

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**

COM(2005) 184 końcowy

(2006/C 65/22)

Dnia 10 maja 2005 r. Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Obywatelstwa odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała opinię w dniu 14 listopada 2005 r. (Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**).

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 98 do 2, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 4-5 listopada 2004 r. zatwierdzono drugi wieloletni program tworzenia wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, zwany programem haskim<sup>(1)</sup>. Program ten ustanawia ogólne i szczegółowe wytyczne dotyczące polityk tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS) na następnych pięć lat (2005-2009).

1.2 Rada Europejska zaprosiła Komisję do przedstawienia „planu działań”, który przekładałby cele programu haskiego na konkretne działania. W związku z tym, 10 maja 2005 r. Komisja Europejska wydała komunikat zatytułowany „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat — Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”<sup>(2)</sup> w którym przedstawiono dziesięć priorytetów strategicznych na najbliższych pięć lat oraz zamieszczono harmonogram wdrażania pakietu polityk i inicjatyw legislacyjnych w tych dziedzinach.

## 2. Wnioski

2.1 Pięć lat po stworzeniu programu z Tampere nie osiągnięto jeszcze zaplanowanych celów; Unia Europejska nie jest wspólną przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Chociaż program haski jest mniej ambitny, jego cele są bardziej znaczące.

2.2 Tworzenie wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga zachowania odpowiedniej równowagi między tymi trzema wymiarami. Program haski nie zachowuje tej równowagi w wystarczającym stopniu. Polityki, które mają zostać przyjęte w dziedzinie bezpieczeństwa, powinny chronić wartości wolności i sprawiedliwości. EKES jest zdania, że podstawą tych polityk powinna być ochrona praw podstawowych gwarantowanych przez Europejską Konwencję

Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Kartę Praw Podstawowych UE.

2.3 EKES pragnie, aby polityka bezpieczeństwa była skuteczna i chroniła obywateli żyjących w społeczeństwie wolnym i otwartym, pod ochroną sprawiedliwości, w ramach Państwa prawa. W momencie, gdy w imię walki z terroryzmem zostaną przyjęte niewspółmierne przepisy poświęcające prawa człowieka na ołtarzu bezpieczeństwa, przyznamy terrorystom ich pierwsze zwycięstwo. Europejskie społeczeństwo obywatelskie musi grać aktywną i krytyczną rolę w tym względzie.

2.4 EKES pragnie, aby nadal rozwijać aktywne obywatelstwo Unii Europejskiej. Wnioskujemy o obywatelstwo o wyższej jakości, bardziej otwarte i egalitarne, integrujące wszystkich, pozbawione dyskryminacji.

2.5 Unia Europejska musi dysponować wspólną procedurą azyłową i jednolitym statusem uchodźcy, opartymi na przestrzeganiu Konwencji genewskiej.

2.6 UE potrzebuje wspólnej polityki migracyjnej, o zharmonizowanym prawodawstwie, nie tylko w celu zapobiegania imigracji nieuregulowanej i zwalczania przestępczych sieci przemytu ludzi, ale też w celu przyjmowania nowych imigrantów na podstawie prawnych, przejrzystych i elastycznych procedur.

2.7 Imigrantom i osobom ubiegającym się o azyl należy zapewnić sprawiedliwe traktowanie, w poszanowaniu praw człowieka, karty praw podstawowych i prawodawstwa antydyskryminacyjnego. Konieczne jest rozwinięcie polityk przyjmowania i integracji nowo przybyłych.

2.8 Program haski powinien wzmocnić wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość, umacniając skuteczność, legalizm, wzajemne zaufanie, równość i proporcjonalność. W tym celu należy wykorzystać wspólnotowy dorobek prawny i wszystkie dostępne mechanizmy instytucjonalne.

<sup>(1)</sup> „Program haski. Wzmacnianie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej”, Rada UE, Dz.U. C 53, 3.3.2005.

<sup>(2)</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego - Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat - Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, COM(2005) 184 końcowy, Bruksela, 10.5.2005.

2.9 Należy rozwiązać aktualny problem skomplikowania prawnego i instytucjonalnego tych polityk. Fakt, że wiele spraw nadal prowadzonych jest na szczeblu międzyrządowym (trzeci filar UE), utrudnia skuteczność rozwiązań i ogranicza możliwości działań metodą wspólnotową. Projekt Traktatu konstytucyjnego zapewnia skuteczne i spójne odpowiedzi na wiele problemów istniejących na polu współpracy w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2.10 Mimo że projekt Traktatu konstytucyjnego zawiera nowe podstawy prawne dla rozwijania tych polityk, to obecnie obowiązujący Traktat także zawiera użyteczne instrumenty, które należy wykorzystać.

2.11 Europejska przestrzeń sprawiedliwości musi opierać się na wzajemnym zaufaniu i wspólnym uznawaniu orzeczeń sądowych. Potrzebne są ponadto nowe instrumenty prawne.

2.12 Należy zagwarantować, aby wszystkie środki polityki związane z bezpieczeństwem były przedmiotem regularnej i dokładnej oceny oraz objęte właściwą kontrolą demokratyczną ze strony Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Jedynie w ten sposób można osiągnąć prawdziwą przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej.

2.13 Żaden z celów sformułowanych w programie haskim i w planie działań nie może zostać osiągnięty bez odpowiednich środków finansowych. Komisja Europejska przedstawiła trzy programy ramowe (w kwietniu 2005 r.), które są przedmiotem odpowiednich opinii EKES-u<sup>(3)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Po uwspólnieniu kwestii Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego w 1999 r., Rada Europejska zatwierdziła na posiedzeniu w Tampere (15-16 października 1999 r.) pierwszy wieloletni program w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Program z Tampere).

3.2 Pięć lat później poczynione postępy na drodze do stworzenia wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości są, zdaniem Rady, znaczne: „stworzone zostały podwaliny wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej, przygotowana została harmonizacja kontroli granicznej, usprawniona została współpraca policyjna, a prace leżące u podstaw współpracy sądowej na podstawie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i wyroków są dosyć zaawansowane”<sup>(4)</sup>.

3.3 Niemniej jednak, z ostatniego, wydawanego dwa razy do roku sprawozdania Komisji Europejskiej (tzw. „tabeli wyników”) służącego do określania postępów dokonanych do połowy 2004 r.<sup>(5)</sup>, wynika, że oczekiwany poziom zbieżności w różnych dziedzinach polityki nie został osiągnięty.

<sup>(3)</sup> Zob. opinie SOC/210-211-212 (sprawozdawcy: Brenda KING, An LE NOUAIL MARLIERE, Miguel Ángel CABRA DE LUNA).

<sup>(4)</sup> Program haski, op. cit., wstęp.

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji w sprawie: Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości : bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania, COM(2004) 401 wersja ostateczna, Bruksela 2.6.2004.

3.4 Trzeba mieć na uwadze, że na drodze do przyjęcia wspólnych polityk i zharmonizowanych przepisów w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości leżą spore przeszkody w postaci różnic między systemami prawnymi, orientacjami politycznymi, a czasem też między interesami narodowymi. Z doświadczeń integracji europejskiej w innych politykach wynika, że przeszkody można pokonać dzięki silnej woli politycznej Państw Członkowskich i wyraźnej roli przewodczej Komisji Europejskiej.

3.5 Zdaniem EKES-u, ogólny bilans jest niezadowolający. Wiele uzgodnionych w Tampere celów szczegółowych nie zostało osiągniętych, a jakość wielu z przyjętych polityk nie jest zgodna z oczekiwaniami.

3.6 Program haski przejął teraz trudne zadanie wzmocnienia i przyspieszenia procesu tworzenia wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Są z tym związane różnorodne i skomplikowane wyzwania<sup>(6)</sup>.

3.7 W przeciwieństwie do programu z Tampere, program haski nie zawiera innowacyjnych polityk. Ma on mało ambitne podejście, oparte na konieczności skuteczniejszego zastosowania i oceny istniejących już polityk w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

3.8 Program ten nie przewiduje też odpowiednich instrumentów koniecznych do przewycięzenia przeszkód utrudniających większą zbieżność polityk. EKES jest zdania, że mało ambitny charakter programu haskiego uniemożliwi stworzenie spójnych, globalnych, skutecznych ram prawnych o wysokiej jakości, które gwarantowałyby „właściwą równowagę między wolnością, bezpieczeństwem a sprawiedliwością”.

3.9 Wspomniane przeszkody mają swoje źródło w polityce Państw Członkowskich, w której brak jest skuteczności, solidarności, przejrzystości, wzajemnego zaufania, proporcjonalności i równowagi między wolnością, bezpieczeństwem a sprawiedliwością.

3.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska zamieściła w swoim Planie działań „ochronę i poszanowanie praw podstawowych i obywatelstwa” jako pierwszy z dziesięciu priorytetów rozwijania obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ciągu najbliższych pięciu lat.

