

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 10.6.2009
KOM(2009) 262 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli

Większa swoboda w bezpieczniejszym otoczeniu

1. WPROWADZENIE

Obywatele pragną mieszkać w Unii Europejskiej, w której panuje dobrobyt i pokój, w której przestrzegane są ich prawa i w której zapewnione jest ich bezpieczeństwo. Pragną swobodnie podróżować i decydować o tym, czy chcą tymczasowo lub na stałe mieszkać w innym kraju europejskim, aby tam studiować, pracować, założyć rodzinę, otworzyć przedsiębiorstwo lub spędzić emeryturę. Z niepokojem jednak obserwują, że sytuacji stabilności i bezpieczeństwa, jaka panowała przez ostatnie lata w Europie, zagrażają kryzysy i inne zjawiska o skali globalnej.

Świat, a w szczególności Unia Europejska, zmagają się obecnie z trudnościami gospodarczymi i politycznymi, które stanowią kompleksowe wyzwania na przyszłość i wymagają przynoszących trwałe skutki rozwiązań na poziomie światowym. W świecie rozwijającej się mobilności na skalę światową obywatele europejscy mają prawo oczekiwać od Europy skutecznych i odpowiedzialnych działań w tej dziedzinie, która tak blisko ich dotyka.

W stronę Europy obywatelskiej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość są najważniejszymi wartościami składowymi modelu społeczeństwa europejskiego. Stanowią jedną z podwalin modelu integracji europejskiej. Dzięki Unii Europejskiej jej obywatele mogą korzystać już z jednolitego rynku, unii gospodarczej i monetarnej oraz jej potencjału stawiania czoła światowym wyzwaniom politycznym i gospodarczym. Unia osiągnęła również znaczny postęp w budowaniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, obecnie zaś powinna przede wszystkim dążyć, aby obywatele stali się najważniejszym elementem tego projektu.

Poczyniono wielkie postępy, ...

W wyniku traktatu z Maastricht dziedziny sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, do tej pory rozwijane wyłącznie na płaszczyźnie międzyrządowej, weszły w kompetencje Unii Europejskiej. Od tej pory stopień integracji między państwami członkowskimi, a także rola Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości, w tych kwestiach bezustannie wzrasta. Program z Tampere i program haski dały silny impuls polityczny do konsolidacji tych jakże ważnych dla obywateli obszarów polityki.

Osiągnięcia w ostatnich dziesięciu latach były liczne:

- dzięki zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen ponad 400 mln obywateli z 25 państw może obecnie podróżować od Półwyspu Iberyjskiego po państwa bałtyckie i od Grecji po Finlandię bez kontroli granicznych. Zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii odbywa się w bardziej spójny sposób, przede wszystkim dzięki stworzeniu i uruchomieniu agencji Frontex;
- stworzono podstawy wspólnej polityki migracyjnej. Obejmują one w szczególności ustanowienie przepisów gwarantujących większą równość traktowania i przewidywalność w przypadkach legalnej migracji, wspólny harmonogram na rzecz integracji w ramach społeczeństw europejskich, a także wzmocnione działania przeciwko nielegalnej migracji i handlowi ludźmi; Ustanowiono także partnerstwa z krajami trzecimi, aby zapewnić skoordynowane podejście do kwestii związanych z migracją;
- zostały stworzone podstawy wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób wymagających ochrony międzynarodowej – w tym podstawy operacyjne dzięki Urzędowi Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej. Powodzeniem zakończyło się stworzenie wspólnej polityki wizowej, doprowadzając do wzrostu przejrzystości oraz pewności prawa w tej dziedzinie;
- promowano zwiększenie wzajemnego zaufania między władzami krajowymi. Usprawniono wymianę informacji przede wszystkim w dziedzinie prawa karnego. Obecnie organy policji są w stanie bez większych przeszkód otrzymać informacje od innego państwa członkowskiego (pod warunkiem, iż są one dostępne);
- europejski nakaz aresztowania, dzięki któremu znacznemu ułatwieniu uległy konieczne działania związane z ekstradycją przestępców, doprowadził do skrócenia terminów postępowania z jednego roku do okresu między 11 dniami a 6 tygodniami;
- zintensyfikowano działania na rzecz walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, w tym cyberprzestępczością, a także na rzecz ochrony infrastruktury krytycznej;
- znaczne postępy poczyniono w sprawach cywilnych i handlowych. Obywatele UE dysponują odtąd uproszczonymi i skuteczniejszymi środkami w zakresie dochodzenia roszczeń kredytowych w sprawach o charakterze transgranicznym. Ustanowiono wspólne zasady dotyczące prawa właściwego w zakresie odpowiedzialności cywilnej i umów. Polepszano ochronę dzieci, przede wszystkim w celu zagwarantowania możliwości utrzymywania regularnych kontaktów z rodzicami w przypadku separacji oraz podjęto działania odstraszające od uprowadzania dzieci w UE.

...ale można wskazać dziedziny, w których rozwój był wolniejszy lub mniej wyraźny

W niektórych dziedzinach, szczególnie w dziedzinie prawa karnego i prawa rodzinnego postępy były relatywnie wolniejsze. Można to przypisać faktowi, iż decyzje z zakresu tych polityk wymagają jednomyślności w Radzie, co często prowadzi do długich i mało owocnych dyskusji lub przyjęcia instrumentów mniej ambitnych niż oczekiwano.

Dodatkowym wyzwaniem jest zapewnienie skutecznego stosowania przepisów prawnych. Szczególnie dotyczy to spraw karnych, w których kompetencja Trybunału Sprawiedliwości

jest ograniczona i Komisja nie może wszczynać postępowania w sprawie naruszenia przepisów. Przyczynia się to do znacznych opóźnień w transpozycji przepisów unijnych do prawa krajowego, co z kolei prowadzi do nadania im charakteru w pewnej mierze „wirtualnego”.

Niezależnie od ograniczeń proceduralnych i instytucjonalnych, wciąż należy podejmować wzmożone działania. W sprawach cywilnych i handlowych utrzymują się do dziś procedury pośrednie, które stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie orzeczeń w Europie, np. w zakresie roszczeń spornych. Niewystarczająca jest ochrona obywateli i przedsiębiorstw w przypadku sporu ze stronami mającymi siedzibę w państwie trzecim. Nadal występują przeszkody w uznawaniu aktów stanu cywilnego w sprawach transgranicznych obywateli poza granicami ich państwa. Nie wszystkie państwa dokonały odpowiedniego wdrożenia dyrektywy w sprawie swobodnego przepływu osób. W dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych utrzymują się różnice w poziomie ochrony osób podczas postępowania sądowego. W omawianym okresie nie udało się przyjąć minimalnych gwarancji proceduralnych w sprawach karnych. Wymiana informacji między władzami krajowymi dotyczących osób skazanych nie jest wystarczająco skuteczna. Ponadto, jeśli chodzi o poziom operacyjny, organy policyjne przy przeprowadzaniu działań poza granicami swojego kraju napotykają liczne przeszkody.

Wyzwania na przyszłość

Celem jest jak najlepiej służyć obywatelom. Rosnąca różnorodność Unii składającej się z 27 lub więcej państw członkowskich powinna znaleźć odzwierciedlenie w sposobie kierowania dziedzinami sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii przysługuje obecnie 500 mln ludzi. W związku z tym zwiększa się liczba spraw osobistych lub handlowych o wymiarze transnarodowym. Dodatkowo zwiększyła się również presja migracyjna, szczególnie na południowej granicy Unii.

Następujące przykłady stanowią ilustrację wyzwań na przyszłość:

- ponad 8 mln Europejczyków korzysta dziś z prawa do zamieszkiwania w wybranym państwie członkowskim, a w przyszłości liczba ta będzie ulegać zwiększeniu. Tymczasem obywatele nadal napotykają liczne przeszkody w korzystaniu z tego prawa, będącego jednym z najważniejszych przejawów obywatelstwa Unii;
- wzrośnie rola kwestii z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych. Już obecnie jedna sprawa spadkowa na dziesięć ma w UE wymiar międzynarodowy;
- cyberprzestępczość nie zna granic i stale się rozwija. W 2008 r. wykryto 1500 stron internetowych o charakterze handlowym i niehandlowym, zawierających materiały z pornografią dziecięcą;
- terroryzm nadal pozostaje zagrożeniem dla Unii. W 2007 r. w jedenastu krajach Unii miało miejsce 600 – nieudanych, udaremnionych i dokonanych – ataków terrorystycznych;
- na terytorium Unii można dostać się przez 1636 wyznaczonych miejsc wjazdu i w 2006 r. liczba osób przekraczających granice w tych miejscach wyniosła ok. 900

mln. W otwartym świecie, w którym mobilność osób wzrasta, skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii jest jednym z najważniejszych wyzwań;

- w 2006 r. zarejestrowano w Unii 18,5 mln obywateli krajów trzecich, co stanowi 3,8 % jej ogólnej populacji. Oczekuje się, że presja migracyjna nadal będzie rosła. Jest to spowodowane wzrostem demograficznym w wielu krajach pochodzenia imigrantów oraz starzeniem się populacji europejskiej. Między 2008 i 2060 rokiem liczba osób w wieku produkcyjnym prawdopodobnie zmniejszy się o 15 %, co odpowiada liczbie 50 mln osób;
- szacuje się, że na terytorium Unii zamieszkuje ok. 8 mln nielegalnych imigrantów, a większość z nich pracuje w gospodarce nieformalnej. W nadchodzących latach należy przede wszystkim rozwiązać kwestię czynników przyciągających nielegalnych imigrantów i usprawnić politykę w zakresie walki z tym zjawiskiem;
- niezależnie od wspólnego systemu azylowego należy jeszcze dążyć do większej spójności w kwestiach związanych z rozpatrywaniem wniosków o azyl przez państwa członkowskie. Obecnie poziom uwzględnianych wniosków różni się znacznie między państwami. W 2007 r. w 25 % decyzji wydanych w pierwszej instancji przyznano wnioskodawcom status ochronny (status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą). W średniej tej kryją się jednak znaczące różnice: niektóre państwa przyznają ochronę w bardzo niewielkiej liczbie przypadków, a w innych państwach odsetek ten wynosi 50 %.

Nowy program wieloletni

Unia musi przyjąć nowy program wieloletni, który w oparciu o już poczynione postępy i po wyciągnięciu wniosków ze słabszych punktów, nakreśli ambitne działania na przyszłość. W owym programie należy określić priorytety na następne pięciolecie, aby sprostać przyszłym wyzwaniom i ukazać obywatelom namacalne skutki i korzyści płynące z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Zbudowanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest niemożliwe bez udziału silnego wymiaru zewnętrznego pozostającego w zgodzie z polityką zewnętrzną Unii Europejskiej, który przyczyni się do szerzenia unijnych wartości poprzez ich promowanie w poszanowaniu międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie praw człowieka. Żaden z wyznaczonych celów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie zostanie osiągnięty bez skutecznej realizacji odpowiednich instrumentów z zakresu polityki zewnętrznej. Z drugiej strony, poprzez wejście w stosunki w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z krajami trzecimi w ramach partenariatów i organizacjami międzynarodowymi Unia zwiększa skuteczność swojej polityki zewnętrznej.

Priorytety polityczne

Najważniejszym tematem nowego programu będzie „**budowanie Europy obywatelskiej**”. Wszystkie przyszłe działania zostaną skoncentrowane na obywatelach i będą uwzględniały poniższe najważniejsze kwestie.

1. ***Działania na rzecz praw obywateli – Europa praw:*** przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ma być przede wszystkim jednolitym obszarem ochrony praw podstawowych, na terenie którego wartość nadrzędną stanowi poszanowanie osoby i godności ludzkiej, jak i innych praw zagwarantowanych w karcie praw podstawowych. Konieczne jest na przykład o zabezpieczenie korzystania z tych swobód oraz zachowanie sfery prywatności obywateli niezależnie od granic między państwami, przede wszystkim poprzez ochronę danych osobowych; uwzględnienie potrzeb osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji; zapewnienie obywatelom możliwości pełnego korzystania z przysługujących im szczególnych praw, także w krajach trzecich.
2. ***Ułatwienie życia obywateli – Europa sprawiedliwości:*** konieczne jest dalsze budowanie europejskiej przestrzeni sprawiedliwości, aby położyć kres obecnemu rozdrobnieniu. W pierwszym rzędzie należy uruchomić mechanizmy zmierzające do ułatwienia indywidualnym osobom dostępu do wymiaru sprawiedliwości, aby mogły one dochodzić swoich praw na terenie całej Unii Europejskiej. W dziedzinie umów i handlu umożliwi to wyposażenie podmiotów gospodarczych w narzędzia konieczne do pełnego wykorzystywania szans oferowanych przez rynek wewnętrzny. Należy również polepszyć współpracę między pracownikami wymiaru sprawiedliwości i zmobilizować środki w celu zniesienia przeszkód w uznawaniu aktów prawnych w innych państwach członkowskich.
3. ***Ochrona obywateli – Europa, która chroni:*** należy rozwinąć strategię w celu dalszego polepszenia bezpieczeństwa na terenie Unii, a tym samym ochrony życia i integralności obywateli europejskich. Strategia działania obejmie zacieśnienie współpracy policyjnej i w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, a także lepsze zabezpieczenie dostępu do terytorium europejskiego.
4. ***Promowanie społeczeństwa bardziej integracyjnego – Europa solidarna:*** w nadchodzących latach priorytetem będzie konsolidacja i rzeczywiste wprowadzenie w życie polityki imigracji i azylu, która jest gwarantem solidarności między państwami członkowskimi oraz partnerstwa z krajami trzecimi. Korzyścią płynącą z tej polityki będzie przyznanie legalnym emigrantom jasno określonego i jednolitego statusu. Trzeba stworzyć silniejsze związki między polityką imigracji a potrzebami europejskiego rynku pracy oraz strategię ukierunkowaną na integrację i edukację. Należy usprawnić skuteczne wprowadzanie w życie dostępnych instrumentów zwalczania nielegalnej imigracji. Dla prowadzenia takiej polityki kluczowe znaczenie ma spójność z działaniami zewnętrznymi Unii. Tradycja humanitarna Unii musi znaleźć potwierdzenie poprzez hojne udzielanie ochrony osobom, które jej potrzebują.

