją roszczenia,
- przedstawienia odpowiednich wniosków dotyczących zwiększenia w Unii skuteczności egzekwowania wyroków dotyczących rachunków bankowych i aktywów dłużników, na podstawie zielonych ksiąg z 2006 i 2008 roku.

Przy opracowywaniu środków tego rodzaju należy uwzględnić wpływ, jaki będą one miały na prawo obywateli do prywatności i do ochrony danych osobowych.

Rada Europejska potwierdza, że wspólne ramy odniesienia dotyczące europejskiego prawa zobowiązań powinny być niewiążącym zestawem podstawowych zasad, definicji i wzorcowych przepisów przeznaczonych dla prawodawców na poziomie Unii, aby zapewnić większą spójność i wyższą jakość procesu prawodawczego. Wzywa się Komisję do przedłożenia wniosku dotyczącego wspólnych ram odniesienia.

Obecny kryzys finansowy uwydatnił konieczność uregulowania rynków finansowych i zapobiegania nadużyciom. Należy również dalej analizować środki dotyczące prawa handlowego i stworzyć przewidywalne środowisko regulacyjne pozwalające w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom na korzystanie w pełni z rynku wewnętrznego, tak aby mogły one rozwijać się i działać za granicą w ten sam sposób jak na rynku krajowym. Potrzeba również zbadać kwestię tego, czy należy opracować wspólne przepisy określające prawo mające zastosowanie w sprawach z zakresu prawa spółek oraz przepisy dotyczące niewypłacalności banków i przekazywania roszczeń. Kwestię prawa zobowiązań należy również dalej analizować.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- rozważenia, czy istnieje potrzeba przyjmowania środków w tych dziedzinach i, w stosownych przypadkach, przedstawienia stosownych wniosków.



### 3.5. Zwiększenie obecności Unii na arenie międzynarodowej w dziedzinie prawa

#### 3.5.1. Prawo cywilne

Rada Europejska jest zdania, że precyzyjne zdefiniowanie zewnętrznych interesów i priorytetów Unii w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych jest bardzo istotne z punktu widzenia współdziałania z państwami trzecimi w bezpiecznym otoczeniu prawnym.

Do Konwencji z Lugano o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych z 1988 roku mogą przystępować inne państwa i Unia we współpracy z innymi umawiającymi się stronami powinna ocenić, które państwa trzecie mogłyby zostać zaproszone do przystąpienia do niej.

Unia powinna wykorzystać członkostwo w ramach Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego do aktywnego promowania jak najszerzego przystąpienia do najistotniejszych konwencji i do oferowania innym państwom jak największego wsparcia z myślą o właściwym wdrożeniu tych instrumentów. Rada Europejska wzywa Radę, Komisję i państwa członkowskie do tego, by zachęcały wszystkie państwa partnerskie do przystąpienia do tych konwencji, które są szczególnie istotne z punktu widzenia Unii.

Gdy nie istnieją żadne ramy prawne dotyczące stosunków między Unią a państwami partnerskimi i gdy niemożliwe jest rozwinięcie nowej wielostronnej współpracy z punktu widzenia Unii, należy w poszczególnych przypadkach przeanalizować wariant zawarcia umów dwustronnych.

Rada Europejska wzywa Radę i Komisję do:

- określenia takiej strategii w dziedzinie prawa cywilnego na najbliższe lata, która będzie spójna z całością działań zewnętrznych Unii.

#### 3.5.2. Prawo karne

Jeżeli chodzi o prawo karne, konieczne będzie określenie priorytetów w zakresie negocjacji umów o wzajemnej pomocy i ekstradycji. Unia powinna aktywnie promować jak najszerze przystąpienie do najważniejszych obowiązujących konwencji i do oferowania innym państwom jak największego wsparcia z myślą o właściwym wdrożeniu instrumentów prawnych. Instytucje Unii powinny w jak największym zakresie zapewnić spójność unijnego porządku prawnego z porządkiem międzynarodowym. W miarę możliwości należy rozważyć synergię z pracami Rady Europy.

Rada Europejska wzywa, w stosownych przypadkach, Komisję, Radę i Parlament Europejski do:

- opracowania strategii służącej opracowaniu umów dotyczących międzynarodowej współpracy sądowej z państwami trzecimi będącymi przedmiotem zainteresowania lub w ramach organizacji międzynarodowych. Przy określaniu państw priorytetowych należy w szczególności uwzględnić

następujące kryteria: stosunki strategiczne, czy istnieją już umowy dwustronne, czy dane państwo przestrzega praw człowieka, czy współpracuje ogólnie z Unią i z jej państwami członkowskimi oraz priorytety egzekwowania prawa i współpracy sądowej,

- wspierania wymiany najlepszych praktyk i gromadzenia doświadczeń z udziałem państw nie będących państwami członkowskimi oraz, w szczególności w odniesieniu do państw ubiegających się o członkostwo w UE, do pełnego wykorzystania instrumentów, którymi dysponuje Unia, aby propagować reformę sądową i wzmacniać praworządność, instrumenty takie jak „współpraca bliźniacza” lub wzajemna ocena, również we współpracy z Radą Europy,
- oferowania stałego wsparcia na rzecz systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach partnerskich, aby propagować praworządność na całym świecie,
- dalszego propagowania zasady komplementarności zawartej w statucie rzymskim MTK oraz zgodności ze zobowiązaniami w nim wyrażonymi.

Rada Europejska wzywa ponadto Komisję do:

- przedłożenia Radzie w 2010 roku wykazu państw, które złożyły wniosek o zawarcie z Unią umów o wzajemnej pomocy prawnej i ekstradycji, a także opartej na wyżej wymienionych zasadach oceny zasadności i pilnego charakteru zawarcia takich umów ze wspomnianymi lub innymi państwami.

## 4. EUROPA, KTÓRA CHRONI

### 4.1. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego

Rada Europejska wyraża przekonanie, że zintensyfikowanie działań na poziomie europejskim ma w połączeniu z lepszą koordynacją z działaniami na poziomie regionalnym i krajowym podstawowe znaczenie dla ochrony przed zagrożeniami ponadnarodowymi. Terroryzm i przestępczość zorganizowana, handel narkotykami, korupcja, handel ludźmi, przemyt ludzi i, między innymi, handel bronią niezmiennie zagrażają bezpieczeństwu wewnętrznemu Unii. Rozpowszechniona przestępczość transgraniczna stała się pilnym problemem, który wymaga wyraźnych i kompleksowych działań. Działania Unii wzmocnią prace prowadzone przez właściwe organy państw członkowskich i ulepszą wynik ich prac.

Rada Europejska apeluje do Rady i Komisji o:

- określenie kompleksowej strategii Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego w oparciu w szczególności o następujące zasady:
- jasny podział zadań między Unią i państwa członkowskie odzwierciedlający wspólną wizję dotyczącą aktualnych problemów,
- poszanowanie praw podstawowych, ochronę międzynarodową i zasadę praworządności,

- solidarność między państwami członkowskimi,
- odzwierciedlenie proaktywnego podejścia, którego podstawą są odpowiednie informacje,
- potrzebę horyzontalnego i przekrojowego podejścia, aby umożliwić stawianie czoła złożonym kryzysom, klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka,
- ścisłą współpracę między agencjami unijnymi, w tym dalsze usprawnianie wymiany informacji przez nie,
- skoncentrowanie się na realizacji, usprawnianiu oraz poprawie działań zapobiegawczych,
- wykorzystywanie inicjatyw regionalnych i współpracy regionalnej,
- cel polegający na uświadomieniu obywatelom znaczenia prac Unii na rzecz ich ochrony.

Opracowanie, monitorowanie i realizacja strategii bezpieczeństwa wewnętrznego powinny stać się jednym z priorytetowych zadań COSI ustanowionego na podstawie art. 71 TFUE. Aby strategia bezpieczeństwa wewnętrznego mogła być skutecznie egzekwowana, powinna także obejmować aspekty związane z bezpieczeństwem w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami i, w stosownych przypadkach, ze współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych mającą znaczenie dla współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego powinna również uwzględniać strategię bezpieczeństwa zewnętrznego opracowaną przez Unię, jak i inne polityki Unii, w szczególności dotyczące rynku wewnętrznego. Należy również uwzględnić wpływ, jaki może ona mieć na stosunki sąsiedzkie Unii i w szczególności z państwami kandydującymi i potencjalnymi państwami kandydującymi, ponieważ bezpieczeństwo wewnętrzne jest powiązane z zewnętrznym wymiarem zagrożeń. W zglobalizowanym świecie przestępczość nie zna granic. Ponieważ polityki stosowane w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stopniowo zyskują pełną operacyjność, powinny się wzajemnie wspierać i zwiększać swoją spójność. W najbliższych latach powinny one zostać dokładnie zharmonizowane z innymi politykami Unii.

Rada Europejska wzywa Komisję:

- by rozważyła wykonalność założenia wewnętrznego funduszu na rzecz bezpieczeństwa służącego promowaniu realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, tak aby mogła ona zostać urzeczywistniona.

#### 4.2. Udoskonalanie niezbędnych narzędzi

Bezpieczeństwo w Unii wymaga zintegrowanego podejścia, które oznacza, że osoby zawodowo zajmujące się bezpieczeństwem wyznają te same wspólne wartości, gromadzą informacje

jak najefektywniej i dysponują odpowiednią techniczną infrastrukturą wspierającą.

##### 4.2.1. Kształtowanie wspólnej kultury

Rada Europejska podkreśla, że konieczne jest zwiększanie wzajemnego zaufania między wszystkimi zainteresowanymi specjalistami na szczeblu krajowym i unijnym. Przez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk, jak również organizację wspólnych kursów i ćwiczeń szkoleniowych zgodnie z rozdziałem 1.2.6 należy stworzyć prawdziwą europejską kulturę egzekwowania prawa.

Rada Europejska zachęca państwa członkowskie do opracowywania mechanizmów zachęt dla funkcjonariuszy podejmujących obowiązki związane ze współpracą transgraniczną, co ma sprzyjać tworzeniu ogólnounijnych działań na wszystkich szczeblach.

##### 4.2.2. Zarządzanie przepływem informacji

Rada Europejska z satysfakcją zauważa, że zmiany, jakie zaszły w UE w ciągu ostatnich kilku lat, stworzyły wiele nowych możliwości i szeroki zestaw narzędzi służących gromadzeniu, przetwarzaniu i wymianie informacji między organami krajowymi i innymi podmiotami w Europie w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zasada dostępności będzie nadal istotnym bodźcem do prowadzenia tych prac.

Rada Europejska uznaje, że w rozwoju zarządzania informacjami i ich wymiany potrzebna jest spójność i konsolidacja, w związku z czym wzywa Radę i Komisję do:

- realizacji strategii zarządzania informacjami do celów ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego UE<sup>(1)</sup>, która obejmuje sprawny system ochrony danych. Jej opracowanie musi być spójne z priorytetami ustalonymi w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz strategią bezpieczeństwa wewnętrznego; musi jednocześnie wspierać sposób, w jaki praktycy zapatrują się na współpracę w dziedzinie egzekwowania prawa, współpracy sądowej, zarządzania granicami i ochrony społeczeństwa.

W tym kontekście Rada Europejska wzywa Komisję do:

- oceny potrzeby opracowania europejskiego modelu wymiany informacji w oparciu o ocenę obecnych instrumentów, w tym decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (ramy z Prüm) i decyzji ramowej Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (tak zwanej „szwedzkiej decyzji ramowej”). Oceny te określają, czy instrumenty te działają tak, jak wcześniej zaplanowano, i czy realizują cele strategii zarządzania granicami.

<sup>(1)</sup> Zob. dokument Rady 16637/09 JAI 873.

Strategia zarządzania informacjami do celów ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego UE opiera się na:

- rozwoju opartym na potrzebach w danej dziedzinie (rozwój wymiany informacji i stosownych narzędzi, którego podstawą są potrzeby związane z egzekwowaniem prawa),
- sprawnym systemie ochrony danych spójnym ze strategią ochrony danych osobowych, o której mowa w rozdziale 2,
- dobrze ukierunkowanym gromadzeniu danych zarówno w celu ochrony podstawowych praw obywateli, jak i uniknięcia nadmiaru informacji przekazywanych właściwym organom,
- zasadach przewodnich polityki dotyczącej wymiany informacji z państwami trzecimi do celów związanych z egzekwowaniem prawa,
- interoperacyjności systemów informatycznych zapewniającej pełną zgodność z zasadami ochrony danych i bezpieczeństwa danych przy rozwijaniu takich systemów,
- racjonalizacji różnych narzędzi, w tym przyjęciu biznesplanu dla dużych systemów informatycznych,
- ogólnej koordynacji, konwergencji i spójności.

Muszą istnieć niezbędne unijne i krajowe struktury zapewniające wdrożenie różnych narzędzi zarządzania informacjami oraz zarządzania tymi narzędziami. Zgodnie z wnioskiem Komisji Rada Europejska apeluje również o ustanowienie urzędu posiadającego kompetencje i zdolności w zakresie technicznego rozwoju dużych systemów informatycznych w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zarządzania takimi systemami, jak zapisano we wspólnych oświadczeniach Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji złożonych w grudniu 2006 roku i październiku 2007 roku. Należy rozważyć ewentualne dodatkowe zadania w świetle strategii dotyczącej zarządzania informacjami.

W świetle dyskusji w Radzie i Parlamencie Europejskim i z myślą o utworzeniu unijnego systemu danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) Rada Europejska apeluje do Komisji:

- o zaproponowanie – w oparciu o ocenę skutków – środka unijnego zapewniającego wysoki poziom ochrony danych, dotyczącego PNR do celów zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania.

#### 4.2.3. Wykorzystywanie niezbędnych narzędzi technologicznych

Rada Europejska, zapewniając spójność ze strategią na rzecz ochrony danych osobowych, o której mowa w rozdziale 2, podkreśla fakt, że nowe technologie muszą towarzyszyć aktualnym tendencjom rozwojowym w zakresie mobilności i sprzyjać takim zmianom, gwarantując równocześnie ochronę, bezpieczeństwo i wolność osób.

Rada Europejska wzywa, w stosownym przypadku, Radę, Komisję, Parlament Europejski i państwa członkowskie do:

- opracowania i realizacji polityk, które mają zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa sieci i informacji w całej Unii oraz usprawnić środki służące ochronie, przygotowaniu pod względem bezpieczeństwa i odporności infrastruktury krytycznej, w tym infrastruktury dotyczącej technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) i usług informacyjno-komunikacyjnych,
- propagowania prawodawstwa, które zapewnia bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa sieci i umożliwia szybsze reagowanie w przypadku ataków cybernetycznych.

Rada Europejska wzywa również Radę i Komisję do:

- zapewnienia dopasowania priorytetów strategii bezpieczeństwa wewnętrznego do rzeczywistych potrzeb użytkowników i skoncentrowania działań na usprawnieniu interoperacyjności. Badania i rozwój w dziedzinie bezpieczeństwa powinny być wspierane przez partnerstwa publiczno-prywatne.