3.11 Warto podkreślić, jako aspekt pozytywny, fakt, że równocześnie z przyjęciem programu haskiego przyjęto postanowienie o zastosowaniu procedury współdecydowania i procedury głosowania większością kwalifikowaną w odniesieniu do wszystkich środków tytułu IV, co oznacza, co najmniej, zlikwidowanie jednej z najważniejszych przeszkód istniejących do tej pory. Żałujemy jednak, że z procedur tych wyłączono imigrację nieuregulowaną.

<sup>(6)</sup> Należy nie zapominać, że Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo wynegocjowały specjalne protokoły do Traktatu Amsterdamskiego, w których przyznaje się im możliwość pozostania poza zakresem polityk zawartych w tytule IV Traktatu WE.

3.12 W stanowisku dot. wytycznych szczegółowych programu haskiego pomieszczone zostały aspekty przynależne do wymiaru „bezpieczeństwa” z aspektami należącymi do wymiaru „wolności”. Polityki odnoszące się bezpośrednio do bezpieczeństwa zyskują wyraźną pozycję priorytetową i przenikają też do zagadnień związanych z wolnością i sprawiedliwością. Dzieje się tak na przykład w przypadku inicjatyw polegających na wprowadzaniu systemów biometrycznych i nowych technologii, interoperacyjności baz danych, wzmocnionych kontroli na granicach wewnętrznych i zewnętrznych oraz skuteczniejszego zwalczania nieuregulowanej imigracji. Inicjatywy te paradoksalnie zostały ujęte w rozdziale pt. „Wzmacnianie wolności”.

3.13 Pełne wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości musi być związane ze ścisłym poszanowaniem potrzeby odpowiedniego i sprawiedliwego wyważenia tych trzech wymiarów, aby nie naruszać wartości podstawowych (praw człowieka i wolności obywatelskich) oraz zasad demokratycznych (Państwo prawa), wspólnych dla wszystkich członków UE. Dążenie do bezpieczeństwa nie może pomniejszać znaczenia wolności. Niektóre propozycje polityczne powtarzają błąd, który popełniano już dawniej, polegający na poświęcaniu wolności dla poprawy bezpieczeństwa. Historia wykazuje, że społeczeństwa otwarte i wolne z większym powodzeniem bronią swego bezpieczeństwa. Podstawą wspólnych wartości wszystkich Europejczyków jest obecnie ochrona podstawowych praw człowieka. W momencie, gdy w imię walki z terroryzmem zostaną przyjęte niewspółmierne przepisy poświęcające prawa człowieka na ołtarzu bezpieczeństwa, przyznamy terrorystom ich pierwsze zwycięstwo. Wartościami, które dają nam silną pozycję wobec terrorystów, są właśnie wartości wolnościowe. Polityki europejskie muszą być skuteczne w zapewnianiu bezpieczeństwa i ochrony praw podstawowych i wolności.

3.14 To zaburzenie równowagi między politykami wspólnotowymi można także zaobserwować w perspektywach finansowych, gdyż największą część budżetu przeznaczono na potrzeby bezpieczeństwa (7).

3.15 Program haski powinien pobudzać, wspierać i wzmacniać skuteczność, legalizm, wzajemne zaufanie, równość, proporcjonalność i wyważenie między wolnością, bezpieczeństwem a sprawiedliwością. Należy przezwyciężyć obecny problem skomplikowania prawnego i instytucjonalnego oraz koniecznie zagwarantować, aby polityki związane z bezpieczeństwem były objęte właściwą kontrolą demokratyczną ze strony Parlamentu Europejskiego oraz nadzorem sądowym ze strony Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu.

3.16 Promowanie i ścisła ochrona „wolności” stanowi najskuteczniejszy sposób na stawianie czoła wyzwaniom stojącym przez Unią Europejską w XXI wieku; także aby stawić czoła zagrożeniom terrorystycznym.

3.17 Organizacje praw człowieka i ogół organizacji społeczeństwa obywatelskiego mają bardzo ważną funkcję w rozwijaniu polityk wywodzących się z programu haskiego.

3.18 EKES będzie nadal promował politykę współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywa-

teckiego, w celu zapewnienia w Unii Europejskiej odpowiedniej równowagi podczas tworzenia programu haskiego, z tego względu, że wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość leżą w ogólnym interesie społecznym, który podzielać przedsiębiorstwa, partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe.

3.19 Okres niepewności, jaki nastąpił po referendum we Francji i Niderlandach stanowi nowe wyzwanie dla rozwijania polityki migracyjnej i azylowej i dla wszystkich zagadnień zawartych w planie działań programu haskiego. Mimo że projekt Traktatu konstytucyjnego zawiera nowe podstawy prawne dla rozwijania tych polityk, to obecnie obowiązujący Traktat także zawiera użyteczne instrumenty, które należy wykorzystać.

#### 4. Uwagi szczegółowe na temat wzmacniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

##### 4.1 Wzmacnianie wolności

4.1.1 Poszanowanie dla praw podstawowych i wolności obywatelskich stanowi jeden z najważniejszych filarów projektu integracji europejskiej i jeden z głównych celów UE. Tworzenie wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości musi opierać się na całkowitym poszanowaniu wolności, którą określają m.in. takie zasadnicze instrumenty jak: Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Konwencja Geneńska dotycząca statusu uchodźców.

4.1.2 Program haski odnotowuje przyjęcie z zadowoleniem przez Radę przekształcenia Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii w Europejską Agencję Praw Podstawowych, której zadaniem jest ochrona i krzewienie praw podstawowych. Pod koniec czerwca 2005 r. Komisja Europejska wydała wniosek dotyczący rozporządzenia (8) w sprawie utworzenia Agencji. Agencja ta będzie grała istotną rolę w zakresie wymiaru wolności, udostępniając instytucjom wspólnotowym i Państwom Członkowskim środki do wypełniania obowiązku przestrzegania praw podstawowych w tworzeniu i stosowaniu polityk wspólnotowych. Agencja będzie też stanowić wspaniałe miejsce kontaktu ze społeczeństwem obywatelskim.

##### 4.1.3 Obywatelstwo UE

4.1.3.1 Powstanie obywatelstwa europejskiego o wyższej jakości, obywatelstwa aktywnego, bardziej otwartego i egalitarnego, wymaga likwidacji utrudnień, które wciąż istnieją w wykonywaniu określonych już praw, a jednocześnie poszerzenia zakresu tych praw w niektórych aspektach.

4.1.3.2 W wykonywaniu niektórych praw wynikających z obywatelstwa europejskiego istnieją jeszcze utrudnienia, np. jeśli chodzi o swobodny przepływ osób lub czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Należy wypracować środki umożliwiające zlikwidowanie tych utrudnień. Ponadto, dyrektywy antydyskryminacyjne nie zostały należycie transponowane do ustawodawstwa krajowego niektórych Państw Członkowskich.

(7) Zob. opinie SOC/210-211-212 (sprawozdawcy: Brenda KING, An LE NOUAIL MARLIERE, Miguel Ángel CABRA DE LUNA).

(8) Zob. Komunikat Komisji (COM(2005) 280 końcowy), w sprawie którego EKES przygotowuje obecnie opinię (SOC/216).

4.1.3.3 Obywatele nowych Państw Członkowskich powinni móc korzystać z całości praw obywatelskich UE bez większych opóźnień. Czasowe ograniczenie ich praw jest anomalią, której trzeba się jak najszybciej pozbyć. Ograniczenia te nastrożają tym obywatelom wiele kłopotów związanych z zatrudnieniem oraz trudności społecznych a także, poprzez traktowanie ich jako „obywateli drugiej kategorii”, są przejawem niedopuszczalnej dyskryminacji.

4.1.3.4 EKES proponował już<sup>(9)</sup>, aby obywatelstwo UE miało nowe kryterium przyznawania: obywatelstwo UE powinno być przyznawane także obywatelom krajów trzecich, którzy przebywają na stałe w UE i dysponują długoterminowym prawem pobytu. Prawa związane z obywatelstwem UE, a w szczególności prawa polityczne w wyborach lokalnych, są zasadniczym instrumentem integracji imigrantów.

4.1.3.5 Integracja imigrantów jest bardzo istotna dla spójności społecznej w Państwach Członkowskich. W przeciwnym wypadku pojawia się niebezpieczeństwo wykluczenia społecznego tych imigrantów, którzy urodzili się i wychowali w UE oraz ich dzieci i wnuków.