Instrumenty

Realizacja przyszłego programu wieloletniego zakłada, iż jego powodzenie zależy od przestrzegania leżącej u jego podstaw **metody**. Będzie ona oparta na pięciu głównych elementach:

- (i) rosnąć w siłę, polityki opracowane w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wzajemnie się wspierają i wpływają na polepszenie wzajemnej spójności. W

nadchodzących latach muszą one **zostać w harmonijny sposób zintegrowane z innymi politykami Unii**;

(ii) aby zmniejszyć rozdźwięk między przepisami i strategiami przyjmowanymi na poziomie europejskim a ich **wprowadzaniem w życie na poziomie krajowym**, należy większą wagę przykładąć do działań na tym ostatnim szczeblu. Niezależnie od transpozycji z punktu widzenia prawa, wprowadzanie w życie przepisów musi przebiegać jednocześnie ze stosowaniem konkretnych środków wsparcia (takich jak np. usprawnienie sieci zawodowych);

(iii) priorytetem musi pozostać **polepszenie jakości prawodawstwa europejskiego**. Działania Unii muszą zostać skoncentrowane na tych obszarach, w których mogą przynieść oczekiwane rozwiązania problemów obywateli. Należy już w momencie powstawania wniosków legislacyjnych przewidywać skutki, jakie mogą one wywierać na sytuację obywateli, na prawa podstawowe, gospodarkę i środowisko. Wspólnotowy dorobek prawny jest młody, acz szeroki, a kolejne zmiany struktury instytucjonalnej w tej dziedzinie wpłynęły na jego jeszcze bardziej złożony charakter. Jest to z pewnością jedno ze źródeł trudności napotykanych w stosowaniu unijnych przepisów;

(iv) obywatele liczą na widoczne skutki działań Unii. W tym kontekście bardzo ważne jest **lepsze wykorzystywanie wyników oceny** przyjmowanych instrumentów oraz tworzonych agencji;

(v) należy zagwarantować, aby priorytetom politycznym towarzyszyły odpowiednio wysokie **środki finansowe**, które umożliwią ich wprowadzanie w życie i będą zarezerwowane wyraźnie na potrzeby konkretnych projektów. Przyszłe instrumenty budżetowe muszą stawiać na wysokości ambicji politycznych nowego programu wieloletniego i zostać stworzone w oparciu o ocenę skuteczności obecnych instrumentów.

2. PROMOWANIE PRAW OBYWATELI: EUROPA PRAW

W przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości najwyższą wartością jest zapisane w karcie praw podstawowych poszanowanie osoby i godności ludzkiej. W ramach tego obszaru bez granic wewnętrznych obywatele mogą swobodnie przemieszczać się i w pełni korzystać ze swoich praw.

W systemie prawnym Unii Europejskiej system ochrony praw podstawowych jest szczególnie rozwinięty. Zarówno Unia, jak i państwa członkowskie, mogą na przykład korzystać z wiedzy i pomocy Agencji Praw Podstawowych. **Przystąpienie Unii do europejskiej konwencji praw człowieka**, które będzie symbolem o dużym znaczeniu politycznym, dopełni ten system ochrony. W wyniku tego wydarzenia ułatwione zostanie dalsze spójne budowanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Unia to obszar wspólnych wartości, które dzielają jej mieszkańcy. Zbrodnie reżimów totalitarnych pozostają w niezgodzie z tymi wartościami. Pamięć o zbrodniach przeciwko ludzkości powinna być pielęgnowana przez wszystkich w duchu pojednania. Do obowiązków Unii należy tworzenie warunków ku pojednaniu przy jednoczesnym poszanowaniu działań podejmowanych przez państwa członkowskie.

Wartości te stanowią fundament obywatelstwa europejskiego, a ich przestrzeganie jest kluczowym kryterium przystąpienia do Unii. Obywatelstwo europejskie ma charakter

dotatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i je uzupełnia. Nadaje ono szczególne prawa i nakłada szczególne obowiązki korzystającym z niego obywatelom – prawa i obowiązki, których uzewnętrznienie musi być realne i skuteczne.

2.1. Pełne korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się

Obywatelstwo Unii umożliwia obywatelom swobodne przemieszczanie się na terenie Unii Europejskiej. Niemniej jednak obywatele napotykają przeszkody, kiedy decydują się na odbycie podróży lub zamieszkanie w innym państwie członkowskim, niż to, z którego pochodzą. Skuteczne stosowanie przepisów dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się obywateli stanowi priorytet dla Komisji i aby to osiągnąć Komisja zamierza polepszyć strategię wprowadzania w życie przepisów dyrektywy poprzez dopilnowanie, aby państwa członkowskie dokonywały właściwej transpozycji dyrektywy i odpowiednio stosowały obowiązujące przepisy. Tymczasem swoboda przemieszczania się narzuca również obowiązki na osoby, które z niej korzystają. Komisja dokona oceny, w jaki sposób może wspierać władze państw członkowskich w skutecznym zapobieganiu nadużyciom tej podstawowej zasady Unii. Komisja opublikuje wytyczne, w których objaśni swoją strategię w tej dziedzinie.

Konieczne jest ponadto zapewnienie pomocy obywatelom, którzy zmagają się z procedurami administracyjnymi lub sądowymi przy okazji korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Należy więc ustanowić system umożliwiający łatwy i niewiążący się z dodatkowymi kosztami dostęp do najważniejszych aktów stanu cywilnego. System ten powinien ułatwiać pokonywanie ewentualnych trudności językowych i gwarantować moc dowodową tych dokumentów. W dłuższej perspektywie czasowej należy dokładnie rozważyć kwestie wzajemnego uznawania skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego.

2.2. Wspólne życie na obszarze poszanowania różnorodności i ochrony osób najbardziej podatnych na zagrożenia

W związku z faktem, iż bogactwo Unii opiera się na różnorodności, Unia musi zagwarantować środowisko zapewniające poczucie bezpieczeństwa, cechujące się poszanowaniem dla występujących różnic i dające ochronę osobom znajdującym się w trudnej sytuacji.

Zwalczanie **dyskryminacji, rasizmu, antysemityzmu, ksenofobii i homofobii** musi przebiegać z determinacją. Unia w pełni wykorzysta do tego istniejące instrumenty, w szczególności programy finansowe. Należy wzmocnić kontrolę stosowania przepisów, w tym nowej decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii.

Prawa dziecka – takie jak zasada nadrzędności najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka, prawo do życia, warunków życia i rozwoju, niedyskryminacja i poszanowanie poglądów – potwierdzone w karcie praw podstawowych i konwencji ONZ dotyczącej praw dziecka mogą mieć znaczenie dla wszystkich obszarów polityki Unii i muszą być w nich zawsze uwzględniane. W tym celu należy określić działania, do których Unia może wnieść wartość dodaną. Szczególna uwaga, zwłaszcza w kontekście polityki imigracyjnej, zostanie poświęcona dzieciom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji (małoletni bez opieki, ofiary handlu ludźmi).

Unia i państwa członkowskie muszą połączyć swe siły, aby doprowadzić do pełnej integracji słabszych grup społecznych, przede wszystkim **Romów**, poprzez promowanie ich włączenia

do systemu szkolnictwa i rynku pracy oraz poprzez zwalczanie skierowanej przeciwko nim przemocy. Unia uruchomi i w ukierunkowany sposób wykorzysta do tego celu środki z funduszy strukturalnych i będzie nadzorowała odpowiednie stosowanie obowiązujących przepisów w dziedzinie zwalczania dyskryminacji, której ofiarami mogą stawać się Romowie. Szczególną rolę odgrywać będzie społeczeństwo obywatelskie.

Ogólnie rzecz biorąc, należy wzmocnić **ochronę, w tym także ochronę prawną, osób najbardziej podatnych na zagrożenia, kobiet będących ofiarami przemocy, osób niesamodzielnych**. Odpowiednie wsparcie zapewnione zostanie między innymi dzięki środkom finansowym w ramach programu Daphne. Unia działać będzie w tym kierunku również w ramach swojej polityki zewnętrznej.

2.3. Ochrona danych osobowych i prywatności

Unia musi zareagować na wyzwanie, jakim jest wzmożona wymiana danych osobowych, zachowując pełne poszanowanie zasady ochrony prywatności. Prawo do prywatności i ochrony danych osobowych jest zagwarantowane w karcie praw podstawowych.

Należy stworzyć system pełnej ochrony. Unia musi przedsięwziąć odnowione kompleksowe działania na rzecz ochrony danych osobowych obywateli w samej Unii oraz w stosunkach z krajami trzecimi. Musi również określić i uregulować okoliczności, w jakich władze publiczne podczas wykonywania swych zadań mogą, gdy zajdzie taka potrzeba, nałożyć konieczne ograniczenia na stosowanie tych zasad.

Rozwój technologiczny przebiega dziś bardzo szybko. Ustawicznie zmienia on sposób komunikacji między osobami a organizacjami publicznymi i prywatnymi. W tym kontekście konieczne staje się potwierdzenie pewnej liczby podstawowych zasad, jak zasada celowości, proporcjonalności i legalności przetwarzania, ograniczonego czasu przechowywania, bezpieczeństwa i poufności, poszanowania praw osób i kontroli przez niezależne organy.

Obecne prawodawstwo zapewnia wysoki stopień ochrony. W obliczu tak szybkich zmian technologicznych **dodatkowe inicjatywy**, zarówno legislacyjne, jak i inne, mogą okazać się konieczne, aby utrzymać skuteczne stosowanie tych zasad.

Poszanowanie zasady ochrony danych musi również być gwarantowane w drodze rozwoju odpowiednich **nowych technologii**, dzięki polepszeniu współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, szczególnie w dziedzinie badań naukowych. Należy ocenić możliwość stworzenia **europejskiego certyfikatu** dla technologii, produktów i usług „niezagrożających prywatności”.

Wreszcie, skuteczna ochrona wymaga dobrej znajomości przysługujących praw i potencjalnego ryzyka (przede wszystkim w Internecie). Należy przeprowadzić **kampanie informacyjne w celu podniesienia świadomości obywateli**, a przede wszystkim osób wymagających szczególnej ochrony.

W kontekście światowym Unia musi nadawać ton w rozwijaniu i promowaniu **międzynarodowych standardów** w zakresie ochrony danych osobowych oraz w ustanawianiu odpowiednich instrumentów międzynarodowych, zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych. Prace prowadzone ze Stanami Zjednoczonymi w celu zapewnienia ochrony danych osobowych mogą służyć za punkt odniesienia do zawarcia przyszłych porozumień.

2.4. Uczestnictwo w życiu demokratycznym Unii

Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i europejskich w innym państwie członkowskim niż państwo pochodzenia jest politycznym przejawem obywatelstwa europejskiego. Tymczasem rzeczywiste wykonywanie tego prawa nie jest zadowalające i musi zostać ułatwione w drodze kampanii komunikacyjnych i informacyjnych dotyczących praw związanych z obywatelstwem Unii.

W perspektywie wyborów europejskich w 2014 r. należy rozważyć podjęcie środków, które stanowić będą zachętę dla obywateli: trzeba faworyzować ambitne podejście do kampanii wyborczych, skupiających się na debatach prawdziwie europejskich. Może się do tego przyczynić ułatwienie uczestnictwa w wyborach, wpisywania się na listy wyborcze oraz przeprowadzanie głosowania w tygodniu obejmującym dzień 9 maja.

Z bardziej ogólnego punktu widzenia należy również zbadać, w oparciu o regularne sprawozdania zgodnie z postanowieniami Traktatu¹, w jaki sposób można uzupełnić prawa obywateli zamieszkujących w innym państwie członkowskim, aby zwiększyć ich uczestnictwo w życiu demokratycznym państwa członkowskiego, w którym mieszkają.

2.5. Korzystanie z ochrony w krajach trzecich

Jedynie w trzech ze 166 krajów trzecich reprezentowane jest wszystkie 27 państw członkowskich. 8,7 % obywateli europejskich, co odpowiada liczbie 7 mln osób, podróżuje do krajów, w których ich państwo nie posiada przedstawicielstwa.

Każdy obywatel Unii korzysta na terytorium kraju trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa. Jest to prawo podstawowe zapisane w Traktatach, a mimo to pozostaje ogólnie nieznane i nie stosowane. Taka sytuacja wymaga ukierunkowanych działań informacyjnych.

Aby nadać skuteczność ochronie konsularnej, należy **wzmocnić istniejące ramy koordynacji i współpracy** – dokładne określenie definicji „państwa przewodniego” w razie kryzysu, ustanowienie wspólnych kryteriów dla określenia definicji „niereprezentowanego państwa członkowskiego” i zagwarantowanie pokrywania kosztów repatriacyjnych w oparciu o obowiązujące instrumenty finansowe będą stanowiły trzy najważniejsze elementy tej reformy. Zorganizowane zostaną ponadto ćwiczenia symulacyjne sytuacji kryzysowych.

2.6. Wzmacnianie ochrony ludności

Wspólnotowy mechanizm ochrony ludności musi ulec wzmocnieniu, aby wspomóc państwa członkowskie i uzupełnić ich działania w tej dziedzinie. Konieczne jest rozwinięcie współpracy w dziedzinie analizy ryzyka, obejmującej aspekty regionalne, aby umożliwić wytyczenie celów i określenie wspólnych działań. W tym samym czasie należy wzmocnić potencjał Unii w zakresie reagowania poprzez lepszą organizację mechanizmów wsparcia i interoperacyjność podejmowanych środków. Centrum monitorowania i informacji (MIC) musi stać się prawdziwym centrum operacyjnym dysponującym potencjałem w zakresie analizy i planowania.

¹ Artykuł 22 TWE.

3. UŁATWIENIE ŻYCIA OBYWATELI: EUROPA PRAW I SPRAWIEDLIWOŚCI

Na obszarze charakteryzującym się wzrastającą mobilnością priorytetem powinno być stworzenie i promowanie europejskiej przestrzeni sądowej dla obywateli poprzez zmniejszenie przeszkód, które nadal ograniczają korzystanie z ich praw. Należy doprowadzić do tego, aby orzeczenia sądowe były uznawane i wykonywane bez przeszkód we wszystkich państwach członkowskich. Systemy wymiaru sprawiedliwości w 27 państwach członkowskich muszą współfunkcjonować w sposób spójny i skuteczny we wzajemnym poszanowaniu krajowych tradycji prawnych.

