

**Opinia Komitetu Regionów w sprawie UE jako przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa: rola samorządów lokalnych i regionalnych we wdrażaniu programu haskiego**

(2005/C 231/13)

Komitet Regionów,

uwzględniając decyzję Prezydium z dnia 15 czerwca 2004 r. o powierzeniu, zgodnie z art. 265 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisji ds. Konstytucyjnych i Sprawowania Rządów w Europie prac nad przygotowaniem opinii w sprawie „UE jako przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa: rola samorządów lokalnych i regionalnych we wdrażaniu programu haskiego”;

uwzględniając komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — bilans programu z Tampere i przyszłe kierunki działania” (COM(2004) 401 końcowy) i decyzję Komisji z dnia 2 czerwca 2004 roku o zasięgnięciu opinii Komitetu na ten temat;

uwzględniając Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r., a zwłaszcza prawne umocowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w jego części I (art. I-42) i części III (art. III-257 do III-277);

uwzględniając wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli z 4 i 5 listopada 2004 r. (14292/04), na którym przyjęty został nowy wieloletni program o nazwie „Program haski”, mający na celu umocnienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w najbliższych pięciu latach;

uwzględniając swoją opinię w sprawie lokalnego i regionalnego wymiaru przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (CdR 61/2003 fin <sup>(1)</sup>);

uwzględniając swoją opinię w sprawie zapobiegania przestępczości w Unii Europejskiej (CdR 355/2003 fin <sup>(2)</sup>);

uwzględniając swój projekt opinii w sprawie czwartego raportu na temat obywatelstwa Unii oraz w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego Europejskiej Agencji Praw Podstawowych (sprawozdawca: Claude du GRANRUT, radna regionu Pikardii (FR/PPE)) — (CdR 280/2004);

uwzględniając zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady i Rady Europejskiej w sprawie przyszłości przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz warunków wzmocnienia jej legitymizacji i skuteczności (A6-0010/2004);

uwzględniając projekt opinii (CdR 223/2004) przyjęty w dniu 3 marca 2005 r. przez swoją Komisję ds. Konstytucyjnych i Sprawowania Rządów w Europie (sprawozdawca: Risto KOIVISTO, Przewodniczący Rady Wykonawczej Tampere i Burmistrz Pirkkali (FI/PSE));

a także mając na uwadze co następuje:

- 1) wymiar lokalny i regionalny pełni zasadniczą rolę w realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- 2) główne kierunki programu haskiego obejmują w szerokim zakresie dziedziny kompetencji władz lokalnych i regionalnych;

**na 59. sesji plenarnej w dniach 13-14 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 14 kwietnia 2005 r.) przyjęła następującą opinię:**

## 1. Stanowisko Komitetu Regionów

Komitet Regionów

### a) Uwagi ogólne

1.1 uważa program haski za wyważoną całość, która stanowi dobrą podstawę do utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jednak zwraca uwagę, że program haski nie uwzględnia w wystarczającym stopniu wkładu samorządów lokalnych i regionalnych w realizację tej przestrzeni;

<sup>(1)</sup> Dz. U. C 73 z 23.03.2004, str. 41

<sup>(2)</sup> Dz. U. C 43 z 18.02.2004, str. 10

1.2 przypomina, że w wielu Państwach Członkowskich samorządy lokalne i regionalne posiadają kompetencje w zakresie sprawiedliwości, policji i spraw wewnętrznych, na poziomie zarówno legislacyjnym, jak i wykonawczym oraz, że ponadto zapewniają one różnorodne usługi użyteczności publicznej, które przyczyniają się do zapobiegania przestępczości oraz do integracji ekonomicznej i społecznej;

1.3 podkreśla konieczność ciągłych zmian w tej dziedzinie i zauważa, że pierwotna treść programu z Tampere zachowuje aktualność, gdyż pełne wdrożenie głównych kierunków tegoż programu i jego uzupełnień musi pozostać fundamentem działań Unii;

1.4 zwraca uwagę na fakt, że poszanowanie demokracji, praw człowieka i systemów prawnych oraz sposób funkcjonowania oparty na samorządności i niezależności obywateli mają zasadnicze znaczenie dla budowy bezpiecznego i sprawiedliwego społeczeństwa;

1.5 kładzie nacisk na fakt, że do ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości potrzebny jest ogólny rozwój społeczny, sprzyjający realizacji tych celów, jako że wspomnianej przestrzeni nie da się utworzyć wyłącznie za pomocą pilnowania porządku i innych działań nadzorujących;

