

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego”**

(COM(2018) 472 final – 2018/0250 (COD))

(2019/C 62/31)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Wniosek	Parlament Europejski, 2.7.2018 Rada, 25.7.2018
Podstawa prawna	Art. 82, 84, 87 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	26.9.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2018
Sesja plenarna nr	538
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	141/3/4

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES podziela opinię co do konieczności przeznaczenia większych środków na działania i programy operacyjne i zapobiegawcze w dziedzinie bezpieczeństwa oraz utworzenia w tym celu mającego je wspierać elastycznego i przejrzystego funduszu, w którym podział środków będzie odpowiadał kryteriom operacyjnym i jego celom, ustanowionym w sposób jasny i przewidywalny.

1.2. Zasięg Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego powinien zmierzać w kierunku ugruntowania polityki zapobiegawczej – w tym celu konieczny jest udział społeczeństwa obywatelskiego i współpraca z nim, zwłaszcza w zakresie pomocy ofiarom i umożliwiania ich organizacji, kontroli podmiotów działających w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zapobiegania radykalizacji.

1.3. Środki w ramach funduszu muszą podlegać wyłącznie instytucjom publicznym rzeczywiście gwarantującym skrupulatne poszanowanie praw człowieka, zarówno w przypadku państw członkowskich UE, jak i państw trzecich.

1.4. EKES powinien zostać uwzględniony jako obserwator podczas tworzenia i rozwoju tego funduszu, aby umożliwić wyrażenie opinii zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE.

1.5. Zwracamy uwagę na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na ryzyko związane z radykalizacją postaw prowadzącą do aktów przemocy, która występuje w skrajnie prawicowych ugrupowaniach.

1.6. Zwracamy uwagę na konieczność zwalczania mechanizmów finansowania i przepływów finansowych, z których korzystają zorganizowane grupy przestępcze.

1.7. EKES uważa, że konieczne jest odejście od działania czysto reaktywnego i pogłębienie polityki prewencyjnej, z uwzględnieniem podstawowych powodów, dla których niektóre osoby ulegają radykalizacji, stwarzając zagrożenie dla swych współobywateli, oraz z uwzględnieniem mechanizmów finansowania agresywnych ugrupowań.

1.8. Zgodnie z filozofią leżącą u podstaw Unii poszanowanie praw człowieka musi stanowić integralną część i warunek wszelkich działań. W kontekście funduszu służącego dostarczaniu finansowania wyrazem tego musi być odmowa dotacji dla podmiotów, które nie gwarantują przestrzegania minimalnych standardów. Komitet pragnie tu przypomnieć o niedawnym wniosku Komisji<sup>(1)</sup> dotyczącym środków finansowych w celu zapewnienia praworządności w państwach członkowskich, a także o utworzeniu w EKES-ie grupy roboczej ds. praw podstawowych i praworządności.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 324 final.

## 2. Tekst wniosku

2.1. W niniejszym dokumencie przyjęto pod względem metodologicznym treść art. 2 wniosku Komisji w zakresie definicji poszczególnych pojęć używanych w procesie jego opracowywania.

2.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podziela wyrażoną we wniosku opinię, która wynika z zagrożeń dla bezpieczeństwa w Europie, których intensywność i różnorodność wzrosła, osiągając formę ataków terrorystycznych, nowych rodzajów przestępczości zorganizowanej oraz cyberprzestępczości.

2.3. Bezpieczeństwo ma z natury wymiar transgraniczny i dlatego wymaga zdecydowanej i skoordynowanej odpowiedzi UE – oprócz kwestii związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym, UE stoi w obliczu złożonych zagrożeń zewnętrznych, z którymi żadne państwo członkowskie nie jest w stanie poradzić sobie samo.

2.4. W następnych latach bezpieczeństwo pozostanie kwestią o podstawowym znaczeniu dla UE i obywatele Europy oczekują od Unii i swoich rządów krajowych, że zapewnią im one bezpieczeństwo w dynamicznie rozwijającym się i niepewnym świecie. W związku z tym pożądanym jest podjęcie działań w dziedzinie edukacji i nauczania dotyczących zapobiegania przemocy, w tym opracowanie podręczników szkolnych i materiałów dydaktycznych propagujących przestrzeganie praw podstawowych, pluralizmu i różnorodności.