Zasada wzajemnego uznawania stanowi podwaliny budowania Europy sprawiedliwości. Poczynione w poprzednich latach postępy w dziedzinie prawa muszą zostać skonsolidowane i wprowadzane w życie z pełnym zaangażowaniem. Nie mogą jednakże się skonkretyzować bez wzmocnienia wzajemnego zaufania między przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości.

Podstawą tworzenia Europy sprawiedliwości jest wyposażenie Unii we wspólne przepisy. Konieczne jest to przede wszystkim w dziedzinie zwalczania niektórych form szczególnie poważnej przestępczości transgranicznej lub w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie strategii unijnych.

Europejska przestrzeń sądowa musi również umożliwiać obywatelom dochodzenie swoich praw na terenie całej Unii poprzez ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Musi zaoferować podmiotom gospodarczym narzędzia konieczne do tego, aby skorzystali w pełni z możliwości jakie daje jednolity rynek, w szczególności w czasie kryzysu gospodarczego.

3.1. Dalsze wdrażanie zasady wzajemnego uznawania

W sprawach cywilnych orzeczenia sądowe muszą być wykonywane bezpośrednio i bez dodatkowych środków pośrednich. Należy więc **powszechnie znieść procedurę *exequatur*** w odniesieniu do decyzji w sprawach cywilnych i handlowych, która nadal zbyt często jest wymagana dla wykonania orzeczeń wydanych w innych państwach członkowskich. Pierwszym koniecznym działaniem w tym kierunku będzie harmonizacja norm kolizyjnych w omawianych dziedzinach.

Ponadto wzajemne uznawanie może zostać rozszerzone na **dziedziny jeszcze nim nieobjęte**, a będące dziedzinami dotyczącymi życia codziennego, takimi jak dziedziczenie i testamenty, majątkowe stosunki małżeńskie i majątkowe następstwa rozstania osób pozostających w związkach.

Aby ułatwić stosowanie przyjmowanych przepisów, należy ująć je w kodeks współpracy sądowej w sprawach cywilnych.

W sprawach karnych zasada wzajemnego uznawania musi znajdować zastosowanie na wszystkich etapach postępowania. Daje się zauważyć znaczny postęp w usprawnianiu wzajemnego uznawania wymierzonych kar.

Ponadto wzajemne uznawanie musi zostać rozciągnięte na **inne rodzaje decyzji**, które według państw członkowskich mogą mieć charakter karny lub administracyjny. Tytułem przykładu świadkowie lub ofiary przestępstw mogą podlegać szczególnym środkom ochronnym. Środki te powinny być stosowane przez każde kolejne państwo członkowskie. Należy stworzyć warunki do egzekwowania niektórych grzywien – o charakterze karnym lub administracyjnym zależnie od państwa członkowskiego – między państwami, w

szczegółności w celu polepszenia bezpieczeństwa na drogach lub, szerzej, zapewnienia poszanowania polityk Unii.

Unia musi dążyć do wzajemnego uznawania decyzji o **pozbawieniu** praw i w tym celu ułatwiać stałą wymianę informacji między państwami członkowskimi. W pierwszym rzędzie należy podjąć kwestię pozbawienia praw mogących wywierać skutki na bezpieczeństwo osób lub życie gospodarcze: zakazu wykonywania niektórych zawodów, odebrania prawa jazdy, pozbawienia prawa do zarządzania przedsiębiorstwem lub uczestniczenia w przetargach publicznych itd. W świetle obecnego kryzysu gospodarczego Unia musi szczególnie uważnie czuwać nad tym, aby nie dopuścić do bezkarnego powtarzania nadużyć i naruszeń w funkcjonowaniu rynku w kolejnych państwach członkowskich.

3.2. Wzmacnianie wzajemnego zaufania

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

Trzeba **skuteczniej wspierać wdrażanie odpowiednich instrumentów**, w szczególności wśród osób wykonujące zawody prawnicze. Należy lepiej wykorzystywać Eurojust i europejskie sieci sądowe w sprawach cywilnych i karnych w celu polepszenia rzeczywistego i skutecznego stosowania prawa europejskiego przez wszystkich prawników. Należy również udostępnić organom sądowym środki wsparcia w postaci m.in. narzędzi elektronicznych (pomoc w tłumaczeniu, stworzenie przestrzeni bezpiecznego przekazywania informacji, wideokonferencje itd.).

Jeśli budowanie Europy sprawiedliwości przebiega w poszanowaniu różnorodności systemów krajowych, nie można dopuścić, aby utrzymujące się różnice stały się źródłem nieporozumień. Należy więc stwarzać jak najwięcej okazji do wymiany doświadczeń między przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Sieci osób zawodowo parających się prawem powinny z pomocą Unii ulegać wzmocnieniu, polepszać koordynację i struktury. Konieczne jest usprawnienie działalności **Forum ds. Wymiaru Sprawiedliwości**.

W tym kontekście kluczowe jest wzmożenie i usystematyzowanie **działań szkoleniowych** skierowanych do wszystkich zawodów prawniczych, w tym do sądownictwa administracyjnego. Przez cały okres realizacji programu wieloletniego należy dążyć do osiągnięcia celu, jakim jest wprowadzenie do szkolenia zawodowego wszystkich nowych sędziów i prokuratorów systematycznych szkoleń z zakresu prawa europejskiego – przynajmniej połowa sędziów i prokuratorów w Unii powinna wziąć udział w szkoleniu w dziedzinie prawa europejskiego lub w wymianie międzynarodowej. Odpowiedzialność w tej dziedzinie spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich, zadaniem Unii jest zaś dostarczanie środków finansowych na takie działania. Należy usprawnić europejską sieć szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości i wyposażyć ją w strukturę i środki odpowiadające jej szeroko zakrojonym celom. Ponadto w celu przeszkolenia osób wykonujących zawody prawnicze w zakresie mechanizmów europejskich trzeba opracować programy nauki na odległość (nauczanie za pośrednictwem nośników elektronicznych – e-learning) i wspólne materiały szkoleniowe (dotyczące np. stosunków z Trybunałem Sprawiedliwości, wykorzystywania instrumentów wzajemnego uznawania i współpracy sądowej, prawa

porównawczego itd.). Systematyczne szkolenie o wymiarze europejskim musi stać się stałym elementem drogi zawodowej nowych sędziów i prokuratorów.

Podobnie jak inne dziedziny, dalsze rozwijanie zasady wzajemnego uznawania w sprawach sądowych musi podlegać wzmożonej **ocenie**. Ocena ta dotyczyć powinna przede wszystkim skuteczności instrumentów prawnych i politycznych przyjmowanych na poziomie wspólnotowym. Jej elementem we właściwych przypadkach musi być również określanie przeszkód w sprawnym funkcjonowaniu europejskiej przestrzeni sprawiedliwości. Ocena powinna być przeprowadzana okresowo oraz ułatwiać lepsze poznawanie systemów krajowych w celu ujawnienia najlepszych wzorców postępowania.

Unia powinna odtąd wspierać wysiłki państw członkowskich w celu polepszenia jakości ich systemów sądowych poprzez ułatwianie wymiany informacji na temat najlepszych sposobów postępowania i rozwijanie nowatorskich projektów w dziedzinie modernizacji wymiaru sprawiedliwości². W tym celu należy w niedługim czasie przeprowadzić program pilotażowy.

W krajach trzecich, a w szczególności w krajach na drodze do członkostwa, Unia wykorzystuje takie instrumenty, jak „współpraca bliźniacza” lub wzajemna weryfikacja, mające na celu promowanie reformy wymiaru sprawiedliwości i wzmocnienie państwa prawa. Należy kontynuować te działania.

3.3. Stworzenie wspólnych norm

Budowanie europejskiej przestrzeni sądowej wymaga także pewnego poziomu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych w państwach członkowskich.

W sprawach karnych, w szczególności w odniesieniu do terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i działań ze szkodą dla interesów finansowych Unii, oczekiwane skutki mogą przynieść jedynie działania na poziomie europejskim. Należy więc kontynuować zbliżenie prawa materialnego w zakresie niektórych **poważnych przestępstw, zazwyczaj o charakterze transgranicznym**, wypracowując wspólne definicje i przewidując wspólny system kar. Zbliżenie to doprowadzi do poprawy wzajemnego uznawania, a w niektórych przypadkach nawet do zupełnego zniesienia motywów odmowy uznania orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim.

Ponadto zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości skuteczność realizacji niektórych unijnych polityk może zależeć od przyjęcia wspólnych definicji czynów karalnych i kar, jak miało to częściowo miejsce w dziedzinie środowiska i transportu.

W sprawach cywilnych trzeba na poziomie europejskim ustanowić minimalne normy dotyczącej niektórych aspektów postępowania cywilnego dotyczących bezpośrednio zasady wzajemnego uznawania. Oprócz tego, konieczne jest określenie takich norm w odniesieniu do wzajemnego uznawania orzeczeń dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej (w tym prawa pieczy nad dzieckiem). Wreszcie sprawne funkcjonowanie europejskiej przestrzeni sądowej wymaga niekiedy od sądu krajowego zastosowania prawa innego państwa

² Punktem odniesienia powinny być przede wszystkim prace Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy.

członkowskiego. Unia Europejska musi rozważyć, w jaki sposób w przyszłości można będzie uniknąć obecnego zróżnicowania sposobów postępowania w takich przypadkach.

3.4. Korzyści, jakie obywatelom przynosi europejska przestrzeń sądowa

3.4.1. Łatwiejszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości

Ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest koniecznym warunkiem pełnego korzystania z możliwości oferowanych przez europejską przestrzeń sądową, w szczególności w postępowaniach o zasięgu transnarodowym. Z tego względu należy wzmocnić przyjęte środki w dziedzinie **pomocy prawnej**. Jednocześnie trzeba kontynuować polepszanie systemów alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w szczególności w dziedzinie prawa konsumentów.

Potrzebna jest pomoc w pokonywaniu **barier językowych**, które mogą utrudniać obywatelom dostęp do wymiaru sprawiedliwości: gdy to możliwe częściej odwołując się do tłumaczeń automatycznych, poszukując rozwiązań na rzecz polepszenia jakości tłumaczeń ustnych i pisemnych w wymiarze sprawiedliwości oraz na rzecz wspólnego wykorzystywania dostępnych zasobów w państwach członkowskich poprzez wzajemne połączenia między tłumaczeniowymi bazami danych lub wykorzystując tłumaczenie na odległość poprzez wideokonferencje.

E-sprawiedliwość stanowi do tego znakomity środek. Europejski portal będzie instrumentem lepszego informowania obywateli o przysługujących im prawach i źródłem informacji o różnych systemach prawnych. Należy jak najczęściej wykorzystywać wideokonferencje, np. aby niepotrzebnie nie zmuszać pokrzywdzonych do zbyt częstego przemieszczania się. Niektóre europejskie procedury (np. europejski nakaz zapłaty lub postępowanie w sprawie drobnych roszczeń) w dalszej perspektywie czasowej mogłyby toczyć się on-line. Niektóre rejestry krajowe zostaną stopniowo ze sobą połączone przy zachowaniu zasady ochrony danych (dotyczy to np. rejestru niewypłacalności osób i przedsiębiorstw).

Przeszkodę lub zbytnie obciążenie stanowią niektóre formalności związane z **legalizacją aktów i dokumentów**. Uwzględniając możliwości związane z wykorzystaniem nowych technologii, w tym podpisu elektronicznego, Unia musi rozważyć **zniesienie wszystkich formalności związanych z legalizacją dokumentów urzędowych** między państwami członkowskimi. Można także podjąć inicjatywę utworzenia europejskich dokumentów urzędowych.

Wreszcie, Unia polepszy przepisy dotyczące ochrony ofiar przestępstw i będzie wspierała przepisy, które przewidują udzielanie konkretnej pomocy, w szczególności poprzez sieci europejskie.

3.4.2. Wspieranie funkcjonowania gospodarki

Europejska przestrzeń sądowa musi wspomagać sprawne wykonywanie działalności gospodarczej w ramach rynku wewnętrznego w szczególności w okresie kryzysu.

Szybkość procedur oraz skuteczne wykonywanie orzeczeń sądowych musi ulec poprawie dzięki wykorzystaniu **środków tymczasowych i zabezpieczających** (np. poprzez ustanowienie europejskiego postępowania w zakresie zajmowania rachunków bankowych i zwiększenie dostępności informacji o mieniu).

Należy ponadto **zabezpieczyć stosunki umowne**. Zróżnicowanie przepisów państw członkowskich w dziedzinie prawa umów może stanowić dla podmiotów gospodarczych przeszkodę w pełnym korzystaniu z możliwości oferowanych przez rynek wewnętrzny.

Trzeba więc w oparciu o już posiadane elementy stworzyć **wzory umów** między osobami prywatnymi lub MŚP, które zostaną przetłumaczone na różne języki i będą mogły być dobrowolnie wykorzystywane jako punkt odniesienia w obrocie gospodarczym.

Ponadto można rozważyć **stworzenie dobrowolnego europejskiego szczególnego systemu prawnego** dla przedsiębiorstw (28. systemu). System ten, podobnie jak systemy opracowane już w innych dziedzinach rynku wewnętrznego, np. spółka europejska, europejskie ugrupowanie interesów gospodarczych, wspólnotowy znak towarowy, przyczyniłby się do rozwoju wymiany wewnątrzwspólnotowej poprzez wprowadzenie jednolitego zespołu bezpośrednio stosowanych przepisów.

Uregulowanie prawa handlowego przyczyni się sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Można to osiągnąć poprzez różne działania: określenie wspólnych przepisów w zakresie prawa właściwego w dziedzinie prawa spółek, w dziedzinie umów ubezpieczenia i cesji wierzytelności oraz zbliżenie systemów krajowych dotyczących postępowania w sprawie upadłości banków.

Obecny kryzys finansowy ujawnił konieczność uregulowania rynków finansowych i zapobiegania nadużyciom. Niedługo znane będą wyniki trwającego obecnie badania rynku w świetle dyrektywy dotyczącej nadużyć na rynku. Jeśli okaże się to konieczne, Unia mogłaby rozważyć możliwość odwoływania się do prawa karnego w celu karania nadużyć, które mogą zaszkodzić systemowi finansowemu i gospodarce Unii Europejskiej.

3.5. Wzmocnienie międzynarodowej widoczności Unii w dziedzinie sądownictwa

W celu promowania handlu zewnętrznego i ułatwienia swobodnego przepływu osób Unia musi wypracować ze swoimi najważniejszymi partnerami gospodarczymi sieć umów dwustronnych w dziedzinie uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych. Jedną z możliwości byłoby otwarcie nowej konwencji z Lugano (o jurysdykcji, uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych) dla najważniejszych partnerów Unii. Będzie również możliwe przeprowadzenie prac dotyczących doręczania dokumentów lub przeprowadzania dowodów.

W sprawach karnych należy określić priorytety w zakresie negocjacji umów o wzajemnej pomocy prawnej i ekstradycji. Ponadto Unia zapewni promowanie narzędzi międzynarodowej współpracy sądowej poprzez stworzenie płaszczyzny wymiany informacji, najlepszych praktyk i doświadczeń z krajami trzecimi.

Unia powinna nadal w sposób ciągły udzielać wsparcia wymiarowi sprawiedliwości w krajach partnerskich, aby promować na całym świecie zasadę państwa prawa. Unia Europejska będzie kontynuować działania na rzecz zniesienia kary śmierci, zaprzestania stosowania tortur i innego niehumanitarnego traktowania.

4. EUROPA, KTÓRA CHRONI

Europa zapewnia swoim obywatelom niezbędną ochronę przed zagrożeniami, które nie znają granic. Unia Europejska musi stworzyć **strategię bezpieczeństwa wewnętrznego**, która zgodna jest z prawami podstawowymi i która wyraża wspólną wizję wyzwań, jakie przed

nami stoją. Strategia ta powinna odzwierciedlać prawdziwą wzajemną solidarność państw członkowskich. Pozwoli ona jasno określić, które kwestie będą wchodzić w zakres kompetencji organów krajowych, a które będą skuteczniej realizowane na poziomie Unii. Podstawą strategii powinny być takie mechanizmy decyzyjne, które umożliwiają wyznaczenie priorytetów operacyjnych. Strategia ułatwi uruchomienie niezbędnych zasobów w skoordynowanych dziedzinach działania, które to zasoby pozwolą zapobiec głównym zagrożeniom, jakie grożą obywatelom i zbiorowościom i opanować je.

Strategia będzie użytecznym dopełnieniem unijnej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego, wzmacniając powiązania między działaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

4.1. Skuteczniejsze środki

Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej wymaga zintegrowanego podejścia, które oznacza, że osoby zawodowo zajmujące się bezpieczeństwem wyznają te same wspólne wartości, dążą do skuteczniejszej wymiany informacji i korzystają z odpowiednich infrastruktur technologicznych.

4.1.1. Kształtowanie wspólnych wartości

Aby podmioty krajowe zaczęły powoli uznawać przestrzeń europejską za naturalne pole swojego działania, należy znacznie wzmocnić wzajemne zaufanie. Konieczna jest w związku z tym bardziej intensywna wymiana doświadczeń i dobrych praktyk między wszystkimi podmiotami zawodowo zajmującymi się tymi kwestiami, w tym w zakresie etyki, jak również częstsze wspólne szkolenia i ćwiczenia. Niezbędne jest wyznaczenie w tej dziedzinie ambitnych celów, jak na przykład przeszkolenie w ciągu następnych 5 lat jednej trzeciej policjantów i pracowników straży granicznej w zakresie kwestii europejskich.

Należy stworzyć specyficzne (podobne do programu „**Erasmus**”) programy wymiany, w których mogłyby uczestniczyć również kraje trzecie, takie jak kraje przystępujące do UE i kraje z nią sąsiadujące, przy czym decyzja o dopuszczeniu do udziału podejmowana byłaby indywidualnie w poszczególnych przypadkach.

4.1.2. Kontrola nad informacjami

Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej zależy od skutecznych mechanizmów wymiany informacji między organami krajowymi a podmiotami europejskimi. Dlatego właśnie Unia powinna posiadać **europejski model informacji**, przewidujący zarówno zwiększenie zdolności analizy strategicznej, jak i skuteczniejsze gromadzenie i przetwarzanie informacji operacyjnych. Model ten powinien uwzględniać istniejące już ramy, w tym w dziedzinie cel, i umożliwiać stawianie czoła wyzwaniom pojawiającym się w związku z informacjami wymienianymi z krajami trzecimi.

Z jednej strony należy przewidzieć:

- zasady gromadzenia, udostępniania i przetwarzania informacji gromadzonych w celach bezpieczeństwa, zgodne z zasadami ochrony danych;
- mechanizm monitorowania, który umożliwi ocenę funkcjonowania wymiany informacji;
- metody określania przyszłych potrzeb;

- założenia polityki w zakresie międzynarodowego transferu danych dla celów bezpieczeństwa, spełniające surowe kryteria ochrony danych.

Z drugiej strony Unia powinna znacznie zwiększyć swoje zdolności analizy i syntezy posiadanych informacji strategicznych. W związku z tym należy dążyć do wzmocnienia efektu synergii między działaniami Europolu i agencji Frontex. W tym kontekście należy także zapewnić większą koordynację działań i większą mobilizację sieci skupiających urzędników łącznikowych w państwach członkowskich i krajach trzecich. Środki te pozwolą na szybsze podejmowanie decyzji co do działań, jakie należy podjąć pod względem operacyjnym.

4.1.3. *Wykorzystywanie niezbędnych instrumentów technologicznych*

Nowe technologie powinny towarzyszyć tendencjom rozwojowym w zakresie mobilności i sprzyjać takim zmianom, gwarantując równocześnie bezpieczeństwo i wolność osób.

W tym celu niezbędne jest prowadzenie polityki zapewniającej w całej Unii Europejskiej wysoki poziom bezpieczeństwa sieci i informacji. Należy zapewnić lepszy poziom przygotowania pod względem bezpieczeństwa i odporności infrastruktury krytycznej, w tym z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych i usług.

Pracując nad europejskim modelem informacji, Unia powinna zastanowić się nad swego rodzaju **architekturą systemów informacyjnych**, która opierałaby się na zdobytych już wcześniej doświadczeniach. Taka architektura pozwoliłaby zapewnić interoperacyjność wprowadzanych na poziomie krajowym rozwiązań technicznych z systemami istniejącymi lub mającymi powstać na poziomie europejskim, jak również ich spójny i dostosowany do określonych potrzeb rozwój. Przy uruchamianiu wymienionych systemów tego typu architektura umożliwiłaby ponadto osiągnięcie korzyści skali. Pozwoliłaby także na zaplanowanie na poziomie krajowym inwestycji, wpisując się tym samym w cele strategii bezpieczeństwa wewnętrznego.

Działalność **badawczo-rozwojowa** w dziedzinie bezpieczeństwa powinna odpowiadać priorytetowym celom strategii bezpieczeństwa wewnętrznego i koncentrować się na zwiększaniu interoperacyjności, określaniu potrzeb i identyfikacji stosownych technologii, jak również zatwierdzaniu wyników i opracowywaniu adekwatnych norm. Działalność badawcza powinna być dostosowana do realnych potrzeb użytkowników, a towarzyszyć jej powinien rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego, jak ma to miejsce w przypadku ESRI³. Środki dostępne na działalność badawczą i rozwój technologiczny powinny być wykorzystywane w taki sposób, aby oczekiwania użytkowników zostały w pełni spełnione. W dłuższej perspektywie czasowej dopuszcza się możliwość stworzenia **funduszu na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego**.

4.2. Skuteczna polityka

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego powinna obejmować trzy uzupełniające się i nierozdzielnie związane dziedziny działania: zacieśnianie współpracy policyjnej, odpowiedni wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych i skuteczniejsze zarządzanie dostępem do terytorium.

³ Europejskie forum badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa.

4.2.1. *Zwiększanie skuteczności europejskiej współpracy policyjnej*

Zasadniczym celem współpracy policyjnej jest **zwalczanie typowo transgranicznych zjawisk przestępczych**. To właśnie w tej dziedzinie Unii najłatwiej wykazać wartość dodaną swojego działania. Wspomniany europejski model informacji, jasno definiując istniejące kanały wymiany informacji, pozwoli ułatwić pracę służb operacyjnych pod tym względem.

Należy skuteczniej wykorzystywać potencjał **Europolu**, który powinien być regularnie informowany o powstających wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych i dopuszczany do udziału w ważnych operacjach transgranicznych. Po określeniu jakiego rodzaju dane powinny być wymieniane, konieczne będzie stworzenie mechanizmów automatycznego transferu danych do Europolu. Europol powinien także zacieśnić swoje kontakty z Eurojustem, aby zapewnić kontynuację swoich prac na etapie sądowym. Mógłby on także przejąć działalność szkoleniową CEPOL-u.

Europol powinien także rozwijać swój wymiar międzynarodowy, zacieśniając między innymi stosunki z regionami i krajami sąsiadującymi z Unią. Powinien on także zacieśnić kontakty z misjami policyjnymi prowadzonymi w ramach EPBiO i przyczyniać się do promowania w krajach trzecich norm i dobrych praktyk wywodzących się z europejskiej współpracy policyjnej.

Zasadniczo, aby współpraca policyjna była skuteczna, konieczne jest rozwijanie **bliskich stosunków z krajami trzecimi**. Wtedy, gdy jest to niezbędne, Unia powinna zawierać porozumienia o współpracy policyjnej. W tym zakresie należy dążyć do jak największej komplementarności działań Unii z działaniami państw członkowskich.

Innym priorytetowym celem jest **niedopuszczanie, aby przestępcy wykorzystywali obszar pozbawiony granic do ukrywania się przed dochodzeniami i sankcjami**. Niezależnie czy współpraca odbywa się na szczeblu regionalnym, krajowym, europejskim czy międzynarodowym, priorytetowym celem powinno być dążenie do skuteczności operacyjnej. Należy rozwijać efekt synergii działań podmiotów krajowych, europejskich i międzynarodowych (Europol, OLAF – w przypadku gdy chodzi o ochronę interesów finansowych Unii, Interpol). Osiągnięcia w zakresie transgranicznej współpracy regionalnej powinny być rozwijane i udostępniane innym podmiotom; należy utworzyć wzorcowe centrum współpracy policyjnej i celnej, które mogłoby być wykorzystywane w trakcie imprez takich jak zawody sportowe (np. igrzyska olimpijskie 2012, Euro 2012) czy dużych zgromadzeń, i wdrożyć transgraniczne doświadczenia w zakresie oceny ryzyka przestępstw.

Zasadnicze znaczenie ma również, aby Unia była w stanie **porównywać dane** dotyczące zarówno przestępczości zorganizowanej, jak i przestępczości lokalnej, i **skuteczniej zapobiegać** występowaniu tych zjawisk. Unia powinna **mieć do swojej dyspozycji narzędzia statystyczne** pozwalające na oszacowanie skali działalności przestępczej, dzięki którym będzie w stanie ocenić, jaki jest wpływ podejmowanych przez nią działań. Ponadto należy wypracować **wspólne podejście**, stanowiące ramy działania dla podmiotów lokalnych i krajowych (zarówno organów ścigania, jak i podmiotów wywodzących się ze społeczeństwa obywatelskiego). Ramy te powstaną dzięki wymianie dobrych praktyk i wypracowaniu wspólnych norm działania i metod oceny. Należy skuteczniej wykorzystywać potencjał europejskiej sieci prewencji kryminalnej (EUCPN), opierając się na wnioskach z oceny jej funkcjonowania. W miarę możliwości dopuszcza się tu możliwość udziału krajów przystępujących do UE.

4.2.2. *Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych służący ochronie obywateli*

Różnice między porządkami prawnymi państw członkowskich nie mogą utrudniać działań wymiaru sprawiedliwości w zakresie walki z przestępczością transgraniczną.

Unia powinna posiadać kompletny system przeprowadzania dowodu w sprawach transgranicznych. Taki system powinien obejmować **rzeczywisty europejski nakaz dowodowy**, zastępujący wszystkie istniejące instrumenty prawne. Instrument ten, automatycznie uznawany i stosowany w całej Unii, umożliwi prowadzenie elastycznej i szybkiej współpracy między państwami członkowskimi. Instrument wprowadzi określone terminy wykonania i ograniczy do maksimum podstawy odmowy. Konieczne będzie również zbadanie następujących kwestii:

- europejskich ram prawnych w zakresie dowodu elektronicznego;
- europejskiego systemu nakazu doprowadzenia, przy uwzględnieniu szans, jakie stwarza system wideokonferencji;
- minimalnych zasad ułatwiających wzajemne dopuszczanie dowodów między państwami, w tym w zakresie dowodów naukowych.

Należy również **w dalszym ciągu wzmocnić Eurojust**, zwłaszcza pod względem prowadzenia dochodzeń w sprawach dotyczących transgranicznej przestępczości zorganizowanej, mając przy tym na uwadze ostatnio wprowadzone zmiany w regulujących jego funkcjonowanie przepisach.

Konieczna będzie kontynuacja prac nad systemem **przekazywania informacji z rejestrów karnych** (ECRIS), przy równoczesnej ocenie funkcjonowania tego procesu. Połączenie rejestrów karnych w sieć umożliwić ma zapobieganie przestępstwom (np. w kontekście możliwości wykonywania niektórych zawodów, zwłaszcza tych związanych z opieką nad dziećmi). Ponadto system ECRIS powinien zostać uzupełniony, tak aby obejmował również obywateli krajów trzecich, którzy zostali w Unii skazani.

Równocześnie należy zadbać o wzmocnienie praw do obrony. Poprawa jest konieczna nie tylko po to, aby chronić prawa jednostki, ale także po to, by między państwami członkowskimi panowało wzajemne zaufanie, a obywatele mieli zaufanie do Unii. Na podstawie planu działania przewidującego podejście tematyczne, prace nad wspólnymi minimalnymi gwarancjami będą mogły zostać rozszerzone na ochronę zasady domniemania niewinności i tymczasowe aresztowanie (czas trwania i kontrola podstaw zastosowania aresztu).