1.6 zwraca uwagę na fakt, że program mający na celu utworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie może dobrze funkcjonować bez istnienia oddolnych ruchów obywatelskich przełamujących poczucie braku bezpieczeństwa wynikającego, przykładowo, z nierówności społecznych. Przestrzeń ta nie może zostać ustanowiona jedynie odgórnie na podstawie zaplanowanych działań, dlatego też władze lokalne odgrywają kluczową rolę w realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Europie;

1.7 jest przekonany, że prawdziwe podstawy dla znacznego postępu w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stworzy wprowadzenie w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję Europejską, gdyż upraszcza on procedury głosowania przy zatwierdzaniu nowego ustawodawstwa i daje Parlamentowi Europejskiemu większe uprawnienia;

#### b) Prawa podstawowe i obywatelstwo

1.8 uważa za istotne stwierdzenie zawarte w programie haskim, zgodnie z którym uwzględnienie Karty praw podstawowych w Traktacie Konstytucyjnym nakłada na Unię prawny obowiązek nie tylko przestrzegania, lecz także promowania praw podstawowych w obszarach jej działania;

1.9 zamierza opowiedzieć się za utworzeniem Europejskiej Agencji Praw Podstawowych, w zarządzie której powinien zasiadać jeden przedstawiciel samorządów lokalnych i regionalnych, zważywszy, że z obywatelstwa i praw podstawowych powinno się korzystać przede wszystkim w ramach demokracji bliskiej obywatelowi;

#### c) Polityka azylowa i imigracyjna

1.10 z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wraz z wejściem w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy UE będzie dysponowała środkami do opracowania w pełni rozwiniętej polityki imigracyjnej;

1.11 zauważa, że w dziedzinie imigracji nie udało się dokonać całkowicie zadowalających postępów; nie wszystkie propozycje dyrektyw zyskały aprobatę. Ponadto w odniesieniu do przyjętych dyrektyw należy zwracać uwagę na ich skuteczną realizację;

1.12 podkreśla potrzebę stworzenia europejskiego systemu umożliwiającego kontrolę legalnej migracji, który daje przyszłym imigrantom prawdziwą nadzieję oraz ma na celu wyeliminowanie poczucia desperacji, prowadzącego wiele osób do zwrócenia się o pomoc do zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się przemytem ludzi;

1.13 zwraca uwagę, że zwalczanie nielegalnej imigracji, przemytu ludzi oraz handlu ludźmi, który dotyczy szczególnie kobiet i dzieci, stanowi istotny aspekt kompleksowego podejścia do spraw imigracji; należy kontynuować badanie inicjatyw dotyczących zwalczania nielegalnej imigracji i wydalenia lub repatriacji;

1.14 podkreśla znaczenie współpracy z krajami trzecimi w celu zapobiegania nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz sprzyjania legalnej imigracji i ochronie uchodźców;

#### d) Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem oraz strategia antynarkotykowa UE

1.15 podkreśla, że w celu zwalczania przestępczości, narkotyków i terroryzmu należy nie tylko wprowadzić skuteczne kontrole transgraniczne, lecz także zrozumieć i zapobiegać przyczynom marginalizacji i radykalizacji; w tym względzie kluczowe znaczenie mają środki działania podjęte przez samorządy lokalne i regionalne dla zapewnienia obywatelom usług podstawowych, projektowanie bezpiecznych dzielnic mieszkaniowych oraz integracja imigrantów;

1.16 z zadowoleniem przyjmuje decyzję Rady Europejskiej o włączeniu strategii antynarkotykowej Unii Europejskiej (2005-2012) do programu haskiego i popiera jej cel polegający na walce z narkomanią i handlem narkotykami przy jednoczesnym położeniu nacisku na ochronę zdrowia, spójność społeczną i bezpieczeństwo publiczne;

1.17 pochwała propozycję zwiększenia współpracy i wymiany informacji między organami policji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz służb celnych Państw Członkowskich;

1.18 stwierdza, że zapobieganie terroryzmowi i jego zwalczanie muszą nadal pozostać jednymi z priorytetów działania i podkreśla, że konieczne jest stosowanie bardziej efektywnych niż dotychczas instrumentów zmierzających do likwidowania źródeł finansowania terroryzmu, natomiast na polu zwalczania przestępczości gospodarczej istnieje potrzeba zwiększenia przejrzystości pozwalającej na śledzenie operacji finansowych;

#### e) Współpraca organów wymiaru sprawiedliwości

1.19 podziela opinię Komisji, iż we wszystkich Państwach Członkowskich należy usprawnić implementację prawa unijnego oraz procedury współpracy prawnej;

1.20 przypomina, że implementacja większości przepisów unijnych odbywa się na szczeblu regionalnym i lokalnym;

**f) Kontrole graniczne**

1.21 popiera utworzenie wspólnotowego funduszu zarządzania granicami;

1.22 wita z zadowoleniem procedury określone w programie haskim zmierzające do poprawy skuteczności kontroli na granicach zewnętrznych;

1.23 zwraca uwagę, że wolność, sprawiedliwość, kontrole na granicach zewnętrznych, walka z terroryzmem oraz bezpieczeństwo wewnętrzne nie mogą być traktowane jako odrębne zagadnienia;

1.24 uważa, że decyzja o założeniu Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych pojawiła się w odpowiedniej chwili i że w celu umożliwienia rozpoczęcia działalności przez Agencję od 1 maja 2005 r., należy zadbać o to, by zagwarantowane zostały wystarczające zasoby ekonomiczne i inne;

**g) Finansowanie działań**

1.25 zauważa, że nie da się stosownie wdrożyć planu działania na rzecz utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jeśli nie zostaną przewidziane odpowiednie środki na sfinansowanie zadań;

1.26 z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska w swoim komunikacie „Budowanie wspólnej przyszłości: Wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007-2013” wspomniała, iż wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość są fundamentalnymi wartościami stanowiącymi kluczowe elementy europejskiego modelu społecznego oraz, że podniosła obywatelstwo europejskie do rangi priorytetu perspektyw finansowych Unii Europejskiej, jak również podziela punkt widzenia Komisji Europejskiej, dla której polityczna koncepcja obywatelstwa zależy od ustanowienia przestrzeni wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i dostępu do podstawowych dóbr publicznych.

**2. Zalecenia Komitetu Regionów**

Komitet Regionów

**a) Zalecenia o charakterze ogólnym**

2.1 popiera decyzję o kontynuowaniu działań wspólnotowych w tej dziedzinie poprzez opracowanie planu działania dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zawierającego szczegółowe cele i harmonogram ich realizacji;

2.2 uważa za niezbędne, by przy opracowywaniu planu działania uwzględniano rolę samorządów lokalnych i regionalnych w urzeczywistnieniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;

**b) Prawa podstawowe i obywatelstwo**

2.3 podkreśla konieczność poszanowania praw człowieka i praw podstawowych we wszystkich działaniach zmierzających

do utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;

2.4 przyjmuje z zadowoleniem fakt, że umocnienie praw wynikających z obywatelstwa europejskiego to jeden z punktów programu haskiego i z całą mocą popiera ochronę tych praw, jako że umacnianie obywatelstwa europejskiego powinno pozostać główną osią działań wspólnotowych;

**c) Polityka azylowa i imigracyjna**

2.5 zwraca uwagę na fakt, że samorządy lokalne i regionalne odgrywają fundamentalną rolę w procesie społecznej integracji imigrantów, i domaga się usilnie, by zapewniono im wystarczające zasoby na realizację działań integracyjnych;

2.6 zauważa, że integracja imigrantów jest silnie powiązana z ustawodawstwem i bezpieczeństwem socjalnym państw członkowskich i że przy podejmowaniu decyzji dotyczących wspólnych ram na szczeblu europejskim trzeba będzie uwzględnić istniejące różnice pomiędzy systemami krajowymi;

2.7 uważa za istotne, by w przyszłości o konieczności pozwolenia na pracę w przypadku obywateli krajów trzecich nadal decydowały rządy poszczególnych Państw Członkowskich. Polityka imigracyjna musi opierać się na rzeczywistym zapotrzebowaniu na siłę roboczą w danej branży i w danych Państwach Członkowskich; podkreśla, że za ustalenie dopuszczalnych rozmiarów migracji zarobkowej odpowiedzialne są Państwa Członkowskie;

2.8 przypomina, że przepływ osób w granicach Unii Europejskiej nie był szczególnie znaczący i że należy położyć nacisk na rozwój mobilności wewnątrz Unii w niektórych dziedzinach oraz sprzyjać swobodnemu przepływowi i integracji obywateli Unii oraz członków ich rodzin;

**d) Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem oraz strategia antynarkotykowa UE**

2.9 uważa, że w dziedzinie prawa karnego należy skupić się na poważnych przestępstwach o transgranicznych konsekwencjach, natomiast zwalczanie drobnej przestępczości i przestępstw popełnianych na szczeblu lokalnym musi regulować narodowe ustawodawstwo Państw Członkowskich; tym samym uznając, że polityka przeciwdziałania przestępczości pozostaje obszarem, w którym UE może skutecznie przyczynić się do wniesienia prawdziwej „europejskiej wartości dodanej” do narodowych, regionalnych i lokalnych środków. Wzajemne uznawanie decyzji sądów powinno mieć pierwszeństwo przed harmonizacją prawa karnego;