Rada Europejska wzywa:

- państwa członkowskie do jak najszybszego wdrożenia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS),
- Komisję do oceny, czy tworzenie sieci rejestrów karnych umożliwia zapobieganie popełnianiu przestępstw (np. przez kontrole dotyczące dostępu do niektórych stanowisk, w szczególności posad związanych z dziećmi), oraz czy możliwe jest zwiększenie wymiany informacji na temat środków nadzoru,
- Komisję do zaproponowania – w uzupełnieniu ECRIS – rejestru obywateli państw trzecich skazanych przez sądy państw członkowskich.

Rada Europejska przypomina o potrzebie zapewnienia spójności ze strategią na rzecz ochrony danych osobowych i z biznesplanem dla dużych systemów informatycznych, o którym mowa w rozdziale 2, i apeluje do Komisji o:

- sporządzenie studium wykonalności dotyczącego potrzeby i wartości dodanej utworzenia europejskiego systemu przekazywania informacji z akt policyjnych (EPRIS) oraz o sporządzenie w 2012 roku sprawozdania dla Rady na ten temat,
- rozważenie, jak dalek rozwijać korzystanie z istniejących baz danych do celów egzekwowania prawa przy pełnym poszanowaniu zasad ochrony danych, tak aby w pełni wykorzystywać nowe technologie z myślą o ochronie obywateli,
- przeanalizowanie, jak najlepiej wypromować zamiar, aby państwa członkowskie mogły wymieniać informacje na temat podróżujących niebezpiecznych przestępców, w tym tych uczestniczących w imprezach sportowych lub dużych zgromadzeniach publicznych.

### 4.3. Skuteczne polityki

#### 4.3.1. Skuteczniejsza europejska współpraca w dziedzinie egzekwowania prawa

Podstawowym celem współpracy w dziedzinie egzekwowania prawa na poziomie Unii jest zwalczanie przestępstw typowo transgranicznych. Należy się skupić nie tylko na zwalczaniu terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, ale także na rozpowszechnionej przestępczości transgranicznej, która ma znaczący wpływ na życie codzienne obywateli Unii. Europol powinien stać się centrum wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich, dostawcą usług i platformą dla organów ścigania.

Rada Europejska zachęca właściwe organy państw członkowskich, by w odpowiednich sprawach w jak największym stopniu korzystały z narzędzia dochodzeniowego, jakim są wspólne zespoły śledcze. Europol i Eurojust powinny systematycznie angażować się w główne operacje transgraniczne; powinny też być informowane o tworzonych wspólnych zespołach śledczych. Należy zaktualizować wzór umowy ustanawiającej te zespoły. Europol i Eurojust powinny dalej zacieśniać współpracę. Eurojust powinien zapewnić, aby jego prace były wykorzystywane na szczeblu sądowym. Europol i Eurojust powinny zintensyfikować prace z państwami trzecimi, szczególnie przez tworzenie bliższych związków z regionami i państwami sąsiadującymi z Unią; Europol powinien także ściślej współdziałać z misjami policyjnymi prowadzonymi w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) i przyczyniać się do promowania norm i dobrych praktyk dotyczących europejskiej współpracy w dziedzinie egzekwowania prawa w państwach spoza Unii. Należy zacieśnić współpracę z Interpołem z myślą o stworzeniu synergii i unikaniu powielania prac.

Rada Europejska wzywa Komisję i, w stosownym przypadku, Radę i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do:

- przeanalizowania, jak można zapewnić, aby Europol otrzymywał informacje od organów ścigania państw członkowskich, tak aby państwa członkowskie mogły w pełni skorzystać z możliwości Europolu,
- przeanalizowania, jak można zintensyfikować operacyjną współpracę policyjną, np. w odniesieniu do niekompatybilności systemów łączności i innego sprzętu, wykorzystywania tajnych agentów i, w razie konieczności, wyciągnięcia wniosków operacyjnych w tym celu,
- wydania jak najszybciej dokumentu analizującego, jak najlepiej zapewnić, aby działania Europolu mogły być weryfikowane i oceniane przez Parlament Europejski wraz z parlamentami narodowymi zgodnie z art. 85 i 88 TFUE,
- rozważenia opracowania kodeksu współpracy policyjnej, który konsolidowałby istniejące instrumenty i w razie potrzeby wprowadzałby w nim odpowiednie zmiany i uproszczenia,
- sporządzenia wniosku dla Rady i Parlamentu Europejskiego służącego przyjęciu decyzji w sprawie warunków współpracy, w tym wymiany informacji między agencjami unijnymi, w szczególności Europolem, Eurojustem i Fronteksem, co gwarantuje ochronę i bezpieczeństwo danych,
- zaproponowania środków dotyczących tego, jak agencje unijne mogłyby zawierać między sobą operacyjne porozumienia w tej dziedzinie i jak powinny rozwijać swoje uczestnictwo w regionalnych inicjatywach prowadzonych przez państwa członkowskie i w organach regionalnych, które zajmują się współpracą w zakresie egzekwowania prawa,
- uzgodnienia wspólnych norm jakości w dziedzinie kryminalistyki, m.in. aby opracować najlepsze praktyki dotyczące dochodzeń prowadzonych na miejscu przestępstwa,
- przeanalizowania, czy istnieją przeszkody dla współpracy między misjami policyjnymi w ramach WPBiO a Europolem, i przedstawienia stosownych wniosków w celu wyeliminowania takich przeszkód.

Unia powinna promować – m.in. za pomocą programów finansowania – projekty pilotażowe w dziedzinie transgranicznej współpracy regionalnej, obejmujące wspólne działania operacyjne lub transgraniczne oceny ryzyka, takie jak wspólne centra policyjne i celne.

Należy rozwijać doraźną współpracę organów ścigania na potrzeby imprez sportowych lub dużych zgromadzeń publicznych (np. igrzyska olimpijskie w 2012 roku czy Euro 2012).

#### 4.3.2. Skuteczniejsze zapobieganie przestępczości

Najlepszym sposobem zmniejszenia poziomu przestępczości jest przyjęcie skutecznych środków służących zapobieganiu jakiegokolwiek jej występowaniu, w tym propagowanie włączenia społecznego, przez skorzystanie z podejścia multidyscyplinarnego, które obejmuje także przyjęcie środków administracyjnych i propagowanie współpracy między organami administracyjnymi; obywatele Unii mają podobne doświadczenia i w podobny sposób dotyka ich przestępczość i związany z nią brak bezpieczeństwa w codziennym życiu.

Rośnie świadomość na temat powiązań między przestępczością lokalną a przestępczością zorganizowaną oraz na temat jej złożonych aspektów transgranicznych. Państwa członkowskie wypracowały rozmaite metody zapobiegania przestępczości i należy je zachęcać do wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk, a tym samym poszerzać wiedzę ogólną oraz skuteczność i wydajność zapobiegania, unikając jednocześnie powielania prac.

Wymiar transgraniczny podkreśla przy tym, jak ważne jest zwiększenie i rozwijanie na szczeblu europejskim wiedzy na temat wzajemnych powiązań przestępstw i przestępczości w państwach członkowskich; ma to na celu wspieranie państw członkowskich podejmujących działania indywidualne lub wspólne oraz wezwanie w razie potrzeby instytucji Unii do działania. W Traktacie z Lizbony współpraca w dziedzinie zapobiegania przestępczości zyska jeszcze bardziej na znaczeniu dzięki nowej podstawie prawnej.



Rada Europejska wzywa państwa członkowskie i Komisję do aktywnego promowania i wspierania środków zapobiegania przestępczości skupiających się na zapobieganiu masowej przestępczości i przestępstwom transgranicznym wpływającym na życie codzienne naszych obywateli, zgodnie z art. 84 TFUE.

Rada Europejska zwraca się do Komisji, by przekazała wniosek korzystający z oceny prac przeprowadzonych w ramach Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości (ESZP) z myślą o stworzeniu centrum monitorowania ds. zapobiegania przestępczości (*Observatory for the Prevention of Crime – OPC*), którego zadania będą polegały na gromadzeniu, analizie i rozpowszechnianiu informacji (również statystyk) dotyczących przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, i zapobiegania przestępczości, na wspieraniu i promowaniu państw członkowskich i instytucji Unii podejmujących działania zapobiegawcze, jak również na wymianie najlepszych praktyk. OPC powinno korzystać z prac prowadzonych w ramach ESZP i z ich oceny. Powinno ono objąć ESZP lub ją zastąpić, a jego sekretariat powinien zostać umieszczony w ramach jednej z istniejących agencji unijnych i działać jako oddzielna jednostka. Rada Europejska wzywa Komisję do:

- przedłożenia, nie później niż do 2013 roku, wniosku w sprawie utworzenia OPC.

#### 4.3.3. Statystyki

Adekwatne, wiarygodne i porównywalne statystyki (zarówno pod względem okresów, jak i między państwami członkowskimi i regionami) stanowią niezbędny warunek wstępny m.in. do celów podejmowania opartych na rzetelnych informacjach decyzji dotyczących koniecznych prac, wykonywania decyzji i skuteczności działań.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- dalszego opracowywania narzędzi statystycznych służących pomiarom przestępczości i działań przestępczych oraz do zastanowienia się nad sposobami dalszego rozwoju – po roku 2010 – działań zarysowanych i częściowo zrealizowanych w planie działania Unii na lata 2006–2010 dotyczącym opracowania kompleksowej i spójnej strategii Unii na rzecz pomiarów przestępczości i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, z myślą o zwiększonym zapotrzebowaniu na takie statystyki w wielu obszarach w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

#### 4.4. Ochrona przed poważną przestępczością i przestępczością zorganizowaną

##### 4.4.1. Zwalczanie poważnej przestępczości i przestępczości zorganizowanej

Ponieważ przestępczość zorganizowana w dalszym ciągu się globalizuje, coraz ważniejsze jest, by organy ścigania mogły skutecznie działać w różnych państwach i jurysdykcjach. Unia może zapewnić wartość dodaną w walce z pewnymi rodzajami zagrożeń, które wymagają działań skoordynowanych w wysokim stopniu. Walka z tymi zjawiskami przestępczymi będzie obejmować systematyczną wymianę informacji, szerokie wykorzystanie agencji unijnych i narzędzi dochodzeniowych

oraz, w razie konieczności, opracowanie wspólnych technik dochodzeniowych i prewencyjnych i zwiększoną współpracę z państwami trzecimi.

Rada Europejska apeluje zatem do Rady i Komisji o:

- przyjęcie strategii w zakresie przestępczości zorganizowanej, w ramach strategii bezpieczeństwa wewnętrznego,
- ustalenie priorytetów strategii w zakresie przestępczości przez zidentyfikowanie rodzajów przestępstw, w sprawie których będzie ona stosować wypracowane narzędzia, przy dalszym korzystaniu z oceny zagrożenia przestępczością zorganizowaną i jej regionalnych wersji.

Należy dokonać wyboru zjawisk przestępczych, którymi należy się na zasadzie priorytetu zająć na szczeblu europejskim. Rada Europejska jest zdania, że w najbliższych latach na szczególną uwagę zasługują niżej wymienione rodzaje przestępstw.

##### 4.4.2. Handel ludźmi

Handel ludźmi i przemysł ludzi to bardzo poważne przestępstwa, z którym wiąże się pogwałcenie praw człowieka i naruszenie godności ludzkiej, czego Unia nie może akceptować. Rada Europejska uważa, że konieczne jest wzmocnienie i zwiększenie działań zapobiegających handlowi ludźmi i przemysłowi ludzi oraz zwalczających te procedury. Wymaga to skoordynowanej i spójnej reakcji politycznej wykraczającej poza obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, uwzględniającej nowe formy wykorzystywania i obejmującej również stosunki zewnętrzne, współpracę rozwojową, sprawy społeczne i zatrudnienie, edukację i zdrowie, równość płci i brak dyskryminacji. W działaniach tych należy również wykorzystywać szeroki dialog między wszystkimi zainteresowanymi stronami, z udziałem społeczeństwa obywatelskiego; ich podstawą powinno być lepsze zrozumienie i analiza zjawiska handlu ludźmi i przemysłu ludzi na szczeblu Unii i na szczeblu międzynarodowym.

W tym kontekście kluczowe znaczenie ma współpraca i koordynacja z państwami trzecimi. Należy w pełni skorzystać z dokumentu dotyczącego działań związanych ze zwalczaniem handlu ludźmi przyjętego przez Radę w dniu 30 listopada 2009 r.

Konieczne jest, aby Unia wypracowała skonsolidowaną politykę Unii przeciwko handlowi ludźmi, dążąc do dalszego wzmocnienia zobowiązań i działań podejmowanych przez Unię i państwa członkowskie na rzecz zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu. Obejmuje to budowanie i wzmacnianie partnerstw z państwami trzecimi, poprawę koordynacji i współpracy w ramach Unii i w ramach mechanizmów o zewnętrznym wymiarze Unii, co stanowiłoby integralną część takiej polityki. Należy także monitorować postępy – i regularnie o nich informować COSI – w zakresie koordynacji i współpracy w działaniach przeciwko handlowi ludźmi. W walce z handlem ludźmi trzeba zmobilizować wszystkie sposoby działania, łącząc zapobieganie, egzekwowanie prawa i ochronę ofiar; działania muszą być tak dopasowane, by umożliwiała zwalczanie handlu ludźmi skierowanego do Unii, prowadzonego w niej i poza nią.

Rada Europejska zwraca się zatem do Rady o rozważenie ustanowienia koordynatora Unii ds. przeciwdziałania handlowi ludźmi i, jeżeli Rada zdecyduje się na to, o określenie warunków w taki sposób, by wszystkie kompetencje Unii mogły być wykorzystane w optymalny sposób w celu osiągnięcia dobrze skoordynowanej i skonsolidowanej polityki Unii przeciwko handlowi ludźmi.

Rada Europejska wzywa:

- do przyjęcia nowego aktu prawnego dotyczącego zwalczania handlu ludźmi i ochrony ofiar,
- Komisję do przeanalizowania, czy doraźne umowy o współpracy zawierane z konkretnymi państwami trzecimi, które określi Rada, mogłyby stanowić jeden ze sposobów wzmocnienia walki z handlem ludźmi, a także do przedstawienia stosownych propozycji. W szczególności umowy takie mogłyby obejmować pełne wykorzystanie wszelkich środków perswazji, którymi dysponuje Unia, w tym wykorzystanie programów finansowania, współpracę w zakresie wymiany informacji, współpracę sądową i narzędzia migracyjne,
- Europol, by – przy wsparciu ze strony państw członkowskich – zwiększył wsparcie na rzecz gromadzenia informacji i analizy strategicznej, przy współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu,
- Eurojust, by nasilił starania na rzecz koordynowania dochodzeń prowadzonych przez organy państw członkowskich w zakresie handlu ludźmi,
- Komisję:
  - do zaproponowania dalszych środków służących ochronie ofiar i udzielaniu im pomocy z wykorzystaniem rozmaitych środków, w tym opracowania systemów rekompensat, bezpiecznego powrotu i pomocy przy reintegracji w społeczeństwie w państwie pochodzenia, jeżeli zdecydują się na dobrowolny powrót, a także środków związanych z ich pobytem; Unia powinna ustanawiać partnerstwa z głównymi państwami pochodzenia,
  - do zaproponowania środków współpracy w celu zintensyfikowania działań służb konsularnych w państwach pochodzenia z myślą o zapobieganiu nielegalnemu wydawaniu wiz. W państwach pochodzenia można by we współpracy z organami krajowymi organizować kampanie informacyjne skierowane do potencjalnych ofiar, zwłaszcza kobiet i dzieci,
  - do zaproponowania środków zwiększających skuteczność kontroli granicznych, tak by zapobiegać handlowi ludźmi, w szczególności dzieci.