Ze względu na fakt, iż zbyt często to właśnie w więzieniu dochodzi do dalszej kryminalizacji i radykalizacji postaw, należy zastanowić się nad stworzeniem programu wspólnotowego, z którego finansowane byłyby pilotażowe projekty państw członkowskich propagujące rozwiązania stanowiące alternatywę dla pozbawienia wolności.

4.2.3. *Lepiej zabezpieczony dostęp do terytorium*

W dobie globalizacji Unia powinna, w drodze **zintegrowanego podejścia do kwestii kontroli dostępu do terytorium**, ułatwiać mobilność osób, zapewniając im równocześnie odpowiedni poziom bezpieczeństwa.

4.2.3.1. Kontrola i nadzorowanie granic

Rozwój **zintegrowanego zarządzania granicami** oznacza dalszą modernizację dorobku Schengen i pogłębianie **współpracy** w celu zapewnienia lepszej koordynacji celów w zakresie kontroli przepływu osób i towarów. Utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego na wysokim poziomie powinno iść w parze z pełnym poszanowaniem praw człowieka i zasady dostępu do ochrony międzynarodowej.

Współpraca operacyjna państw członkowskich w ramach agencji FRONTEX powinna zostać pogłębiona. Agencja powinna odgrywać kluczową rolę w mającym powstać zintegrowanym mechanizmie nadzorowania granic zewnętrznych. Zdolności operacyjne agencji powinny zostać wzmocnione, zwłaszcza poprzez mające powstać regionalne lub wyspecjalizowane biura, a priorytetowymi celami w tym zakresie powinny być m.in. poprawa zdolności dowodzenia wspólnymi operacjami na zasadzie dobrowolności, wykorzystanie środków własnych, zdolności do łatwiejszego uruchamiania zasobów ludzkich niezbędnych do przeprowadzania operacji.

Należy zracjonalizować przeprowadzane na przejściach granicznych **różnego rodzaju kontrole** (kontrole bezpieczeństwa, w zakresie imigracji, kontrole celne), zwłaszcza poprzez oddzielenie ruchu osobowego od towarowego. W niektórych przypadkach taka racjonalizacja oznaczać będzie modernizację istniejącej infrastruktury i szersze wykorzystanie nowych technologii (identyfikator biometryczny itp.). Zacieśnienie współpracy między organami krajowymi pozwoli wprowadzić uproszczone procedury, dzięki którym przekraczanie granic stanie się łatwiejsze. Tego typu współpraca pozwoli również na optymalne wykorzystywanie zasobów.

Konieczne będzie poświęcenie szczególnej uwagi **sytuacji słabszych osób i grup społecznych**. Pod tym względem potrzeby w zakresie ochrony międzynarodowej oraz kwestie związane z przyjmowaniem małoletnich bez opieki powinny być traktowane priorytetowo. Koordynacja działań FRONTEX-u i Europejskiego Urzędu Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej dotyczących przyjmowania osób zatrzymanych podczas przekraczania granic zewnętrznych będzie miała zasadnicze znaczenie. Dlatego też Unia Europejska powinna także rozważyć wyjaśnienie przepisów międzynarodowych w kontekście potrzeb w zakresie kontroli i nadzorowania na morzu, przestrzegając przy tym podstawowych wymogów w zakresie ratownictwa morskiego.

W dalszym ciągu rozwijany będzie **europejski system nadzoru granic (EUROSUR)**. Do roku 2013 państwa członkowskie i FRONTEX powinny nawiązać współpracę w zakresie udostępniania danych „nadzoru” dotyczących granic wschodniej i południowej.

Unia Europejska dążyć będzie do rozwijania i zacieśniania swoich stosunków z krajami trzecimi w dziedzinie zintegrowanego zarządzania granicami.

4.2.3.2. Systemy informacyjne

Zakończone zostaną **prace nad systemami SIS II i VIS⁴**, które zyskają pełną operacyjność. Zarządzanie tymi systemami mogłoby zostać skonsolidowane przez utworzenie nowej agencji.

⁴ SIS II - system informacyjny Schengen drugiej generacji i VIS – wizowy system informacyjny

Utworzony zostanie system **elektronicznej rejestracji wjazdu/wyjazdu** na/z terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej oraz program rejestrowania podróży. Prace nad tymi instrumentami mogłyby zostać powierzone wspomnianej wyżej nowej agencji i powinny one stać się operacyjne w 2015 r. Unia wypowie się także w sprawie możliwości utworzenia europejskiego systemu uprzednich zezwoleń na podróż.

4.2.3.3. Polityka wizowa

Przed wszystkim Unia **powinna skutecznie wdrażać** istniejące instrumenty. Dzięki wejściu w życie nowego kodeksu wizowego, jak również stopniowemu uruchamianiu systemu VIS, zapewniona zostanie większa spójność i skuteczność. Polityka wizowa stanowi ponadto ważną siłę napędową unijnej polityki zewnętrznej. Dlatego też powinna ona wpisywać się w szerszy kontekst, w ramach którego uwzględnione są różnego rodzaju priorytety polityki wewnętrznej i zewnętrznej.

Procesowi uruchamiania systemu VIS towarzyszyć będą **regionalne programy współpracy konsularnej**. Programy te obejmą między innymi szkolenie w zakresie kwestii europejskich przeznaczone dla pracowników konsularnych państw członkowskich, planowanie systematycznego tworzenia wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych oraz podpisywania przez państwa członkowskie umów o reprezentacji, kampanie informacyjne i kampanie podnoszenia świadomości w zainteresowanych krajach oraz regularny dialog z tymi krajami.

W ramach tego programowania strategicznego konieczne będzie oszacowanie możliwości doprowadzenia do zawarcia **nowych umów o ułatwieniach** wizowych. Dostępność paszportów biometrycznych stanowić będzie warunek wstępny zakończenia takich negocjacji, które powinny objąć również kwestie readmisji osób przebywających nielegalnie.

Wykazy krajów, których obywatele objęci są obowiązkiem wizowym i tych, których obywatele są z tego wymogu zwolnieni, będą systematycznie poddawane przeglądowi na podstawie regularnej oceny sytuacji krajów. Kryteria tej oceny są następujące: stopień zabezpieczenia dokumentów podróży, jakość kontroli granicznej, znajomość polityki azylowej i w zakresie imigracji, skuteczność walki z przestępczością zorganizowaną i przestrzeganie praw człowieka, spójność z polityką zewnętrzną, jaką UE prowadzi wobec tego kraju. Pod tym względem powinny zostać rozważone wszystkie możliwości dialogu politycznego.

Jednak Unia powinna pójść dalej i rozważyć stworzenie **wspólnej europejskiej wizy Schengen**. W miarę możliwości wiza ta powinna być wydawana przez wspólny organ konsularny, na podstawie kryteriów gwarantujących wszystkim osobom ubiegającym się równe traktowanie. Ponadto należy dążyć do sytuacji, gdy wydawanie wiz odbywać się będzie nie na podstawie domniemanego ryzyka wynikającego z obywatelstwa danej osoby, ale na podstawie **oceny ryzyka indywidualnego**. Taki stan rzeczy będzie możliwy dzięki ostatecznemu wdrożeniu systemów gromadzenia informacji wstępnych dotyczących osób, które wybierają się do jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej.

4.3. Wspólne cele

Unia może wnieść rzeczywistą wartość dodaną w walce z niektórymi rodzajami zagrożeń, które wymagają szczególnie skoordynowanych działań. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego powinna skoncentrować się na tych dziedzinach.

4.3.1. *Zwalczanie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*

Europa powinna wyznaczyć priorytetowe cele swojej polityki kryminalnej, jednoznacznie określając te rodzaje przestępczości, które chce zwalczać przede wszystkim i za pomocą narzędzi, jakie posiada. Te **pilotażowe dziedziny działania** posłużą jako „kuźnia idei i metod”. Walka z tymi aktami przestępczymi wymagać będzie bardziej systematycznej wymiany informacji, pełnego wykorzystania potencjału europejskich narzędzi dochodzeniowych, a w stosownych przypadkach – opracowania wspólnych metod dochodzeniowych i prewencyjnych. Sprawdzone w ten sposób metody będą mogły następnie zostać zastosowane wobec innych szczególnie poważnych form przestępczości o charakterze transgranicznym, takich jak nielegalny handel bronią czy piractwo.

Handel ludźmi

Proceder handlu ludźmi jest poważnym przestępstwem przeciwko prawom człowieka, a walka z nim wymaga zaangażowania wszystkich dostępnych środków działania, tj. środków zapobiegawczych, represyjnych i zapewniających ochronę ofiarom.

W ramach prewencji należy dążyć do większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i lepszej koordynacji działań właściwych organów, służb, sieci i agencji. Należy zachęcać kraje trzecie do ratyfikacji i stosowania odnośnych instrumentów międzynarodowych.

Należy zapewnić mobilizację służb konsularnych w krajach pochodzenia, aby uniknąć przypadków nadużyć przy wydawaniu wiz. W krajach pochodzenia można zorganizować, we współpracy z władzami krajowymi, kampanie informacyjne skierowane do potencjalnych ofiar, zwłaszcza kobiet i dzieci.

W walce z przestępczością zorganizowaną konieczna jest praca wywiadowcza i analiza strategiczna, przeprowadzane we współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu. Aby zapobiegać handlowi ludźmi, a zwłaszcza nieletnimi, powinny również zostać wzmocnione kontrole graniczne.

Ofiarom należy zapewnić ochronę i wsparcie za pomocą rozmaitych środków, takich jak zwolnienie z odpowiedzialności karnej, legalizacja pobytu, wprowadzanie systemów odszkodowań, pomoc w reintegracji w społeczeństwie kraju pochodzenia w przypadku dobrowolnego powrotu, także po to, aby ułatwić ich udział w prowadzonych dochodzeniach.

Wykorzystywanie seksualne dzieci i pornografia dziecięca

Od 10 % do 20 % dzieci w Europie może stać się obiektem przemocy seksualnej. Ochrona dzieci przed takimi zagrożeniami jest ważnym elementem strategii na rzecz ochrony praw dziecka. Unia powinna rozwijać środki zapobiegawcze, na przykład zachęcać państwa członkowskie do wymiany informacji dotyczących osób skazanych za przestępstwa seksualne przeciw dzieciom, aby zapobiec recydywie.

Walka z pornografią dziecięcą w Internecie wymaga ścisłej współpracy z sektorem prywatnym, prowadzącej do identyfikacji stron internetowych zawierających treści związane z pedofilią, zamykania takich stron lub blokowania dostępu do nich zgodnie ze stosownymi procedurami. W tym zakresie Europol, stwarzając platformę *on-line* służącą powiadamianiu o stronach internetowych zawierających treści związane z pedofilią i ułatwiając państwom członkowskim prowadzenie skutecznej współpracy, ma do odegrania zasadniczą rolę. Tego

typu inicjatywom towarzyszyć będą działania prowadzone w ramach programu „Bezpieczniejszy Internet Plus” 2009-2013.

Ponadto konieczna jest aktywna współpraca międzynarodowa, mająca na celu stworzenie mechanizmów odbierania adresów IP dostawcom dostępu popełniającym przestępstwa i umożliwienie szybkiego zamykania stron internetowych spoza Europy.

Cyberprzestępczość

Gospodarka cyfrowa jest ważnym czynnikiem rozwoju. Unia powinna promować politykę, która pozwala zapewnić bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa sieci.

W odniesieniu do cyberprzestrzeni Unia powinna precyzyjnie zdefiniować zakres jurysdykcji i mające zastosowanie ramy prawne w celu ułatwienia prowadzenia dochodzeń transgranicznych. Należy stworzyć ramy prawne umożliwiające organom ścigania i operatorom zawieranie umów o współpracy. Umowy te pozwolą na szybszą reakcję w przypadku cyberataku. Należy ponadto zapewnić lepszą koordynację działań państw członkowskich za pomocą wyspecjalizowanej sieci skupiającej osoby odpowiedzialne za walkę z cyberprzestępczością na poziomie krajowym. Także i w tym zakresie Europol, stwarzając europejską platformę służącą powiadamianiu o przestępstwach, odegra rolę europejskiego centrum zasobów.

Przestępczość gospodarcza

Unia powinna ograniczać pojawiające się przed przestępczością zorganizowaną w związku z globalizacją gospodarki okazy do popełnienia przestępstw, zwłaszcza w dobie kryzysu zwiększającego słabości systemu finansowego; powinna także wejść w posiadanie odpowiednich środków, pozwalających skutecznie stawiać czoła tym wyzwaniom. Dlatego też należy rozwijać **zdolności dochodzeniowe i zdolności w zakresie finansowej analizy kryminalnej**, poprzez połączenie zasobów, zwłaszcza w dziedzinie szkoleń.

Jeśli chodzi o problem prania pieniędzy, należy zapewnić lepszą koordynację działań jednostek analityki finansowej. Wyniki prowadzonych przez te jednostki analiz mogłyby zasilać, w ramach europejskiego modelu informacji, bazę danych o podejrzanych transakcjach, prowadzoną np. przez Europol. Ponadto należy uruchomić wszystkie dostępne źródła informacji i koordynować informacje z nich napływające w celu zidentyfikowania podejrzanych transakcji w ramach obrotu gotówkowego.

Należy ostrzej karać oszustwa podatkowe i korupcję indywidualną. Na rynkach finansowych należy zwiększyć poziom wczesnej wykrywalności nadużyć na rynku (wykorzystywanie informacji poufnych i manipulacje na rynku) i malwersacji. Należy przewidzieć możliwość zastosowania sankcji karnych w stosownych przypadkach, szczególnie wobec osób prawnych dopuszczających się takich praktyk.

Ramy prawne zezwalają na **konfiskatę i zajmowanie** mienia, należałoby zatem stworzyć w możliwie najkrótszym czasie europejską sieć biur ds. odzyskiwania mienia pochodzącego z działalności przestępczej.

Unia powinna także przyjąć cele w zakresie przejrzystości i **walki z korupcją**. Opierając się na wynikach okresowej oceny starań podejmowanych przez Unię i państwa członkowskie, należy zachęcać do wymiany dobrych praktyk w zakresie prewencji i karania, zwłaszcza w ramach sieci antykorupcyjnej, a także opracować – w oparciu o istniejące systemy i wspólne

kryteria – wskaźniki⁵ do oceny postępów w walce z korupcją. W niektórych dziedzinach dorobku wspólnotowego (zamówienia publiczne, kontrola finansowa itp.) środki zwalczania korupcji będą przedmiotem wzmożonej uwagi.

Podrabianie jest poważnym zagrożeniem dla konsumentów i gospodarki. Unia będzie musiała z jednej strony lepiej oszacować to zjawisko i w większym stopniu uwzględnić kwestie karania w pracach mającego powstać europejskiego centrum monitorowania zajmującego się zjawiskiem podrabiania i piractwa, a z drugiej strony, zachęcać do zharmonizowania w przepisach państw członkowskich sankcji karnych stosowanych w odniesieniu do przestępstw popełnianych na skalę gospodarczą (na podstawie wniosków przedstawionych już przez Komisję).

Unia przyczyni się także do rozwoju odnośnych międzynarodowych instrumentów prawnych, aby lepiej zwalczać te formy przestępczości gospodarczej i służyć krajom partnerskim wsparciem w tej dziedzinie.

Strategia antynarkotykowa

Unijna strategia antynarkotykowa (na lata 2005-2012) promuje globalne i wyważone podejście, polegające na ograniczaniu zarówno podaży jak i popytu. Strategia ma zakończyć się w trakcie trwania programu sztokholmskiego i po szczegółowej ocenie wykonania planu działania UE w zakresie narkotyków na lata 2009–2012, przeprowadzonej przez Komisję we współpracy z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii i Europolem, powinna zostać przedłużona.

W swoich działaniach Unia powinna dążyć do realizacji czterech celów:

- lepszej koordynacji działań i zacieśnienia współpracy na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym, zwłaszcza z niektórymi regionami świata;
- jak najszerszego rozpowszechnienia wyważonego podejścia do problemu narkotyków pośród organizacji międzynarodowych i w ramach stosunków z krajami trzecimi;
- mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza poprzez wsparcie takich inicjatyw jak europejska kampania w sprawie narkotyków;
- rozwoju prac badawczych i zbierania informacji w celu uzyskania dostępu do wiarygodnych danych.

4.3.2. Ograniczanie zagrożenia atakami terrorystycznymi

Unia powinna zapewnić, że wykorzystywane są wszystkie dostępne narzędzia walki z terroryzmem. Organy krajowe z kolei powinny stworzyć mechanizmy zapobiegania, które umożliwiają zwłaszcza wczesne wykrywanie zagrożeń.

W tym zakresie priorytetowe wydają się być trzy wymienione poniżej cele.

⁵ Można np. wzorować się na systemie klasyfikacji wg wskaźnika postrzegania korupcji, opracowywanym przez organizację Transparency International.

Opierając się na ocenie skuteczności polityki prowadzonej przez poszczególne kraje, należy rozwijać inicjatywy na rzecz zapobiegania **radikalizacji** postaw we wszystkich szczególnie narażonych na takie ryzyko środowiskach (jak więzienia czy jednostki edukacyjne). Współpraca ze społeczeństwem obywatelskim powinna zostać zacieśniona, aby możliwe stało się zidentyfikowanie wszystkich przyczyn tego zjawiska i rozwój strategii umożliwiających rezygnację z terroryzmu. Równocześnie rozwijany powinien być dialog międzykulturowy i międzyreligijny, które ułatwią różnym wspólnotom wzajemne poznawanie się i zrozumienie. Większa skuteczność walki z ksenofobią może również przyczynić się do wyeliminowania tego zjawiska.

Szczególnie bacznie należy śledzić przypadki **wykorzystywania Internetu do celów terrorystycznych**, zwłaszcza dzięki wzmocnieniu zdolności operacyjnych organów odpowiedzialnych za kontrolę. Niezbędne będą w tym celu odpowiednie środki techniczne i zacieśnienie współpracy sektora prywatnego i publicznego. Celem jest ograniczenie propagandy terrorystycznej i praktycznego wsparcia oferowanego operacjom terrorystycznym. Tego typu współpraca powinna również ułatwić identyfikację członków organizacji terrorystycznych.

Należy dostosować instrumenty stosowane w walce z **finansowaniem terroryzmu** do potencjalnych nowych słabości systemu finansowego i do nowych metod płatności stosowanych przez terrorystów. Należy stworzyć mechanizm umożliwiający z jednej strony odpowiedni nadzór nad przepływami finansowymi, a z drugiej strony skuteczną i opartą na zasadzie przejrzystości identyfikację osób i grup, które mogłyby finansować operacje terrorystyczne. W celu zwiększenia przejrzystości i poczucia odpowiedzialności należy opracować zalecenia dla organizacji charytatywnych.

Unia zagwarantuje, że polityka, którą prowadzi w różnych obszarach jest zgodna z normami międzynarodowymi i będzie odgrywać aktywną rolę w zwalczaniu terroryzmu na łonie różnego rodzaju wielostronnych for, zwłaszcza Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Kontrolowanie zagrożenia terrorystycznego wymaga ponadto konkretnych działań prewencyjnych. We współpracy z Europolem należy opracować opierającą się na wspólnych parametrach metodykę analizy takiego zagrożenia na poziomie europejskim. Należy wdrożyć wspólnotowy program **ochrony infrastruktury krytycznej**. Poza sektorami transportu i energii program ten powinien obejmować pozostałą infrastrukturę o kluczowym znaczeniu dla społeczeństwa i działalności gospodarczej (informatyczna). Należy sporządzić wykaz substancji chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, które mogą być wykorzystywane do ataków terrorystycznych dużego zasięgu i zastosować wobec nich środki bezpieczeństwa i gwarancji identyfikowalności. Wymaga to między innymi współpracy z sektorem prywatnym i stworzenia systemu powiadamiania o podejrzanych transakcjach. Należy także wdrożyć plan działania Unii Europejskiej dotyczący **materiałów wybuchowych** i zapewnić lepszą jakość informacji o ich bezpieczeństwie. Powinny zostać stworzone ramy prawne odnoszące się do zagrożeń związanych z prekursorami.

5. PROMOWANIE SPOŁECZEŃSTWA BARDZIEJ INTEGRACYJNEGO: ODPOWIEDZIALNOŚĆ I SOLIDARNOŚĆ EUROPY W ODNIESIENIU DO IMIGRACJI I AZYLU

Zagwarantowanie skutecznego zarządzania ruchami migracyjnymi, i to w kontekście starzejącego się społeczeństwa, będzie w nadchodzących latach jednym z największych wyzwań, jakiemu będzie musiała stawić czoła Unia Europejska. Imigracja może w istotny

sposób przyczynić się do wzrostu ludności Unii, a jej wkład w rozwój gospodarczy Unii będzie w perspektywie długoterminowej kluczowy.

Rozwój wspólnej polityki w dziedzinie imigracji i azylu będzie priorytetowym celem w nadchodzących latach, zgodnie z wnioskami zawartymi w komunikacie z czerwca 2008 r. Solidarność powinna pozostać centralnym elementem wspólnej polityki, a Unia powinna w szczególności sposób wspierać te państwa członkowskie, które odnotowują największe napływy migracyjne. Wprowadzenie w życie założeń i celów Europejskiego paktu o imigracji i azylu stanowić będzie podstawę działania Unii w nadchodzących latach. Kwestia ta będzie regularnie omawiana na forum Rady Europejskiej.

Kwestii interwencji finansowej w zakresie zarządzania migracją należy poświęcić szczególną uwagę – należy ocenić, czy struktura i zasady podziału obecnych instrumentów wewnętrznych w dalszym ciągu odpowiadają potrzebom państw członkowskich i nowym tendencjom w dziedzinie migracji.

5.1. Dynamiczna polityka imigracyjna

Polityka imigracji powinna wpisywać się w długoterminową wizję, której najważniejszym elementem powinno być poszanowanie praw podstawowych i godności ludzkiej. Polityka taka powinna także umożliwiać zarządzanie zwiększoną mobilnością, która jest wynikiem globalizacji, kładąc nacisk na postępy społeczne, ekonomiczne i kulturowe.

5.1.1. Skonsolidowanie globalnego podejścia

Zagadnienia migracji powinny stanowić integralną część polityki zewnętrznej Unii. Zarządzanie przepływami migracyjnymi w sposób skoordynowany wymaga prawdziwej współpracy z krajami trzecimi. **Podejście globalne** oferuje spójne i nowatorskie ramy, które zasługują na to by je rozszerzyć. W tym celu Unia Europejska i państwa członkowskie powinny:

- aktywnie dążyć do pogłębiania **dialogu** i zacieśniania **partnerstwa** z krajami trzecimi, innymi regionami i kontynentami, regularnie włączając do tej współpracy kraje pochodzenia, przeznaczenia i tranzytu. Pod tym względem priorytetowe działania dotyczyć będą w dalszym ciągu wschodniej oraz południowo-wschodniej części Europy, nie wykluczając jednak pogłębiętego dialogu i ścisłej współpracy z Ameryką Łacińską, Karaibami i Azją;
- rozważyć zawarcie nowych, szczegółowych porozumień, wzorowanych na partnerstwie na rzecz mobilności i dotyczących trzech aspektów globalnego podejścia – kontroli nad nielegalną migracją (w tym kwestii readmisji, wsparcia dla osób decydujących się na dobrowolny powrót i pomocy w reintegracji), promowania mobilności i legalnej migracji oraz przyczyniania się do rozwoju;
- stworzyć skuteczny i solidarny system zapobiegania nielegalnej migracji, zarządzania legalną migracją i wsparcia dla migrantów, którzy potrzebują ochrony i azylu. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w rejonie Morza Śródziemnego;

- w spójny sposób wykorzystywać wszystkie instrumenty polityki migracyjnej, w tym profile migracyjne, programy migracji cyrkulacyjnej, platformy współpracy, oraz zwiększać rolę **partnerstw na rzecz mobilności**;
- skuteczniej kontrolować **imigrację nielegalną i handel ludźmi**, gromadząc informacje dotyczące szlaków migracyjnych, promując współpracę w dziedzinie nadzorowania i kontroli granic, i ułatwiając readmisję poprzez promowanie środków wspierających osoby decydujące się na powrót;
- realizować dodatkowe inicjatywy w dziedzinie **migracji i rozwoju**, jak np. ułatwiać dokonywanie przekazów pieniężnych i uwzględniać spadek liczby przekazów w związku z kryzysem finansowym; zachęcać zbiorowości migrantów do zaangażowania się w rozwój ich kraju lub regionu pochodzenia, zmniejszać skalę drenażu mózgów;
- wykorzystywać rozmaite unijne instrumenty współpracy w celu **zwiększenia zdolności** organów centralnych, regionalnych i lokalnych w krajach trzecich w zakresie zarządzania kwestiami migracji, między innymi w celu poprawy zdolności krajów trzecich do zapewnienia odpowiedniej ochrony.

Unia powinna także uwzględniać powiązania między polityką imigracji a innymi dziedzinami polityki jak np. polityką socjalną, polityką gospodarczą i polityką handlową.

5.1.2. *Uzgodniona, odpowiadająca potrzebom rynku pracy polityka*

Imigracja zarobkowa powinna być lepiej dostosowana do potrzeb rynku pracy w krajach członkowskich, co pozwoli na lepsze wykorzystywanie kompetencji imigrantów i ułatwi ich integrację. Wdrażając elastyczny system przyjmowania imigrantów, Unia powinna stworzyć **wspólne ramy**, które umożliwiłaby dostosowanie się do zwiększonej mobilności i do potrzeb krajowych rynków pracy. Te wspólne ramy w żadnym wypadku nie będą naruszać uprawnień państw członkowskich do określania liczby obywateli krajów trzecich przyjmowanych w celu zatrudnienia. W tym kontekście szczególnie dużo uwagi należy poświęcić dwóm kwestiom – skali mobilności imigrantów w obrębie samej Unii i skutkom, jakie ma dla prawa pobytu utrata pracy.

Należy rozważyć możliwość wprowadzenia funkcji monitorowania⁶, która ułatwiłaby analizę i zrozumienie zjawisk migracyjnych. Umożliwiłaby ona rozpowszechnianie i systematyczne wykorzystywanie dostępnych prac i źródeł oraz udostępnianie porównywalnych danych na temat migracji. Zapewniona zostanie koordynacja prowadzonych w ten sposób działań z istniejącymi sieciami, które zajmują się kwestiami migracji.

Ponadto należy zapewnić, aby kompetencje imigrantów dostosowane były do potrzeb rynku pracy w krajach członkowskich. Dlatego właśnie, organizując imigrację, należy kierować się ustaleniami z **szeroko zakrojonej oceny umiejętności** niezbędnych europejskiej gospodarce do 2020 r., uwzględniając równocześnie sytuację gospodarczą.

Jednak samo określenie potrzeb nie wystarczy, konieczne jest także zapewnienie, aby podaż odpowiadała popytowi. Dlatego właśnie należy rozważyć stworzenie **europejskiej platformy dialogu**. Platforma ta pozwoliłaby wskazać, w jaki sposób skuteczniej zarządzać migracją

⁶ Bez konieczności tworzenia osobnej agencji.

zarobkową i jakie dostosowania ram prawnych i instytucjonalnych są konieczne. Platforma byłaby forum wymiany dla pracodawców, związków zawodowych, urzędów pracy w państwach członkowskich, agencji pośrednictwa pracy i innych zainteresowanych stron. Istotne znaczenie w tym kontekście będzie miała również kwestia wzajemnego – przez Unię Europejską i kraje trzecie – uznawania kwalifikacji i kompetencji.

5.1.3. Aktywna polityka, której podstawą jest europejski status dla legalnych imigrantów

Aby zagwarantować, że pozytywne efekty legalnej migracji przynoszą korzyści wszystkim stronom, tj. i krajom pochodzenia, i krajom przeznaczenia, społeczeństwom przyjmującym i samym imigrantom, konieczne jest wypracowanie jasnego, przejrzystego, sprawiedliwego podejścia, które zapewnia poszanowanie jednostki ludzkiej. Dlatego właśnie należy przyjąć **kodeks imigracji**, który zapewniałby, że przepisy stosowane wobec legalnych imigrantów gwarantują jednolity poziom praw, porównywalny z poziomem stosowanym wobec obywateli wspólnotowych. W razie potrzeby, w ramach tej kodyfikacji tekstów legislacyjnych wprowadzone zostaną zmiany pozwalające na uproszczenie i uzupełnienie istniejących przepisów i zapewnienie większej skuteczności w ich wdrażaniu.