#### 4.1.4 Wspólny obszar azylowy<sup>(10)</sup>

4.1.4.1 Unia Europejska wyznacza sobie znowu pięcioletni termin na osiągnięcie celu, który postawiono już pięć lat temu: stworzenie wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu osób, którym przyznano azyl lub inny rodzaj ochrony. Wydaje się, że w nowym pięcioletnim terminie uda się osiągnąć ten cel; oczywiście jest jednak, że aby móc wykonać wszystkie konieczne kroki, muszą osłabnąć istniejące obecnie opory. Z drugiej strony, równie ważne jak postępy bez opóźnień jest oparcie tych postępów na treściach zgodnych z prawami podstawowymi związanymi z azylem. System decydowania większością kwalifikowaną oraz procedura współdecydowania z Parlamentem umożliwią wysoką jakość przyjętych przepisów.

4.1.4.2 W planie działań przewidziano przeprowadzenie w 2007 r. oceny transpozycji i zastosowania istniejących już instrumentów związanych z azylem. Ocena taka jest z pewnością niezbędna, biorąc pod uwagę zróżnicowanie powstające podczas transpozycji i wdrażania obowiązujących dyrektyw (w sprawie ochrony tymczasowej, minimalnych standardów dotyczących przyjmowania osób poszukujących azylu, a także rozporządzenia Dublin II itp.). Ocena ta powinna skupiać się na zgodności zastosowania obowiązujących instrumentów ze zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka i Konwencji genewskiej z 1951 r.

4.1.4.3 Co się tyczy planowanych nowych instrumentów, EKES uznaje za pozytywne wszelkie postępy w koordynacji praktyk azylowych między Państwami Członkowskimi, a także wprowadzanie statusu rezydenta długoterminowego dla uchodźców, ocenę wykorzystania Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców itp.

<sup>(9)</sup> Zob. opinia w sprawie dostępu do obywatelstwa UE, Dz.U. C 208 z 3.9.2003 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (tekst niedostępny w jęz. polskim).

<sup>(10)</sup> Zob. Opinie EKES-u w sprawie polityki azylowej (opracowane od czasu Tampere).

4.1.4.4 Niemniej jednak, niesłuszne jest dążenie do tego, by wnioski o azyl były rozpatrywane poza granicami UE. EKES popiera fakt, że UE działa na rzecz poprawiania standardów ochrony humanitarnej w krajach trzecich; nie wolno jednak ograniczać lub znosić międzynarodowo uznanego prawa, pozwalającego osobom potrzebującym ochrony na wjazd na terytorium UE aby złożyć wniosek o azyl.

#### 4.1.5 Legalna imigracja i procedury przyjmowania imigrantów

4.1.5.1 Pomimo że od Rady Europejskiej w Tampere minęło już pięć lat, nie osiągnięto w tym czasie zaplanowanego celu, którym było wyposażenie Unii Europejskiej we wspólną politykę imigracyjną. Poczyniono pewne postępy, Komisja opracowała wiele inicjatyw politycznych i legislacyjnych, Parlament także przyjął wiele rezolucji i inicjatyw, ale nie zostały one jednak należycie rozpatrzone przez Radę. Także EKES aktywnie współpracował z Komisją i Parlamentem, tworząc wiele opinii dotyczących wyposażenia UE w autentyczną wspólną politykę w tej dziedzinie i zharmonizowane prawodawstwo.

4.1.5.2 Wspólna polityka imigracyjna Unii Europejskiej musi być korzystna dla wszystkich:

- dla osób przybywających, aby mogły znaleźć szanse dla siebie i były traktowane sprawiedliwie;
- dla społeczeństw przyjmujących;
- a także dla rozwoju państw pochodzenia.

4.1.5.3 W ciągu nadchodzących lat będziemy potrzebować w Europie nowych imigrantów zarobkowych, którzy przyczynią się do rozwoju gospodarczego i społecznego<sup>(11)</sup>. Sytuacja demograficzna wskazuje, że strategia lizbońska może się nie powieść, jeśli nie zmodyfikujemy polityk imigracyjnych. Potrzeba więc aktywnych polityk przyjmowania zagranicznych pracowników o bardzo wysokich kwalifikacjach, jak i słabo wykwalifikowanych. Mimo że każde Państwo Członkowskie ma własną, odmienną sytuację i potrzeby, we wszystkich brak jest instrumentów politycznych i prawnych umożliwiających legalny przyjazd nowych imigrantów, przy utrzymaniu równowagi na rynkach pracy.

4.1.5.4 Trudno zrozumieć, dlaczego niektóre rządy zawetowały wnioski legislacyjne Komisji w Radzie UE i utrzymują stare restrykcyjne polityki z minionych czasów. Tymczasem rośnie szara strefa gospodarki i nielegalne zatrudnienie, co stanowi prawdziwy „czynnik przyciągający” dla nielegalnych imigrantów. Podczas gdy wciąż brak jest wspólnej polityki europejskiej, Państwa Członkowskie zatwierdzają własne przepisy prawne, bardzo różniące się od siebie pod względem koncepcji politycznej, co stanowi dodatkowy problem dla harmonizacji. Ta różnorodność koncepcji politycznych i form prawnych wywołuje zagubienie i niepewność obywateli.

<sup>(11)</sup> Zob. opinia w sprawie Komunikatu Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia (COM(2003) 336), Dz.U. C 80 z 30.3.2004 (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.5 Rada UE powinna odrzucić zasadę jednomyślności i przyjmować decyzje kwalifikowaną większością głosów i za pomocą procedury współdecydowania z Parlamentem. Tylko w ten sposób można stworzyć ustawodawstwo wysokiej jakości. Zmiana ta musi mieć miejsce bardzo szybko, jeszcze przed rozpatrzeniem nowych wniosków legislacyjnych. Przyjęte prawodawstwo musi mieć wysoki stopień zharmonizowania. W przeciwnym wypadku, prawodawstwo europejskie o charakterze minimalistycznym, oddające najistotniejsze aspekty do decyzji przepisów krajowych, przyczyni się tylko do kontynuacji obecnych problemów w przyszłości.

4.1.5.6 W nowym prawodawstwie dotyczącym przyjmowania imigrantów, lepiej stworzyć ogólne (horyzontalne) ramy ustawodawcze, niż opierać się na przepisach sektorowych<sup>(12)</sup>. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przyjmowania imigrantów, przygotowany przez Komisję i poparty przez EKES, z pewnymi modyfikacjami<sup>(13)</sup>, stanowi nadal dobry wniosek legislacyjny. Dodatkowo można wypracować specjalne przepisy dotyczące zagadnień sektorowych i sytuacji szczególnych. Jeśli Rada UE zdecydowałaby o zastosowaniu podejścia sektorowego, czyli o przyjmowaniu jedynie imigrantów o wysokich kwalifikacjach, nie posłużyłoby to do uregulowania znacznej części imigracji, a na dodatek decyzja ta miałaby charakter dyskryminujący. Opcja taka może okazać się łatwiejsza w Radzie, ale nie odzwierciedla ona potrzeb UE.

4.1.5.7 Projekt Traktatu konstytucyjnego ustanawia ograniczenia prawodawstwa wspólnotowego, w postaci prawa każdego Państwa Członkowskiego do określania liczby imigrantów, którzy mają być przyjęci na jego terytorium. Ograniczenie to nie jest przeszkodą na drodze osiągnięcia wysokiego stopnia harmonizacji prawnej. Jest to raczej bodziec zachęcający do wprowadzenia przejrzystych procedur do krajowego zarządzania imigracją ekonomiczną. Organami odpowiedzialnymi za wydawanie pozwoleń na pobyt i pracę będą organy każdego z Państw Członkowskich, w ramach prawodawstwa wspólnotowego. W ten sposób, każde państwo będzie mogło ustalić, we współpracy z partnerami społecznymi, kategorie imigrantów, jakich potrzebuje, np. imigrantów o wysokich lub niskich kwalifikacjach zawodowych, potrzebnych do pracy w przemyśle, rolnictwie, budownictwie czy w usługach; albo we wszystkich tych sektorach.

4.1.5.8 Imigracja ekonomiczna jest silnie związana z rynkiem pracy, dlatego też konieczne jest odpowiednie zaangażowanie partnerów społecznych w tworzenie tych polityk i zarządzanie nimi.

4.1.5.9 Dopiero kiedy będziemy dysponować w Unii Europejskiej wspólną polityką przyjmowania obywateli państw trzecich w celach zatrudnienia, będzie mogła zaistnieć ściślejsza współpraca między wszystkimi Państwami Członkowskimi w zarządzaniu napływem imigrantów, a procedury staną się bardziej przejrzyste.

4.1.5.10 Procedury przyjmowania powinny zawierać dwa elementy: analizę potrzeb gospodarczych oraz pozwolenie na pobyt tymczasowy w celach szukania zatrudnienia, ważne od sześciu miesięcy do roku i które byłoby zarządzane przez każde z Państw Członkowskich przy współudziale partnerów społecznych.

<sup>(12)</sup> Zob. opinia w sprawie Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną (COM(2004) 811 końcowy, Dz.U. C 286 z 17.11.2005 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

<sup>(13)</sup> Zob. opinia w sprawie dyrektywy dotyczącej warunków wjazdu oraz pobytu (COM (2001)386 końcowy), Dz.U. C 80 z 3.4.2002 (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (tekst niedostępny w jęz. polskim).