#### 4.4.3. Wykorzystywanie seksualne dzieci i pornografia dziecięca

Ochrona dzieci przed niebezpieczeństwem niegodziwego traktowania w celach seksualnych jest ważnym elementem strategii na rzecz ochrony praw dziecka.

Rada Europejska wzywa:

- Radę i Parlament Europejski do przyjęcia nowego aktu prawnego w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych, seksualnego wykorzystywania dzieci oraz pornografii dziecięcej,
- Komisję do uzupełnienia tego aktu, gdy zostanie on już przyjęty, środkami finansowanymi w ramach programu Bezpieczniejszy Internet na lata 2009–2013,
- Komisję do przeanalizowania, jak właściwe organy państw członkowskich mogą wymieniać informacje dotyczące najlepszych praktyk,
- Komisję do zbadania, jak Unia może promować partnerstwa z sektorem prywatnym w tym zakresie i rozszerzać takie partnerstwa publiczno-prywatne na sektor finansowy, aby zakładać transfery pieniężne związane ze stronami internetowymi zawierającymi treści dotyczące niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych,
- Komisję do stworzenia mechanizmów alarmowych dotyczących dzieci i przeanalizowania możliwości stworzenia ogólnounijnej sieci dotyczącej uprowadzania dzieci, aby promować współpracę między właściwymi organami państw członkowskich z myślą o zapewnieniu interoperacyjności,
- Komisję do zbadania – w celu zapobiegania niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych – sposobów wzmocnienia współpracy między właściwymi organami państw członkowskich w reakcji na przemieszczanie się sprawców przestępstw seksualnych wobec dzieci, które uważane jest za stałe zagrożenie.

#### 4.4.4. Cyberprzestępczość

Internet znacznie ułatwił komunikację i rozpropagował globalny rozwój i kontakty. Jednocześnie pojawiły się nowe współczesne wyzwania w postaci cyberprzestępczości, ponieważ grupy przestępcze zaczęły skutecznie korzystać z technologii. To z kolei komplikuje organom ścigania prowadzenie dochodzeń. Unia powinna zatem propagować polityki i prawodawstwo zapewniające bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa sieci i umożliwiające szybsze reagowanie w przypadku zakłóceń i ataków cybernetycznych.

Państwa członkowskie powinny jak najszybciej ratyfikować Konwencję Rady Europy o cyberprzestępczości z 2001 roku. Konwencja ta powinna służyć jako prawne ramy odniesienia na potrzeby zwalczania cyberprzestępczości na szczeblu globalnym. Europol mógłby odegrać ważną rolę jako europejskie centrum zasobów dzięki utworzeniu europejskiej platformy identyfikowania przestępstw, która powinna również pomagać krajowym platformom powiadamiania w państwach członkowskich w wymianie najlepszych praktyk.

Rada Europejska apeluje również do państw członkowskich o:

- udzielenie pełnego poparcia krajowym platformom powiadamiania, odpowiedzialnym za walkę z cyberprzestępczością i podkreślenie, że konieczna jest współpraca z państwami spoza Unii.

Rada Europejska wzywa:

- Komisję do zastosowania środków na rzecz wzmocnienia/uspawnienia partnerstw publiczno-prywatnych,
- Europol do zintensyfikowania analizy strategicznej w zakresie cyberprzestępczości.

Unia powinna także uprościć przepisy w sprawie jurysdykcji i ram prawnych mających zastosowanie do cyberprzestrzeni w Unii, a także odpowiedzieć na pytanie, jak pozyskiwać dowody w celu usprawniania dochodzeń transgranicznych.

Rada Europejska

- wzywa państwa członkowskie do poprawy współpracy sądowej w sprawach dotyczących cyberprzestępczości,
- zwraca się do Komisji o zgłoszenie wniosków wyjaśniających, w razie potrzeby, ramy prawne, które obowiązują w dochodzeniach dotyczących cyberprzestrzeni w Unii.

Współpraca w odniesieniu do sprzedaży podróbek leków w Internecie również powinna stać się skuteczniejsza.

#### 4.4.5. Przestępczość gospodarcza i korupcja

Unia musi zmniejszać liczbę okazji do popełniania przestępstw w ramach przestępczości zorganizowanej w związku z globalizacją gospodarki, zwłaszcza w dobie kryzysu zwiększającego słabości systemu finansowego; powinna także przydzielić odpowiednie zasoby, pozwalające skutecznie stawiać czoła tym wyzwaniom.

Rada Europejska apeluje do państw członkowskich i, w stosownych przypadkach, do Komisji o:

- zwiększanie możliwości prowadzenia dochodzeń finansowych i połączenia wszystkich instrumentów dostępnych w prawie podatkowym, cywilnym i karnym. Należy rozwijać zdolności w zakresie finansowej analizy kryminalnej przez połączenie zasobów, zwłaszcza w dziedzinie szkoleń. Konfiskaty majątków przestępców powinny być bardziej skuteczne, a współpraca między biurami ds. odzyskiwania mienia – ściślejsza,
- skuteczniejsze określanie i zajmowanie majątków przestępców oraz, w miarę możliwości, rozważenie ponownego wykorzystania tych majątków, gdy tylko zostaną odnalezione w Unii,
- dalsze rozwijanie wymiany informacji między jednostkami analityki finansowej (FIU) w walce z praniem pieniędzy. Wyniki prowadzonych przez te jednostki analiz mogłyby zasilać, w ramach europejskiego systemu zarządzania informacjami, bazę danych o podejrzanych transakcjach, prowadzoną np. przez Europol,

— uruchamianie i koordynowanie źródeł informacji w celu identyfikowania podejrzanych transakcji gotówkowych i konfiskowania dochodów pochodzących z przestępstwa zgodnie z Konwencją Rady Europy o praniu, przeszukaniu, zajęciu i konfiskacie przedmiotów pochodzących z przestępstwa z 1990 roku, przykładowo za pomocą prawodawstwa określającego legalne pochodzenie dochodów,

— ostrzejszego karania uchylania się od opodatkowania i korupcji w sektorze prywatnym oraz zwiększenia poziomu wczesnej wykrywalności nadużyć na rynku (takich jak wykorzystywanie informacji poufnych i manipulacje na rynku), a także sprzeniewierzenia środków finansowych,

— ułatwianie wymiany najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania oraz egzekwowania prawa, w szczególności w ramach sieci biur ds. odzyskiwania mienia i sieci antykorupcyjnej.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

— opracowania – na podstawie istniejących systemów i wspólnych kryteriów – wskaźników służących pomiarom działań na rzecz zwalczania korupcji, w szczególności w obszarach dorobku wspólnotowego (zamówienia publiczne, kontrola finansowa itp.) oraz opracowaniu kompleksowej polityki antykorupcyjnej w ścisłej współpracy z Grupą Państw przeciwko Korupcji w ramach Rady Europy (GRECO). Komisja powinna w 2010 roku przekazać Radzie sprawozdanie dotyczące warunków przystąpienia Unii do GRECO,

— rozważenie – z myślą o zapobieganiu przestępstwom finansowym – środków ułatwiających identyfikację osób posiadających i korzystających z mienia i zwiększających przejrzystość osób prawnych i ustaleń prawnych,

— zwiększenia koordynacji między państwami członkowskimi w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC), GRECO i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w zakresie zwalczania korupcji,

— rozważenia sposobów poprawy zapobiegania przestępstwom finansowym.

Podrabianie stanowi poważne zagrożenie dla konsumentów i gospodarek. Unia musi prowadzić dalsze analizy tego zjawiska i zapewnić większe uwzględnianie aspektów egzekwowania prawa w pracach przyszłego europejskiego centrum monitorowania ds. podrabiania i piractwa. Rada Europejska apeluje do Rady i Parlamentu Europejskiego o jak najszybsze rozważenie aktu prawnego w sprawie środków prawnokarnych mających na celu zapewnienie egzekwowania praw własności intelektualnej.

#### 4.4.6. Narkotyki

Unijna strategia antynarkotykowa (2005–2012) promuje globalne i wyważone podejście, polegające na jednoczesnym ograniczaniu podaży i popytu. Okres obowiązywania tej strategii wygaśnie w trakcie obowiązywania programu sztokholmskiego. Musi ona zostać przedłużona w oparciu o szczegółową ocenę wykonania planu działania EU w zakresie narkotyków na lata 2009–2012, przeprowadzoną przez Komisję we współpracy z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii oraz Europolem.

Podstawą nowej strategii powinny być trzy zasady:

- poprawa koordynacji i współpracy przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków w ramach Traktatu z Lizbony, w szczególności na Bałkanach Zachodnich, w Ameryce Łacińskiej, państwach objętych partnerstwem wschodnim, w Afryce Zachodniej, Rosji, Azji Środkowej, w tym w Afganistanie, i w Stanach Zjednoczonych,
- zmobilizowanie społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności przez wzmocnienie inicjatyw, takich jak europejski plan działania w zakresie narkotyków,
- wkład w prace badawcze i porównywalność informacji w celu uzyskania dostępu do wiarygodnych danych.

Rada Europejska wzywa Radę i Komisję do zapewnienia, by nowa strategia antynarkotykowa stanowiła wsparcie dla unijnej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego i współgrała z innymi, pokrewnymi instrumentami politycznymi, takimi jak oceny zagrożenia przestępczością zorganizowaną, przyszła strategia w dziedzinie przestępczości zorganizowanej i konkluzje Rady w sprawie zwalczania poważnej przestępczości i przestępczości zorganizowanej.

#### 4.5. Terroryzm

Rada Europejska jest zdania, że zagrożenie terroryzmem jest nadal znaczne i stale ewoluuje zarówno w wyniku prób jego zwalczania podejmowanych przez społeczność międzynarodową, jak i nowych nadarżających się okazji. Nie możemy zmniejszać naszej czujności wobec tych odrażających przestępców.

Poszanowanie zasady praworządności oraz podstawowych praw i wolności stanowi jedną z podstaw wszystkich unijnych działań skierowanych przeciwko terroryzmowi. Środki stosowane w walce z terroryzmem muszą być stosowane w ramach pełnego poszanowania podstawowych praw i wolności, tak aby nie można było ich zaskarżyć. Ponadto wszystkie zainteresowane strony powinny unikać piętnowania jakiegokolwiek konkretnej grupy ludzi i powinny rozwijać międzykulturowy dialog w celu propagowania wzajemnej świadomości i zrozumienia.

Unia musi zapewnić wykorzystanie wszystkich narzędzi w walce z terroryzmem, z pełnym poszanowaniem praw podstawowych. Rada Europejska potwierdza swoją strategię zwalczania terroryzmu obejmującą cztery aspekty działań: zapobieganie, ściganie, ochronę i reakcję; apeluje o wzmocnienie działań zapobiegawczych.

Rada Europejska potwierdza znaczenie roli, jaką Koordynator UE ds. Zwalczania Terroryzmu pełni w zapewnianiu realizacji i oceny strategii antyterrorystycznej, w koordynacji prac antyterrorystycznych w ramach Unii i w promowaniu lepszej komunikacji między Unią a państwami trzecimi.

Rada Europejska apeluje:

- do państw członkowskich – o opracowanie mechanizmów zapobiegawczych, w szczególności aby umożliwić wczesne wykrywanie sygnałów o radykalizacji lub zagrożeniach, w tym zagrożeniach ze strony agresywnych, walczących ekstremistów,
- do Komisji, Rady i państw członkowskich – o usprawnianie inicjatyw służących przeciwdziałaniu radykalizacji postaw we wszystkich słabszych grupach ludności na podstawie oceny skuteczności polityk krajowych; państwa członkowskie powinny zdefiniować najlepsze praktyki i konkretne narzędzia operacyjne, które będą przedmiotem wymiany z innymi państwami członkowskimi. Nowe obszary działań mogłyby obejmować integrację i zwalczanie dyskryminacji,
- do państw członkowskich, instytucji rządowych i Komisji – o nasilenie wraz ze społeczeństwem obywatelskim starań i jeszcze ściślejszą współpracę, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, aby zrozumieć wszystkie czynniki leżące u podstaw przedmiotowego zjawiska i propagować strategię zachęcającą ludzi do rezygnacji z działalności terrorystycznej. W tym celu należy utworzyć sieć osób zawodowo zajmujących się tym zjawiskiem na szczeblu lokalnym oraz stworzyć sieci służące wymianie praktyk w dziedzinie zapobiegania.

Rada Europejska podkreśla, jak ważne jest lepsze rozumienie metod rozpowszechniania propagandy terrorystycznej, również w Internecie. Będzie to wymagać lepszych zasobów technicznych i *know-how*. Trzeba, wraz z analizą zagrożeń, rozwijać działania w zakresie bezpieczeństwa lotniczego i morskigo, w ścisłej współpracy z przewoźnikami, aby łagodzić skutki dla podróżujących obywateli. Należy zwrócić większą uwagę na potencjalne cele, takie jak miejskie sieci komunikacji zbiorowej i sieci szybkich kolei oraz infrastruktura energetyczna i wodna.

Rada Europejska jest zdania, że instrumenty stosowane w walce z finansowaniem terroryzmu muszą być dostosowane do potencjalnych nowych słabości systemu finansowego, jak również do przemytu gotówki i nadużyć w usługach pieniężnych oraz do nowych metod płatności stosowanych przez terrorystów.



Rada Europejska apeluje do Komisji o:

- promowanie zwiększania przejrzystości i odpowiedzialności organizacji charytatywnych, tak aby zapewnić zgodność ze specjalnym zaleceniem VIII Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF),
- uwzględnianie nowych metod płatności przy opracowywaniu/aktualizowaniu środków przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu,
- zbadanie możliwości monitorowania finansowania terroryzmu w ramach Unii,
- przedstawienie środków służących lepszemu przekazywaniu informacji zwrotnych instytucjom finansowym w zakresie wyników ich współpracy w walce z finansowaniem terroryzmu.

Unia musi zapewnić pełną zgodność swoich polityk z prawem międzynarodowym, w szczególności z prawem dotyczącym praw człowieka. Będzie odgrywała aktywną rolę w walce z terroryzmem na różnych forach wielostronnych, w szczególności na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), gdzie w dalszym ciągu będzie współdziałała z partnerami na rzecz kompleksowej konwencji dotyczącej międzynarodowego terroryzmu oraz na rzecz wzmocnienia opracowywania, realizacji i skuteczności sankcji nakładanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ wraz z zabezpieczeniem podstawowych praw i wolności oraz zapewnieniem stosowania sprawiedliwych i jasnych procedur. Trzeba zacieśnić ogólną współpracę z państwami trzecimi, jak i współpracę w ramach organizacji międzynarodowych.