2.5. Oczywiście wyzwaniom, przed jakimi stoi Unia, do których należy zwłaszcza międzynarodowy terroryzm, poszczególne państwa członkowskie nie mogą sprostać w pojedynkę oraz bez finansowego i technicznego wsparcia UE. W czasach, gdy terroryzm mający źródła zarówno poza naszymi granicami, jak i w ich obrębie, tak o charakterze religijnym, jak i naznaczony ekstremizmem politycznym, zwłaszcza skrajnie prawicowym, a także inne zagrożenia, związane z takimi zjawiskami jak handel narkotykami, handel ludźmi w celu wyzysku i inne poważne przestępstwa, nie znają granic, obowiązkiem państw członkowskich pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa publicznego swoim obywatelom, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych zapisanych również w tekstach UE i traktatach międzynarodowych.

2.6. UE może i powinna wspierać takie działania, zgodnie z Traktatami, które przewidują w tym względzie konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na wysokim poziomie, m.in. poprzez działanie zapobiegawcze, takie jak współpraca między policją, organami wymiaru sprawiedliwości i innymi właściwymi organami, w tym agencjami zdecentralizowanymi, oraz koordynacja działań między nimi.

2.7. Kluczową rolę operacyjną, koordynacyjną i wspierającą w realizowaniu unijnych priorytetów, osiągnięciu celów i realizacji działań w obszarze bezpieczeństwa odgrywają: Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL) i Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA).

2.8. Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego powstał, aby ułatwić współpracę transgraniczną i wymianę informacji między siłami bezpieczeństwa i organami ścigania państw członkowskich i innymi właściwymi organami. Współpraca ta opiera się na interoperacyjności różnych systemów informacyjnych UE na potrzeby bezpieczeństwa, co sprawia, że zarządzanie granicami i przepływami migracyjnymi jest bardziej skuteczne i wydajne, oraz na ułatwianiu wspólnych operacji, a także na wspieraniu szkoleń, budowy ważnych obiektów związanych z bezpieczeństwem, procesu gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących przelotów pasażerów zgodnie z odpowiednim dorobkiem prawnym UE, a także na wspieraniu zakupu niezbędnego sprzętu technicznego.

2.9. Celem funduszu jest także zacieśnienie transgranicznej współpracy operacyjnej w dziedzinie zapobiegania i wykrywania przestępczości transgranicznej i prowadzenia działań dochodzeniowo-śledczych, a także wspieranie wysiłków na rzecz zwiększenia zdolności do zapobiegania takiej przestępczości, w tym terroryzmowi, przede wszystkim przez ścisłą współpracę między organami publicznymi, społeczeństwem obywatelskim i partnerami prywatnymi z państw członkowskich.

2.10. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w troskę o bezpieczeństwo jest bardzo wskazanym i niezbędnym narzędziem poprawy przestrzegania praw podstawowych, nadzorowania, czy nie dochodzi do nadużyć ze strony władz, oraz potępienia pewnych niepożądanych postaw, które nieprzerwanie stanowią pokusę. W naszych demokratycznych warunkach nie możemy się zadowolić podejściem opartym wyłącznie na skuteczności i bezpieczeństwie. Fundusz, który ma zostać utworzony, powinien być zatem otwarty na finansowanie programów służących wzmocnieniu tego nadzoru oraz wsparciu struktur prawnych umożliwiających niezależną kontrolę sądową działań sił bezpieczeństwa, jak również wspomaganie ich niepodważalnych wysiłków w obszarze zapobiegania radykalizacji postaw, szkolenia i podnoszenia świadomości społecznej.

2.11. Organizacje pozarządowe i pozostałe podmioty społeczeństwa obywatelskiego już teraz wzmacniają bezpieczeństwo pod względem ilościowym i jakościowym za pomocą następujących działań:

— zapobieganie działaniom nadmiernym lub naruszającym prawa człowieka ze strony sił państw członkowskich oraz ściganie takich działań,

- zapobieganie wszelkiego rodzaju radykalizacji ze względów ideologicznych i jej ściganie,
- działania uwrażliwiające społeczeństwo na sytuację ofiar przestępstw oraz sprzyjające ich włączeniu społecznemu i udzielaniu im koniecznego wsparcia,
- działania organizacyjne i związane ze zdolnością do interweniowania i występowania z inicjatywą, które są skierowane do ofiar oraz wszystkich osób podejmujących wysiłki w solidarności z ofiarami, a także każdego, kto jest zainteresowany problematyką bezpieczeństwa,
- działania w dziedzinie edukacji, zwłaszcza młodego pokolenia, gdzie kluczową rolę odgrywa podnoszenie świadomości i zapobieganie radykalizacji,
- liczne inne działania, które pośrednio dotyczą bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i na granicach zewnętrznych, takie jak kontrola działania służb bezpieczeństwa, edukacja i podnoszenie świadomości, ochrona i tworzenie organizacji ofiar itp.,
- również w tym samym duchu należy pozwolić, by społeczeństwo obywatelskie stale monitorowało wykorzystanie funduszu.