4.1.5.11 Osobom przybywającym do Europy należy zapewnić sprawiedliwe traktowanie. Wspólnotowe prawodawstwo dotyczące przyjmowania imigrantów powinno zawierać także prawa imigrantów. Prawodawstwo imigracyjne musi szanować międzynarodowe konwencje praw człowieka, normy MOP i Kartę Praw Podstawowych UE. Zgodnie z dyrektywami antydyskryminacyjnymi, pracownicy-imigranci powinni mieć takie same prawa ekonomiczne, pracownicze i socjalne (włącznie z prawem do ubezpieczeń społecznych), co pracownicy pochodzący z krajów UE.

4.1.5.12 W dyrektywie dotyczącej statusu rezydentów długoterminowych zawarty jest wiele praw dotyczących bezpieczeństwa ich statusu oraz ich mobilności na terenie UE. EKES zaproponował, aby osoby te mogły uzyskać także prawa obywatelskie. Komitet opracował opinię z inicjatywy własnej, skierowaną do Konwentu, w której zaproponował przyznanie obywatelstwa UE obywatelom krajów trzecich, którzy zamieszkują na stałe w UE i posiadają status rezydenta długoterminowego.

4.1.5.13 Konieczna jest poprawa współpracy z krajami pochodzenia imigrantów, nie tylko w celu zapobiegania nielegalnej imigracji, ale także po to, by uczynić z imigracji czynnik rozwoju gospodarczego i społecznego tych krajów. EKES popiera stanowisko Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana, które wyraził rok temu na forum Parlamentu Europejskiego, proponując, aby kwestia migracji pojawiła się w programie politycznym wspólnoty międzynarodowej, stosującej podejście wielostronne.

4.1.5.14 EKES opracował opinię z inicjatywy własnej<sup>(14)</sup>, proponującą Państwom Członkowskim, aby podpisały „Międzynarodową konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników-migrantów i członków ich rodzin”, która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1990 r. i weszła w życie w r. 2003, ale nie została ratyfikowana przez Państwa Członkowskie UE.

4.1.5.15 Wspólna polityka imigracyjna, jakiej chce EKES, jest bardziej rozbudowana niż samo prawodawstwo dotyczące przyjmowania imigrantów. Należy uruchomić wspólnotową metodę koordynacji, w celu poprawienia:

- walki z szarą strefą gospodarki i nieuregulowanym zatrudnieniem;
- kontroli granic i zwalczania sieci przestępczych zajmujących się przemytem ludźmi;
- polityk integracyjnych, na temat których EKES stworzył już kilka propozycji.

4.1.5.16 Mylnie jest zakładanie, że imigranci pozostaną w Europie jako tymczasowi goście. Część powróci dobrowolnie do krajów pochodzenia, ale inni pozostaną na długie okresy lub zupełnie na stałe. EKES zorganizował w 2002 r. konferencję, której celem było podkreślenie integracji jako zasadniczego aspektu nowej europejskiej polityki imigracyjnej. W konferencji tej uczestniczyło wielu ekspertów, partnerów społecznych i najważniejsze organizacje pozarządowe z 25 Państw Członkowskich. W konkluzjach z konferencji zaproponowano Komisji Europejskiej ustanowienie Programu na rzecz Integracji.

<sup>(14)</sup> Zob. opinia w sprawie Międzynarodowej konwencji o migracji, Dz.U. C 302 z 7.12.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.17 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja Europejska zaproponowała ustalenie europejskich ram dotyczących integracji, oraz że w programie haskim zawarto kilka celów dotyczących integracji. EKES popiera także uwzględnienie znacznych środków budżetowych na potrzeby polityk integracyjnych w Perspektywach finansowych na lata 2007-2013.

4.1.5.18 Integracja<sup>(15)</sup> jest procesem dwukierunkowym, w którym uczestniczy społeczeństwo przyjmujące oraz imigranci. Jednak środki polityczne i budżetowe są w gestii rządów, władz lokalnych i regionalnych, a także Unii Europejskiej.

4.1.5.19 Program na rzecz integracji powinien obejmować, m.in., następujące kwestie:

- pierwszy kontakt po przyjeździe: informowanie i doradztwo; nauczanie języka i obyczajów;
- integracja zawodowa w warunkach sprawiedliwego traktowania. Zasadnicza jest tu rola partnerów społecznych, dlatego też poradziłem europejskim partnerom społecznym, aby ujęli tę kwestię w programie dialogu społecznego;
- dostęp do edukacji bez dyskryminacji;
- integracja miejska, zapobieganie tworzenia się ubogich gett o charakterze segregacyjnym. Potrzebne są tu nowe zobowiązania polityczne władz lokalnych i regionalnych;
- dostęp do opieki zdrowotnej i innych usług użyteczności publicznej na zasadach równości;
- nowe społeczeństwo europejskie jest wielokulturowe; nie należy więc stosować tożsamości kulturowych do celów segregacyjnych i ksenofobicznych.

4.1.5.20 Przyjęte dyrektywy antydyskryminacyjne są wspólnym instrumentem prawnym, ale nie rozwiązują wszystkich problemów. Potrzebne są aktywne polityki oraz nowe zobowiązania ze strony społeczeństwa obywatelskiego, które powinno promować postawy społeczne wspierające integrację. EKES będzie nadal wspierał dialog między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego; w tym celu w najbliższych miesiącach opracowana zostanie nowa opinia z inicjatywy własnej, mająca na celu wspieranie nowych zobowiązań na rzecz integracji ze strony władz regionalnych i lokalnych.

#### 4.1.6 Walka z nielegalną imigracją

4.1.6.1 Program haski włączył zagadnienia walki z imigracją nieuregulowaną do rozdziału dotyczącego kontroli granic. EKES wyrażał już swoje pozytywne zdanie na temat ustanowienia Agencji Zarządzania Granicami<sup>(16)</sup>, utworzenia europejskiego systemu służb granicznych w średnim terminie oraz

<sup>(15)</sup> Zob. opinia w sprawie imigracji, integracji oraz roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, Dz.U. C 125 z 27.5.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (tekst niedostępny w jęz. polskim) oraz opinia w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia, Dz.U. C 80 z 30.3.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) (tekst niedostępny w jęz. polskim).

<sup>(16)</sup> Zob. Opinia w sprawie Agencji Zarządzania Granicami, Dz.U. C 108 z 30.4.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS)

poprawy koordynacji między krajowymi organami zarządzania granicami. Cel tego powinien być podwójny: większa skuteczność w walce z przestępczymi sieciami zajmującymi się przemytem i handlem ludźmi oraz zapewnianie ludziom pomocy humanitarnej i sprawiedliwego traktowania, na jakie zasługują.

4.1.6.2 EKES wyraża poparcie dla instrumentów, jakie Unia Europejska wprowadza w życie w celu walki z przemytem i handlem ludźmi. Wyróżniamy w tym kontekście: dyrektywę definiującą umożliwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu<sup>(17)</sup>, decyzję ramową w sprawie zwalczania handlu ludźmi<sup>(18)</sup> oraz dyrektywę w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub podlegali działaniom ułatwiającym nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi władzami<sup>(19)</sup>. EKES miał krytyczne uwagi co do pewnych aspektów wymienionych instrumentów, ale poparł ich ogólną koncepcję.

4.1.6.3 Jednak aby zapobiegać nielegalnej imigracji, trzeba działać także na innych polach. Należy koniecznie udostępnić imigrantom prawne, przejrzyste i elastyczne procedury przyjmowania. Ponadto należy walczyć z szarą strefą gospodarki i nieuregulowanym zatrudnieniem, uniemożliwiając w ten sposób wyzysk pracowników, któremu podlega większość imigrantów o nieuregulowanej sytuacji.

4.1.6.4 Ponadto należy poprawić współpracę z państwami ościennymi i państwami tranzytowymi w dziedzinie zapobiegania nielegalnej imigracji i walki z przemytem ludzi.

#### 4.2 Wzmacnianie bezpieczeństwa

4.2.1 W programie haskim stwierdzono, że „w zakresie bezpieczeństwa Unii Europejskiej i jej Państw Członkowskich odnotowano nową pilną potrzebę”, szczególnie w świetle ataków terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych dnia 11 września 2001 r. oraz w Hiszpanii dnia 11 marca 2004 r. Program proponuje podjęcie skuteczniejszych skoordynowanych działań wobec najczęstszych problemów transgranicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dziedziny bezpieczeństwa.