Aby móc analizować zagrożenia na szczeblu europejskim, należy opracować metody opierające się na wspólnych parametrach. W walce z terroryzmem należy w pełni korzystać z pomocy Europolu, SITCEN-u i Eurojustu.

Należy także zrealizować plan działania UE dotyczący zwiększenia bezpieczeństwa materiałów wybuchowych i zapewnić lepszą jakość informacji o ich bezpieczeństwie. Należy opracować ramy prawne odnoszące się do zagrożeń związanych z prekursorami.

#### **4.6. Kompleksowe i skuteczne zarządzanie katastrofami na poziomie Unii: wzmocnienie zdolności Unii w zakresie zapobiegania wszelkim rodzajom katastrof, przygotowania na ich wystąpienie i reagowania na nie**

Kłęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i burze, podobnie jak ataki terrorystyczne, w coraz większym stopniu wpływają na bezpieczeństwo i ochronę obywateli oraz wymagają opracowania działań Unii w dziedzinie zarządzania katastrofami.

Zarządzanie katastrofami przez Unię powinno opierać się na zintegrowanym podejściu obejmującym cały cykl zarządzania katastrofami, na który składają się: zapobieganie, gotowość, reakcja i odbudowa, dotyczące działań zarówno na terytorium Unii, jak i poza nią.

Podstawą zarządzania katastrofami przez Unię są dwie główne zasady: odpowiedzialność państw członkowskich za zapewnienie swoim obywatelom koniecznej ochrony z myślą o istniejących rodzajach ryzyka i zagrożeniach, oraz solidarność między państwami członkowskimi polegająca na udzielaniu wzajemnej pomocy zarówno przed wystąpieniem katastrofy, w jej czasie, jak i po niej, w przypadkach gdy katastrofy przekraczają krajowe możliwości reagowania lub dotyczą więcej niż jedno państwo członkowskie. Rada Europejska jest zdania, że przyszłym działaniom Unii powinny przyświecać cele zakładające zmniejszenie podatności na katastrofy przez opracowanie strategicznego podejścia do zapobiegania katastrofom i przez dalszą poprawę gotowości i reagowania przy jednoczesnym uznaniu odpowiedzialności każdego państwa. Należy opracować wytyczne dotyczące metod przygotowywania map zagrożeń i ryzyka oraz ocen i analiz takich zagrożeń i ryzyka, a także opracować przegląd zagrożeń naturalnych i powodowanych przez człowieka, w obliczu których Unia może w przyszłości stanąć. Niezbędne są ciągłe działania na rzecz wzmocnienia unijnego mechanizmu ochrony ludności i usprawnienia instrumentów ochrony ludności, w tym dostępności, interoperacyjności i wykorzystania pomocy oraz wspierania koordynowania tej pomocy także poza terytorium Unii w przypadku poważnych sytuacji kryzysowych, które dotyczą obywateli Unii za granicą. Należy wzmocnić centrum monitorowania i informacji, aby poprawić koordynowanie pomocy państw członkowskich, zapewnić państwom członkowskim opracowywanie planów i wsparcie analityczne na potrzeby dalszego identyfikowania i rejestrowania krajowych i wielonarodowych modułów ochrony ludności, a także aby opracować szkolenia i ćwiczenia mające przyczynić się do skutecznego reagowania Unii na katastrofy.

Zmniejszenie podatności na ataki jest jednym z głównych celów realizowanych w ramach działań Unii dotyczących ochrony unijnej infrastruktury krytycznej. Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony powinna po wdrożeniu zostać w należyty sposób przeanalizowana i poddana przeglądowi, aby rozważyć ewentualne włączenie do niej dodatkowych sektorów polityki.

Ryzyko chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe (CBRJ), w szczególności zagrożenie ze strony ugrupowań terrorystycznych wykorzystujących materiały CBRJ, spowodowało działania na poziomie krajowym i unijnym. Ogólnym celem polityki dotyczącej bezpieczeństwa CBRJ jest przedstawienie stosownej i skutecznej europejskiej strategii o wyraźnie określonych priorytetach, aby zwiększyć ochronę obywateli Unii przed zdarzeniami związanymi z materiałami CBRJ. Podstawowym warunkiem osiągnięcia tego celu jest realizacja planu działania UE w obszarze CBRJ opartego na podejściu uwzględniającym wszystkie zagrożenia, obejmującego działania służące zapobieganiu poważniejszym zdarzeniom związanym z materiałami CBRJ wysokiego ryzyka, ich wykrywaniu, przygotowaniu na ich wystąpienie i reagowaniu na nie.

Na znaczeniu będą zyskiwać badania służące wspieraniu wszystkich obszarów zarządzania katastrofami. Trzeba przeanalizować możliwości prowadzenia badań w ramach siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego na okres 2007 - 2013 w obrębie kolejnych programów ramowych; należy też przedłożyć odpowiednie wnioski w celu wsparcia realizacji tego celu.

Ścisła współpraca z organizacjami międzynarodowymi, w szczególności z ONZ, która odgrywa rolę ogólnego koordynatora międzynarodowych działań humanitarnych, powinna być w dalszym ciągu priorytetem w odniesieniu do interwencji w państwach trzecich zarówno w terenie, jak i pod względem gotowości (szkolenia, wspólne ćwiczenia). Zgodnie z Konsensusem europejskim w sprawie pomocy humanitarnej z 2007 roku silna koordynacja i rola Unii poprawi ogólne działania międzynarodowe w zakresie pomocy humanitarnej, w tym wspólne wysiłki na rzecz poprawy systemu pomocy humanitarnej; wzmocniłaby także pragnienie Unii ścisłej współpracy z innymi podmiotami udzielającymi takiej pomocy. Bezpieczeństwo i ochrona Unii wymaga stałego dialogu i współpracy z państwami trzecimi, w szczególności z państwami sąsiednimi i państwami z perspektywą przystąpienia do Unii. Coraz liczniejsze inicjatywy Unii służące wzmocnieniu współpracy regionalnej, np. inicjatywa dla regionu Morza Śródziemnego, obszaru Morza Bałtyckiego i regionu Morza Czarnego, a także partnerstwo wschodnie opracowano po to, by przyczyniły się do tych działań.

## 5. DOSTĘP DO EUROPY W ZGLOBALIZOWANYM ŚWIECIE

### 5.1. Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi

Unia musi nadal ułatwiać legalny dostęp do terytorium państw członkowskich, a jednocześnie stosować środki służące przeciwdziałaniu nielegalnej imigracji i przestępstwom transgranicznym, jak również utrzymywać wysoki poziom bezpieczeństwa. Wzmocnienie kontroli granicznych nie powinno utrudniać dostępu do systemów ochrony osobom uprawnionym do korzystania z nich, w szczególności słabszym osobom i grupom społecznym. W tym kontekście znaczenie priorytetowe zostanie nadane potrzebom zapewnienia ochrony międzynarodowej małoletnim pozbawionym opieki oraz kwestiom związanym z ich przyjmowaniem. Kluczowe znaczenie ma, by działania Fronteksu i Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu w zakresie przyjmowania migrantów na granicach zewnętrznych Unii były skoordynowane. Rada Europejska wzywa do dalszego rozwoju zintegrowanego zarządzania granicami, w tym wzmocnienia roli Fronteksu, tak aby zwiększyć jego zdolność do skuteczniejszego reagowania na zmieniające się przepływy migracyjne.

Dlatego też Rada Europejska:

— zwraca się do Komisji o przedstawienie nie później niż na początku 2010 roku propozycji mających sprecyzować mandat Fronteksu, a także zwiększyć jego rolę, z uwzględnieniem wyników oceny tej agencji oraz roli i zadań państw członkowskich w dziedzinie kontroli granicznej. Propozycje te mogłyby obejmować opracowanie jasnych, wspólnych procedur operacyjnych zawierających jednoznaczne zasady udziału we wspólnych operacjach morskich, z należytym uwzględnieniem zapewnienia ochrony osobom podróżującym w mieszanych przepływach migracyjnych, zgodnie z prawem międzynarodowym, jak również zacieśnioną współpracę operacyjną między Fronteksem a państwami pochodzenia i tranzytu oraz przeanalizowanie możliwości regularnego czarterowania lotów finansowanych ze środków Fronteksu. Aby propagować właściwą realizację mających zastosowanie ram statutowych działalności Fronteksu, Komisja powinna rozważyć uwzględnienie mechanizmu informującego o incydentach i rejestrującego je, który umożliwiłby właściwym organom podejmowanie na jego podstawie stosownych działań,

— zwraca się do samej agencji Frontex o rozważenie, w ramach jej mandatu, utworzenia regionalnych lub specjalistycznych biur, aby uwzględnić różne sytuacje, szczególnie w odniesieniu do granicy lądowej na wschodzie i granicy morskiej na południu. Utworzenie takich biur w żadnym przypadku nie powinno podważać jedności agencji Frontex. Przed utworzeniem takich biur agencja Frontex powinna poinformować Radę o swoim zamiarach,

— wzywa Komisję do rozpoczęcia debaty w sprawie długoterminowego rozwoju agencji Frontex. Debata ta powinna obejmować, zgodnie z postanowieniami programu haskiego, możliwość utworzenia europejskiego systemu straży granicznych,

— wzywa Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu do precyzyjniejszej identyfikacji osób wymagających międzynarodowej ochrony w migracji mieszanej oraz do współpracy z Fronteksem zawsze, gdy jest to możliwe,

— uważa, że ocena strefy Schengen nadal będzie mieć kluczowe znaczenie oraz że można by ją usprawnić przez wzmocnienie roli Fronteksu w tym zakresie,

— wzywa Radę i Komisję do wspierania budowania zwiększonej zdolności państw trzecich, tak by mogły one skutecznie kontrolować swoje granice zewnętrzne.

Rada Europejska oczekuje dalszego stopniowego rozwoju europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR) na wschodnich i południowych granicach z myślą o uruchomieniu systemu wykorzystującego nowoczesne technologie i wspierającego państwa członkowskie, o propagowaniu interoperacyjności i jednolitych standardów nadzoru granic oraz o zadbanie o to, aby państwa członkowskie i Frontex niezwłocznie podjęły konieczną współpracę w zakresie wymiany niezbędnych danych na temat nadzoru. Należy uwzględnić prace w innych stosownych dziedzinach zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej, jak również możliwość podjęcia – w perspektywie średnioterminowej – współpracy z państwami trzecimi. Rada Europejska wzywa Komisję do przedstawienia niezbędnych propozycji prowadzących do osiągnięcia tego celu.

Rada Europejska odnotowuje badania, które państwa członkowskie i Frontex przeprowadzają aktualnie w dziedzinie automatycznej kontroli granicznej, i zachęca je do kontynuowania tych prac, tak aby można było określić najlepsze praktyki z myślą o poprawie kontroli granicznych na granicach zewnętrznych.

Rada Europejska wzywa także państwa członkowskie i Komisję do zbadania sposobów poprawy koordynacji, zwiększenia stopnia integracji i usprawnienia różnych rodzajów kontroli przeprowadzanych na granicach zewnętrznych, z myślą o osiągnięciu podwójnego celu – ułatwienia dostępu i zwiększenia bezpieczeństwa. Ponadto należy zbadać możliwości zintensyfikowania wymiany informacji i zacieśnienia współpracy między organami straży granicznej a innymi organami ścigania funkcjonującymi wewnątrz kraju, tak aby podnieść efektywność działania wszystkich zainteresowanych podmiotów i zwiększyć skuteczność zwalczania przestępczości transgranicznej.

Zdaniem Rady Europejskiej technologia może odegrać kluczową rolę w usprawnieniu i wzmocnieniu systemu kontroli granic zewnętrznych. Rozpoczęcie działania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz uruchomienie Systemu Informacji Wizowej (VIS) jest więc nadal jednym z najważniejszych celów; Rada Europejska wzywa Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia, by systemy te osiągnęły pełne możliwości działania zgodnie z harmonogramami, które zostaną w tym celu ustalone. Przed utworzeniem nowych systemów należy przeprowadzić ich ocenę oraz ocenę innych istniejących systemów; uwzględnić trzeba również trudności napotkane podczas ich opracowywania. Utworzenie infrastruktury administracyjnej dla dużych systemów informatycznych mogłoby odegrać kluczową rolę w opracowywaniu systemów informatycznych w przyszłości.

Rada Europejska uważa, że elektroniczny system rejestrujący wjazd na terytorium państw członkowskich i jego opuszczenie mógłby stanowić uzupełnienie istniejących systemów, tak aby państwa członkowskie mogły skutecznie wymieniać się danymi, przestrzegając jednocześnie zasad ich ochrony. Ze szczególną uwagą należy rozważyć wprowadzenie takiego systemu na granicach lądowych; przed jego uruchomieniem trzeba przeanalizować jego wpływ na infrastrukturę i możliwość powodowania kolejek na granicach.

Zastosowanie nowych i interoperacyjnych technologii stwarza duże możliwości usprawnienia i lepszego zabezpieczenia zarządzania granicami, nie powinno jednak prowadzić do dyskryminacji lub nierównego traktowania pasażerów. Chodzi tutaj między innymi o bramki służące do automatycznej kontroli granicznej.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- przedstawienia propozycji utworzenia systemu rejestrującego wjazd na terytorium państw członkowskich i jego opuszczenie wraz z przyśpieszeniem opracowania programu rejestrowania podróży, tak aby system ten mógł zostać jak najszybciej uruchomiony,
- przygotowania analizy możliwości opracowania europejskiego systemu zezwoleń na podróż i korzyści z tym związanych oraz w stosownych przypadkach przedstawienia koniecznych wniosków,
- dalszego analizowania kwestii automatycznej kontroli granicznej oraz innych kwestii związanych z usprawnieniem zarządzania granicami.

## 5.2. Polityka wizowa

Rada Europejska jest zdania, że wejście w życie kodeksu wizowego oraz stopniowe uruchamianie systemu VIS stworzą istotne nowe możliwości dalszego rozwoju wspólnej polityki wizowej. Polityka wizowa musi także stanowić element szerszej wizji uwzględniającej istotne kwestie związane z polityką wewnętrzną i zewnętrzną. Rada Europejska zachęca zatem Komisję i państwa członkowskie do wykorzystania tej sytuacji do zinten-

syfikowania regionalnej współpracy konsularnej za pomocą programów w tej dziedzinie; współpraca taka mogłaby obejmować w szczególności utworzenie wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych, w stosownych przypadkach, na zasadzie dobrowolności.