Łączenie rodzin jest jedną z głównych przyczyn migracji i stanowi znaczną część migracji legalnej. Aby skutecznie zarządzać napływem migrantów w ramach **łączenia rodzin**, Unia powinna wypracować wspólne zasady. Ponieważ poziom harmonizacji przepisów krajowych jest niski, dopuszcza się możliwość dokonania przeglądu dyrektywy, poprzedzonego szerokimi konsultacjami.

Imigracja to duży potencjał, który może wzbogacić społeczeństwo przyjmujące zarówno pod względem gospodarczym, jak i kulturowym, jednak potencjał ten może w pełni ujawnić się jedynie dzięki lepszej **integracji imigrantów w krajach przyjmujących**. Do osiągnięcia takiego stanu rzeczy konieczna będzie nie tylko intensyfikacja starań organów krajowych, regionalnych i lokalnych, ale i większe zaangażowanie społeczeństwa przyjmującego i samych imigrantów. Należy rozważyć opracowanie wspólnego mechanizmu koordynacji, który wspierałby działania państw członkowskich na podstawie wspólnego systemu odniesienia i który obejmowałby następujące elementy:

- określanie wspólnych praktyk i modułów europejskich ułatwiających proces integracji, w szczególności osób nowo przybyłych, na które składają się takie istotne elementy jak kursy wprowadzające i kursy języka, silne zaangażowanie się ze strony społeczeństwa przyjmującego i aktywny udział imigrantów we wszystkich aspektach wspólnego życia;
- opracowanie wspólnych wskaźników oceny polityki integracji;
- integrację z innymi obszarami polityki takimi jak polityka w zakresie edukacji, szkoleń, kultury, zatrudnienia, wielojęzyczności i młodzieży. Należy podkreślić istotną rolę, jaką odgrywają tu szkoły, zwłaszcza te, których programy nauczania koncentrują się na wartościach europejskich;
- konsultowanie społeczeństwa obywatelskiego i zachęcanie go do większego zaangażowania, za pomocą portalu i europejskiego forum integracji.

5.1.4. Skuteczniejsze kontrolowanie nielegalnej imigracji

Zapobieganie i ograniczanie – bez naruszania praw człowieka – nielegalnej imigracji i działalności przestępczej towarzyszącej takiej imigracji stanowią istotne uzupełnienie tworzonej wspólnej polityki w dziedzinie legalnej imigracji. W tym kontekście konieczna jest zwłaszcza intensyfikacja działań w zakresie zwalczania sieci przestępczych.

Należy zwalczać **nielegalne zatrudnienie**, wykorzystując dostępne środki zapobiegawcze i karne, zapewniając równocześnie niezbędną ochronę migrantom, którzy są ofiarami takiego procederu. Konieczne będzie nadzorowanie i kontrolowanie wdrażania dyrektywy przewidującej nakładanie sankcji na pracodawców nielegalnie zatrudniających migrantów.

W przypadku **handlu ludźmi** musi obowiązywać zasada zerowej tolerancji. Konieczne jest zaangażowanie odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych w celu nasilenia kontroli, zwłaszcza w miejscu pracy, ale również w celu uproszczenia procedur przyznawania zezwoleń na pobyt ofiarom tego procederu.

Należy kontynuować – przy pełnym poszanowaniu praw człowieka i godności ludzkiej – wdrażanie skutecznej **polityki wydalenia i powrotu**. Zasady określone w dyrektywie w sprawie powrotu zaczną być stosowane w grudniu 2010 r. Wdrażanie tej dyrektywy będzie śledzone z uwagą, zwłaszcza jeśli chodzi o rzeczywiste wykonanie środków wydalenia, zatrzymanie, środki odwoławcze i traktowanie osób o szczególnych potrzebach. Wdrażaniu powinno towarzyszyć zacieśnienie współpracy operacyjnej państw członkowskich. W dłuższej perspektywie czasowej, na podstawie wniosków z oceny tego aktu skonkretyzowana powinna zostać zasada wzajemnego uznawania decyzji o wydaleniu. Zasada ta zyska również pełną skuteczność dzięki uczynieniu rejestracji zakazów wjazdu w systemie SIS obowiązkową.

Należy zachęcać do traktowania **dobrowolnego powrotu jako celu priorytetowego** i aktywnie go realizować, zwłaszcza w ramach istniejących instrumentów finansowych. Zbyt często zdarza się jednak, że środki wydalenia nie mogą zostać wykonane ze względu na przeszkody prawne lub praktyczne. Ze względu na brak jasnych przepisów w tej dziedzinie należy zbadać możliwość stworzenia – po zbadaniu potrzeb i praktyk stosowanych przez poszczególne kraje – wspólnych standardów zajmowania się **nielegalnymi imigrantami, którzy nie mogą zostać wydalen**i. Jeśli chodzi o kwestię **legalizacji pobytu** konieczna jest lepsza wymiana informacji między państwami członkowskimi. Wytyczne dotyczące organizacji takiej wymiany mogłyby zostać opracowane.

Innym, szczególnym wyzwaniem, które należy szczegółowo zbadać, jest kwestia nielegalnego wjazdu na terytorium Unii **małoletnich bez opieki**. Po przeprowadzeniu takiej oceny sporządzony zostałby plan działania, mający na celu konsolidację i uzupełnienie stosownych instrumentów prawnych i finansowych i zacieśnienie współpracy z krajami pochodzenia, w tym w zakresie ułatwiania powrotu małoletnich do ich kraju pochodzenia.

5.2. Azyl: wspólna i oparta na zasadzie solidarności przestrzeń ochrony

W 2008 r. w państwach Unii Europejskiej złożono prawie 240 000 wniosków o udzielenie azylu. W niektórych państwach członkowskich zjawisko to jest szczególnie widoczne, czy to ze względu na liczbę złożonych wniosków, czy to z racji stosunku wniosków do ogólnej liczby ludności.

Unia powinna kontynuować rozpoczęte już prace i dążyć do stworzenia rzeczywistej wspólnej i opartej na zasadzie solidarności przestrzeni ochrony, w której przestrzegane są prawa podstawowe i surowe normy w zakresie ochrony, jakość systemów krajowych jest stale podnoszona, a walka z nadużyciami – stale intensyfikowana.

5.2.1. Jednolita przestrzeń ochrony

Unia Europejska poczyniła znaczne postępy na drodze do stworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, w pełni zgodnego z postanowieniami konwencji genewskiej i innych stosownych instrumentów międzynarodowych. W ciągu ostatnich dziesięciu lat stworzony został zbiór podstawowych wspólnych norm. Konieczne jest szybkie przyjęcie wniosków legislacyjnych z drugiej fazy harmonizacji. Celem jest wprowadzenie, najpóźniej do 2012 r., jednolitej procedury azylowej i jednolitego statusu ochrony międzynarodowej.

Pod względem operacyjnym Unia powinna zagwarantować, że Europejski Urząd Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej posiada wszelkie środki, jakie są mu niezbędne do wykonywania zadań. Wszyscy urzędnicy zajmujący się w państwach członkowskich rozpatrywaniem wniosków o azyl powinni brać udział we wspólnych szkoleniach. Otrzymują oni także dostęp do wysokiej jakości informacji dotyczących krajów pochodzenia. Krajowe organy wymiaru sprawiedliwości powinny brać udział w tym procesie. Po przeprowadzeniu oceny funkcjonowania urzędu, jego zakres kompetencji mógłby zostać rozszerzony w 2013 r., tak aby uwzględniać rozwój sytuacji pod względem zastosowania zasady solidarności i podziału obowiązków.

Rygorystyczna kontrola i prawidłowe stosowanie dorobku legislacyjnego powinny zagwarantować wiarygodność tego systemu oraz przekonanie państw członkowskich, że systemy azylowe pozostałych państw członkowskich są zarządzane prawidłowo. Stworzone mogłyby zostać mechanizmy okresowej oceny w celu ułatwienia zbliżania systemów azylowych państw członkowskich.

Należy również poprawić **integrację** osób objętych ochroną międzynarodową, przy czym należy uwzględnić okoliczności, w jakich przybywają one na terytorium Unii. Konieczne będzie znalezienie odpowiednich rozwiązań w sytuacjach, gdy osoby ubiegające się o azyl nie otrzymują statusu uchodźcy ani nie zostają objęci ochroną uzupełniającą, ale nie mogą zostać wydaleny z konkretnych przyczyn.

Przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena poziomu transpozycji i wprowadzania w życie instrumentów legislacyjnych z drugiej fazy harmonizacji oraz postępów w zakresie ujednolicania stosowanych praktyk i środków wspierających. Na tej podstawie, przed końcem 2014 r. Unia Europejska sformalizuje **zasadę wzajemnego uznawania** wszystkich indywidualnych decyzji o udzieleniu statusu ochrony podejmowanych przez organy rozpatrujące wnioski o azyl, co umożliwi przekazywanie ochrony bez konieczności przyjmowania przez legislatora europejskiego specyficznych mechanizmów.

5.2.2. Podział obowiązków i wzajemna solidarność państw członkowskich

Należy wprowadzić rzeczywisty podział obowiązków jeśli chodzi o przyjmowanie i integrację uchodźców. Unia podjęła decyzję o utrzymaniu głównych założeń systemu dublińskiego, konieczne jest jednak wypracowanie nowych rozwiązań.

Należy rozważyć stworzenie **mechanizmu wewnętrznego** (między państwami członkowskimi) **przesiedlania** osób objętych ochroną międzynarodową, które odbywałoby się na zasadzie dobrowolnej i w skoordynowany sposób. Pierwszy etap polegałby na systematycznym przydziale środków na tego typu działania solidarności wewnętrznej w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Przydział powinien odbywać się w oparciu o obiektywne kryteria. Mechanizm mógłby także wspierać tworzenie w niektórych państwach członkowskich stałych platform służących przyjmowaniu i tranzytowi, jak również przyjmowaniu specyficznych ustaleń dotyczących organizacji partnerstwa z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców. Równocześnie należy kontynuować analizę wykonalności **wspólnego rozpatrywania wniosków o azyl** oraz skutków prawnych i praktycznych, jakie pociągałby za sobą ten fakt, zarówno w obrębie Unii jak i poza nią. Tego typu analiza zostałaby przeprowadzona jako uzupełnienie wspólnego europejskiego systemu azylowego i zgodnie ze stosownymi normami międzynarodowymi. Na podstawie wyników tych badań i oceny funkcjonowania pierwotnego mechanizmu solidarności, rozważone zostanie wprowadzenie w 2013 r. **bardziej stabilnego systemu solidarności**. Zarządzanie tym systemem powierzone zostałoby Urzędowi Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej.

Należy dokonać przeglądu **unijnej solidarności finansowej**. Od dziesięciu lat solidarność ta była wprowadzana w życie za pomocą Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, ze środków którego wspierano kolejne etapy procesu harmonizacji. Konieczne będzie określenie nowych kryteriów podziału i dziedzin działania, z uwzględnieniem zmian w zakresie wspólnej polityki.

5.2.3. *Solidarność wobec krajów trzecich*

Solidarność wobec krajów trzecich, które muszą stawiać czoła dużym falom uchodźców i krajów, które przyjmują na swoim terytorium duże grupy uchodźców i wysiedleńców, ma kluczowe znaczenie. Należy zagwarantować **dostęp do ochrony** i przestrzeganie zasady *non-refoulement*. Ponadto Unia Europejska wspierać będzie rozwój zdolności krajów trzecich tworzących swoje własne systemy azylowe i systemy ochrony.

W związku z tym należy rozważyć nowe obowiązki w zakresie ochrony. Należy uprościć **procedury wjazdu chronionego** i ułatwić wydawanie wiz humanitarnych, między innymi we współpracy z przedstawicielstwami dyplomatycznymi lub wszelkimi innymi strukturami istniejącymi w krajach trzecich, w ramach ogólnej strategii zarządzania mobilnością.

Aby wzmocnić zewnętrzny wymiar polityki azylowej Unia będzie mogła rozszerzyć zakres **regionalnych programów ochrony**, we współpracy z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców i zainteresowanymi krajami trzecimi i korzystając z pomocy Urzędu Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej i ze wspólnotowych zewnętrznych instrumentów finansowych.

Unia **zintensyfikuje** swoje starania w zakresie **przesiedlenia** aby rozwiązania oferowane uchodźcom były długotrwałe.

6. WNIOSEK

Komisja pragnie, aby Rada Europejska przeprowadziła szczegółowe dyskusje z Parlamentem Europejskim i przed końcem roku przyjęła ambitny program, opierający się na niniejszym komunikacie. Opierając się na zawartych w nim elementach, Komisja przedstawi propozycję

planu działania w zakresie realizacji programu sztokholmskiego w celu dokładnego określenia działań, jakie należy podjąć w latach 2010-2014 i harmonogramu ich realizacji.

ZAŁĄCZNIK: priorytetowe kierunki działań

Promowanie praw obywateli: Europa praw

Prawa podstawowe

Unia Europejska, aby uzupełnić funkcjonujący w niej system ochrony praw podstawowych, powinna przystąpić do europejskiej konwencji praw człowieka.

Unia określi, na podstawie sprawozdania opublikowanego przez Komisję, w jaki sposób ułatwić wspólne upamiętnianie zbrodni totalitarnych.

Swobodny przepływ

Podstawowe znaczenie ma skuteczne wprowadzenie w życie dyrektywy 2004/38 w sprawie swobodnego przepływu osób. Komisja będzie wspierała wprowadzanie w życie tego aktu prawnego, publikując stosowne wytyczne, oraz będzie kontrolowała jego stosowanie.

W tym kontekście uruchomiony zostanie system pozwalający obywatelom na łatwy i nieodpłatny dostęp do aktów stanu cywilnego. W dłuższej perspektywie Unia powinna pracować nad wzajemnym uznawaniem skutków, jakie niosą ze sobą akty stanu cywilnego.

Szacunek dla różnorodności

Unia musi określić wspólne podejście, które pozwoli jej w lepszy sposób wykorzystać istniejące instrumenty finansowe i prawne w walce z przejawami dyskryminacji, rasizmem, ksenofobią i homofobią.

Ochrona osób podatnych na zagrożenia

Należy opracować ambitną europejską strategię w zakresie praw dziecka. Powinny także zostać zintensyfikowane działania Unii na rzecz ochrony osób podatnych na zagrożenia, kobiet będących ofiarami przemocy oraz osób niesamodzielných.

Ochrona danych

Unia powinna przyjąć pełny system ochrony danych osobowych, obejmujący wszystkie obszary, w których przysługuje jej właściwość. Należy ocenić możliwość stworzenia europejskiego certyfikatu dla technologii, produktów i usług niezagrażających prywatności. Ochrona danych wymaga silnej współpracy międzynarodowej. Unia powinna przyczyniać się do wypracowania oraz propagowania międzynarodowych standardów w tej dziedzinie.

Uczestnictwo w życiu demokratycznym

Mając na uwadze wybory europejskie w 2014 r., Unia wprowadzi nowoczesne środki zachęcające obywateli do uczestnictwa w nich.

Ochrona konsularna

Należy stworzyć bardziej solidne ramy koordynacji działań i współpracy w dziedzinie ochrony konsularnej.

Ułatwienie życia obywateli: Europa praw i sprawiedliwości

Zasada wzajemnego uznawania pozostaje kamieniem węgielnym w budowie europejskiej przestrzeni sądowej.

W sprawach cywilnych powinno nastąpić zniesienie procedury *exequatur* w odniesieniu do orzeczeń cywilnych i handlowych oraz rozszerzenie zasady wzajemnego uznawania na obszary dotychczas nią nieobjęte.

W sprawach karnych należy w dalszym ciągu wprowadzać w życie zasadę wzajemnego uznawania na wszystkich etapach postępowania.

Wzajemne uznawanie powinno także dotyczyć środków ochrony pokrzywdzonych oraz świadków, a także środków polegających na pozbawieniu prawa.

Aby utwierdzić wzajemne zaufanie między systemami sądowymi należy poprawić kształcenie pracowników wymiaru sprawiedliwości i wesprzeć je przez opracowanie wspólnych narzędzi. Powinna nastąpić intensyfikacja wymiany między osobami wykonującymi zawody prawnicze, szczególnie dzięki działalności Forum ds. Wymiaru Sprawiedliwości oraz różnorodnych sieci, które powinny być lepiej koordynowane.

Upowszechnianiu zasady wzajemnego uznawania musi towarzyszyć pogłębiona ocena sposobu wprowadzania w życie strategii unijnych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Unia powinna także wspierać wysiłki państw członkowskich skierowane na ulepszenie ich systemów sądowych.

Unia Europejska musi przyjąć pewien zespół wspólnych norm, które będą miały na celu zbliżenie krajowych przepisów ustawodawczych dotyczących szczególnie poważnych rodzajów przestępczości, zazwyczaj o charakterze transgranicznym. Oprócz tego Unia powinna korzystać, tam gdzie będzie to niezbędne, z instrumentów prawa karnego w celu zapewnienia skutecznego wprowadzenia w życie swoich strategii, stosując się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

W sprawach cywilnych powinno nastąpić zbliżenie przepisów ustawowych w zakresie minimalnych norm dotyczących niektórych aspektów postępowania cywilnego lub prawa pieczy.

Łatwiejszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości musi być priorytetem. Unia powinna dążyć do wzmocnienia istniejących instrumentów pomocy prawnej, włączając w te działania środki elektroniczne (e-sprawiedliwość), oraz położyć szczególny nacisk na ułatwienie obywatelom dostępu do usług sądowych tłumaczeń pisemnych i ustnych. Konieczne będzie także przeprowadzenie prac nad uproszczeniem formalności związanych z legalizacją aktów i dokumentów. Trzeba poprawić wsparcie udzielane ofiarom przestępstw, szczególnie w kontekście spraw o charakterze transgranicznym.

W celu wsparcia działalności gospodarczej należy uruchomić środki prawne. Powinno zostać usprawnione wykonanie orzeczeń sądowych, szczególnie poprzez utworzenie europejskiego postępowania w zakresie zajmowania rachunków bankowych. Prace zmierzające do utworzenia wspólnych ram odniesienia w dziedzinie prawa umów będą mogły zostać wykorzystane w przyszłych wnioskach legislacyjnych oraz można będzie opracować wzorce umów. Należy kontynuować harmonizację w zakresie prawa właściwego w dziedzinie

umów ubezpieczenia oraz prawa spółek. Ponadto Unia mogłaby sięgać, wtedy gdy uzna to za konieczne, do instrumentów prawa karnego w celu sankcjonowania nadużyć w sektorze finansowym.

Europa, która chroni

Unia i jej państwa członkowskie zadbają o lepsze kształcenie osób zawodowo zajmujących się bezpieczeństwem, szczególnie przez tworzenie właściwych programów wymiany (na wzór programu „Erasmus”).

Unia powinna stworzyć europejski model informacji, służący do wzmocnienia jej zdolności analizy strategicznej oraz współpracy operacyjnej.

Unia powinna opracować architekturę systemów informacyjnych, zapewniającą interoperacyjność, spójność oraz dopasowanie do potrzeb.

Priorytetowe obszary strategii bezpieczeństwa wewnętrznego należy wspierać działaniami badawczymi i rozwojowymi, aby rozpowszechnić optymalne wykorzystanie najnowocześniejszych technologii.

Można rozważyć utworzenie funduszu na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego, który miałby wspierać te wysiłki.

Należy uruchomić wszelkie narzędzia prawne i operacyjne, które uniemożliwią przestępcom czerpanie korzyści z istnienia obszaru pozbawionego granic. Poprawie powinna ulec współpraca policyjna na poziomie operacyjnym, a to dzięki ułatwieniu prowadzenia działań przez policję poza granicami danego państwa oraz utworzeniu wzorcowego centrum współpracy policyjnej i celnej.

Europol powinien odgrywać centralną rolę w koordynacji, wymianie informacji oraz szkoleniu osób parających się zawodowo tymi zagadnieniami.

Bezpieczeństwo Unii wymaga, by wzmocnić współpracę policyjną z państwami trzecimi, szczególnie z państwami będącymi bliskimi sąsiadami Unii.

Unia powinna wprowadzić kompletny europejski system przeprowadzania dowodu.

Należy w pełni wykorzystywać istniejący system przekazywania informacji z rejestrów karnych oraz uzupełniać go (poprzez częstsze korzystanie i włączenie informacji o obywatelach państw trzecich).

Unia powinna zapewnić przyjęcie ram prawnych dotyczących minimalnych gwarancji procesowych i propagować programy pilotażowe w dziedzinie środków stanowiących alternatywę dla pozbawienia wolności.

Unia musi wprowadzić zintegrowane zarządzanie granicami, pozwalające na niezakłócony napływ osób na jej terytorium, przy jednoczesnym zagwarantowaniu bezpieczeństwa tego terytorium oraz zwalczania nielegalnej imigracji. Należy ustanowić spójny system kontroli na przejściach granicznych, obejmujący wszystkie rodzaje kontroli (kierujący się zasadą „punktu kompleksowej kontroli”). Koordynacyjna rola agencji Frontex musi zostać wzmocniona, a jej zdolności operacyjne oraz spójność jej działań z działaniami Europejskiego Urzędu Wsparcia

w zakresie Polityki Azylowej – zwiększone. Należy stopniowo wprowadzać europejski system nadzoru granic (Eurosir).

Systemy informacyjne (SIS II, VIS) powinny osiągnąć status w pełni operacyjny. Należy ustanowić system elektronicznej rejestracji wjazdu i wyjazdu oraz program rejestrowania podróży. Należy także zbadać perspektywę utworzenia systemu uprzednich zezwoleń na podróże.

Unia musi wprowadzić europejską wizę Schengen. Utworzone zostaną wspólne ośrodki wydawania wiz w państwach trzecich, stanowiące wstęp do ustanowienia wspólnego organu konsularnego. W dalszym ciągu zawierane będą umowy o ułatwieniach wizowych z państwami trzecimi, a jednocześnie weryfikowane będą systematycznie wykazy państw podlegających obowiązkowi wizowemu. W ramach europejskiego systemu wizowego powinno się stopniowo zmierzać w kierunku wydawania wiz w oparciu o ocenę ryzyka stwarzanego przez konkretną osobę, a nie związanego z danym państwem.

Unia musi wprowadzić w życie europejską strategię walki z przestępczością zorganizowaną, opartą na zaangażowaniu w najlepszy możliwy sposób wszystkich dostępnych narzędzi. W pierwszej kolejności strategia ta skupi się na pięciu istotnych typach przestępstw.

Unia musi zwalczać handel ludźmi, likwidując skuteczniej sieci przestępców zajmujących się tym procederem i poprawiając działania wywiadowcze i analizę strategiczną, ustanawiając odpowiednio dostosowane mechanizmy gromadzenia dowodów oraz zwiększając pomoc udzielaną ofiarom.

Unia musi walczyć z wykorzystywaniem seksualnym dzieci i pornografią dziecięcą między innymi ułatwiając wymianę informacji dotyczących osób skazanych za takie czyny. Będzie chodziło przede wszystkim o ustanowienie ścisłej współpracy z sektorem prywatnym, dzięki czemu można będzie identyfikować i zamykać strony zawierające treści pedofilskie lub uniemożliwiać dostęp do nich. Aby skuteczniej zwalczać ten proceder Unia musi wyjaśnić przepisy prawne znajdujące zastosowanie do cyberprzestępczości i utworzyć w ramach Europolu europejską platformę służącą powiadamianiu o naruszeniach prawa.

Unia musi zmniejszać możliwości, jakimi dzięki globalnej gospodarce dysponuje przestępczość zorganizowana, szczególnie w kontekście kryzysu zaostrzającego podatność systemu finansowego na zagrożenia; służyło temu będzie intensyfikacja działań w zakresie walki z przestępczością gospodarczą. Unia musi wzmocnić swoje zdolności dochodzeniowe oraz zdolności w zakresie finansowej analizy kryminalnej, lepiej identyfikować zachowania stanowiące nadużycia na rynku, ulepszać ramy operacyjne w zakresie konfiskaty i zajmowania mienia pochodzącego z przestępstwa, zwalczać korupcję oraz wprowadzić instrument o charakterze odstraszającym, służący do walki z podrabianiem.

Unia musi kontynuować i pogłębiać realizację swojej strategii antynarkotykowej, promującej globalne i wyważone podejście, polegające na ograniczaniu zarówno podaży, jak i popytu. Konieczna będzie poprawa współpracy z niektórymi regionami świata, zapewnienie pełnego udziału społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwój prac badawczych w tej dziedzinie.

Unia musi utrzymać w ryzach zagrożenie terrorystyczne, walcząc skutecznie z radykalizacją, rosnącym wykorzystywaniem Internetu przez terrorystów oraz finansowaniem terroryzmu.

Unia musi wzmocnić mechanizm ochrony ludności, służący wspieraniu i uzupełnianiu działań państw członkowskich, w tym w zakresie analizy zagrożeń oraz zdolności reagowania.

Unia musi rozwijać narzędzia służące kontrolowaniu zagrożenia terrorystycznego. Chodzi przede wszystkim o poszerzenie zakresu oraz wprowadzenie w życie programu ochrony infrastruktury krytycznej, przyjęcie europejskiej strategii dotyczącej zwalczania zagrożeń powodowanych przez substancje chemiczne, biologiczne, radiologiczne i jądrowe, a także stosowanie planu działania dotyczącego materiałów wybuchowych.

Promowanie społeczeństwa bardziej integracyjnego: odpowiedzialność i solidarność Europy w odniesieniu do imigracji i azylu

Unia musi działać na rzecz dynamicznej i sprawiedliwej polityki imigracyjnej.

Musi w pełni wykorzystywać i pogłębiać globalne podejście, które pozwala na zarządzanie przepływami migracyjnymi w sposób skoordynowany i przy współpracy z krajami trzecimi. Zagadnienia migracyjne stanowią nieodłączny element polityki zewnętrznej Unii.

Unia musi propagować pozytywny wpływ migracji na rozwój krajów pochodzenia migrantów.

Unia musi przyjąć wspólne ramy, określające elastyczny system przyjmowania migrantów, pozwalający na dostosowanie się do rosnącej mobilności oraz potrzeb krajowych rynków pracy.

Aby zoptymalizować pozytywne skutki legalnej imigracji, działając w ten sposób na korzyść wszystkich zainteresowanych, Unia musi przyjąć kodeks imigracji, wspólne przepisy dotyczące skutecznej organizacji łączenia rodzin oraz wspierać wysiłki państw członkowskich w dziedzinie integracji z wykorzystaniem wspólnego mechanizmu koordynacji.

Lepsze kontrolowanie nielegalnej imigracji stanowi niezbędne dopełnienie rozwoju wspólnej polityki w dziedzinie legalnej imigracji. Unia musi walczyć z nielegalnym zatrudnieniem i realizować skuteczną politykę wydalenia i powrotu, w pełni korzystając z istniejących instrumentów. Unia musi działać na rzecz dobrowolnych powrotów i przykładać szczególną uwagę do sytuacji małoletnich bez opieki. Musi ona stać się prawdziwie wspólną i solidarną przestrzenią ochrony, dysponującą jednolitą procedurą azylową oraz oferującą jednolity status ochrony międzynarodowej.

Unia musi zagwarantować podział obowiązków związanych z przyjmowaniem i integracją uchodźców, między innym przez ustanowienie mechanizmu dobrowolnego przesiedlania uchodźców między państwami członkowskimi oraz wspólnego rozpatrywania wniosków o azyl. Należy zadbać o ścisłą kontrolę oraz prawidłowe stosowanie wspólnotowego dorobku prawnego, które stanowiły będą gwarancję wiarygodności wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz zaufania między państwami członkowskimi. W dłuższej perspektywie zasada wzajemnego uznawania wszystkich decyzji dotyczących udzielenia statusu ochronnego ułatwi przekazywanie ochrony.

Unia musi wzmocnić współpracę operacyjną, przekazując Europejskiemu Urzędowi Wsparcia w zakresie Polityki Azylowej środki niezbędne do wykonywania powierzonych mu zadań.

Należy prowadzić politykę azylową solidarną z krajami trzecimi borykającymi się z napływem dużej liczby uchodźców. Unia powinna poszerzyć zakres regionalnych programów ochrony i zwiększyć wysiłki w zakresie przesiedlania.