2.10 przypomina, że kluczowy cel zapewnienia bezpieczeństwa obywateli nie powinien sprowadzać się w praktyce do łamania podstawowych praw oraz wzywa w związku z tym Komisję Europejską do przedłożenia propozycji w sprawie ochrony danych osobowych w ramach walki z terroryzmem;

2.11 zauważa, iż w dziedzinie walki z narkotykami punktem wyjścia musi pozostać podejście interdyscyplinarne, dzięki czemu możliwe będzie ograniczanie zarówno popytu na narkotyki, jak i ich podaży;

2.12 ponawia swoją propozycję, zgodnie z którą Komisja Europejska powinna opracować w ramach istniejących, zaś w razie konieczności także nowych programów, strategię pomocniczą mającą na celu uzupełnienie inicjatyw podjętych w dziedzinie polityki społecznej, urbanistyki, edukacji i szkoleń, jak też rozwijanie uczestnictwa i poczucia wspólnoty obywateli;

2.13 ponawia także swój apel głoszący, że należałoby przewidzieć utworzenie prostej struktury — europejskiego obserwatorium bezpieczeństwa w miastach, w celu zbierania, organizowania i opracowywania danych dotyczących ofiar przestępstw i poczucia braku bezpieczeństwa, jak również wspierania i koordynacji badań oraz ustalania treści polityk; takie środki działania są bowiem niezbędne nie tylko w przypadku innych dziedzin kompetencji Unii Europejskiej, lecz także ze względu na wspieranie partnerstw lokalnych i regionalnych;

2.14 popiera propozycję Komisji Europejskiej, aby włączyć w zakres Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa promocję współpracy w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w tym kwestie azylu i przepływu ludności, a także walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną oraz zapobieganie tym zjawiskom;

e) *Współpraca organów wymiaru sprawiedliwości*

2.15 domaga się, aby przedstawiciele regionów i gmin zostali włączeni w planowanie i podejmowanie działań wprowadzających w życie na szczeblu krajowym ustawodawstwo przyjęte w celu utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;

2.16 proponuje, aby w dziedzinie współpracy organów wymiaru sprawiedliwości skoncentrować wysiłki w sposób szczególny na promowaniu zasady wzajemnego uznawania i zaleca poprawę dostępu obywateli i władz do informacji o systemach i organizacji wymiaru sprawiedliwości w różnych krajach;

f) *Kontrole graniczne*

2.17 uważa za wskazane, o ile jest to właściwie umotywowane i oparte na uzasadnionych podstawach określonych w każdym indywidualnym przypadku, zawarcie szczególnych ustaleń w celu zachowania tradycyjnych stosunków transgranicznych na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, bez

powodowania zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli i przy zagwarantowaniu ochrony zewnętrznych granic lądowych UE z krajami sąsiadującymi, a także granic pomiędzy dwoma Państwami Członkowskimi, które jeszcze nie zniosły kontroli granicznej osób na ich wspólnej granicy;

g) *Finansowanie działań*

2.18 wzywa Komisję Europejską do jak najszybszego przygotowania instrumentów finansowych potrzebnych do tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zwrócenia uwagi na to, by w trakcie opracowywania zasad odnośnie tych instrumentów zostały wzięte pod uwagę potrzeby samorządów lokalnych i regionalnych;

2.19 proponuje, aby w programach finansowych przewidziane zostało wystarczające wsparcie dla działań samorządów lokalnych i regionalnych podejmowanych na rzecz integracji imigrantów i przypomina, że unikać należy zbyt sztywnego określania warunków używania funduszy, gdyż ograniczenia ustanowione na podstawie powodów wjazdu imigranta nie są w praktyce skuteczne z punktu widzenia integracji;

2.20 proponuje, aby programy przewidywały możliwość wymiany urzędników między lokalnymi i regionalnymi władzami administracyjnymi państw członkowskich, gdyż stanowiłoby to najlepszy sposób promocji rozpowszechniania dobrych praktyk;

2.21 zauważa, że samorządy lokalne i regionalne powinny być uprawnione do uczestnictwa w pracach instancji zarządzających programami finansowymi;

2.22 podkreśla, że programy finansowe i fundusze strukturalne przeznaczone na tworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości muszą być zgodne ze sobą i uzupełniać się wzajemnie oraz, że w tym celu przy opracowywaniu programów finansowych konieczna jest ścisła współpraca różnych dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej;

2.23 zachęca Komisję Europejską, aby opracowała rozbudowaną strategię komunikacyjną na temat możliwości finansowania dotyczącą przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w celu umożliwienia osobom odpowiedzialnym za wdrażanie działań w tej dziedzinie dostępu do informacji o różnych źródłach finansowania.

Bruksela, 14 kwietnia 2005 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Peter STRAUB