2.12. Wszystkie powyższe działania wymagają bezpośredniego wsparcia władz Unii, a ponieważ wzmacniają one bezpieczeństwo, powinny także dysponować pozycją budżetową w ramach przydziału środków, o którym jest mowa powyżej.

2.13. Zarówno UE, jak i państwa członkowskie muszą mieć świadomość, że niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą – bezpośrednio lub poprzez działania pośrednie – propagować mowę lub zachowania naruszające prawa i wartości UE.

2.14. Najważniejszym wyzwaniem, do którego odnosi się wniosek, jest potrzeba zwiększenia elastyczności w zarządzaniu przyszłym funduszem w porównaniu z obecnym okresem programowania. Ważne jest także zdobycie narzędzi zapewniających, aby unijne finansowanie było zorientowane na priorytety i środki o istotnej wartości dodanej dla Unii. Ponieważ potrzebne są nowe mechanizmy podziału środków pomiędzy systemami zarządzania bezpośredniego, pośredniego i dzielonego, aby stawić czoła nowym wyzwaniom i priorytetom, powinny one umożliwiać zaangażowanie aktywnych członków społeczeństwa obywatelskiego, o których mowa w poprzednim punkcie, w osiąganie wskazanych celów. **Proponuje się zatem uwzględnienie EKES-u jako obserwatora podczas tworzenia i rozwoju tego funduszu, aby umożliwić wyrażenie opinii zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE.**

2.15. Ze względu na wysokość kwoty zasilającej fundusz – 2,5 mld EUR – należy jasno określić kryteria przydzielania środków. Jest rzeczą słuszną, by utrzymać niezbędną elastyczność, ale jednocześnie należy jasno wskazać linie budżetowe, do których zostaną przypisane środki.

2.16. Należałoby tu zastosować proste kryteria, by uniknąć nadmiernych biurokratycznych ograniczeń w dostępie do funduszu i kierować się zasadą wzajemnego zaufania. Jasność i przewidywalność tego rozdziału umożliwi władzom poszczególnych państw uruchomienie grup zadaniowych podejmujących szybką interwencję, z gwarancją, że otrzymają one finansowanie lub wsparcie z funduszu.

2.17. EKES ocenia wniosek pozytywnie i uważa utworzenie Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na podstawie art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej za właściwe i uzasadnione celami określonymi w art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, podlegające zasadom solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności określonym w art. 80 TFUE, jak również zasadzie pomocniczości – ponieważ chodzi o kompetencję niewyłączną – oraz zasadzie proporcjonalności, za pośrednictwem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

2.18. W każdym razie Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego musi stanowić instrument uzupełniający pracę innych agencji i funduszy, którymi Unia już dysponuje, jak również innych organów krajowych, których podstawowym celem jest zapewnianie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w Unii, w szczególności poprzez walkę z terroryzmem i radykalizacją postaw, poważną i zorganizowaną przestępczością oraz cyberprzestępczością, jak również poprzez wspieranie i ochronę ofiar przestępstw, z zastosowaniem celów szczegółowych, takich jak wymiana informacji, intensyfikacja wspólnych operacji transgranicznych i budowanie zdolności w zakresie zapobiegania, zawsze w ramach współpracy pomiędzy poszczególnymi organami publicznymi, społeczeństwem obywatelskim i partnerami prywatnymi z państw członkowskich<sup>(2)</sup>. W związku z tym ważne jest też zwalczanie mechanizmów finansowania i przepływów finansowych, z których korzystają organizacje przestępcze, a fundusz musi uwzględniać także ten rozdział.

<sup>(2)</sup> Art. 3 ust. 1 i 2 wniosku.

2.19. Należy tu przypomnieć, że EKES uczestniczył w charakterze obserwatora w pracach Grupy Ekspertckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw ustanowionej przez Komisję Europejską w 2017 r. <sup>(3)</sup>.

### 3. Zalecenia

3.1. Fundusz powinien uwzględnić głębokie przyczyny, dla których niektóre osoby przystępują do grup stanowiących niebezpieczeństwo dla innych i zrzeszają się w takich grupach, poprzez dogłębne analizy i badania pozwalające zapobiegać powstawaniu obiektywnych warunków.