Rada Europejska wzywa także:

- Komisję i Radę do dalszego analizowania możliwości, jakie stwarza zawarcie, w stosownych przypadkach, umów o ułatwieniach wizowych z państwami trzecimi,
- Komisję do dokonywania regularnego przeglądu wykazu państw trzecich, których obywatele podlegają lub nie podlegają obowiązkowi wizowemu, zgodnie z odpowiednimi kryteriami dotyczącymi między innymi nielegalnej imigracji, porządku publicznego i bezpieczeństwa, uwzględniającymi cele wewnętrznej i zewnętrznej polityki Unii,
- Komisję do intensyfikacji działań na rzecz zapewnienia przestrzegania zasady wzajemności wizowej oraz zapobiegania (ponownemu) wprowadzaniu przez państwa trzecie obowiązku wizowego w stosunku do któregośkolwiek z państw członkowskich, a także do określenia środków, które można by zastosować wobec tych państw trzecich przed wprowadzeniem mechanizmu wzajemności wizowej.

Rada Europejska – z myślą o umożliwieniu rozpoczęcia nowego etapu prac nad wspólną polityką wizową – wzywa Komisję, uwzględniając jednocześnie kompetencje państw członkowskich w tej dziedzinie, do przedstawienia analizy możliwości opracowania wspólnego europejskiego mechanizmu wydawania wiz krótkoterminowych. W ramach tej analizy można by również zbadać, w jakim stopniu ocena ryzyka indywidualnego mogłaby uzupełniać ocenę domniemanego ryzyka wynikającego z obywatelstwa osoby składającej wniosek.

## 6. EUROPA ODPOWIEDZIALNOŚCI, SOLIDARNOŚCI I PARTNERSTWA W DZIEDZINIE MIGRACJI I AZYLU

Rada Europejska uznaje zarówno szanse, jak i wyzwania związane z rosnącą mobilnością ludzi i podkreśla, że dobrze zarządzana migracja może być korzystna dla wszystkich zainteresowanych stron. Rada Europejska uznaje również, że – w kontekście istotnych wyzwań demograficznych, przed którymi Unia stanie w przyszłości, takich jak zwiększony popyt na siłę roboczą – elastyczne polityki migracyjne w znacznym stopniu przyczynią się do rozwoju gospodarczego Unii i wyników gospodarczych w dłuższej perspektywie. Rada Europejska jest zdania, że należy wziąć pod uwagę długofalowy wpływ migracji, między innymi na rynki pracy i sytuację społeczną migrantów; uważa również, że wzajemne związki między migracją a integracją mają nadal wielkie znaczenie, także w kontekście wartości podstawowych, którym Unia hołduje. Ponadto Rada Europejska przypomina o tym, że ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego do roku 2012 pozostaje jednym z kluczowych celów polityki Unii.



Rada Europejska apeluje o opracowanie kompleksowych i trwałych ram unijnej polityki w dziedzinie migracji i azylu, dzięki którym możliwe będzie – w duchu solidarności – odpowiednie i proaktywne zarządzanie wahaniami przepływów migracyjnych oraz zajmowanie się sytuacjami takimi jak obecna sytuacja w regionie Morza Śródziemnego. Niezbędne są poważne starania służące budowie i wzmocnieniu dialogu i partnerstwa między Unią a państwami trzecimi, regionami i organizacjami w celu wypracowania lepszych działań – opartych na rzetelnych informacjach – podejmowanych w odpowiedzi na takie sytuacje, z uwzględnieniem faktu, że nielegalni imigranci dostają się na terytorium Unii również przez inne granice, jak również dzięki niezgodnemu z przeznaczeniem wykorzystywaniu wiz. Istotnym celem jest unikanie kolejnych tragedii na morzu. Kiedy tragiczne sytuacje już się niestety wydarzą, należy przeanalizować sposoby lepszego rejestrowania, a w miarę możliwości, identyfikowania migrantów usiłujących dotrzeć na terytorium Unii.

Rada Europejska uznaje, że trzeba znaleźć praktyczne rozwiązania zwiększające spójność między politykami migracyjnymi a innymi obszarami polityki, takimi jak polityka zagraniczna czy rozwojowa oraz polityki w dziedzinie handlu, zatrudnienia, zdrowia i edukacji na szczeblu europejskim. W szczególności Rada Europejska wzywa Komisję do tego, by przeanalizowała procedury, które w większym stopniu łączą rozwój polityki migracyjnej z opracowywaniem strategii polizbońskiej. Rada Europejska przyznaje, że zasoby finansowe w Unii muszą być coraz bardziej elastyczne i spójne zarówno pod względem zakresu, jak i możliwości ich stosowania w celu wspierania rozwoju polityki w dziedzinie azylu i migracji.

Rada Europejska potwierdza aktualność zasad określonych w globalnym podejściu do kwestii migracji oraz europejskim pakcie o imigracji i azylu. Rada Europejska przywołuje także swoje konkluzje na ten temat z czerwca i października 2009 roku. Podkreśla, że należy wdrożyć wszystkie środki w sposób kompleksowy i dokonać ich oceny zgodnie z planem. Przypomina o pięciu podstawowych zobowiązaniach określonych w pakcie:

- organizowanie legalnej migracji, biorąc pod uwagę priorytety, potrzeby i zdolności przyjmowania określone przez każde państwo członkowskie, i sprzyjanie integracji,
- zwalczanie nielegalnej imigracji, zwłaszcza poprzez zapewnienie powrotów cudzoziemców przebywających nielegalnie do państw pochodzenia lub tranzytu,
- zwiększenie skuteczności kontroli granicznych,
- budowa Europy, która będzie miejscem azylu,
- stworzenie globalnego partnerstwa z państwami pochodzenia i tranzytu przez sprzyjanie synergii między migracją a rozwojem.

## 6.1. Dynamiczna i kompleksowa polityka migracyjna

### 6.1.1. Konsolidacja, rozwój i realizacja globalnego podejścia do kwestii migracji

Rada Europejska nieustannie podkreśla, że polityka migracyjna Unii musi stanowić integralny element jej polityki zewnętrznej i uznaje, że globalne podejście Unii do kwestii migracji udowodniło, że może służyć jako strategiczne ramy w tym kontekście. W oparciu o pierwotne zasady solidarności, równowagi i prawdziwego partnerstwa z państwami pochodzenia i tranzytu położonymi poza Unią i zgodnie z dotychczasowymi osiągnięciami Rada Europejska apeluje o dalszy rozwój i konsolidację tego zintegrowanego podejścia. Realizację globalnego podejścia do kwestii migracji trzeba przyspieszyć za pomocą strategicznego wykorzystania wszystkich dostępnych w jego ramach instrumentów i usprawnić dzięki lepszej koordynacji. Należy utrzymać równowagę między trzema określonymi obszarami (promowaniem mobilności i legalnej migracji, optymalizacją związku między migracją a rozwojem oraz zapobieganiem nielegalnej imigracji i zwalczaniem tego zjawiska). W centrum uwagi nadal powinna się znajdować współpraca z najistotniejszymi państwami w Afryce oraz w Europie Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Należy również w dalszym ciągu rozwijać dialog i współpracę z innymi państwami i regionami, takimi jak państwa i regiony w Azji i Ameryce Łacińskiej, w oparciu o określanie kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz wspólnych wyzwań.

W tym celu Rada Europejska kładzie nacisk na następujące priorytety:

- strategiczne, oparte na rzetelnych informacjach i systematyczne wykorzystywanie wszystkich instrumentów dostępnych w ramach globalnego podejścia do kwestii migracji – profili migracyjnych, misji dotyczących migracji, platform współpracy w zakresie migracji i rozwoju oraz partnerstw na rzecz mobilności – do celów długoterminowej współpracy we wszystkich aspektach tej polityki w ścisłym partnerstwie z wybranymi państwami trzecimi usytuowanymi wzdłuż priorytetowych szlaków migracyjnych,
- stałe i szersze wykorzystanie partnerstw na rzecz mobilności jako głównych, strategicznych, kompleksowych i długoterminowych ram współpracy w zakresie zarządzania migracją z państwami trzecimi, a tym samym wnoszenie wartości dodanej do istniejących ram dwustronnych. Aby partnerstwa te były realizowane z powodzeniem, niezbędna jest lepsza koordynacja i znaczne wysiłki w dziedzinie tworzenia zdolności w państwach pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia. Rada Europejska apeluje o dalszy rozwój partnerstw na rzecz mobilności; jednocześnie przypomina, że należy uszanować ich dobrowolny charakter. Partnerstwa te powinny być elastyczne i dostosowywać się do potrzeb zarówno Unii, jak i państw partnerskich; powinny także obejmować współpracę we wszystkich obszarach globalnego podejścia do kwestii migracji,
- skuteczniejsze wykorzystywanie istniejących, unijnych instrumentów współpracy, aby zwiększyć zdolność państw partnerskich, z myślą o zapewnieniu dobrze działających infrastruktur i wystarczających zdolności administracyjnych na potrzeby zarządzania wszystkimi aspektami migracji, w tym poprawieniu zdolności tych władz do oferowania właściwej ochrony oraz zwiększeniu korzyści i szans, jakie stwarza mobilność.



Podstawą pomyślnej realizacji globalnego podejścia do kwestii migracji powinny być regularne oceny, większe zaangażowanie i zdolności, a także większa elastyczność instrumentów finansowych – zarówno Unii, jak i państw członkowskich – pozostających do dyspozycji w tym obszarze.

#### 6.1.2. Migracja a rozwój

Rada Europejska podkreśla, jak ważne jest podjęcie dalszych kroków na rzecz maksymalizacji pozytywnych i minimalizacji negatywnych skutków migracji dla rozwoju zgodnie z globalnym podejściem do kwestii migracji. Skuteczne polityki mogą posłużyć jako ramy konieczne do tego, by umożliwić państwom przeznaczenia i pochodzenia oraz samym migrantom partnerskie działania w celu zwiększenia pozytywnych skutków, jakie międzynarodowa migracja ma dla rozwoju.

Wysiłki służące propagowaniu – z państwami pochodzenia – wspólnej mobilności i migracji powinny być ściśle powiązane z wysiłkami na rzecz promowania rozwoju możliwości w zakresie godnej i wydajnej pracy oraz lepszych źródeł utrzymania w państwach trzecich, aby zminimalizować drenaż mózgów.

W tym celu Rada Europejska wzywa Komisję, by przed 2012 rokiem przedłożyła wnioski dotyczące:

- sposobów dalszego zapewniania skutecznych, bezpiecznych i tanich przekazów dokonywanych przez emigrantów oraz zwiększenia wpływu tych przekazów na rozwój, jak również sposobów oceny wykonalności stworzenia wspólnego unijnego portalu na temat przekazów, aby informować migrantów o kosztach przekazów i wspierać konkurencję między podmiotami świadczącymi usługi przekazu,
- sposobów dalszego angażowania diaspor w inicjatywy Unii dotyczące rozwoju oraz sposobów wspierania przez państwa członkowskie diaspor w prowadzonych przez nie działaniach na rzecz wspierania rozwoju w ich państwach pochodzenia,
- sposobów dalszej analizy koncepcji migracji cyrkulacyjnej i zbadania sposobów ułatwiających uporządkowaną cyrkulację migrantów, prowadzonej w ramach konkretnych projektów, programów lub też poza nimi, w tym kompleksowej analizy dotyczącej tego, w jaki sposób stosowne obszary polityki mogą przyczynić się do spełnienia warunków koniecznych z punktu widzenia zwiększonej mobilności tymczasowej i cyrkulacyjnej, a także w jaki sposób mogą one wpłynąć na te warunki.

Rada Europejska uznaje, że potrzebna jest większa spójność polityki na poziomie europejskim, aby propagować pozytywne skutki migracji dla rozwoju w ramach działań zewnętrznych Unii oraz aby ściślej powiązać międzynarodową migrację z realizacją milenijnych celów rozwoju. Rada Europejska apeluje

do Rady o to, by zadbała o skoordynowane i spójne działania w tej dziedzinie.

Należy w większym stopniu przeanalizować związek między zmianą klimatu, migracją i rozwojem, w związku z czym Rada Europejska wzywa Komisję do przedstawienia analizy skutków zmiany klimatu dla międzynarodowych migracji, w tym ich potencjalnych skutków dla imigracji do Unii.

#### 6.1.3. Wspólna polityka odpowiadająca potrzebom krajowego rynku pracy

Rada Europejska uznaje, że imigracja zarobkowa może przyczynić się do większej konkurencyjności i aktywności gospodarczej. W tym sensie Rada Europejska jest zdania, że Unia powinna zachęcać do tworzenia elastycznych systemów przyjmowania osób, które w sposób elastyczny będą reagowały na priorytety, potrzeby i wielkości określone przez poszczególne państwa członkowskie oraz będą umożliwiać migrantom pełne wykorzystanie ich umiejętności i wiedzy. Aby ułatwić lepsze dopasowywanie do potrzeb rynków pracy, realizuje się spójne polityki migracyjne oraz przeprowadza usprawnione oceny pod względem integracyjnym umiejętności poszukiwanych na europejskich rynkach pracy. Systemy te muszą należycie uwzględniać kompetencje państw członkowskich, zwłaszcza w zakresie zarządzania własnymi rynkami pracy, oraz zasadę preferencji unijnej.

Rada Europejska wzywa:

- Komisję i Radę – do dalszej realizacji planu polityki w dziedzinie legalnej migracji,
- Komisję – do przeanalizowania sposobów skuteczniejszego wykorzystywania istniejących źródeł i sieci informacji, aby zapewnić dostępność porównywalnych danych dotyczących kwestii migracyjnych, z myślą o sprawniejszym informowaniu o wyborach dokonywanych w tej dziedzinie polityki, także z uwzględnieniem aktualnej sytuacji,
- Komisję i Radę – do oceny istniejących polityk, które powinny m.in. usprawnić uznawanie kwalifikacji i dopasowywanie do potrzeb rynków pracy między Unią a państwami trzecimi oraz zwiększyć zdolność do analizowania potrzeb rynku pracy, przejrzystość europejskich informacji *on-line* na temat zatrudnienia i rekrutacji, poprawić szkolenia, rozpowszechnianie informacji oraz dopasowywanie umiejętności w państwie pochodzenia,
- Komisję – do dokonania oceny wpływu i skuteczności środków przyjętych w tej dziedzinie z myślą o stwierdzeniu, czy potrzebna jest konsolidacja obowiązującego prawodawstwa, w tym przepisów dotyczących kategorii pracowników nieobjętych obecnie prawodawstwem unijnym.

#### 6.1.4. Proaktywne polityki w zakresie migrantów i ich praw

Unia musi zapewnić sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium jej państw członkowskich. Celem aktywniejszej polityki integracyjnej powinno być przyznanie im praw i obowiązków porównywalnych do praw i obowiązków obywateli Unii. Cel ten powinien nadal przyświecać realizacji wspólnej polityki migracyjnej; należy go osiągnąć jak najszybciej, nie później niż w 2014 roku.

Rada Europejska wzywa w związku z tym Komisję do przedłożenia wniosków dotyczących:

- konsolidacji całości prawodawstwa w obszarze migracji, poczynając od legalnej migracji, którego podstawą byłaby ocena istniejącego dorobku prawnego i który obejmowałby zmiany konieczne do uproszczenia lub, w stosownych przypadkach, rozszerzenia istniejących przepisów oraz usprawnienia ich wykonanie i zwiększał spójność,
- oceny i, w stosownych przypadkach, zmiany dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin z uwzględnieniem znaczenia środków w zakresie integracji.