4.2.2 W Europejskiej strategii bezpieczeństwa, dokumencie z 12 grudnia 2003 r.<sup>(20)</sup> definiującym rolę i odpowiedzialność UE w nowym kontekście bezpieczeństwa światowego, uznano terrorystyczny za jedno z największych zagrożeń w naszym stuleciu. W strategii tej podkreślono również nierozzerwalny związek między wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami bezpieczeństwa w Europie o wspólnych granicach zewnętrznych i zniesionych granicach wewnętrznych, a swobodnym przepływem osób.

<sup>(17)</sup> Dyrektywa Rady 2002/90/WE z 28 listopada 2002 r.

<sup>(18)</sup> Decyzja ramowa Rady z 19 lipca 2002 r.

<sup>(19)</sup> Dyrektywa 2004/81/WE z 29 kwietnia 2004 r.

<sup>(20)</sup> Zob.: *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska strategia bezpieczeństwa*, Bruksela, 12 grudnia 2003 r., Javier Solana, Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE.

4.2.3 Terroryzm atakuje podstawy demokracji i Państwa Prawa, jakie stanowią prawa człowieka i wolności obywatelskie mieszkańców, w tym prawo do życia. Zgodne działanie europejskie jest doprawdy niezbędne. Aby można było korzystać w pełni z wolności i praw, Unia powinna zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 29 TUE, obowiązkiem Unii jest „zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Żadne państwo nie może indywidualnie stawić czoła zjawisku określanemu jako „terroryzm”. Współpraca i koordynacja wysiłków na szczeblu europejskim w walce z przestępczością i międzynarodowymi siatkami przestępczymi musi być wzmocniona poprzez ustanowienie wspólnej strategii.

4.2.4 Zamachy w Londynie w lipcu 2005 r. po raz kolejny wskazały na jedno z największych wyzwań naszych czasów: jak skutecznie zapobiegać terroryzmowi i zwalczać go, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych i wolności obywatelskich i wzmocnianiu demokracji i Państwa Prawa.

4.2.5 Na swoim nadzwyczajnym posiedzeniu w dniu 13 lipca 2005 r. Rada Europejska przyjęła Deklarację dotyczącą reakcji Unii Europejskiej na zamachy w Londynie, w której podkreślono pilną potrzebę przyspieszenia zastosowania Planu działań UE wobec terroryzmu, przyjętego 21 września 2001 r. Wiele z inicjatyw legislacyjnych zawartych w tej Deklaracji spotkało się z krytyką ze strony Parlamentu Europejskiego, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego. Krytyka ta opiera się na wątpliwościach co do ich zgodności z zasadami legalizmu, proporcjonalności i skuteczności <sup>(21)</sup>.

4.2.6 Istnieje wiele czynników utrudniających skuteczne działanie wspólnej strategii bezpieczeństwa na szczeblu europejskim: brak efektywnych ram prawnych od których zależy rozwój tych polityk; wyłączenie udziału Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich; skomplikowanie źródeł, przyczyn i sposobów działania terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej; niechęć niektórych Państw Członkowskich do uznania i zbadania sytuacji szczególnych; brak wspólnej, europejskiej i międzynarodowej definicji pojęcia terroryzmu i tego, co go stanowi; brak zaufania między organami policyjnymi i sądowymi Państw Członkowskich.

4.2.7 Błędem, który osłabia skuteczność walki z terroryzmem, jest wdrażanie polityk bezpieczeństwa, które nie zachowują odpowiedniego wyważenia wobec praw człowieka.

<sup>(21)</sup> Między innymi, można tu wskazać na wniosek Republiki Francuskiej, Irlandii, Królestwa Szwecji i Zjednoczonego Królestwa dotyczący projektu decyzji ramowej w sprawie zatrzymywania danych przetwarzanych i przechowywanych w związku ze świadczeniem publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej lub danych przekazywanych w publicznych sieciach łączności do celów zapobiegania, wykrywania, dochodzenia i ścigania przestępczości i przestępstw, w tym terroryzmu, dok. 2004/8958 z 28 kwietnia 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła równoległy wniosek dotyczący tej kwestii (Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the retention of data processed in connection with the provision of public electronic communication services and amending Directive 2002/58/EC, (COM(2005) 438 wersja ostateczna, 21.9.2005 r.; wersja polska jeszcze niedostępna), który zawiera większą liczbę gwarancji niż ww. wniosek międzynarodowy oraz zapewnia udział Parlamentu Europejskiego.

4.2.8 Jedną z największych słabości współpracy europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa jest fakt, że polityki te są nadal prowadzone poza ramami wspólnotowymi, tzn. są rozwijane głównie metodą międzyrządową (trzeci filar UE). W związku z tym rola Unii Europejskiej jest tu bardzo ograniczona. Wynika z tego szereg negatywnych skutków, na przykład brak zarówno skuteczności (głównie ze względu na stosowanie zasady jednomyślności), jak i przejrzystości procesu decyzyjnego oraz wyłączenie udziału Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Co się tyczy kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w trzecim filarze, Państwa Członkowskie powinny uznać je w odpowiedniej deklaracji <sup>(22)</sup>.

4.2.9 Wyraźnym przykładem tendencji do dalszego rozwijania wymiarów „wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” metodami czysto międzyrządowymi jest Układ z Prüm (Schengen III) z 27 maja 2005 r., dotyczący pogłębienia współpracy transgranicznej, szczególnie w dziedzinie walki z terroryzmem, przestępczością międzynarodową i nielegalną imigracją. Układ ten był negocjowany i przyjęty jedynie przez siedem Państw Członkowskich <sup>(23)</sup>. Proces decyzyjny prowadzony był w sposób mało przejrzysty, pomimo wielkiego znaczenia tych polityk i podjętych tematów <sup>(24)</sup>.

4.2.10 Taki rodzaj współpracy, ograniczający się do szczebla międzyrządowego, osłabia integrację europejską i całość przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz oznacza „mniej Europy”. Należy propagować i zapewniać „więcej Europy” w tych obszarach polityki, działając z zastosowaniem metody wspólnotowej i w odpowiednich ramach instytucjonalnych. Mechanizmy wspólnotowe zapewniają bardziej ujednoczony, skuteczny, szeroki i spójny system rozwiązywania problemów naszych czasów.

4.2.11 Udział Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym i przyznanie Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich ogólnej jurysdykcji nad tymi politykami miałyby istotne znaczenie dla poszanowania wartości demokratycznych i Państwa Prawa. Konieczna jest kontrola parlamentarna i sądownicza nad wszystkimi aktami prawnymi dotyczącymi bezpieczeństwa, proponowanymi i przyjętymi w ramach trzeciego filaru UE, a także nad działaniami i operacjami agencji europejskich, takich jak: Europol, Eurojust, Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL), Grupa Zadaniowa Szefów Policji, Europejska Agencja Zarządzania Granicami itp.

<sup>(22)</sup> Zob. Art. 35 Traktatu Unii Europejskiej. Do chwili obecnej tylko 14 Państw Członkowskich uznało kompetencje Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach związanych z III filarem UE, a mianowicie: Niemcy, Austria, Belgia, Grecja, Luksemburg, Niderlandy, Szwecja, Finlandia, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Francja, Czechy i Węgry.

<sup>(23)</sup> Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Luksemburg, Holandia i Austria.

<sup>(24)</sup> M.in.: środki zapobiegania zamachom terrorystycznym, bazy danych DNA, korzystanie z uzbrojonej ochrony w samolotach, pomoc transgraniczna w wypadku wydarzeń masowych, kryzysów, katastrof i poważnych wypadków oraz wsparcie w repatriacji nielegalnych imigrantów.

4.2.12 Bezpieczeństwo jest zasadniczą kwestią w programie haskim i stanowi główny cel strategiczny w Przestrzeni WBS na następnych pięć lat. Wymiar bezpieczeństwa został włączony także do działań programu dotyczących wolności i sprawiedliwości. Tak więc w rozdziale pt. „Wzmacnianie wolności” błędnie ujęto takie kwestie jak: zwalczanie nielegalnej imigracji, systemy biometryczne i informacyjne (rozwój i współdziałanie baz danych), polityka repatriacji i readmisji, wzmocnione kontrole na granicach, polityka wizowa itp.

4.2.13 Ponadto, program haski traktuje priorytetowo potrzebę zastosowania i oceny, w sposób bardziej skuteczny i odpowiedni, istniejących już środków w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>(25)</sup>. Przed podjęciem opracowania i promowania polityki dotyczącej którejkolwiek z tych dziedzin należy przeprowadzić dokładne badanie skuteczności, proporcjonalności i legalizmu tych środków, ponieważ potrzebne jest prawodawstwo wysokiej jakości.

4.2.14 Spójne i jasne ramy prawne są konieczne do zapewnienia pełnej ochrony danych osobowych oraz kontroli sądowiczej i parlamentarnej. Bardzo pozytywna jest propozycja Komisji Europejskiej, aby umożliwić służbom Komisji przeprowadzanie systematycznej, regularnej i gruntownej oceny (oceny wpływu), czy w pracach nad wnioskami legislacyjnymi były przestrzegane wszystkie prawa podstawowe<sup>(26)</sup>. Powinno to jednak być przeprowadzane także wobec ostatecznej wersji aktów przyjętych przez Radę. Na wszystkich etapach procesu decyzyjnego i praktycznego wdrażania postanowień należy zachowywać równowagę między poszanowaniem prawa prywatności czy ochrony danych osobowych (wolności) — jak np. w art. 8 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i w dyrektywie 95/46/CE<sup>(27)</sup> — a bezpieczeństwem przy wymianie informacji przez organy policyjne czy inne służby bezpieczeństwa.

4.2.15 Rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Praw Podstawowych o kwestie dotyczące trzeciego filaru UE (wymienione w Tytule VI TUE) stanowiłoby kluczowy element zachowywania właściwej równowagi między wolnością, bezpieczeństwem i sprawiedliwością w politykach opracowywanych przez UE<sup>(28)</sup>.

4.2.16 Program haski przykłada dużą wagę do szeregu środków dotyczących terroryzmu, mających na celu przede wszystkim: wzmocnienie wymiany informacji o istniejących zagrożeniach bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego między służbami wywiadowczymi i służbami bezpieczeństwa Państw Członkowskich, zwalczanie finansowania terroryzmu, analizę strategiczną zagrożenia terrorystycznego wykonywaną przez służby wywiadowcze i bezpieczeństwa oraz Europol oraz ochronę krytycznej infrastruktury i zarządzanie następstwami.

<sup>(25)</sup> Decyzja Rady z dnia 28 maja 2001 r. ustanawiająca Europejską Sieć Sądową w sprawach cywilnych i handlowych (2001/470/WE, DZ.U. L 174 z 27.6.2001 r.).

<sup>(26)</sup> Komunikat Komisji w sprawie przestrzegania Karty Praw Podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji - Metodologia zapewniająca systematyczną i ścisłą kontrolę, COM(2005) 172 wersja ostateczna, z dn. 27.4.2005 r.

<sup>(27)</sup> Dyrektywa 95/46 Parlamentu Europejskiego i Rady, z 24 października 1995 r., o ochronie osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz o swobodnym obiegu tychże danych, DZ.U. L 281, 23 października 1995 r.

<sup>(28)</sup> Wniosek dotyczący decyzji Rady uprawniającej Agencję Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych do prowadzenia działalności w dziedzinach wymienionych w Tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej, COM(2005) 280 końcowy, z 30 czerwca 2005 r., 2005/0125/CNS.

4.2.17 Jednym z najbardziej innowacyjnych elementów wprowadzonych przez program haski jest, opisana w dziale pt. „Wzmacnianie bezpieczeństwa”, zasada dostępności informacji. Zasada ta stanowi nową koncepcję poprawiania transgranicznej wymiany informacji policyjnej w UE, opartą na umożliwieniu funkcjonariuszowi policji jednego Państwa Członkowskiego otrzymanie z innego Państwa Członkowskiego wszelkich informacji koniecznych do przeprowadzenia danego śledztwa<sup>(29)</sup>. Dokładna treść, faktyczny wpływ i zakres zastosowania, a także warunki stosowania, jakie ma mieć ta rewolucyjna zasada, nie są jeszcze jasne. Aby zasada ta dobrze funkcjonowała, konieczny będzie wysoki stopień zaufania między organami policji z różnych Państw Członkowskich. Brak tego zaufania jest jak dotychczas jedną z głównych przeszkód we współpracy na szczeblu europejskim. Należy wzmocnić współpracę pomiędzy agencjami, instytucjami i podmiotami Unii Europejskiej, które zajmują się kwestiami „bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości”. Ponadto, należy zagwarantować kontrolę sądowiczą nad działaniami wynikającymi w praktyce z zasady dostępności informacji. EKES popiera wniosek Komisji dotyczący decyzji ramowej w sprawie ochrony danych osobowych, przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowiczej w sprawach karnych<sup>(30)</sup>.

4.2.18 EKES pragnie, aby między agencjami europejskimi działającymi na polu wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zaistniała właściwa współpraca. Program haski wzywa do zwiększenia współpracy i praktycznej koordynacji między organami policyjnymi, sądowiczymi i celnymi na szczeblu krajowym, i jednocześnie ich współpracy z Europol. Państwa Członkowskie powinny wspierać Europol w jego roli agencji europejskiej i umożliwić mu granie decydującej roli, razem z Eurojustem, w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem. Żenujący jest fakt, że protokoły zmieniające Konwencję o Europolu nie zostały jeszcze ratyfikowane i zastosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Jest to szczególnie ważne, jeśli faktycznie pragnie się przyznać Europolowi wsparcie i środki konieczne do skutecznego funkcjonowania jako podstawa współpracy policyjnej w Europie. Zanim kompetencje Europolu zostaną określone na nowo, Państwa Członkowskie muszą być przekonane co do jego wartości i potrzeby pełnej współpracy z nim. Ponadto, w programie zaznaczono, że od 1 stycznia 2006 r. Europol ma zastąpić swoje raporty roczne na temat przestępczości w Unii Europejskiej „ocenami zagrożenia”, odnoszącymi się do najbardziej niebezpiecznych form przestępczości zorganizowanej. To zwiększenie znaczenia praktycznego roli Europolu powinno iść w parze z dokładną, demokratyczną oceną jego działalności. Kluczową rolę w demokratycznym monitorowaniu i kontroli sądowiczej tej działalności muszą grać Parlament Europejski i parlamenty krajowe, a także Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

<sup>(29)</sup> 12 października 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła „Proposal for a Council framework decision on the exchange of information under the principle of availability” (COM(2005) 490 wersja końcowa, z 12.10.2005 r.) (Dokument jeszcze niedostępny w wersji polskiej; tłumaczenie tymczasowe tytułu: wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie wymiany informacji zgodnie z zasadą dostępności informacji.)

<sup>(30)</sup> Proposal for a Council framework decision on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial co-operation in criminal matters, COM(2005) 475, z 4.10.2005. (Dokument jeszcze niedostępny w języku polskim; tłumaczenie tymczasowe tytułu: wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowiczej w sprawach karnych.)

4.2.19 Inna grupa kwestii, która została potraktowana wyraźnie priorytetowo w programie politycznym, to kwestie związane z systemami biometrycznymi i informacyjnymi. Niezgodność większości tych środków z zasadami legalizmu, proporcjonalności i skuteczności była regularnie krytykowana przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego<sup>(31)</sup> oraz przez organizacje ochrony praw człowieka. Argumenty te wzmacnia brak odpowiednich gwarancji i skutecznych prawnych środków odwoławczych. Pomimo głosów krytyki dotyczących tych instrumentów, Deklaracja przyjęta na nadzwyczajnym posiedzeniu w dniu 13 lipca 2005 r., dotycząca reakcji Unii Europejskiej na zamachy w Londynie, podkreśliła potrzebę zatwierdzenia ich w trybie pilnym<sup>(32)</sup>.

4.2.20 Program haski nadaje wyraźnie priorytetowy charakter ustanowieniu mechanizmów oceny istniejących polityk. Przed zatwierdzeniem tych inicjatyw należy przeprowadzić dokładną analizę ich skuteczności, wartości dodanej, proporcjonalności i legalizmu (poszanowania praw człowieka i wolności obywatelskich). Nawet w imię walki z terroryzmem nie można tworzyć polityki, która może wyrządzić nieodwracalne szkody dla ochrony wolności i demokracji i ostatecznie przyczynić się do zmniejszenia bezpieczeństwa wszystkich.

4.2.21 Co się tyczy środków mających na celu zwalczanie finansowania terroryzmu i prania pieniędzy przez organizacje przestępcze, to potrzebne jest odpowiednie podejście oraz transpozycja aktów prawnych umożliwiających skuteczniejsze nadzorowanie przepływów finansowych, co do których istnieją podejrzenia, że służą do finansowania działalności przestępczej, szczególnie w ramach walki z praniem pieniędzy<sup>(33)</sup>.

4.2.22 Komisja Europejska zaproponowała ostatnio kodeks dobrych praktyk zapobiegających wykorzystaniu organizacji pozarządowych do finansowania ugrupowań terrorystycznych. EKES wyraża zadowolenie z otwarcia przez Komisję procesu konsultacji na ten temat ze społeczeństwem obywatelskim i organizacjami pozarządowymi oraz wyraża zaniepokojenie z powodu wskazywania przez Komisję na rzekomo istniejące związki między organizacjami pozarządowymi a terroryzmem,

<sup>(31)</sup> Sprawozdanie w sprawie inicjatywy Republiki Francuskiej, Irlandii, Królestwa Szwecji i Zjednoczonego Królestwa dotyczącej projektu decyzji ramowej w sprawie zatrzymywania danych przetwarzanych i przechowywanych w związku ze świadczeniem publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej lub danych w publicznych sieciach łączności do celów zapobiegania, wykrywania, dochodzenia i ścigania przestępczości i przestępstw, w tym terroryzmu (D(8958/2004 – C6 0198/2004 – 2004/0813(CNS)), Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, sprawozdawca: Alexander Nuno Alvaro, 31.5.2005 r.

<sup>(32)</sup> Do proponowanych środków, stanowiących kontynuację dorobku Schengen, należą np.: poprawa interoperacyjności i synergii między bazami danych stworzonych w ramach drugiej generacji Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II), Systemu Informacji Wizowej (VIS) i EURODAC; włączenie identyfikatorów biometrycznych do dokumentów podróży, wiz, paszportów, zezwoleń na pobyt i systemów informacyjnych; przechowywanie przetwarzanych danych w związku z udostępnianiem publicznych usług komunikacji elektronicznej dla celów wykrywania, dochodzeń i ścigania działalności terrorystycznej; wykorzystanie danych pasażerów lotniczych (PNR) w celach bezpieczeństwa lotniczego i wymiana ich ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią; wzajemne konsultowanie baz danych DNA i odcisków palców itp.

<sup>(33)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy, włącznie z finansowaniem terrorystów, COM(2004) 448, Dz.U. C 267 z 27.10.2005 r. (sprawozdawca: John SIMPSON).

ponieważ stanowi to niesprawiedliwe domniemanie i powoduje zamęt. Organizacje pozarządowe i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie grają bardzo ważną rolę w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością<sup>(34)</sup>.

4.2.23 Zgodnie z Europejską strategią bezpieczeństwa i priorytetem rozwoju spójnego zewnętrznego wymiaru polityki bezpieczeństwa, za ważne uzupełnienie tej strategii uznano w programie haskim rozwiniecie do 1 lipca 2006 r. mechanizmu zintegrowanego i skoordynowanego zarządzania kryzysami w Unii Europejskiej mającymi skutki transgraniczne. Mechanizm ten powinien zawierać ocenę potencjału każdego Państwa Członkowskiego, składowania, szkoleń, wspólnych ćwiczeń i planów operacyjnych zarządzania kryzysami cywilnymi. Przed zakończeniem 2005 r. Komisja Europejska przedstawi decyzję dotyczącą stworzenia ogólnego systemu wczesnego ostrzegania (ARGUS) i Centrum Antykryzysowego w celu koordynacji istniejących systemów ostrzegania; ponadto przedstawi wniosek dotyczący stworzenia sieci informacji i ostrzegania dla obiektów infrastruktury krytycznej.

4.2.24 EKES jest zdania, że UE potrzebuje nowego podejścia do wspólnej strategii bezpieczeństwa, które byłoby sprawne i skuteczne, zgodne z zasadami legalizmu i proporcjonalności. Różne formy terroryzmu wymagają różnych rozwiązań i różnych instrumentów, w zależności od cech charakterystycznych aktu przestępczego.

4.2.25 Równie konieczne jest dobre zbadanie źródeł gwałtownej radykalizacji podatnych na nią grup i metod rekrutacji ugrupowań terrorystycznych, aby móc zapobiegać tym procesom. Ponadto, powinno to iść w parze z zachętą i politycznym zobowiązaniem do wspierania trwałego i otwartego dialogu między religiami i kulturami oraz do walki z nietolerancją, rasizmem, ksenofobią i stosującym przemoc ekstremizmem.

4.2.26 Komisja powinna zbadać możliwość włączenia terroryzmu do listy zbrodni, które leżą w zakresie kompetencji Międzynarodowego Trybunału Karnego.

#### 4.3 Wzmacnianie sprawiedliwości

4.3.1 Zgodnie z założeniami zawartymi w konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r., program haski daje priorytet utworzeniu wspólnego europejskiego obszaru sprawiedliwości, którego kamieniem węgielnym jest zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

<sup>(34)</sup> Zob. opinia Sekcji ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007 - 2013, „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”, SOC/212, Sprawozdawca: Miguel Angel Cabra de Luna, Bruksela 14 grudnia 2005 r.

4.3.2 W różnych dziedzinach<sup>(35)</sup> okazało się konieczne wzmocnienie wzajemnego zaufania między poszczególnymi organami władzy sądowniczej i systemami prawnymi. Jest to jeden z podstawowych warunków dla rozwoju współpracy sądowniczej w dziedzinie prawa karnego i cywilnego. Władze sądownicze i, ogólnie, wszystkie organa biorące udział w procesie wymierzania sprawiedliwości, powinny traktować decyzje organów innych Państw Członkowskich jako równoważne z własnymi decyzjami. Nie powinny być kwestionowane kompetencje i status sądu, ani poszanowanie prawa do sprawiedliwego procesu. Jednakże brak zaufania, różnice pomiędzy systemami prawnymi poszczególnych Państw Członkowskich, tak w dziedzinie prawa karnego, jak i cywilnego, oraz brak pełnej i wzajemnej znajomości innych systemów prawnych hamuje obecnie realizację transgranicznej wizji w zakresie tych polityki i zacieśnienie współpracy sądowniczej na szczeblu europejskim.

4.3.3 Program haski zachęca do rozwoju „europejskiej kultury prawnej” opartej na naturalnej różnorodności poszczególnych krajowych systemów i tradycji prawnych. Program wymaga także większego wysiłku celem ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości i współpracy organów sądowniczych. Poza tym podkreśla się w nim, że wzajemne zaufanie<sup>(36)</sup> powinno opierać się na pewności, że wszyscy obywatele europejscy mają dostęp do systemu sądowego wysokiej jakości<sup>(37)</sup>.

4.3.4 W odróżnieniu od wieloletniego programu opracowanego w Tampere, program haski jest, ogólnie rzecz biorąc, mniej ambitny. Nie zawiera on dużej liczby nowych środków i propozycji prawnych, lecz kładzie większy nacisk na ustanowienie obiektywnego i bezstronnego systemu oceny oraz na stosowanie istniejących już środków w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, z poszanowaniem niezawisłości władzy sądowniczej.

4.3.5 Poza brakiem wzajemnego zaufania między organami sądowymi Państw Członkowskich, inną ze znacznych słabości współpracy w dziedzinie sądownictwa karnego jest jego umieszczenie w ramach trzeciego filaru UE, a więc poza kompetencją wspólnotową (metoda wspólnotowa). Rola UE jest w związku z tym stosunkowo ograniczona, co powoduje całą serię negatywnych skutków, jak na przykład brak skuteczności, przejrzystości i włączenia Parlamentu Europejskiego do procesu legislacyjnego, a także ogólny brak kompetencji ze strony Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. W ramach trzeciego filaru Państwa Członkowskie powinny uznać kompetencję Trybunału w kwestii interpretacji i stosowności prowadzonej polityki poprzez przyjęcie odpowiedniej deklaracji.

4.3.6 Co do współpracy w dziedzinie sądownictwa karnego, za wyraźny priorytet uznano środki przeznaczone do osiągnięcia wskazanego celu (bezpieczeństwo) kosztem całkowitego

braku ochrony minimalnych praw procesowych na szczeblu europejskim (wolność). Dobrym przykładem tego braku równowagi między wolnością a bezpieczeństwem jest europejski nakaz aresztowania stanowiący pierwszy konkretny krok w kierunku wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w dziedzinie prawa karnego<sup>(38)</sup>. Poza bezpośrednimi skutkami tego „euronakazu” dla praw osób, trzy lata po jego wprowadzeniu nadal brak jest równoległych ram prawnych chroniących prawa procesowe podejrzanych i oskarżonych w procesach karnych w UE.

4.3.7 Uwzględniając istniejącą lukę, w kwietniu 2004 r. Komisja Europejska przekazała Radzie wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie niektórych praw proceduralnych w postępowaniu karnym w Unii Europejskiej (2004/328). Decyzja ta określa minimalne wspólne zasady dotyczące praw procesowych odnoszące się do wszystkich procesów w UE, których celem jest określenie winy lub niewinności osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, albo też zdecydowanie o konsekwencjach przyznania się do zarzucanej winy. Odnosi się to również do wszystkich odwołań będących skutkiem tych procesów<sup>(39)</sup>. Pomimo wszystkich krytycznych uwag związanych z ograniczonym zakresem tej decyzji w stosunku do praw procesowych, jej przyjęcie wzmocniłoby wzajemne zaufanie i ochronę praw podstawowych obywateli, w tym prawa do sprawiedliwego procesu. Trudności z osiągnięciem porozumienia politycznego na łonie Rady są olbrzymie. Niedopuszczalne jest, by przedstawiciele Państw Członkowskich nie doszli do kompromisu w sprawie tej inicjatywy<sup>(40)</sup>. Z drugiej strony należy szczególnie zadbać o to, by pilna konieczność osiągnięcia porozumienia nie usprawiedliwiła obniżenia jeszcze bardziej poziomu ochrony praw podejrzanych i oskarżonych w procesach karnych zawartego we wniosku.

4.3.8 Europejski nakaz aresztowania dostarcza również dobrego przykładu na brak wzajemnego zaufania i skomplikowaną sytuację prawną, jakie często mają miejsce w UE w chwili, gdy konieczna jest współpraca w dziedzinie sądownictwa karnego i bezpieczeństwa. Równoległe do mozolnego procesu transpozycji decyzji ramowej w większości Państw Członkowskich, akty prawne transponujące „euronakaz” do prawa krajowego stały się w Niemczech i w Polsce przedmiotem odwołań do Trybunałów Konstytucyjnych w związku z jego domniemaną niezgodnością z konstytucjami tych krajów. Trybunał Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec (Bundesverfassungsgericht) stwierdził ostatecznie w orzeczeniu z 18 lipca 2005 r.<sup>(41)</sup>, że ustawa transponująca europejski nakaz aresztowania do niemieckiego systemu prawnego jest nieważna, gdyż narusza niemieckie gwarancje konstytucyjne. Uniemożliwia ona bowiem odwołanie się od decyzji o ekstradycji przed organem sądowniczym, który ją wydał.

<sup>(35)</sup> Zob. np.: Wspólnotowy Kodeks Celny, Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. L 302 z 19.10.1992 r., str. p. 0001 – 0050.

<sup>(36)</sup> Program haski, op. cit. 1, punkt 3.2 „Budowanie i wzmacnianie wzajemnego zaufania”.

<sup>(37)</sup> Komisja Europejska w Planie działań wprowadzający w życie program haski stwierdza: „Unia musi przewidzieć nie tylko zasady dotyczące właściwości, uznawania i konfliktu praw, ale także działania dążące do zbudowania poczucia pewności i wzajemnego zaufania między Państwami Członkowskimi poprzez tworzenie minimalnych norm proceduralnych i zapewnienie wysokiej jakości wymiaru sprawiedliwości, szczególnie w zakresie niezawisłości i poszanowania prawa do obrony”.

<sup>(38)</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (Decyzja ramowa Rady dotycząca europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania między Państwami Członkowskimi), 13 lipca 2002 r., 2002/584/JAI, Dz.U. L 190/1, 18.7.2002 r.

<sup>(39)</sup> Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie niektórych praw proceduralnych w postępowaniu karnym w Unii Europejskiej, COM(2004) 328 końcowy, 28.4.2004 r.

<sup>(40)</sup> Wniosek zawiera następujące prawa: pomoc prawna, bezpłatne tłumaczenie ustne i pisemne, zapewnienie, że osoby wymagające szczególnej uwagi, gdyż nie są w stanie śledzić przebiegu postępowania, otrzymają taką uwagę, dostęp do pomocy konsularnej dla podejrzanych cudzoziemców, powiadamianie podejrzanych o ich prawach na piśmie („karta praw”), art. 2 – 16 wniosku.

<sup>(41)</sup> Orzeczenie z dnia 18 lipca 2005 r., 2 BvR 2236/04, Bundesverfassungsgericht.

4.3.9 Wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie europejskiego wniosku o udostępnienie dowodów przygotowana przez Komisję Europejską również jest częścią złożonego problemu, jaki stanowi system współpracy w dziedzinie sądownictwa w UE<sup>(42)</sup>. Celem tej decyzji miałyby być zastąpienie obecnych mechanizmów pomocy prawnej zasadą wzajemnego uznawania. Inicjatywa ta przewiduje możliwość wystąpienia z „europejskim wnioskiem” o udostępnienie przedmiotów, dokumentów i innych danych celem wykorzystania ich w sądowych procedurach karnych. Propozycja ta została otwarcie skrytykowana i uznana za przedwczesną z powodu braku równoległych ram prawnych zapewniających rzeczywistą ochronę praw podstawowych.

4.3.10 Brak ambicji widoczny w programie haskim w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości mógłby zostać zrównoważony uznaniem ogólnej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich we wspomnianych dziedzinach, tak delikatnych dla Państw Członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości zajmuje zasadniczo innowacyjne i aktywne stanowisko w swych interpretacjach, także w stosunku do polityk europejskich. W szczególnym przypadku współpracy policyjnej i sądowniczej w dziedzinie prawa karnego należy wspomnieć o jednym z najnowszych istotnych orzeczeń Trybunału w sprawie Pupino C-105/03 z 16 czerwca 2005 r.<sup>(43)</sup>

4.3.11 Co do współpracy sądowniczej w dziedzinę prawa cywilnego, program haski przypomina, że granice między Państwami Członkowskimi nie powinny być przeszkodą w rozwiązywaniu kwestii prawa cywilnego lub we wnoszeniu powództwa i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(42)</sup> Proposal for a Council Framework Decision on the European Evidence Warrant for obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters (Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego wniosku o udostępnienie przedmiotów, dokumentów i danych celem wykorzystania ich w procedurach karnych), COM(2003) 0688 final z 14 listopada 2003 r., CNS 2003/0270.

<sup>(43)</sup> Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący interpretacji niektórych artykułów decyzji ramowej 2001/220/JAI dotyczącej stratusu ofiar w sprawach karnych z 15 de marca 2001 r. Wydane orzeczenie dotyczyło postępowania karnego przeciwko Marii Pupino, włoskiej przedszkolanki, oskarżonej o spowodowanie obrażeń u pięcioletnich dzieci. Orzeczenie w sprawie Pupino stanowi rewolucyjny krok w procesie budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gdyż po raz pierwszy Trybunał Sprawiedliwości uznał otwarcie bezpośrednie skutki „decyzji ramowych”, a także dlatego, że jego wiążący charakter zmusza krajowe organy sądowe do odpowiedniego interpretowania prawa krajowego. Poza tym Trybunał podkreślił, że „z trudem przyszłoby Unii wypełnianie jej misji, gdyby zasada lojalnej współpracy, która zakłada między innymi, iż Państwa Członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania ich zobowiązań wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej, nie obowiązywała również w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która zresztą w całości opiera się na współpracy między Państwami Członkowskimi” Związek (i zgodność) tego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z orzeczeniem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego unieważniającego ustawę transponującą europejski nakaz aresztowania pozostaje przedmiotem interpretacji.

Konieczne jest usunięcie przeszkód prawnych i sądowych w procesach w sprawach cywilnych i rodzinnych o zasięgu ponadnarodowym, aby zapewnić obywatelom ochronę i możliwość wykonywania swoich praw. Program stwierdza, że powinny trwać prace w dziedzinie konfliktów związanych z prawem stosowanym w przypadku zobowiązań pozakontraktowych (Rzym II) i zobowiązań kontraktowych (Rzym I), nakazu zapłaty, instrumentów stosowanych w alternatywnych formach rozwiązywania konfliktów, a także procesów w sprawach o drobne roszczenia.

4.3.12 Skonsolidowanie i zacieśnienie współpracy w dziedzinie wzajemnego uznawania orzeczeń w prawie procesowym, rodzinnym i spadkowym jest również jednym z priorytetów na najbliższych pięć lat. Jednakże jest to dziedzina, w której różnorodność tradycji i kultury prawnej utrudnia osiągnięcie rzeczywistych i trwałych postępów na drodze do wspólnego obszaru sprawiedliwości. Z tego też powodu jest szczególnie istotne, by wnikliwie rozważyć różne środki wzmacniające wzajemne zaufanie i pojęcie wspólnej kultury prawnej w UE<sup>(44)</sup>.

4.3.13 Program haski stwierdza, że „zwalczanie przestępczości zorganizowanej wymaga ulepszenia współpracy pomiędzy organami ścigania (policją, wymiarem sprawiedliwości, urzędem celnym) oraz pełnego wykorzystywania i dalszego rozwoju Europolu i Eurojustu”. Rada powinna przyjąć w odniesieniu do Eurojustu „prawo europejskie” zawierające wszystkie powierzone mu funkcje. Poza tym należy wyjaśnić relacje (współpracę) między Eurojustem a Europolem.

<sup>(44)</sup> Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Decision establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters (Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącego utworzenia Europejskiej Sieci Sądowniczej w sprawach cywilnych i handlowych) (Dz.U. C 139 z 11 maja 2001 r.) oraz: Opinion of the Economic and Social Committee on the Initiative of the Federal Republic of Germany with a view to adopting a Council Regulation on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil and commercial matters (Opinia EKES-u w sprawie inicjatywy Republiki Federalnej Niemiec mającej na celu przyjęcie rozporządzenia Rady dotyczącego współpracy organów wymiaru sprawiedliwości Państw Członkowskich w zakresie udostępniania dowodów w sprawach cywilnych i handlowych) (Dz.U. C 139 z 11 maja 2001 r.).