3.2. Utworzenie funduszu opiera się na wcześniejszych inwestycjach i osiągnięciach, takich jak program w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, instrument współpracy policyjnej oraz polityka antynarkotykowa będąca częścią programu „Sprawiedliwość”. W każdym razie należy bardziej szczegółowo sformułować stwierdzenie: „Instrument umożliwi wybranie nowych priorytetów lub podjęcie natychmiastowych działań i wdrożenie tych priorytetów lub działań przy pomocy metody, która jest najbardziej właściwa dla osiągnięcia celu polityki” <sup>(4)</sup>. Innowacje są priorytetem, tym bardziej że grupy, z którymi trzeba walczyć, są wysoce innowacyjne.

3.3. Kryteria podziału środków funduszu muszą być czysto operacyjne, tak aby uniknąć takich kryteriów finansowania działań i programów jak liczba ludności czy powierzchnia danego państwa. Priorytetową kwestią jest też całkowita przejrzystość puli środków finansowych funduszu i sposobu zarządzania nim. Fundusz powinien być otwarty dla mediów i społeczeństwa obywatelskiego, tak aby mogły one kontrolować, czy warunki otrzymywania środków z funduszu są spełniane.

3.4. Ważne jest także, aby przy tworzeniu funduszu przewidziano przyszłą ocenę jego oddziaływania i skuteczności w formie bieżącego badania jego sytuacji ogólnej i okresowego odnawiania, co umożliwi ocenę jego ewolucji.

3.5. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pragnie zwrócić uwagę na niektóre z nowych priorytetów, które nie znalazły odzwierciedlenia w dokumencie, a zasługują na szczególną uwagę, ponieważ mogą znacznie przyczynić się do zapobiegania radykalizacji postaw, która może być przedmiotem swego rodzaju współdziałania niektórych organów.

3.6. Chodzi tu o ruchy skrajnie prawicowe, ultraprawicowe, neonazistowskie, antysemickie, supremacji rasy białej lub wszelkie inne nawołujące do dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie, orientację seksualną itp., które stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i dla samej praworządności oraz które wchodzą w zakres kompetencji Unii, przede wszystkim ze względu na fakt, że pomimo skrajnie nacjonalistycznych motywacji ruchy te zaczynają dostrzegać potrzebę internacjonalizacji i koordynacji z działaniami przedstawicieli innych narodowości o podobnej motywacji <sup>(5)</sup>.

3.7. Ochrona i wsparcie ofiar sieci zajmujących się handlem ludźmi wydają się uzależnione od skutecznej i wydajnej współpracy w dziedzinie ścigania sprawców. Jednak podstawowym celem pracy Unii i funduszu w tym zakresie musi pozostać ochrona ofiar, która nie powinna być uwarunkowana tym, jak dobrze kształtuje się ta współpraca w związku ze ściganiem sprawców.

3.8. Niemniej jednak przydzielenie potrzebnych środków z tworzonego funduszu zarówno bezpośrednio ofiarom, jak i tym instytucjom, które przyczyniają się do ich ochrony i integracji, niewątpliwie doprowadzi do tej współpracy i nawet w perspektywie średnioterminowej przyniesie korzyści w zakresie ścigania i zapobiegania.

3.9. Zapobieganie radykalizacji jest ważnym rozdziałem, w którym nie możemy wyłącznie uwzględnić zagrożenia możliwą jednokierunkową radykalizacją postaw, mając w pamięci najpoważniejsze ataki przeprowadzone w ostatnich latach przez radykalne grupy islamistyczne, ale musimy również zwracać szczególną uwagę na zagrożenie płynące ze strony ekstremizmu politycznego i ideologicznego, które pojawia się i wzrasta w zupełnie innych obszarach, a także na jego potencjalne ofiary.

3.10. Kolejnym rozdziałem, co do którego EKES powinien przedstawić krytyczne uwagi dotyczące wniosku, są oceny ex post, konsultacje z zainteresowanymi stronami i oceny skutków. Oczywiście z punktu widzenia skuteczności dotyczącej celów wdrażanych instrumentów, ich koszty, logika, adekwatność, spójność i komplementarność są pozytywne. W analizie

<sup>(3)</sup> Sprawozdanie końcowe Grupy Ekspertckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Zapobiegania Radykalizacji (HLCEG-R).