#### 6.1.5. Integracja

Pomyślna integracja legalnie przebywających obywateli państw trzecich pozostaje kluczem do maksymalizacji korzyści płynących z migracji. Europejska współpraca – zachęcając państwa członkowskie do działania i wspierając ich działanie – może przyczynić się do zwiększenia skuteczności polityk integracyjnych w państwach członkowskich. Cel zakładający przyznanie wszystkim porównywalnych praw, obowiązków i możliwości znajduje się w samym centrum europejskiej współpracy w dziedzinie integracji, przy czym należy uwzględnić konieczność zrównoważenia praw i obowiązków migrantów.

Integracja jest dynamicznym, dwutorowym procesem wzajemnego oddziaływania, który wymaga nie tylko działań ze strony organów krajowych, regionalnych i lokalnych, ale również większego zaangażowania społeczności przyjmującej i migrantów.

Polityki integracyjne państw członkowskich powinny być wspierane za pomocą dalszego rozwijania struktur i narzędzi służących wymianie wiedzy i koordynacji z innymi stosownymi obszarami polityki, takimi jak polityki dotyczące zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego. Podstawowe znaczenie dla pomyślnego integracji ma dostęp do zatrudnienia.

Rada Europejska wzywa również Komisję, by wspierała starania państw członkowskich:

- przez stworzenie, z wykorzystaniem wspólnych ram odniesienia, mechanizmu koordynacji angażującego Komisję

i państwa członkowskie, który powinien usprawnić struktury i narzędzia służące europejskiej wymianie wiedzy,

- na rzecz kompleksowego włączania kwestii związanych z integracją do wszystkich właściwych obszarów polityki,
- na rzecz określania wspólnych praktyk i europejskich modułów wspierających proces integracji, na które składają się takie istotne elementy, jak kursy wprowadzające i kursy językowe, silne zaangażowanie społeczeństwa przyjmującego i aktywny udział imigrantów we wszystkich aspektach życia zbiorowego,
- na rzecz opracowania podstawowych wskaźników w określonych, stosownych obszarach polityki (np. w polityce dotyczącej zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego) do celów monitorowania wyników polityk integracyjnych, aby poprawić porównywalność doświadczeń krajowych i wzmocnić europejski proces uczenia się,
- na rzecz usprawnienia procesu konsultowania się ze społeczeństwem obywatelskim i na rzecz jego większego zaangażowania, z uwzględnieniem potrzeb związanych z integracją w rozmaitych obszarach polityki oraz z wykorzystaniem europejskiego forum integracji i europejskiej strony internetowej poświęconej integracji,
- na rzecz wzmacniania wartości demokratycznych i spójności społecznej w odniesieniu do migracji i integracji imigrantów oraz na rzecz propagowania dialogu międzykulturowego i międzykulturowych kontaktów na wszystkich szczeblach.

#### 6.1.6. Skuteczne polityki zwalczania nielegalnej migracji

Rada Europejska jest przekonana, że skuteczne działania przeciwko nielegalnej migracji zachowują podstawowe znaczenie w procesie opracowywania wspólnej polityki w dziedzinie legalnej migracji. Walka z handlem ludźmi, przemytem ludzi, zintegrowane zarządzanie granicami oraz współpraca z państwami pochodzenia i tranzytu, wspierane przez współpracę policyjną i sądową, są kwestiami, które przede wszystkim muszą być w tym celu traktowane priorytetowo. Naszym celem musi być zapobieganie tragediom ludzkim powodowanym przez handlarzy ludźmi.

Skuteczna i zrównoważona polityka w zakresie powrotów jest jednym z podstawowych elementów właściwie zarządzanego systemu migracyjnego w obrębie Unii. Unia i państwa członkowskie powinny nasilić starania służące odsyłaniu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Należy przydzielić niezbędne w tym celu środki finansowe. Politykę taką trzeba realizować z pełnym poszanowaniem zasady *non-refoulement* oraz podstawowych praw i wolności oraz godności poszczególnych powracających osób. Należy preferować powrót dobrowolny, uznając jednocześnie, że – w stosownych przypadkach – istnieje nieunikniona potrzeba zastosowania skutecznych środków wymuszenia powrotów.

Aby wypracować kompleksowe podejście w zakresie powrotów i readmisji, konieczne jest zacieśnienie współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu w ramach globalnego podejścia do kwestii migracji oraz zgodnie z Europejskim Paktem o Imigracji i Azylu; należy przy tym przestrzegać zasady mówiącej o tym, że wszystkie państwa mają obowiązek readmisji swoich obywateli, którzy nielegalnie przebywają na terytorium innego państwa.

Ważne jest zapewnienie bieżącego monitorowania wdrażania nowo przyjmowanych instrumentów w obszarze powrotów i sankcji przeciwko pracodawcom, jak również obowiązujących umów o readmisji, tak aby zapewnić ich skuteczne stosowanie.

Rada Europejska uważa, że należy położyć nacisk na:

- zachęcanie do dobrowolnego powrotu, w tym przez opracowanie systemu zachęt, szkolenia, reintegracji i subsydiów oraz z wykorzystaniem możliwości, jakie oferują istniejące instrumenty finansowe,
- to, by państwa członkowskie:
  - w pełni wdrożyły unijne przepisy, na mocy których decyzja o powrocie wydana przez jedno państwo członkowskie ma zastosowanie w całej Unii, oraz na skuteczne stosowanie zasady wzajemnego uznawania decyzji o powrocie za pomocą rejestrowania zakazów wjazdu w systemie SIS i ułatwiania wymiany informacji,
  - usprawniły wymianę informacji dotyczących wydarzeń na poziomie krajowym w obszarze legalizacji pobytu z myślą o zapewnieniu zgodności z zasadami Europejskiego Paktu o Imigracji i Azylu,
- wspomaganie – na zasadzie dobrowolności – przez Komisję, Frontex oraz państwa członkowskie tych państw członkowskich, które znajdują się pod szczególną i nieproporcjonalną presją, aby zapewnić skuteczność – w odniesieniu do pewnych państw trzecich – ich polityki w zakresie powrotów,
- skuteczniejsze zwalczanie nielegalnej migracji i handlu ludźmi oraz przemytu ludzi przez opracowywanie informacji na temat szlaków migracyjnych, jak również zbiorczych i kompleksowych informacji, które pogłębiłyby naszą wiedzę dotyczącą przepływów migracyjnych oraz usprawniły reagowanie na nie, propagowanie współpracy w zakresie nadzoru nad granicami i ich kontroli, ułatwianie readmisji przez promowanie środków wsparcia powrotów i reintegracji, a także tworzenie zdolności w państwach trzecich,
- zawieranie skutecznych i operacyjnych umów o readmisji, na zasadzie indywidualnej na poziomie Unii lub na szczeblu dwustronnym,
- dbanie o to, by cele działań Unii w dziedzinie readmisji stanowiły wartość dodaną oraz zwiększały skuteczność polityki w zakresie powrotów, w tym obowiązujących umów dwustronnych i praktyk,
- to, by w 2010 roku Komisja przedstawiła ocenę umów o readmisji zawieranych przez WE/UE, w tym aktualnego stanu negocjacji w tej dziedzinie, oraz zaproponowała mechanizm monitorowania ich wykonania i na tej podstawie Rada powinna określić nową, spójną strategię dotyczącą readmisji, z uwzględnieniem ogólnych stosunków z danym państwem, w tym wspólne podejście do państw trzecich, które nie współpracują w zakresie readmisji swoich własnych obywateli,
- ściślejszą, praktyczną współpracę między państwami członkowskimi, polegającą na przykład na regularnym czarterowaniu wspólnych lotów powrotnych finansowanych ze środków Fronteksu oraz sprawdzaniu obywatelstwa obywateli państw trzecich kwalifikujących się do powrotu, a także zdobywaniu z tych państw dokumentów podróжных takich osób,
- zintensyfikowane, ukierunkowane wsparcie w dziedzinie szkolenia i sprzętu,
- skoordynowane podejście państw członkowskich przez rozwijanie sieci oficerów łącznikowych w państwach pochodzenia i tranzytu.

#### 6.1.7. Osoby małoletnie pozbawione opieki

Małoletni pozbawieni opieki, przyjeżdżający do państw członkowskich z państw trzecich, stanowią szczególnie podatną na zagrożenia grupę, która wymaga specjalnej uwagi i dopasowanych działań, zwłaszcza w przypadku małoletnich wystawionych na ryzyko. Jest to wyzwanie dla państw członkowskich, które rodzi kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. Obszary określone jako obszary wymagające szczególnej uwagi obejmują wymianę informacji i najlepszych praktyk, przemyt małoletnich, współpracę z państwami pochodzenia, kwestie szacowania wieku, ustalania tożsamości i odnajdywania rodziny oraz potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na małoletnich pozbawionych opieki w kontekście zwalczania handlu ludźmi. Kompleksowe działania na poziomie Unii powinny obejmować środki w zakresie zapobiegania, ochrony i wspierania powrotu, a jednocześnie uwzględniać najlepszy interes dziecka.

W związku z tym Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, by:

- opracować plan działania, który zostanie przyjęty przez Radę, dotyczący małoletnich pozbawionych opieki; plan ten stanowiłby wsparcie i uzupełnienie stosownych instrumentów prawodawczych i finansowych, a także łączyłby środki skierowane na zapobieganie, ochronę oraz wspieranie powrotu. Plan działania powinien uwypuklać potrzebę współpracy z państwami pochodzenia, w tym współpracę służącą ułatwieniu powrotów osób nieletnich, jak również



zapobiegania dalszym wyjazdom. W ramach tego planu należy także przeanalizować praktyczne środki mające na celu ułatwianie powrotu dużej liczby małoletnich pozbawionych opieki, którzy nie wymagają międzynarodowej ochrony, przy czym trzeba mieć na uwadze, że w najlepiej pojętym interesie wielu z nich leży ponowne połączenie się z rodzinami i rozwój w ich własnym środowisku społecznym i kulturowym.

## 6.2. Azyl: wspólna przestrzeń ochrony i solidarności

Rada Europejska podtrzymuje swoje zobowiązanie do osiągnięcia celu polegającego na stworzeniu wspólnej przestrzeni solidarności i ochrony; jej podstawę będzie stanowić wspólna procedura azylowa i jednolity status osób, którym przyznano ochronę międzynarodową. Podstawą wspólnego europejskiego systemu azylowego powinny być wysokie standardy ochrony, niemniej jednak trzeba także należycie uwzględnić sprawiedliwe i skuteczne procedury mogące zapewnić zapobieganie nadużyciom. Kluczowe znaczenie ma zadbanie o to, aby osoby składające wniosek o azyl, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym się to odbywa, były jednakowo traktowane pod względem warunków przyjmowania, rozwiązań proceduralnych i określania statusu. Trzeba dążyć do tego, by podobne sprawy były podobnie traktowane i kończyły się takim samym wynikiem.

### 6.2.1. Wspólna przestrzeń ochrony

Wciąż istnieją znaczne rozbieżności pomiędzy przepisami krajowymi a ich zastosowaniem. Jednym z najważniejszych celów polityki Unii nadal powinno być utworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego z myślą o osiągnięciu większego stopnia harmonizacji. Wspólne przepisy, a także ich lepsze i spójniejsze stosowanie, powinny zapobiegać wtórnemu przemieszczaniu się w Unii lub ograniczać je, jak również zwiększać wzajemne zaufanie, jakim darzą się państwa członkowskie.

Podstawą wspólnego europejskiego systemu azylowego powinno być pełne i łączne stosowanie Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku oraz innych odpowiednich umów międzynarodowych. Polityka taka jest niezbędna w celu utrzymania długoterminowej trwałości i skuteczności systemu azylowego oraz propagowania solidarności w ramach Unii. Unia powinna dążyć do przystąpienia do Konwencji genewskiej i jej protokołu z 1967 roku, z zastrzeżeniem wniosków ze sprawozdania Komisji w sprawie prawnych i praktycznych skutków takiego działania.

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu będzie ważnym narzędziem służącym rozwojowi i wdrażaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego; powinien także przyczyniać się do wzmocnienia wszystkich form praktycznej współpracy między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie powinny zatem brać aktywny udział w pracach Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu. Urząd ten powinien w dalszym ciągu rozwijać wspólną platformę edukacyjną dla krajowych urzędników służb azylowych, wykorzystując przy tym w szczególności europejski program szkoleń dla pracowników służb azylowych (*European Asylum Curriculum* – EAC). Kolejnym istotnym zadaniem będzie zwiększanie spójności i bieżącej jakości decyzji dotyczących kwestii azylu z myślą o zmniejszeniu rozbieżności między nimi.

System dubliński jest nadal podstawą tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, jako że precyzyjnie określa on podmioty odpowiedzialne za analizę wniosku o azyl.

Rada Europejska wzywa zatem:

- Radę i Parlament Europejski do zintensyfikowania działań mających na celu ustanowienie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu – zgodnie z art. 78 TFUE – dla osób, którym przyznano azyl lub ochronę uzupełniającą, nie później niż do 2012 roku,
- Komisję do rozważenia, po pełnym wdrożeniu drugiej fazy wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz na podstawie oceny skutków tego prawodawstwa i oceny Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, możliwości utworzenia ram przekazywania ochrony osób korzystających z ochrony międzynarodowej, kiedy korzystają one z nabytych praw pobytu na mocy prawa unijnego,
- Komisję do przeprowadzenia studium wykonalności dotyczącego systemu Eurodac jako narzędzia wspierającego cały wspólny europejski system azylowy; w pełni należy przy tym przestrzegać zasad w zakresie ochrony danych,
- Komisję, by rozważyła w razie konieczności przedstawienie – na podstawie oceny – nowych wniosków prawodawczych z myślą o urzeczywistnieniu wspólnego europejskiego systemu azylowego,
- Komisję do zakończenia studium wykonalności oraz analizy skutków prawnych i praktycznych, aby doprowadzić do wspólnego rozpatrywania wniosków o azyl.

### 6.2.2. Podział obowiązków i solidarność państw członkowskich

Należy propagować skuteczną solidarność z państwami członkowskimi znajdującym się pod szczególną presją.

Aby osiągnąć ten cel, trzeba zastosować kompleksowe i zrównoważone podejście. Należy w dalszym ciągu analizować i rozwijać mechanizmy dobrowolnego i skoordynowanego podziału obowiązków między państwami członkowskimi. W szczególności, skoro jednym z kluczowych elementów wiarygodnego i trwałego wspólnego europejskiego systemu azylowego jest wypracowanie przez państwa członkowskie wystarczających zdolności w ramach krajowych systemów azylowych, Rada Europejska stanowczo wzywa państwa członkowskie do wzajemnego wspierania się w budowaniu odpowiednich zdolności ich krajowych systemów azylowych. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu powinien odgrywać podstawową rolę w koordynowaniu tych środków służących budowaniu zdolności.

Rada Europejska wzywa w związku z tym Komisję do przeanalizowania możliwości:

- stworzenia wspomnianego wyżej mechanizmu podziału obowiązków między państwami członkowskimi, przy czym należy zadbać o to, aby systemy azylowe nie były przedmiotem nadużyć i by zasady, na których opiera się wspólny europejski system azylowy, nie zostały naruszone,
- ustanowienia instrumentów i mechanizmów koordynacji, które umożliwią państwom członkowskim wzajemne wspieranie się w budowaniu zdolności, korzystając z działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie na rzecz zwiększenia ich zdolności w zakresie krajowych systemów azylowych,
- bardziej efektywnego wykorzystywania istniejących systemów finansowych Unii mających na celu wzmocnienie wewnętrznej solidarności,



- jakie ma Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu w zakresie oceny i rozwoju procedur, które ułatwią oddelegowywanie urzędników w celu udzielania wsparcia tym państwom członkowskim, które muszą sobie radzić ze szczególną presją związaną z napływem osób starających się o azyl.

#### 6.2.3. Wymiar zewnętrzny azylu

Unia powinna prowadzić partnerskie działanie i współpracę z państwami trzecimi goszczącymi dużą społeczność uchodźczą. Wspólne podejście przyjęte przez Unię może mieć bardziej strategiczny charakter, dzięki czemu może skuteczniej przyczyniać się do rozwiązywania problemów związanych z przedłużającymi się sytuacjami uchodźczymi. Wszelkie działania w tej dziedzinie należy podejmować w ścisłej współpracy z Wysokim Komisarzem Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) oraz, w stosownych przypadkach, z innymi właściwymi podmiotami. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu powinien być w pełni zaangażowany w działania w ramach zewnętrznego wymiaru wspólnego europejskiego systemu azylowego. W stosunkach z państwami trzecimi Unii ma obowiązek aktywnie propagować znaczenie przystąpienia do Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku i protokołu do niej oraz realizacji postanowień tych dokumentów.

Promowanie solidarności w Unii jest bardzo ważnym, lecz niewystarczającym warunkiem wypracowania wiarygodnej i trwałej wspólnej polityki azylowej. Istotne jest zatem dalsze rozwijanie instrumentów służących wyrażaniu solidarności z państwami trzecimi, tak aby propagować tworzenie zdolności do zarządzania przepływami migracyjnymi oraz przedłużającymi się sytuacjami uchodźczymi w tych państwach, a także wspierać tworzenie takich zdolności.

Rada Europejska wzywa:

- Radę i Komisję do intensyfikacji budowania zdolności państw trzecich, zwłaszcza ich zdolności do zapewniania skutecznej ochrony, a także do dalszego rozwijania i propagowania idei regionalnych programów ochrony, na podstawie ocen, które zostaną wkrótce przedstawione. Działania takie należy włączać do globalnego podejścia do kwestii migracji i powinny one znaleźć odzwierciedlenie w krajowych strategiach ograniczania ubóstwa; nie powinny one być przy tym ukierunkowane tylko na uchodźców i osoby wewnętrznie przesiedlone, lecz także na społeczności lokalne,
- Radę, Parlament Europejski i Komisję do zachęcania państw członkowskich do dobrowolnego udziału we wspólnym unijnym programie przesiedleń oraz do działania na rzecz zwiększenia liczby przesiedlanych uchodźców, z uwzględnieniem konkretnych sytuacji, w jakich znajdują się poszczególne państwa członkowskie,
- Komisję do przedstawiania Radzie i Parlamentowi Europejskiemu corocznych sprawozdań dotyczących działań w dziedzinie przesiedleń podejmowanych w ramach Unii, dokonania w 2012 roku śródkresowego przeglądu osiągniętych postępów oraz, w 2014 roku, oceny wspólnego unijnego programu przesiedleń z myślą o określeniu elementów, które należy ulepszyć,

- Radę i Komisję do znalezienia sposobów zwiększenia wsparcia Unii dla Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców,
- Komisję do przeanalizowania w tym kontekście i w stosownych przypadkach nowych sposobów podejścia do kwestii dostępu do procedur azylowych ukierunkowanych na główne państwa tranzytowe, takich jak programy ochrony konkretnych grup lub pewne procedury rozpatrywania wniosków o azyl, w których państwa członkowskie mogłyby uczestniczyć na zasadzie dobrowolności.

#### 7. EUROPA W ŚWIECIE ZGLOBALIZOWANYM – ZEWNĘTRZNY ASPEKT WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Rada Europejska podkreśla wagę zewnętrznego aspektu polityki Unii w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz akcentuje potrzebę większego zintegrowania polityk w tym obszarze z ogólnymi politykami Unii. Aspekt zewnętrzny ma kluczowe znaczenie dla pomyślnej realizacji celów niniejszego programu; w szczególności powinien on być całkowicie spójny z wszystkimi innymi aspektami polityki zagranicznej Unii.

Unia musi nadal zapewniać skuteczną realizację działań i przeprowadzanie ocen również w tej dziedzinie. Podstawą wszystkich działań powinna być przejrzystość i odpowiedzialność, zwłaszcza w przypadku instrumentów finansowych.

Jak podkreślono w sprawozdaniu dotyczącym europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2008 roku, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne są ze sobą nierozdzielnie związane. Zajmowanie się zagrożeniami występującymi nawet daleko od naszego kontynentu ma kluczowe znaczenie dla ochrony Europy i jej obywateli.

Rada Europejska wzywa Radę i Komisję do zagwarantowania spójności i wzajemnego uzupełniania się działań w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na poziomach politycznym i operacyjnym. Priorytetowe zadania w dziedzinie stosunków zewnętrznych powinny służyć jako źródło informacji i jako wytyczne podczas ustalania hierarchii ważności działań właściwych agencji unijnych (Europolu, Eurojustu, Fronteksu, CEPOL-u, EMCDDA i Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu).

Należy zachęcać oficerów łącznikowych z państw członkowskich do dalszego zacieśniania współpracy, wymiany informacji i najlepszych praktyk.

Rada Europejska podkreśla, że działania Unii i działania podejmowane przez państwa członkowskie powinny się wzajemnie uzupełniać. Do osiągnięcia tego celu potrzebne jest zwiększone zaangażowanie Unii i państw członkowskich.

##### 7.1. Wzmocniony wymiar zewnętrzny

Rada Europejska postanowiła, że w działaniu w zakresie wymiaru zewnętrznego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unia będzie się nadal kierować następującymi zasadami:

- Unia prowadzi jednolitą politykę w dziedzinie stosunków zewnętrznych,
- Unia i państwa członkowskie muszą współpracować z państwami trzecimi na zasadach partnerskich,

- Unia i państwa członkowskie będą aktywnie rozwijać i propagować europejskie i międzynarodowe standardy,
- Unia i państwa członkowskie będą ściśle współpracować ze swoimi sąsiadami,
- państwa członkowskie będą nadal intensyfikować wymianę informacji między sobą oraz w ramach Unii na temat działań wielostronnych i dwustronnych,
- Unia i państwa członkowskie muszą działać solidarnie i spójnie, a ich działania muszą się wzajemnie uzupełniać,
- Unia będzie w pełni wykorzystywać wszelkie dostępne jej instrumenty,
- państwa członkowskie powinny koordynować swoje działania z Unią, tak aby można było zoptymalizować skuteczne wykorzystywanie dostępnych zasobów,
- Unia będzie się angażować w informowanie, monitorowanie i ocenianie, między innymi przy udziale Parlamentu Europejskiego,
- w działaniach w zakresie stosunków zewnętrznych Unia będzie prezentować podejście proaktywne.

Rada Europejska jest zdania, że polityki w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości należy w dużym stopniu włączać w ogólne polityki Unii. Przyjęcie traktatu lizbońskiego stwarza nowe możliwości efektywniejszego działania Unii w obszarze stosunków zewnętrznych. Nowy Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, będący równocześnie wiceprzewodniczącym Komisji, Europejska Służba Działań Zewnętrznych oraz Komisja zapewnią większą spójność między tradycyjnymi instrumentami w zakresie polityki zewnętrznej a instrumentami polityki wewnętrznej mającymi istotne aspekty zewnętrzne, takie jak znaczenie dla wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Należy wziąć pod uwagę wartość dodaną, którą można by uzyskać dzięki włączeniu szczegółowych kompetencji w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości do działalności delegatur Unii w strategicznych państwach partnerskich. Ponadto osobowość prawna Unii powinna zwiększyć siłę jej oddziaływania na forach organizacji międzynarodowych.

Rada zauważa, że działania w ramach WPBiO i wiele działań w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mają wspólne lub uzupełniające się cele. Misje WPBiO również w istotny sposób przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, gdyż mają na celu walkę z poważną przestępczością transgraniczną w goszczących je państwach oraz wzmacnianie przestrzegania praworządności. Rada Europejska zachęca do zwiększonej koordynacji i spójności działań w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz WPBiO, tak aby można było skutecznie realizować wspólne cele.

Nowe umocowanie do zawierania porozumień i umów międzynarodowych, które Unia zyska na mocy Traktatu, sprawi, że będzie ona mogła prowadzić skuteczniejsze negocjacje z kluczowymi partnerami. Rada Europejska zamierza w pełni wykorzystywać wszystkie te nowe instrumenty.

Rada Europejska podkreśla, że działania Unii i działania podejmowane przez państwa członkowskie powinny się wzajemnie uzupełniać. Będzie to wymagać dalszego zaangażowania ze strony Unii i państw członkowskich. Rada Europejska zwraca się zatem do Komisji, by nie później niż do grudnia 2011 roku przedstawiła sprawozdanie dotyczące sposobów zapewniania komplementarności.

## 7.2. Prawa człowieka

Traktat z Lizbony daje Unii do dyspozycji nowe instrumenty w zakresie ochrony – zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym – podstawowych praw i wolności. Należy propagować wartości, które wyznaje Unia, a także przestrzegać ścisłej zgodności z prawem międzynarodowym oraz uwzględniać jego rozwój. Rada Europejska wzywa do opracowania planu działania w zakresie praw człowieka; plan ten propagowałyby wartości wyznawane przez Unię w wymiarze zewnętrznym polityk w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Plan ten powinien zostać przeanalizowany przez Radę Europejską; powinien on także uwzględniać fakt, że wewnętrzne i zewnętrzne aspekty kwestii praw człowieka są ze sobą powiązane, na przykład jeżeli chodzi o zasadę *non-refoulement* lub stosowanie kary śmierci przez partnerów, z którymi współpracuje Unia. Plan ten mógłby zawierać konkretne środki krótko-, średnio- i długoterminowe oraz określać osoby odpowiedzialne za realizację tych działań.

## 7.3. Dalsza realizacja tematycznych kwestii priorytetowych za pomocą nowych narzędzi

Rada Europejska uważa, że kluczowe tematyczne kwestie priorytetowe określone w poprzedniej strategii – walka z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, korupcją, narkotykami, wymiana danych osobowych w bezpiecznym środowisku oraz zarządzanie przepływami migracyjnymi – pozostają nadal aktualne. Należy zintensyfikować walkę z handlem ludźmi i przemytem ludzi.

Na podstawie strategii dotyczącej zewnętrznego wymiaru WSiSW: wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość na świecie przyjętej w 2005 roku i innych stosownych elementów dorobku prawnego w tej dziedzinie, takich jak globalne podejście do kwestii migracji, współpraca zewnętrzna Unii powinna koncentrować się na obszarach, w których działalność Unii zapewni uzyskanie wartości dodanej, w szczególności:

- **migracji i azylu**, z myślą o intensyfikacji dialogu i współpracy Unii z państwami pochodzenia i państwami tranzytu w celu zwiększenia ich zdolności w zakresie prowadzenia kontroli granicznych, walki z nielegalną imigracją, lepszego zarządzania przepływami migracyjnymi i zapewniania ochrony oraz korzystania z pozytywnego wpływu migracji na rozwój; powrót i readmisja są w sferze stosunków zewnętrznych Unii kwestiami priorytetowymi,

- **bezpieczeństwo**, przez współdziałanie z państwami trzecimi w dziedzinie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości, narkotyków, handlu ludźmi i przemytu ludzi, między innymi dzięki ukierunkowaniu działalności Unii w dziedzinie zwalczania terroryzmu głównie na zapobieganie oraz dzięki ochronie infrastruktury krytycznej. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne są ze sobą nierozdzielnie związane. Zajmowanie się zagrożeniami występującymi nawet daleko od naszego kontynentu ma kluczowe znaczenie dla ochrony Europy i jej obywateli,
- **wymianie informacji** między Unią a państwami trzecimi, która odbywa się bezpiecznie, efektywnie oraz z zapewnieniem należytych standardów ochrony danych,
- **sprawiedliwości**, w celu propagowania praworządności i praw człowieka, dobrego sprawowania władzy, zwalczania korupcji, wymiaru związanego z prawem cywilnym, propagowania bezpieczeństwa i stabilności oraz stworzenia bezpiecznych i trwałych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, handlu i inwestycji,
- **ochronie ludności i zarządzaniu katastrofami**, w szczególności w celu tworzenia zdolności zapobiegania poważnym katastrofom technologicznym i klęskom żywiołowym oraz reagowania na nie, a także przeciwdziałania zagrożeniom ze strony terrorystów.

Rada Europejska wzywa Komisję do:

- przeanalizowania, czy doraźne umowy o współpracy zawierane z konkretnymi państwami trzecimi, które określi Rada, mogłyby stanowić jeden ze sposobów wzmocnienia walki z handlem ludźmi i przemytem ludzi, a także do przedstawienia stosownych propozycji. W szczególności umowy takie mogłyby obejmować pełne wykorzystanie wszelkich środków perswazji, którymi dysponuje Unia, w tym wykorzystanie aktualnych programów finansowania, współpracę w zakresie wymiany informacji, współpracę sądową i narzędzia migracyjne.

Terroryzm i przestępczość zorganizowana nadal stanowią poważne zagrożenie. Konieczna jest zatem współpraca z kluczowymi strategicznymi partnerami w zakresie wymiany informacji; jednocześnie należy realizować cele, których osiągnięcie planuje się w odleglejszej przyszłości, takie jak środki mające zapobiegać radykalizacji postaw i werbowaniu terrorystów, a także ochrona infrastruktury krytycznej. Wzmocnić należy umowy operacyjne zawierane przez Eurojust i Europol oraz porozumienia robocze z Fronteksem.

#### 7.4. Umowy z państwami trzecimi

Traktat lizboński przewiduje nowe i sprawniejsze procedury zawierania umów z państwami trzecimi. Rada Europejska zaleca rozważenie częstszego stosowanie takich umów, zwłaszcza w odniesieniu do współpracy sądowej, jak również w dziedzinie prawa cywilnego, z uwzględnieniem mechanizmów wielostronnych. Zauważa jednak, że państwa człon-

kowskie utrzymują możliwość zawierania umów dwustronnych zgodnych z prawem unijnym oraz że utworzono ramy prawne także w zakresie pewnych umów dwustronnych w dziedzinie prawa cywilnego.

Ochrona danych osobowych jest jednym z najważniejszych aspektów działalności Unii. Należy opracować spójne unijne ramy prawodawcze regulujące przekazywanie danych osobowych państwom trzecim do celów egzekwowania prawa. Można by sporządzić wzór umowy zawierający często występujące główne elementy ochrony danych.

#### 7.5. Priorytety geograficzne i organizacje międzynarodowe

Działalność Unii w sferze stosunków zewnętrznych powinna koncentrować się na kluczowych partnerach, zwłaszcza na:

- państwach kandydujących do przystąpienia do Unii Europejskiej i państwach mających w przyszłości przystąpić do niej – głównym celem byłoby w tym przypadku wspieranie ich w transponowaniu dorobku prawnego,
- państwach objętych europejską polityką sąsiedztwa i innych kluczowych partnerach, z którymi Unia powinna współpracować we wszystkich kwestiach związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- państwach należących do EOG/strefy Schengen mających bliskie stosunki z Unią. Pobudza to do ściślejszej współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu i solidarności w celu wzmocnienia pozytywnego wpływu na rynek wewnętrzny oraz propagowania bezpieczeństwa wewnętrznego Unii,
- Stanach Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej i innych strategicznych partnerach, z którymi Unia powinna współpracować we wszystkich kwestiach związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- innych państwach lub regionach o znaczeniu priorytetowym pod względem ich wkładu w realizację strategicznych lub geograficznych priorytetów UE,
- organizacjach międzynarodowych, takich jak ONZ i Rada Europy, z którymi Unia powinna współpracować oraz na forum których powinna koordynować swoje stanowisko.

W regionie **Bałkanów Zachodnich** stopniowo wchodzi w życie układy o stabilizacji i stowarzyszeniu; w dziedzinie polityki wizowej odnotowano istotny postęp – funkcjonują ułatwienia wizowe i umowy o readmisji, z niektórymi państwami zakończono już dialog dotyczący kompleksowej liberalizacji reżimu wizowego, podczas gdy z innymi trwa on nadal. Potrzebne są dalsze działania, w tym wykorzystanie instrumentów finansowych, na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji, na rzecz zagwarantowania podstawowych praw i wolności oraz tworzenia zdolności administracyjnych w dziedzinie zarządzania granicami, a także egzekwowania prawa oraz w zakresie sądownictwa, tak aby urzeczywistnić perspektywę europejską.



Unia i **Turcja** uzgodniły, że zintensyfikują współpracę, aby sprostać wspólnemu wyzwaniu związanemu z zarządzaniem przepływami migracyjnymi, a w szczególności by walczyć z nielegalną migracją. Współpraca ta powinna się koncentrować na wspólnej odpowiedzialności, solidarności, współdziałaniu ze wszystkimi państwami członkowskimi oraz wspólnym zrozumieniu; należy przy tym uwzględnić fakt, że Turcja sąsiaduje z zewnętrznymi granicami Unii, a także negocjacje prowadzone przez to państwo oraz pomoc finansową udzielaną obecnie przez Unię w stosownych obszarach, między innymi w dziedzinie kontroli granicznej. Znaczenie priorytetowe ma zakończenie prowadzonych z Turcją negocjacji w sprawie umowy o readmisji; do tej pory należy właściwie wykonywać obowiązujące już umowy dwustronne.

Rada Europejska podkreśla że **europajska polityka sąsiedztwa** (EPS) stwarza Unii możliwości skoordynowanego i efektywnego działania oraz przyczynienia się w przyszłości do zwiększenia zdolności i potencjału w zakresie rozwoju instytucjonalnego w odniesieniu do niezależnego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania, a także zwalczania korupcji, jak również pobudzania i ułatwiania mobilności obywateli z państw partnerskich. Jeżeli chodzi o państwa objęte partnerstwem wschodnim, Unia spodziewa się zawrzeć z tymi państwami układy o stowarzyszeniu (zawierające istotne części dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości); Unia zamierza także wspierać mobilność obywateli i, jako cel długoterminowy, zliberalizować reżim wizowy w warunkach bezpieczeństwa.

Rada Europejska wzywa do opracowania do końca 2010 roku planu rozwijania współpracy z państwami objętymi partnerstwem wschodnim uwzględniającego aspekty wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawarte w partnerstwie wschodnim, a także rozdziały poświęcone wolności, bezpieczeństwu i sprawiedliwości ujęte w planach działania w ramach EPS (lub w dokumentach, które je zastąpiły), które realizują odnośne państwa. W planie tym należy także wymienić stopniowe działania prowadzące do pełnego zliberalizowania reżimu wizowego, jako celu długoterminowego w odniesieniu do poszczególnych państw partnerskich traktowanych indywidualnie, jak również określić elementy warunkujące dobrze zarządzaną i bezpieczną mobilność, o czym wspomniano we wspólnej deklaracji ze spotkania na szczycie członków partnerstwa wschodniego. Rada Europejska dokona przeglądu tego planu do końca 2012 roku, a w szczególności oceni jego skutki w objętych nim państwach.

Unia powinna jeszcze intensywniej wspierać stabilność i bezpieczeństwo w całym **regionie Morza Czarnego** oraz nadal wzmacniać regionalną inicjatywę w zakresie współpracy – **synergii czarnomorską**. Działania w tym obszarze powinny koncentrować się zwłaszcza na zarządzaniu granicami i zarządzaniu migracją, na współpracy celnej oraz współpracy w dziedzinie praworządności, a także na walce z przestępczością transgraniczną.

Jeżeli chodzi o **Unię dla Śródziemnomorza**, trzeba będzie zintensyfikować prace podjęte w kontekście procesu barcelońskiego i partnerstwa euro-śródziemnomorskiego,

w szczególności w odniesieniu do migracji (morskiej), nadzoru granic, zapobiegania handlowi narkotykami i zwalczania tego zjawiska, ochrony ludności, egzekwowania prawa i współpracy sądowej. Rada Europejska wzywa Komisję do przedstawienia – we współpracy z Wysokim Przedstawicielem do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – takiego planu w 2010 roku; zwraca się także do COREPER-u o jak najszybsze przygotowanie decyzji, które ma przyjąć Rada. Rada Europejska dokona przeglądu tego planu do końca 2012 roku, a w szczególności oceni jego skutki w objętych nim państwach.

Jeżeli chodzi o sytuację w regionie Morza Śródziemnego, Rada Europejska jest zdania, że potrzebne jest wzmocnione partnerstwo z państwami trzecimi tranzytu i pochodzenia, oparte na przestrzeganiu wzajemnych wymogów i wsparciu operacyjnym, w tym na kontroli granicznej, walce z przestępczością zorganizowaną i na współdziałaniu w dziedzinie powrotów i readmisji. Pierwszorzędne znaczenie ma szybkie działanie w celu stawienia czoła wyzwaniom w tym regionie.

Przez ostatnie dziesięć lat zacieśniano współpracę ze **Stanami Zjednoczonymi** między innymi w zakresie wszelkich kwestii związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwem i sprawiedliwością. Podczas każdej prezydencji organizowane są regularne posiedzenia ministerialnej trojki i posiedzenia urzędników wysokiego szczebla. Zgodnie z zapisem zawartym w oświadczeniu waszyngtońskim przyjętym na posiedzeniu ministerialnej trojki w październiku 2009 roku dialog ten należy kontynuować i pogłębiać.

Należy nadal prowadzić współpracę w zakresie walki z terroryzmem i przestępczością transgraniczną, w kwestiach bezpieczeństwa granic, polityki wizowej i współpracy sądowej. Należy niezwłocznie wynegocjować i zawrzeć umowę o danych osobowych wymienianych do celów egzekwowania prawa. Unia i Stany Zjednoczone będą współpracować, aby jak najszybciej umożliwić ruch bezwizowy między USA a Unią oraz by zwiększyć bezpieczeństwo podróży. Należy ustanowić wspólne procedury realizacji umów dotyczących współpracy sądowej; trzeba także prowadzić regularne konsultacje.

Przyszła intensywna i bardziej owocna współpraca z **Federacją Rosyjską** będzie prowadzona w ramach wspólnego obszaru w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz nowej umowy, która jest aktualnie przedmiotem negocjacji. Unia i Rosja powinny – na podstawie wyników posiedzeń obradujących dwa razy w roku Stałej Rady Partnerstwa w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – kontynuować współpracę w ramach dialogu w sprawie wiz i legalnej migracji, walcząc jednocześnie z migracją nielegalną, intensyfikować wspólną walkę z przestępczością zorganizowaną, w szczególności zacieśniać współpracę operacyjną, a także poprawiać i pogłębiać współpracę sądową. Należy jak najszybciej sporządzić z Eurojustem umowę, która powinna zapewnić spełnienie wysokich standardów ochrony danych. W tym kontekście należy zawrzeć umowę ramową w sprawie wymiany informacji. Nadal należy prowadzić dialog dotyczący wiz. Trzeba w pełni wprowadzić w życie umowę o liberalizacji reżimu wizowego i readmisji.



Rada Europejska odnotowuje, że wspólna strategia i plan działania **UE-Afryka** z 2007 roku określają zakres współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu, przestępczości transgranicznej i handlu narkotykami. Dialog z afrykańskimi partnerami należy pogłębiać i intensyfikować zarówno w ramach partnerstwa UE – Afryka w dziedzinie mobilności, migracji i zatrudnienia, jak i globalnego podejścia do kwestii migracji, a także na podstawie wyników monitorowania realizacji postanowień konferencji w Rabacie, Paryżu i Trypolisie; dialog ten powinien się koncentrować na państwach położonych wzdłuż nieregularnych szlaków migracyjnych prowadzących do Europy z myślą o wspieraniu działań podejmowanych przez te państwa w celu opracowania polityki w dziedzinie migracji oraz reagowania na nielegalną imigrację drogą morską i na granicach lądowych. Należy działać na rzecz zacieśniania współpracy – w tym szybkiego zawarcia umów o readmisji – z Algierią, Marokiem i Egiptem oraz – zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z października 2009 roku – z Libią.

**Afryka Zachodnia** stała się niedawno jednym z głównych ośrodków tranzytowych w handlu narkotykami między Ameryką Południową a Europą; zwalczanie handlu narkotykami, a także innych form przestępczości transgranicznej i terroryzmu (w regionie Sahelu) będzie wymagać zwiększonej uwagi i mocniejszego wsparcia.

Należy rozszerzyć dialog prowadzony z **Chinami i Indiami** w sprawie kwestii związanych ze zwalczaniem terroryzmu; powinien on objąć inne dziedziny priorytetowe, takie jak prawa własności intelektualnej, migracja – w tym walka z nielegalną imigracją – i współpraca sądowa. Po zawarciu umów o współpracy sądowej Unia nadal będzie zajmować bezkompromisowe stanowisko w kwestii kary śmierci. Trzeba zintensyfikować dialog z Indiami dotyczący migracji i objąć nim wszystkie kwestie związane z tym zjawiskiem. Z Chinami należy kontynuować dialog dotyczący praw człowieka. W najbliższych latach dialog prowadzony z **Brazylią** trzeba będzie pogłębić, a jego zakres – poszerzyć. Partnerstwo strategiczne i wspólny plan działania należy realizować efektywniej; rozważyć trzeba zastosowanie bardziej szczegółowych środków.

Z innymi państwami i regionami Unia będzie współpracować w wymiarze regionalnym lub dwustronnym, odpowiednio do sytuacji. Z państwami Ameryki Łacińskiej i państwami regionu Karaibów należy prowadzić – w ramach struktur regionalnych (**EU-Ameryka Łacińska i Karaiby**) oraz w ramach Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy – dialog dotyczący migracji, handlu narkotykami, prania pieniędzy oraz innych kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Z państwami **Azji Środkowej** należy kontynuować prace dotyczące szlaków przemytu prowadzących do Europy.

Należy dążyć do zacieśnienia współpracy z **Afganistanem** w sprawie narkotyków, w tym na rzecz realizacji zobowiązań wynikających z dokumentu dotyczącego działań związanych z handlem narkotykami, a z Afganistanem i **Pakistanem** współpracę w zakresie terroryzmu i kwestii związanych z migracją.

Jeżeli chodzi o **Afganistan i Irak**, należy położyć nacisk na wypracowanie skutecznego rozwiązania kwestii uchodźców dzięki zastosowaniu kompleksowego podejścia. Należy dążyć do rozwiązania kwestii nielegalnych przepływów migracyjnych oraz do zawarcia umów o readmisji z tymi państwami, jak również z **Bangladeszem**.

#### 7.6. Organizacje międzynarodowe i propagowanie standardów europejskich i międzynarodowych

Rada Europejska potwierdza swoje zaangażowanie w realizację idei skutecznego multilateralizmu, który stanowi uzupełnienie partnerstw dwustronnych i regionalnych z państwami trzecimi i regionami.

ONZ jest nadal, z punktu widzenia Unii, najważniejszą organizacją międzynarodową. Traktat lizboński stwarza podstawy bardziej spójnego i efektywnego udziału Unii w pracach ONZ i innych organizacji międzynarodowych.

Unia powinna nadal propagować standardy europejskie i międzynarodowe oraz ratyfikację konwencji międzynarodowych, zwłaszcza tych dokumentów, które powstały pod auspicjami ONZ i Rady Europy.

Szczególne znaczenie ma działalność Rady Europy. Instytucja ta jest wyrazicielem europejskich wartości – demokracji, praw człowieka i praworządności. Unia musi kontynuować współpracę z Radą Europy zgodnie z protokołem ustaleń między Radą Europy i Unią Europejską podpisanym w 2007 roku oraz wspierać ważne konwencje tej instytucji, takie jak Konwencja w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi i Konwencja o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych.

Interpol jest ważnym partnerem Unii, jeżeli chodzi o współpracę w dziedzinie egzekwowania prawa. Współpraca w zakresie prawa cywilnego jest prowadzona w szczególności w ramach Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego. Unia powinna nadal wspierać tę konferencję oraz zachęcać swoich partnerów do ratyfikowania konwencji, których Unia jest stroną lub zostanie stroną lub których stronami są wszystkie państwa członkowskie.

## WYKAZ SKRÓTÓW

CBRJ	Ryzyko chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe
CEPOL	Europejskie Kolegium Policyjne
COSI	Stały Komitet Bezpieczeństwa Wewnętrznego
EAC	Europejski program szkoleń dla pracowników służb azyłowych
ECRIS	Europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych
EMCDDA	Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii
EPRIS	Europejski system przekazywania informacji z akt policyjnych
EPS	Europejska polityka sąsiedztwa
ESZP	Europejska Sieć Zapobiegania Przestępczości
Eurosur	Europejski System Nadzoru Granic
FATF	Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy
FIU	Jednostka analityki finansowej
GRECO	Grupa Państw przeciwko Korupcji w ramach Rady Europy
MTK	Międzynarodowy Trybunał Karny
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OPC	Centrum monitorowania ds. zapobiegania przestępczości
PNR	Dane dotyczące przelotu pasażera
SIS II	System Informacyjny Schengen drugiej generacji
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TIK	Technologie informacyjne i komunikacyjne
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
UNCAC	Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji
UNHCR	Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
VIS	Wizowy System Informacyjny
WPBiO	Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony