

**Opinia Komitetu Regionów „Program sztokholmski: wyzwania i szanse w kontekście nowego wieloletniego programu dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”**

(2010/C 79/08)

KOMITET REGIONÓW

- Popiera priorytety polityczne zawarte w nowym programie i przypomina, że w budowaniu Europy obywatelskiej kluczowe znaczenie ma udział władz lokalnych i regionalnych, który zapewni całemu procesowi pełniejszą legitymizację demokratyczną.
- Uważa, że działania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych muszą być skoordynowane i zintegrowane z innymi obszarami polityki unijnej i podkreśla konieczność lepszej koordynacji problematyki sprawiedliwości, bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych z polityką gospodarczą, społeczną i zewnętrzną Unii Europejskiej, tak aby poprawić skuteczność i spójność tych polityk.
- Z naciskiem podkreśla potrzebę znalezienia równowagi między kwestią bezpieczeństwa a kwestią ochrony podstawowych praw i swobód, poprzez opracowanie spójnych instrumentów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
- Zwraca uwagę na fakt, iż Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obejmuje prawa mające zastosowanie do każdej osoby, niezależnie od jej obywatelstwa lub aspektu administracyjnego jej pobytu w Unii Europejskiej; podkreśla też znaczenie, jakie ma dla władz lokalnych i regionalnych zasada dotycząca miejsca pobytu ze względu na konieczność zapewnienia spójności i pokoju społecznego.
- Uważa, że w celu przeciwdziałania przestępstwom zagrażającym bezpieczeństwu obywateli (terroryzm, przestępczość zorganizowana, a zwłaszcza handel ludźmi, przemyt narkotyków, seksualne wykorzystywanie nieletnich), zapobieganie jest równie ważne, co karanie, i przypomina Komisji o podstawowej roli, jaką odgrywają podmioty lokalne i regionalne w rozwoju strategii na rzecz zapobiegania przestępczości.
- Uważa, że powinien zostać włączony w zagadnienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a zatem bezpośrednio włączony we wdrażanie i rozwijanie programu sztokholmskiego oraz związanego z nim planu działania, a także w opracowanie i wdrażanie mechanizmów i narzędzi oceny, które są w nim przewidziane, o ile dotyczy to jego zakresu zadań.

**Sprawozdawca:** Anna TERRÓN I CUSÍ (ES/PSE), sekretarz ds. europejskich w rządzie Katalonii

### Dokumenty źródłowe

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli

COM(2009) 262

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo w Europie od roku 2005: ocena programu haskiego i haskiego programu działania

COM(2009) 263

## I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW,

### Zalecenia ogólne

1. Wyraża zadowolenie z inicjatywy Komisji mającej na celu dalsze postępy w ustanawianiu rzeczywistej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli i podkreśla jej znaczenie w świecie, w którym wzrasta mobilność.
2. Przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji polegającą na wyposażeniu Unii w nowy program określający priorytety na najbliższe pięć lat w dziedzinach związanych z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Stwierdza jednak, że komunikat Komisji nie zawiera żadnego odniesienia do zmian, które może wnieść w tej dziedzinie traktat lizboński.
3. Uważa, że nowy program powinien być wystarczająco ambitny, aby zapewnić znaczące postępy w tych dziedzinach. Powinno się w nim jednak zwrócić większą uwagę na ocenę środków zaproponowanych w ciągu ubiegłych dziesięciu lat, tak by poprawić ich skuteczność i rzeczywiście osiągnąć wyznaczone cele.
4. Wyraża zaniepokojenie, gdyż po raz kolejny Komisja nie zwraca wystarczającej uwagi na rolę odgrywaną przez władze lokalne i regionalne w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
5. Przypomina, że władze lokalne i regionalne są szczególnie zainteresowane tematami poruszonymi przez Komisję w komunikacie, gdyż sprawy te mają bezpośredni wpływ na życie codzienne obywateli zamieszkujących Unię Europejską oraz na zadania samorządów lokalnych i regionalnych.
6. Potwierdza, że jako zgromadzenie polityczne reprezentujące władze lokalne i regionalne, jest jednym z odpowiednich gremiów służących interesom obywateli i zapewniających wdrażanie praw i obowiązków związanych z obywatelstwem europejskim.
7. Uważa, że powinien zostać w pełni włączony w zagadnienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a zatem bezpośrednio włączony we wdrażanie i rozwijanie programu sztokholmskiego oraz związanego z nim planu działania, a także w opracowanie i wdrażanie mechanizmów i narzędzi oceny, które są w nim przewidziane, o ile dotyczy to jego zakresu zadań.
8. Potwierdza swe zaangażowanie w promowanie wielopoziomowego systemu ochrony praw podstawowych i wyraża zadowolenie z faktu, iż nowe środki w ustanawianiu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości pozwalają na umieszczenie obywatelstwa w centrum tego projektu.
9. Z naciskiem podkreśla potrzebę znalezienia równowagi między kwestią bezpieczeństwa a kwestią ochrony podstawowych praw i swobód, poprzez opracowanie spójnych instrumentów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
10. Ma wrażenie, że postępy nie są współmierne do oczekiwań i przypomina państwom członkowskim, że hamowanie dalszych działań w kierunku utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości może niekorzystnie wpłynąć na prawa i swobody obywateli europejskich.
11. Podziela stanowisko Komisji, iż rzeczywiste stosowanie przepisów ma kluczowe znaczenie dla rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i w związku z tym podziela zaniepokojenie rozbieżnościami w transpozycji dyrektyw. Wzywa Komisję do opracowania nowych środków, tak by duch i forma przepisów i strategii zatwierdzonych na szczelnie europejskim znalazły odzwierciedlenie w ustawodawstwie krajowym.

12. Podkreśla, że swoboda przemieszczania się osób jest kluczowym elementem obywatelstwa europejskiego i wzywa Komisję do przedsięwzięcia środków w celu właściwej transpozycji prawodawstwa w tym zakresie.

13. Przypomina, że władze lokalne i regionalne, ze względu na ich bezpośrednią łączność z obywatelami, mogą odegrać znaczącą rolę we wdrażaniu narzędzi i mechanizmów oceny. Wzywa w związku z tym, zgodnie z zaleceniem grupy wysokiego szczebla ds. przyszłości europejskiej polityki sprawiedliwości, do włączenia go w opracowanie tych mechanizmów w taki sposób, by można było lepiej uwzględnić praktyczne doświadczenia władz terytorialnych.

14. Zaleca więc, by zewnętrzny wymiar europejskiej polityki wewnętrznej został odpowiednio uwzględniony w planie działań programu sztokholmskiego. Można by w nim szczegółowo zająć się takimi zagadnieniami, będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania, jak: migracja i azyl, współpraca w zakresie ochrony granic, zwalczanie terroryzmu i przestępczości, ustanowienie priorytetów geograficznych dla poszczególnych zagadnień, ogólne warunki dla wymiany informacji, gwarancja ochrony praw podstawowych i praw człowieka, przejrzystość i swoboda dostępu do informacji, ochrona danych oraz związana z tym gwarancja ochrony prawnej dla obywateli Unii i krajów trzecich.

15. Potwierdza, że działania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych muszą być skoordynowane i zintegrowane z innymi obszarami polityki unijnej i podkreśla konieczność lepszej koordynacji problematyki sprawiedliwości, bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych z polityką gospodarczą, społeczną i zewnętrzną Unii Europejskiej, tak aby poprawić skuteczność i spójność tych polityk.

16. Popiera priorytety polityczne zawarte w nowym programie i przypomina, że w budowaniu Europy obywatelskiej kluczowe znaczenie ma udział władz lokalnych i regionalnych, który m.in. zapewnia całemu procesowi pełniejszą legitymację demokratyczną.

17. Podziela troskę o przeznaczenie na priorytety polityczne odpowiednich środków finansowych i zwraca uwagę na konieczność zapewnienia udziału władz lokalnych i regionalnych w opracowaniu narzędzi budżetowych na rzecz dziedzin, w których władze te posiadają kompetencje.

18. Odnotowuje, iż kontrola przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności możliwa jest dopiero po przedstawieniu szczegółowych propozycji i żąda, by w planie działania, który ma zostać przyjęty w grudniu 2009 r. zagwarantowano w jak najwyższym stopniu przestrzeganie tych zasad.

19. Domaga się podjęcia szczególnych starań, by zapewnić poszanowanie zasady pomocniczości, gdyż państwa członkowskie mogą wykorzystywać ją do odzyskiwania kompetencji na szczeblu krajowym.

## W sprawie Europy praw

20. Wyraża zadowolenie z zamiaru przystąpienia Unii do Europejskiej konwencji praw człowieka i przypomina, że ochrona praw podstawowych powinna leżeć u podstaw wszelkich działań Unii i państw członkowskich.

21. Zwraca uwagę na fakt, iż Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obejmuje prawa mające zastosowanie do każdej osoby, niezależnie od jej obywatelstwa lub aspektu administracyjnego jej pobytu w Unii Europejskiej; podkreśla też znaczenie, jakie ma dla władz lokalnych i regionalnych zasada dotycząca miejsca pobytu ze względu na konieczność zapewnienia spójności i pokoju społecznego.

22. Podkreśla, że stosowanie dyrektywy dotyczącej swobodnego przemieszczania się osób ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania obywatelom europejskim i ich rodzinom prawa do swobodnego podróżowania i osiedlania się w państwach członkowskich i przypomina, że żadne państwo członkowskie nie dokonało pełnej transpozycji tej dyrektywy (<sup>1</sup>).

23. Z zaniepokojeniem zauważa, że obywatele państw trzecich, którzy są członkami rodzin obywateli UE i mają prawo do długoterminowego pobytu, natrafiają na dyskryminujące ograniczenia dotyczące wjazdu do UE i pobytu na jej terytorium ze względu na obywatelstwo lub pochodzenie etniczne i zwraca się o pilne czuwanie nad tym, by nie dochodziło do tego rodzaju dyskryminacji.

24. Popiera wszelkie inicjatywy służące przeciwdziałaniu dyskryminacji, rasizmowi, antysemityzmowi, ksenofobii lub homofobii, wzywa do szybkiego przyjęcia wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (COM 2008/426) oraz przypomina, że władze lokalne i regionalne mogą odegrać istotną rolę w zapobieganiu postawom ksenofobicznym i rasistowskim oraz w ich wykrywaniu, a także podkreśla rolę tych władz w krzewieniu zasad demokratycznych. Jest ponadto zdania, że Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 stanowi okazję do nadania nowej dynamiki opracowaniu i wdrożeniu polityki przeciw dyskryminacji tych grup społecznych, które są na nią najbardziej narażone.

25. Podziela przekonanie o konieczności ustanowienia całościowego systemu ochrony danych, opartego na podstawowym prawie do prywatności i do ochrony danych osobowych i obejmującego narzędzia zgodne z jego celami przy zachowaniu wysokiego poziomu ochrony.

(<sup>1</sup>) Zob. komunikat „Wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich” COM(2009) 313/4.

26. Wyraża zaniepokojenie wykładniczym wzrostem ilości informacji cyfrowych dotyczących obywateli, wynikającym z rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych; przypomina wagę, jaką obywatele europejscy przywiązują do ochrony danych i prywatności <sup>(2)</sup> i uważa, że w programie sztokholmskim oraz w związanym z nim programie działań Komisji należałoby poświęcić więcej uwagi rozwinięciu podejścia strategicznego opartego na technologiach „privacy by design” i „privacy aware” <sup>(3)</sup>.

27. Wyraża zaniepokojenie nielicznym udziałem obywateli Unii w wyborach europejskich; przyznaje, że sam jako instytucja UE był niewystarczająco zaangażowany w tę sprawę i ubolewa nad tym, że Komisja nie przedstawia autentycznie innowacyjnych pomysłów na zwiększenie ich udziału w demokratycznym życiu Unii <sup>(4)</sup>.

28. Wzywa Komisję do poszukiwania większej liczby sposobów rozwijania nowych form uczestnictwa opartych na nowych technologiach i do wykorzystania możliwości e-administracji oraz inicjatyw takich jak e-uczestnictwo, aby zwiększyć udział obywateli w życiu obywatelskim i politycznym <sup>(5)</sup>.

29. Uważa za niezbędne wzmocnienie mechanizmów informowania pozwalających obywatelom europejskim lepiej poznać ich prawa związane z obywatelstwem, szczególnie w zakresie ochrony dyplomatycznej i konsularnej w krajach trzecich, w których ich kraj nie posiada przedstawicielstwa.

30. Stwierdza konieczność poprawy wspólnego systemu szkolenia w dziedzinie ochrony ludności i popiera propozycję ze sprawozdania końcowego Future Group polegającą na dążeniu do działania na zasadzie sieci, aby ułatwić dostęp do szkoleń oraz opracować wspólne definicje w zakresie standardów szkoleniowych <sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> Eurobarometr Data Protection in the European Union Citizens' perceptions. Analytical Report (Ochrona danych w Unii Europejskiej – poglądy obywateli. Raport analityczny), luty 2008 r.

<sup>(3)</sup> Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”; [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2009/09-07-10\\_Stockholm\\_programme\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2009/09-07-10_Stockholm_programme_EN.pdf).

<sup>(4)</sup> W tym kontekście wzywamy Komisję do lektury opracowania *Participation in the European Project: how to mobilize citizens At local, regional, national, and European levels (Udział w projekcie europejskim: jak mobilizować obywateli na szczeblu lokalnym, regionalnym i europejskim)*, przygotowywanego na zlecenie Komitetu Regionów przez Institute for European Studies-VUB i Danish Technological Institute, które zostanie przedstawione 16 października br. w Gödöllo.

<sup>(5)</sup> Doskonałym tego przykładem jest dyskusja on-line na temat zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, zainicjowana 14 września 2009 r. przez DG ds. Zdrowia.

<sup>(6)</sup> „Wolność, bezpieczeństwo, prywatność – europejskie sprawy wewnętrzne w otwartym świecie” – Sprawozdanie nieformalnej grupy doradczej wysokiego szczebla ds. Przyszłości europejskiej polityki spraw wewnętrznych (tzw. grupy ds. przyszłości), czerwiec 2008 r. <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf>.

31. Ubolewa, że w kontekście zagadnienia mechanizmów usprawniania ochrony ludności nie podkreślono roli władz lokalnych i regionalnych, mają one bowiem kluczowe znaczenie dla zapobiegania zagrożeniom oraz dla wykorzystania zasobów i ludzi w wymagających tego sytuacjach.

## W sprawie Europy praw i sprawiedliwości

32. Potwierdza znaczenie europejskiej przestrzeni sądowej i konieczność usunięcia istniejących jeszcze przeszkód, aby w pełni zagwarantować obywatelom europejskim ich prawa oraz skuteczność narzędzi związanych z rynkiem wewnętrznym.

33. Jest świadomy, że pogodzenie 27 różnych systemów wymiaru sprawiedliwości jest trudne, apeluje jednak o transgraniczną współpracę organów sądowniczych na rzecz spójności i skuteczności w oparciu o wzajemne uznanie i zaufanie oraz poszanowanie zasady pomocniczości. Podkreśla, że powinna temu towarzyszyć minimalna harmonizacja prawa w zakresie postępowania karnego, a także opracowanie minimalnych standardów postępowania cywilnego.

34. Stwierdza, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości ma kluczowe znaczenie dla Europy praw i wyraża zadowolenie z ogólnych propozycji Komisji, szczególnie dotyczących e-sprawiedliwości, które powinny zostać wdrożone z zapewnieniem ochrony danych.

35. Uważa, że w dziedzinie współpracy sądowej należy wykonać w jak największym stopniu potencjał nowych technologii.

36. Sądzi, że należy wzmocnić mechanizmy funkcjonowania współpracy sądowej w dziedzinie prawa rodzinnego, szczególnie gdy dotyczą one praw nieletnich.

37. Domaga się większych wysiłków w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji przepisów europejskich w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, aby uniknąć obniżenia skuteczności instrumentów prawnych.

38. Zgadza się z koniecznością ustanowienia wzajemnego uznawania orzeczeń o pozbawieniu praw, szczególnie w zakresie zakazu wykonywania zawodów związanych z nieletnimi, wymaga jednak, by Komisja czuwała nad ochroną danych w procesie wymiany informacji i nad tym, by nie doszło do nadużyć.

39. Potwierdza, że szkolenia i wiedza są kluczowymi elementami budowy Europy sprawiedliwości, gdzie szanuje się różnorodność i wspiera współpracę; ponadto wzywa Komisję do realizowania programów wymiany między specjalistami z różnych krajów.

40. Stwierdza konieczność zbliżenia przepisów krajowych w zakresie prawa cywilnego w dziedzinie szczególnie ciężkich przestępstw o charakterze transgranicznym, tak aby ułatwić rozwój działań transgranicznych i lepiej chronić prawa obywateli, co jest jednym z celów europejskiej przestrzeni sprawiedliwości.

### W sprawie Europy, która chroni

41. Z uznaniem przyjmuje wysiłki Komisji, by w centrum polityki bezpieczeństwa i sprawiedliwości znajdowało się poszanowanie praw podstawowych obywateli, ale przypomina o potrzebie zagwarantowania spójności i równowagi między elementami odnoszącymi się do bezpieczeństwa a elementami dotyczącymi ochrony praw i swobód w momencie opracowywania strategii na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego.

42. Potwierdza konieczność ustanowienia wspólnej kultury wśród podmiotów bezpieczeństwa i z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę promowania mechanizmów wymiany doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań. W tym kontekście konieczne jest podkreślenie znaczenia polityki prewencji jako niezbędnej wstępnej części całego procesu zwalczania przestępczości.

43. Wyraża żal, iż wspomniano tylko o podmiotach krajowych, podczas gdy ustanowienie wspólnej kultury bezpieczeństwa powinno obejmować także specjalistów z samorządu lokalnego i regionalnego.

44. Zaleca zbadanie, na ile kodyfikacja europejskiego prawa policyjnego ułatwiłaby transgraniczną współpracę przy operacjach na terytorium UE.

45. Dodaje, iż – nie kwestionując wewnętrznego podziału kompetencji w każdym państwie członkowskim – należy ustanowić mechanizmy pozwalające instytucjom terytorialnym biorącym udział w praktycznym wdrażaniu przepisów wspólnotowych w dziedzinie bezpieczeństwa i policji na dostęp w rozsądnym zakresie i zgodnie z odpowiednimi zasadami do mechanizmów współpracy i wymiany informacji ustanowionych w Unii (7).

46. Uważa, że niezbędne jest lepsze i skuteczniejsze wykorzystanie narzędzi technologicznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa i swobód osobom korzystającym z mobilności; przyznaje jednak, że jest zaniepokojony szybkim rozwojem tych systemów bez wystarczającej oceny.

47. Uznaje potrzebę refleksji nad kształtem systemów informacyjnych, opowiada się za poprawą ich skuteczności i wydajności, obniżeniem kosztów i maksymalnym wykorzystaniem płynących z nich korzyści.

(7) Szczególnie istotne jest zapewnienie szybkiego dostępu na odpowiednich zasadach do baz danych, o których mowa w decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej.

48. Przypomina o konieczności uwzględnienia specjalistów z władz lokalnych i regionalnych w chwili, gdy mówi się o badaniach i rozwoju w dziedzinie bezpieczeństwa i o możliwości utworzenia funduszu na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego.

49. Uważa, że w celu przeciwdziałania przestępstwom zagrażającym bezpieczeństwu obywateli (terroryzm, przestępczość zorganizowana, a zwłaszcza handel ludźmi, przemyt narkotyków, seksualne wykorzystywanie nieletnich), zapobieganie jest równie ważne, co karanie i przypomina Komisji o podstawowej roli, jaką odgrywają podmioty lokalne i regionalne w rozwoju strategii na rzecz zapobiegania przestępczości.

50. Popiera usprawnienia w zakresie skuteczności europejskiej współpracy policyjnej i sądowej i uważa, że władze lokalne i regionalne powinny odgrywać większą rolę w walce z transgraniczną przestępczością zorganizowaną, mając na uwadze coraz ściślejszy związek między przestępczością lokalną a międzynarodową przestępczością zorganizowaną.

51. Podkreśla, że wszelkie postępy w walce z przestępczością muszą iść w parze z podobną dynamiką w zakresie ochrony praw obrony i ustanowieniem minimalnych wspólnotowych gwarancji procesowych dla oskarżonych w zakresie takich zagadnień jak domniemanie niewinności i areszt prewencyjny.

52. Zgadza się co do znaczenia ochrony zewnętrznych granic UE dla zapewnienia bezpieczeństwa i swobodnego przemieszczania się na obszarze Unii i popiera odniesienie do bezwzględnego poszanowania praw człowieka i ochrony międzynarodowej przy opracowywaniu europejskiej strategii zintegrowanego zarządzania granicami; wyraża jednak zaniepokojenie ze względu na nikłe konkretne postępy w tym kierunku, o których mowa w komunikacie i apeluje, by w dalszych pracach pamiętano, iż Europa jest przestrzenią wolności i praw.

53. Zwraca się do Komisji, aby jeszcze przed wprowadzeniem nowych instrumentów ustanowiła mechanizmy niezależnej oceny współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi (FRONTEX) oraz analogicznej współpracy z krajami trzecimi pod kątem ingerowania w podstawowe prawa obywateli UE i obywateli krajów trzecich.

54. Przypomina państwom członkowskim, że nadzór i kontrola granic morskich nie powinna odbywać się z uszczerbkiem dla podstawowych zobowiązań w zakresie ratownictwa morskiego.

55. Uważa, że istniejące systemy informacyjne (SIS II, VIS) powinny zostać w pełni rozwinięte i ocenione zanim wprowadzone zostaną do nich zmiany lub zanim ustanowi się nowe instrumenty; wyraża ponadto swe zaniepokojenie brakiem informacji w komunikacie na temat mechanizmów przeglądu i kontroli w zakresie wykorzystania w tych systemach danych biometrycznych.

56. Podkreśla swe zaniepokojenie ustanowieniem elektronicznej rejestracji wjazdów do i wyjazdów z państw członkowskich oraz możliwością stworzenia europejskiego systemu uprzedniego zezwolenia na podróż, co może ograniczyć prawa podstawowe, szczególnie jeśli chodzi o ochronę danych osobowych.

57. Zauważa, że należy wzmocnić strategię współpracy, aby rozwijać wymianę informacji oraz współpracę między siłami policyjnymi a administracją celną.

58. Dodaje, że wszelkie nowe instrumenty, jak np. wspólna europejska wiza Schengen, powinny być wprowadzane w sposób skuteczny i wydajny, a także z uwzględnieniem ochrony danych i gwarancji dotyczących prawa do prywatności.

59. Popiera wysiłki mające na celu lepszą współpracę między Europolem a Eurojustem, tak aby poprawić wykrywanie transgranicznej przestępczości zorganizowanej.

60. Podziela zaniepokojenie Komisji wymienionymi przez nią zagrożeniami i podkreśla rolę, jaką mogą odegrać władze lokalne i regionalne w identyfikowaniu i wykrywaniu takich działań przestępczych.

61. Apeluje do Komisji o ustanowienie szczegółowych planów działania na rzecz zwalczania handlu ludźmi i o włączenie tej walki w ramy stosunków z krajami trzecimi.

62. Wyraża zaniepokojenie wzrostem liczby przestępstw związanych z seksualnym wykorzystywaniem dzieci i z pornografią dziecięcą<sup>(8)</sup> w internecie i przypomina, że sankcjom karnym powinny towarzyszyć działania informacyjne i edukacyjne na temat tych przestępstw skierowane do obywateli.

63. Przypomina o roli, jaką odegrać mogą władze lokalne i regionalne w opracowaniu działań zapobiegawczych na rzecz ochrony godności i praw nieletnich, szczególnie tych, którzy zostali porzuceni lub pozostają bez opieki<sup>(9)</sup>.

64. Zgadza się co do konieczności dalszej walki z przestępczością informatyczną i gospodarczą oraz poprawy mechanizmów koordynacji i współpracy w tych dziedzinach, gdzie przestępstwa nie zawsze są ścigane w kraju, w którym zostały popełnione.

<sup>(8)</sup> Ze względu na swe zaniepokojenie sprawami seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej Komitet Regionów zajmie w najbliższych miesiącach stanowisko w sprawie decyzji ramowej 2004/68/WSiSW Rady z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie walki z seksualnym wykorzystywaniem dzieci i pornografią dziecięcą.

<sup>(9)</sup> Zob. opinia w sprawie współpracy lokalnej i regionalnej na rzecz ochrony w Unii Europejskiej dzieci i młodzieży przed wykorzystywaniem i porzuceniem (CdR 225/1999 fin) oraz opinia Komitetu Regionów „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka” (CdR 236/2006 fin).

65. Przypomina Komisji rolę, jaką mogą odegrać władze lokalne i regionalne w walce z korupcją i podrabianiem oraz w opracowaniu strategii antynarkotykowej Unii Europejskiej.

66. Uważa, że zagrożenie terroryzmem jest jedną z głównych trosk obywateli europejskich i ubolewa nad tym, że w komunikacie nie wspomniano o roli władz lokalnych i regionalnych w walce z tym zagrożeniem, szczególnie w kontekście walki z gwałtowną radykalizacją postaw.

67. Obawia się, że mechanizmy zapobiegawcze, o których mowa w komunikacie, wpłyną na traktowanie jako kryminogene całych wspólnot etnicznych lub religijnych, a nie zarządzą rzeczywistym przyczynom terroryzmu.

68. Proponuje uwzględnienie czynników politycznych, społecznych i gospodarczych, które mogą mieć wpływ na wzrost gwałtownych zachowań politycznych ze strony różnych grup, zamiast koncentrowania się na pochodzeniu państwowym, etnicznym czy religijnym, co może podsycać rasizm i ksenofobię.

### **Solidarność Europy w odniesieniu do imigracji i azylu**

69. Przypomina, że Unia Europejska powinna prowadzić rzeczywistą europejską politykę imigracyjną, opartą na zasadzie solidarności, wzajemnego zaufania i współodpowiedzialności państw członkowskich, przy pełnym poszanowaniu praw człowieka, utrzymując przy tym obecny podział kompetencji między poszczególne szczeble władzy, wykorzystując w pełni własne kompetencje w tej dziedzinie i respektując zasadę pomocniczości.

70. Przypomina, że wdrażanie polityki imigracyjnej i azylowej dotyczy w pierwszym rzędzie władz lokalnych i regionalnych; jako pierwsze muszą one bowiem reagować na skutki społeczne i gospodarcze przepływów migracyjnych na ich obszarach.

71. Wzywa państwa członkowskie UE do dzielenia odpowiedzialności w zakresie przyjmowania i integracji uchodźców oraz do ustanowienia mechanizmu redystrybucji między państwami członkowskimi.

72. Wzywa Komisję do lepszej koordynacji poszczególnych istniejących instrumentów i do ustalenia wytycznych dla działań w dziedzinie imigracji i azylu; przypomina, że powinny one być oparte na poszanowaniu podstawowych praw i swobód.

73. Z zadowoleniem przyjmuje priorytetowe traktowanie całościowego podejścia do imigracji oraz nacisk na rozwijanie zrównoważonego i autentycznego partnerstwa z krajami pochodzenia imigrantów i z krajami tranzytowymi na rzecz zorganizowanego zarządzania przepływami migracyjnymi.

74. Przypomina, że UE powinna bardziej dostosowywać migrację gospodarczą do potrzeb rynku pracy państw członkowskich i wzywa do wspólnego elastycznego systemu przyjmowania imigrantów, w ramach którego państwa członkowskie mogą ustalać liczbę przyjmowanych obywateli spoza UE.

75. Jest zaniepokojony tym, iż dążenie do większej solidarności może zostać zredukowane do użytkowego i wybiórczego podejścia, w zależności od zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowanych imigrantów na europejskich rynkach pracy.

76. Zgadza się co do potrzeby lepszej koordynacji polityki imigracyjnej z polityką zewnętrzną Unii i uważa, że współpraca i dialog z krajami trzecimi są konieczne zarówno w celu zwalczania nielegalnej imigracji, jak i w celu skupienia się na migracji legalnej. Inwestowanie w gospodarkę tych krajów trzecich jest skutecznym narzędziem pomocy osobom, które zamierzają wyemigrować z przyczyn ekonomicznych. W tym kontekście kluczowa rola przypada władzom lokalnym i regionalnym, zwłaszcza tym, które znajdują się najbliżej krajów trzecich lub utrzymują z nimi najsilniejsze więzi, gdyż mogą one działać jako platformy współpracy UE z tymi krajami.

77. Uważa, że dyplomacja lokalna powinna zajmować więcej miejsca w planie działania związanym z programem na rzecz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ponieważ władze lokalne i regionalne mogą w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy stosunków z miastami i regionami pochodzenia i tranzytu oraz do poprawy warunków życia w nich.

78. Zgadza się co do konieczności spójnego wykorzystania narzędzi polityki migracyjnej i wzywa do oceny takich inicjatyw, jak partnerstwa na rzecz mobilności oraz ich uwarunkowań i skutków w krajach pochodzenia przed zawarciem nowych umów.

79. Podziela troskę o lepsze zarządzanie imigracją ekonomiczną w całej Unii Europejskiej i apeluje o pogłębienie strategii – w duchu europejskiej platformy dialogu – z uwzględnieniem unijnych podmiotów lokalnych, regionalnych i krajowych i z poszanowaniem prawa państw członkowskich do ustalania liczby przyjęć osób z krajów trzecich w zależności od sytuacji na rynku pracy, przy zapewnieniu tym osobom godnych warunków pracy<sup>(10)</sup>.

<sup>(10)</sup> Zob. opinia w sprawie „Całościowe podejście do zagadnienia migracji: kształtowanie europejskiej polityki imigracji pracowników w kontekście stosunków z krajami trzecimi” (CdR 296/2007 fin).

80. Z zainteresowaniem przyjmuje inicjatywę utworzenia centrum monitorowania mającego analizować i zdobywać wiedzę na temat zjawisk migracyjnych i zwraca uwagę, że inicjatywa ta nie powinna kolidować z już istniejącymi projektami. Coraz wyraźniejsza jest konieczność uporządkowania i optymalizacji narzędzi istniejących już w tej dziedzinie.

81. Uważa, że pomimo jej oczywistych korzyści propozycja dotycząca kodeksu imigracji powinna zostać uważnie przeanalizowana, szczególnie w oczekiwaniu na przyjęcie dyrektywy dotyczącej jednolitej procedury przyznawania obywatelom państw trzecich prawa do pobytu i pracy, która uwzględniałaby wspólny zbiór praw pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich. Przygotowanie tego kodeksu nie może powodować niejasności ani osłabić obecnego zbioru praw i gwarancji dla tych obywateli przebywających w Unii Europejskiej.

82. Jest wdzięczny Komisji za przypomnienie roli władz lokalnych i regionalnych w zakresie integracji imigrantów<sup>(11)</sup> i stwierdza, że konieczne jest podjęcie szerokiej debaty na temat integracji w Europie. Podkreśla w tym kontekście raz jeszcze, że polityka integracji nie może stanowić ukrytego narzędzia kontroli imigracji, w szczególności warunkującego łączenie rodzin, lecz powinna mieć na celu umożliwienie integracji społecznej, gospodarczej, kulturalnej i obywatelskiej imigrantów po ich osiedleniu się na terytorium państwa członkowskiego.

83. Uważa, że niezbędny jest udział władz lokalnych i regionalnych oraz Komitetu Regionów w określaniu rocznych i wieloletnich priorytetów Europejskiego Funduszu Integracji; należy zagwarantować, by państwa członkowskie właściwie wykonywały postanowienia w tym zakresie i rozdzielały środki z tego funduszu pomiędzy organy administracji lokalnej i regionalnej.

84. Wzywa państwa członkowskie do włączenia władz lokalnych i regionalnych do kolejnej konferencji międzyministerialnej poświęconej integracji, która odbędzie się w trakcie hiszpańskiego przewodnictwa w Unii na początku 2010 r.; apeluje też o poprawę mechanizmów współpracy na polu migracji z takimi platformami jak mający powstać ARLEM.

85. Zgadza się z Komisją, że nielegalna praca oraz przemyt i handel ludźmi są kluczowymi czynnikami nielegalnej imigracji w Europie i wzywa państwa członkowskie do poszukiwania wspólnych strategii w walce z tymi zjawiskami.

86. Przyznaje, że zaniepokojenie związane z przyjęciem dyrektywy dotyczącej powrotów zmusza do większej uwagi przy jej praktycznym zastosowaniu i wzywa Komisję do ścisłego kontrolowania, czy wdrażanie mającej wejść w życie w grudniu 2010 r. dyrektywy dotyczącej powrotów odbywa się w zgodności z Kartą Praw Podstawowych.

<sup>(11)</sup> Zob. wnioski z seminarium Komitetu Regionów na temat roli miast i regionów w integracji imigrantów (Ateny, 16 października 2008 r.) (CdR 323/2008 fin).

87. Zwraca uwagę na fakt, iż niemożliwe jest mówienie o dobrowolnym powrocie, jeśli nie ustanowi się mechanizmów dialogu z krajami pochodzenia gwarantujących, że powrót będzie miał sens i nie doprowadzi do podjęcia ponownej próby emigracji.

88. Wzywa do poświęcenia większej uwagi nieletnim imigrantom bez opieki, która to kwestia powinna zostać uwzględniona jako odrębny punkt planu działania wynikającego z programu sztokholmskiego; podkreśla konieczność promowania solidarności, odpowiedzialności i odpowiedniego podziału kosztów związanych z zagadnieniem nieletnich imigrantów bez opieki między władze regionalne, krajowe i europejskie; apeluje do Komisji o zaproponowanie bardziej surowych środków karnych dla członków siatek przemytu i handlu ludźmi wykorzystujących nieletnich.

89. Wzywa Komisję do zagwarantowania, by rozwój mechanizmów systemów azylowych w państwach członkowskich dotrzymywał kroku postępom w tworzeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego opartego na konwencji genewskiej i innych odpowiednich instrumentach międzynarodowych oraz ostrzega przed podpisywaniem nowych umów o readmisji z państwami, które nie są sygnatariuszami konwencji genewskiej.

90. Zaleca, w obliczu ogromnych rozbieżności w odsetku rozpatrywanych pozytywnie wniosków o azyl w państwach członkowskich, zmianę zasad wspólnego europejskiego systemu azylowego w taki sposób, aby odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku azylowego spoczywała na państwie, w którym został on złożony, przy zagwarantowaniu w każdym wypadku solidarności między państwami członkowskimi.

91. Apeluje do Komisji o dążenie do zapewnienia właściwego funkcjonowania Europejskiego Urzędu Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej i do włączenia władz lokalnych i regionalnych do jego działań, a także do zaangażowania Komitetu Regionów w wypadkach, gdy wymaga tego aspekt lokalny i regionalny danej problematyki.

92. Zauważa znaczenie, jakie ma dla władz lokalnych i regionalnych integracja uchodźców lub osób korzystających z ochrony międzynarodowej; domaga się, by władze lokalne i regionalne mogły uczestniczyć w ustanowieniu mechanizmu wewnętrznego przesiedlania.

93. Domaga się pogłębienia analizy wykonalności wspólnego systemu rozpatrywania wniosków o azyl i zgadza się z Komisją, że konieczny jest przegląd Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców; w proces ten powinny zostać ściślej włączone władze lokalne i regionalne.

94. Podkreśla, że państwa członkowskie, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinny włączać władze lokalne i regionalne w proces opracowywania działań związanych z tworzeniem europejskiej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

95. Wreszcie apeluje, by plan działania wynikający z programu sztokholmskiego był wiarygodny i by towarzyszyło mu zwiększenie środków na zagadnienia związane z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Będzie to wymagać koordynacji wewnętrznych instrumentów finansowych z instrumentami przeznaczonymi na kontakty z krajami trzecimi.

Bruksela, 7 października 2009 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Luc VAN DEN BRANDE