<sup>(4)</sup> Uzasadnienie wniosku, s. 3.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie końcowe Grupy Ekspertckiej Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw: w pkt 2.5 części „Zalecenia w dziedzinie polityki” dotyczącym ideologii i polaryzacji Grupa przyznaje, że należy też poświęcić uwagę wzrostowi skrajnie prawicowego ekstremizmu i powszechnej tendencji do polaryzacji w społeczeństwie.

brakuje jednak oceny, czy instrumenty te przyczyniły się nie tylko do poprawy współpracy, wymiany wiedzy i dobrych praktyk oraz zaufania między organami, ale również aspektów związanych z prawami podstawowymi, którym poświęcony jest jedynie niewielki akapit na końcu pozycji 3, stanowiący wyłącznie zbędny kompromis.

3.11. Zważywszy na historyczne napięcie między bezpieczeństwem a prawami podstawowymi, proponowany instrument, służący niewątpliwie potrzebnemu zwiększeniu bezpieczeństwa, musi iść w parze z celami szczegółowymi dotyczącymi większego poszanowania praw podstawowych w obszarze bezpieczeństwa. Nie można pozwolić, by poprawa bezpieczeństwa odbywała się kosztem praw podstawowych.

3.12. Jeżeli dane państwo, bez względu na to, czy jest państwem członkowskim Unii, nie zapewni odpowiednich działań po stronie swoich sił i organów bezpieczeństwa, nie zgodzi się na określone szkolenia lub na podleganie mechanizmom kontroli swoich działań, o których mowa w tym rozdziale, nie powinno otrzymać środków z funduszu i zostanie z niego wykluczone. Poszanowanie minimalnych standardów związanych z prawami człowieka musi stanowić bezwzględny warunek możliwości otrzymywania wsparcia od pozostałych członków UE, czy to za pośrednictwem funduszu bezpieczeństwa, czy jakiegokolwiek innego mechanizmu solidarności.

3.13. W odniesieniu do akapitu dotyczącego spójności z innymi politykami Unii należy zwrócić uwagę na potrzebę stworzenia synergii i spójności z Funduszem Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszem Zintegrowanego Zarządzania Granicami, jak również Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Właśnie w tym rozdziale zakwestionowano działania tych funduszy i Agencji dotyczące nadania nadmiernego priorytetu celowi w zakresie bezpieczeństwa w stosunku do innych zadań, za które odpowiedzialne są wszystkie władze i organy europejskie, w bezpośrednim związku z wcześniejszym wezwaniem do zwiększenia troski, które przekłada się na lepszą gwarancję poszanowania praw podstawowych.

3.14. Fundusz jest i musi pozostać otwarty na działania oparte na współpracy z państwami trzecimi, jednak pul jego środków finansowych nie można przydzielać bezpośrednio władzom tych państw, lecz pracom i programom, które te będą realizować wspólnie z władzami państw członkowskich. Współpraca musi być bezwzględnie podporządkowana kontroli finansowania otrzymywanego z funduszu, poszanowaniu praw człowieka przez państwa będące beneficjentami tej współpracy, a zwłaszcza charakterowi publicznemu podmiotów współpracujących mogących otrzymywać powyższe finansowanie, które muszą stanowić własność państwa, być przez nie zarządzane i uznawane za państwowe. W każdym wypadku należy unikać sytuacji, w których pieniądze pochodzące z funduszu mogłyby trafić do pozostałych poza kontrolą grup lub ugrupowań, mogących nawet stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa swoich własnych państw lub samej Unii.

3.15. Instrumenty międzynarodowego prawa morskiego, Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców oraz pozostała część prawodawstwa dotyczącego ochrony osób znajdujących się w trudnej sytuacji w związku z przekroczeniem granic w niekonwencjonalny sposób zobowiązują Unię i wszystkich jej członków do uwzględnienia ratownictwa morskiego jako jednego z głównych problemów polityki bezpieczeństwa granic, wraz z właściwym przyjęciem w najbliższej położonych portach osób uratowanych na morzu i docierających do portów pasażerów bez biletów, poszanowania ich praw podstawowych oraz stosowania procedur odsyłania lub repatriacji przy zachowaniu wszystkich jasnych gwarancji ich praw, w szczególności prawa do uznania ich za uchodźców. Fundusz, który ma zostać utworzony, powinien być wykorzystywany także do osiągnięcia tych celów, zarówno poprzez finansowanie potrzeb państw, jak i wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, o czym wspomniano wcześniej.

Bruksela, dnia 18 października 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego