

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”**

COM(2009) 262 wersja ostateczna

(2010/C 128/14)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**  
Współsprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Dnia 10 czerwca 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”*

COM(2009) 262 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 października 2009 r.

Na 457 sesji plenarnej w dniach 4-5 listopada 2009 r. (posiedzenie z 4 listopada 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 152 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

## 1. Zalecenia

1.1. W ostatnich latach kwestia ochrony i krzewienia praw człowieka straciła na znaczeniu w programie Unii Europejskiej. Pierwszorządne znaczenie w polityce przypadło bezpieczeństwu państw, które rozumiano tak, jak gdyby było nie do pogodzenia z szerzeniem swobód i ochroną praw podstawowych.

1.2. Strategie polityki w obszarze bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinny służyć ochronie wolności. EKES jest zdania, że ich punktem wyjścia powinna być ochrona praw podstawowych gwarantowanych przez Konwencję ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz Kart Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

1.3. Strategie polityki w zakresie bezpieczeństwa nie mogą naruszać wartości podstawowych (praw człowieka i wolności obywatelskich) ani zasad demokratycznych (państwo prawa), wspólnych dla wszystkich państw UE. Dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego i państwowego nie może prowadzić do ograniczenia wolności jednostki. Niektóre propozycje polityczne opierają się na błędnym sposobie myślenia stosowanym w przeszłości i polegającym na poświęcaniu wolności dla poprawy bezpieczeństwa.

1.4. Należy wzmocnić ochronę podstawowych praw i wolności poprzez utworzenie liczącego się i silnego organu na szczeblu europejskim. Z tego względu EKES popiera wniosek przewodniczącego José Manuela Durão Barroso o utworzenie stanowiska komisarza europejskiego odpowiedzialnego za kwestie sprawiedliwości, praw podstawowych i swobód obywatelskich. Komitet ma nadzieję, że dyrekcja ta zostanie wyposażona w instrumenty polityczne oraz środki organizacyjne i finansowe niezbędne do sprostania tak ważnemu zadaniu.

1.5. Niemniej jednak Komitet ubolewa, że kwestie imigracji i azylu powiązane zostały z zagadnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego i podlegają kompetencji innego komisarza. Łączenie

imigracji z bezpieczeństwem, a jednocześnie odseparowanie tej kwestii od tematyki ochrony praw człowieka przekazuje niewłaściwe przesłanie polityczne. Komitet sugeruje, by podczas nowej kadencji Komisji Europejskiej polityka imigracyjna i azylowa oraz polityka ochrony praw podstawowych zostały ze sobą ściśle związane i podlegały temu samemu kierownictwu politycznemu.

1.6. W momencie wejścia w życie traktatu z Lizbony polityka w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości będzie dysponować szerszą podstawą prawną. Stąd też Komitet jest zdania, że UE może osiągnąć znacznie ambitniejsze cele niż te, które zaproponowała Komisja.

1.7. Komitet zaleca, by przeprowadzono ponowną ocenę przepisów dotyczących swobody podróżowania. W tym celu niezbędna jest zmiana rozporządzenia (WE) 2252/2004.

## 2. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

2.1. Rozpoczyna się decydujący etap tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Od 1999 r. Rada przyjęła dwa pięcioletnie programy: program z Tampere (1999–2004) i program haski (2004–2009).

2.2. Dziesięć lat po opracowaniu programu z Tampere nie osiągnięto jeszcze zaplanowanych celów. Unia Europejska nie stworzyła jeszcze wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym okresie postępy były mniejsze niż wskazywałyby na to konieczność <sup>(1)</sup>, a do tego rozkładały się nierównomiernie. Posiedzenie Rady Europejskiej w Sztokholmie może stanowić nową szansę na odzyskanie ducha z Tampere.

(1) Były wiceprzewodniczący KE Franco Frattini potwierdził, że osiągnięto zaledwie 53 % wyznaczonych celów.

2.3. We wspólnej polityce dotyczącej imigracji, azylu i granic poczyniono istotne postępy, za wyjątkiem kwestii legalnej migracji i migracji zarobkowej, które nadal wymagają jednomyślności w Radzie.

2.4. Polityka dotycząca współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych była dotychczas przedmiotem uzgodnień międzyrządowych. Charakteryzował ją brak zaufania, a do tego opierała się na zasadzie jednomyślności, co w olbrzymim stopniu utrudniało przyjmowanie wspólnych przepisów na szczeblu europejskim.

2.5. Program sztokholmski realizowany będzie prawdopodobnie dopiero po wejściu w życie traktatu z Lizbony, tak więc wiele decyzji w Radzie podejmowanych będzie w trybie zwykłym oraz w drodze procedury współdecyzji z Parlamentem Europejskim, co umożliwi UE wyznaczenie ambitniejszych celów, mimo iż obecny traktat również daje podstawę do niezbędnego Europejskiego rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2.6. W procesie prowadzącym do przyjęcia programu sztokholmskiego zaprezentowano już szereg dokumentów, wśród których wymienić można pakt o imigracji i azylu<sup>(2)</sup> oraz sprawozdania grupy ds. przyszłości europejskiej polityki wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>(3)</sup>, jak też zebrano wyniki konsultacji publicznych w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – co nas czeka w przyszłości? Konsultacje na temat priorytetów na najbliższe pięć lat”, przeprowadzonych przez Komisję Europejską między wrześniem a listopadem 2008 r.<sup>(4)</sup>

2.7. Komisja opublikowała w czerwcu 2009 r. komunikat zatytułowany „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli – Większa swoboda w bezpieczniejszym otoczeniu”<sup>(5)</sup>, w oparciu o który Komitet przedstawia w niniejszej opinii swoje stanowisko i zalecenia odnośnie do procesu sztokholmskiego.

2.8. Komitet opracowuje również opinię z inicjatywy własnej<sup>(6)</sup>, w której zaproponuje, by polityka i prawodawstwo UE w dziedzinie imigracji i ochrony granic we właściwym stopniu respektowały prawa człowieka oraz stawiały w centrum uwagi wolność i bezpieczeństwo wszystkich osób. Opinia ta stanowi również wkład EKES-u w przygotowanie programu sztokholmskiego.

(2) Pakt o imigracji i azylu, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 13440/08, 24 września 2008 r.

(3) Sprawozdanie grupy ds. przyszłości polityki spraw wewnętrznych „Freedom, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World”, czerwiec 2008 r.

(4) [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm).

(5) COM(2009) 262 wersja ostateczna.

(6) Opinia EKES-u z 4.9.2009 w sprawie: „Poszanowanie praw podstawowych w europejskiej polityce migracyjnej i europejskim prawodawstwie w tej dziedzinie”, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (zobacz str. 29 w obecnym Dz.U.).

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Komitet podziela opinię, że politycznym priorytetem programu sztokholmskiego powinien być rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która służyłaby obywatelom. Jednym z ważniejszych wyzwań na kolejne pięć lat, szczególnie po przyjęciu traktatu z Lizbony, będzie **stworzenie Europy obywatelskiej**, dlatego też priorytety polityczne UE muszą zostać dostosowane do tego celu. Trzy lata temu Komitet przyjął opinię z inicjatywy własnej, w której przedstawił sposoby uwidocznienia i urzeczywistnienia koncepcji obywatelstwa europejskiego<sup>(7)</sup>. Należy poprawić jakość instytucji obywatelstwa europejskiego, zapewnić jej otwarty, egalitarny i sprzyjający integracji charakter oraz unikać wszelkich form dyskryminacji.

3.2. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem priorytetowe potraktowanie w komunikacie kwestii „**Europy praw**”, mając na uwadze, iż ochrona praw i podstawowych wolności określona przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej jest zasadniczą wartością Unii Europejskiej<sup>(8)</sup>.

3.3. Mimo iż europejski system ochrony praw podstawowych jest już dość rozwinięty, rzeczywiste poszanowanie tych praw nie jest jeszcze zagwarantowane w Unii, szczególnie jeśli przypatrzemy się wdrażaniu i zastosowaniu prawa wspólnotowego na płaszczyźnie krajowej, regionalnej i lokalnej. Program sztokholmski powinien zawierać **jasną, ambitną i kompletną strategię ochrony i gwarantowania praw podstawowych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**, jak również umożliwić zapewnienie na wszystkich szczeblach władzy solidnej i powszechnej „Europy praw”.

3.4. W ostatnich latach UE na pierwszy plan wysunęła kwestię bezpieczeństwa kosztem praw człowieka, sprawiedliwości i wolności. Komitet jest zdania, że stworzenie faktycznej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wymaga zachowania odpowiedniej równowagi między tymi trzema wymiarami. Strategie polityki w obszarze bezpieczeństwa powinny służyć ochronie wartości wolności i państwa prawa. Podstawą tej polityki powinna być ochrona praw podstawowych gwarantowanych przez Europejską Konwencję ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz Kartę Praw Podstawowych UE.

3.5. Prawa człowieka są powszechne i niepodzielne, dlatego należy je chronić oraz gwarantować wszystkim ludziom, nie tylko obywatelom UE. „Europa praw i sprawiedliwości” nie może ograniczać się do osób, które posiadają narodowość jednego z państw członkowskich, lecz musi obejmować wszystkich ludzi przebywających na terytorium Unii. W przeciwnym razie przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w odniesieniu do poszczególnych osób byłaby nie do pogodzenia z leżącymi u podstaw UE wartościami i zasadami, niedyskryminacją, sprawiedliwym i równym traktowaniem oraz solidarnością. W programie sztokholmskim trzeba uwzględnić fakt, że wiele praw i wolności przewidzianych w konwencjach i umowach na szczeblu międzynarodowym i europejskim ma zastosowanie do wszystkich osób, bez względu na narodowość, obywatelstwo czy status migracyjny.

(7) Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 163.

(8) Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 69.

3.6. Program powinien wzorować się na programie z Tampere z 1999 r., kiedy to Rada przyjęła jako jeden z podstawowych kierunków działania zasadę sprawiedliwego traktowania i niedyskryminacji między obywatelami UE a obywatelami państw trzecich. Zasada ta może zostać umocniona wraz z wejściem w życie nowego traktatu, który nada prawnie wiążący charakter Karcie Praw Podstawowych UE i stworzy możliwość przystąpienia przez UE do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

3.7. EKES uważa, że po roku 2011 należy wzmocnić rolę Agencji Praw Podstawowych UE, zapewniając jej większe fundusze i nowe uprawnienia w zakresie oceny, jak też usprawniając współpracę z innymi agencjami europejskimi, takimi jak Europejski Inspektor Ochrony Danych czy Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Należy ją również bardziej uniezależnić od rządów i zapewnić udział EKES-u jako reprezentanta społeczeństwa obywatelskiego.

3.8. W celu zapewnienia powodzenia programu sztokholmskiego Komisja zaproponowała **metodę** opartą na pięciu głównych elementach, które Komitet popiera: 1. Właściwe zintegrowanie polityki dotyczącej sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z innymi kierunkami polityki UE; 2) zmniejszenie rozbieżności między przepisami przyjmowanymi na szczeblu europejskim a ich wprowadzaniem w życie na poziomie krajowym oraz rozwój konkretnych działań; 3) polepszenie jakości prawodawstwa europejskiego oraz jego wpływu; 4) lepsze wykorzystywanie wyników oceny przyjmowanych instrumentów oraz tworzonych agencji; oraz 5) zapewnienie odpowiednich środków finansowych.

3.9. EKES jest instytucją, która nadal będzie aktywnie współpracować przy ocenie jakości i wartości dodanej polityk europejskich, ich wpływu na prawa podstawowe i zasadę proporcjonalności, a także ich następstw etycznych, społecznych i gospodarczych.

3.10. Komitet może więc nadal angażować się w **europijską strategię lepszego stanowienia prawa oraz oceny** jakości i dobrego zarządzania europejskim systemem prawnym oraz wdrażania i konsekwencji przepisów przyjętych w ramach tego systemu.

3.11. Poprzez program sztokholmski należy zapewnić poważniejsze i wyraźniejsze zobowiązania Unii Europejskiej w zakresie celów i zadań. Komitet zaleca wyznaczenie szeregu kluczowych wskaźników oraz przygotowanie wstępnej listy celów, które należałoby osiągnąć i które umożliwiłyby przeprowadzenie obiektywnej oceny postępów osiągniętych zarówno podczas realizacji programu, jak i po jego zakończeniu.

3.12. EKES popiera przyjęte kierunki działania, lecz zaleca, by priorytety programu zostały jaśniej określone i by towarzyszyły im zobowiązania w zakresie wsparcia finansowego.

3.13. Komitet odnotowuje cenny wkład Rady Europy w postaci licznych rezolucji i zaleceń w zakresie efektywności i właściwego niedostosowania ochrony prawnej. Wzywa zatem Komisję do uwzględnienia treści tych dokumentów w przyszłych pracach

w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych w Unii Europejskiej <sup>(9)</sup>.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. Krzewienie praw człowieka: Europa prawa i państwo prawa

4.1.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta w 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, wyznacza wspólny system zasad i wartości. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjęta w 1950 r. w Rzymie i podpisana przez wszystkie państwa członkowskie oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka stanowią podstawę i gwarancję poszanowania praw człowieka na całym obszarze Unii Europejskiej.

4.1.2. Karta Praw Podstawowych UE obejmuje nowe prawa, które nie zostały uwzględnione w konwencji. Karta wzmocni pewność prawną w zakresie ochrony praw podstawowych oraz będzie obowiązywać instytucje europejskie i państwa członkowskie, zwłaszcza podczas wdrażania prawodawstwa wspólnotowego.

4.1.3. **Prawo do swobodnego przepływu osób** jest jednym z fundamentalnych praw obywateli europejskich. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oraz swoboda przemieszczania się i pobytu w ramach strefy Schengen stanowią jedno z największych osiągnięć integracji europejskiej w ostatnich dziesięciu latach.

4.1.4. Niemniej jednak Komitet pragnie wyrazić zaniepokojenie faktem, że korzystanie z tego prawa nadal napotyka na liczne przeszkody i bariery w wielu częściach UE. Zdaniem EKES-u dyrektywa 2004/38 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich nie została odpowiednio wdrożona. Według Komisji <sup>(10)</sup>, Parlamentu Europejskiego oraz licznych sprawozdań ekspertów transpozycja dyrektywy jest niezadowolająca, a do tego wykroczyła poza przewidziany do jej zakończenia termin <sup>(11)</sup>.

4.1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie wytycznych dotyczących lepszego transpozycji i zastosowania przepisów wymienionej dyrektywy. Wszelkie odstępstwa i wyjątki od podstawowego prawa do swobodnego przepływu osób stosowane przez władze krajowe wymagają wąskiej interpretacji i muszą w pełni respektować orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości <sup>(12)</sup>. Należy poprawić ochronę praw społecznych i pracowniczych pracowników transgranicznych, tak jak proponował już Komitet w różnych opiniach <sup>(13)</sup>.

<sup>(9)</sup> Zob. „Relevant Council of Europe Resolutions and Recommendations in the field of efficiency and fairness of justice” [Najważniejsze rezolucje i zalecenia Rady Europy w dziedzinie efektywności i uczciwości wymiaru sprawiedliwości], (CEPEJ)(2003)7 rev. z 13 listopada 2003 r.).

<sup>(10)</sup> COM(2008) 840 wersja ostateczna.

<sup>(11)</sup> 30 kwietnia 2006 r.

<sup>(12)</sup> COM(2009) 313 wersja ostateczna.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14 oraz Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 43.

4.1.6. Odnośnie do poprawy ochrony **praw dzieci** EKES przyjął liczne opinie<sup>(14)</sup>, w których wzywał do poszanowania przez UE traktatów międzynarodowych oraz wdrożenia strategii zapewniającej jak najszybsze wypełnienie przez państwa członkowskie podjętych na szczeblu europejskim i międzynarodowym zobowiązań w zakresie praw dziecka, szczególnie w ramach Konwencji praw dziecka Narodów Zjednoczonych.

4.1.7. Komitet pragnie podkreślić wagę **poszanowania różnorodności** oraz **ochrony osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji**. Wyzwania związane z różnorodnością dotyczą wielu mniejszości, jak np. Romów, oraz licznych osób o korenieniach imigranckich.

4.1.8. Komitet przyjął ostatnio różne opinie, w których apelował o wzmocnienie przepisów dotyczących zwalczania dyskryminacji<sup>(15)</sup> i usprawnienie instrumentów zwalczania dyskryminacji, rasizmu, przemocy, homofobii i ksenofobii. Społeczeństwo obywatelskie może odegrać kluczową rolę w monitorowaniu właściwego wdrażania przepisów wspólnotowych.

4.1.9. Wraz z wejściem w życie Karty Praw Podstawowych Unia dysponować będzie nowymi podstawami prawnymi do **ochrony praw społecznych i pracowniczych**. Komitet podejmie w przyszłości nowe inicjatywy na rzecz rozwoju europejskiej polityki, która wzmacniałaby ochronę tych praw i sugeruje, by Komisja uwzględniła je wśród swoich priorytetów.

4.1.10. UE opracowuje **strategie polityki w dziedzinach bezpieczeństwa i kontroli granic** w oparciu o nowe technologie i systemy informacji. Należy przy tym pamiętać o etycznych i prawnych konsekwencjach tych strategii dla **ochrony danych osobowych i prywatności**.

4.1.11. Zdaniem EKES-u zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogłoby uczestniczyć w procesie oceny w ścisłej współpracy z organami odpowiedzialnymi za ochronę danych oraz z krajowymi i europejskimi rzecznikami praw obywatelskich w celu zapewnienia przestrzegania **zasad celowości, proporcjonalności, prawomocności, bezpieczeństwa i poufności**.

4.1.12. Liczne konsultacje z europejskim społeczeństwem obywatelskim wykazały, że swobodę przemieszczania się hamują nieproporcjonalnie duże środki bezpieczeństwa, takie jak na przykład wprowadzanie danych biometrycznych do dokumentów podróży czy zastosowanie technologii identyfikacji radiowej (RFID). W swej opinii<sup>(16)</sup> Komitet stwierdził, że RFID „nie jest technologią dojrzałą” i że może zagrażać podstawowym wolnościom człowieka.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 65.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 19 oraz Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 102.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 66.

4.1.13. W ramach programu sztokholmskiego należy wziąć pod uwagę, że z powodu szybkiego rozwoju tych technologii konieczne może być przyjęcie nowych inicjatyw politycznych i legislacyjnych w zakresie ochrony praw podstawowych, szczególnie w odniesieniu do ochrony danych osobowych. Komisja powinna rozpocząć **kampanie informacyjne i uświadamiające** na temat praw i zagrożeń nierozzerwalnie związanych z korzystaniem z technologii informacyjnych.

4.1.14. Niska frekwencja w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego stanowi dowód na to, że wielu Europejczyków jest niezadowolonych z polityki UE w niektórych dziedzinach oraz z jakości swojego obywatelstwa. Komitet podziela cel Komisji w zakresie poprawy życia demokratycznego i **aktywizacji obywateli europejskich**. W odpowiedzi na coraz większy brak zainteresowania polityką wspólnotową ze strony obywateli państw członkowskich EKES zaleca podjęcie szeregu kroków zachęcających do aktywnego korzystania z obywatelstwa europejskiego. Komitet opowiada się za organizowaniem wyborów do Parlamentu Europejskiego w tygodniu, w którym wypada 9 maja, i wzywa, by kandydaci, kampanie i programy wyborcze miały **w większym stopniu charakter europejski** niż narodowy.

4.1.15. Komitet sądzi, że należy poszerzyć podstawy naszych systemów demokratycznych, angażując nowych obywateli, którzy będą mieli takie same prawa i obowiązki. Prawa wynikające z posiadania obywatelstwa krajowego i europejskiego powinny uwzględniać wszystkie różnice wynikające z pochodzenia narodowego, etnicznego, religijnego czy kulturowego, które częściowo mają swoje źródło w imigracji.

4.1.16. Komitet opracował skierowaną do Konwentu opinię z inicjatywy własnej<sup>(17)</sup>, w której proponował **przyznawanie obywatelstwa UE obywatelom krajów trzecich, którzy posiadają status rezydenta długoterminowego**. Komitet apeluje do instytucji unijnych, by uwzględniły te propozycje w programie sztokholmskim.

4.2. *Ułatwienie życia obywateli: Europa prawa i sprawiedliwości*  
*Zagwarantowanie prawa i sprawiedliwości w otwartej na świat Europie*

4.2.1. *Wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych*

4.2.1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki w dziedzinie wzajemnego uznawania; zasada ta pozostaje kamieniem węgielnym w budowie europejskiej przestrzeni sądowej. Powinna ona współistnieć z tradycjami sądownictwa każdego z państw członkowskich i wzmacniać przestrzeń wolności i odpowiedzialności. UE powinna stworzyć wspólne normy. Z drugiej strony cały system wspólnotowych i krajowych środków egzekwowania prawa musi podlegać ograniczeniom prawnym w celu uniknięcia jakiegokolwiek groźby nadużyć. Normy nie mogą w żadnym wypadku pomniejszać wolności i praw człowieka, a ponadto muszą gwarantować ochronę praw obywatelskich i społecznych.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 76.

4.2.1.2. Zasadę wzajemnego uznawania można by rozciągnąć na dziedziny, które nie zostały jeszcze uregulowane, jak np. prawo spadkowe i testamentowe, stosunki majątkowe między małżonkami oraz majątkowe następstwa rozstania osób pozostających w związkach, jak również na wszelkie obszary życia codziennego obywateli Unii. Wzajemne uznawanie należy stosować do wszystkich form związków partnerskich prawnie uznawanych w państwach członkowskich.

4.2.1.3. W sprawach cywilnych należy znieść procedurę *exequatur*, która służy państwu członkowskiemu do wprowadzania w życie decyzji w sprawach cywilnych i handlowych podjętych w innych państwach członkowskich, a także rozszerzyć zasadę wzajemnego uznawania na obszary dotychczas nią nieobjęte. W sprawach karnych zasada wzajemnego uznawania musi za każdym razem znajdować zastosowanie na wszystkich etapach postępowania. Należy ją również rozciągnąć na środki ochrony osób pokrzywdzonych oraz świadków, jak również stosować w wypadku przedawnienia praw.

#### 4.2.2. Wzmacnianie wzajemnego zaufania

4.2.2.1. Wzmacnianiu wzajemnego zaufania pomiędzy systemami prawnymi powinny towarzyszyć poprawa i propagowanie kształcenia pracowników wymiaru sprawiedliwości poprzez opracowanie wspólnych instrumentów. Należy zachęcać do wymiany między pracownikami wymiaru sprawiedliwości zarówno dzięki forum wymiaru sprawiedliwości i działaniom różnych sieci zawodowych, jak i poprzez realizację programów typu Erasmus. Należałoby wzmocnić Forum ds. Wymiaru Sprawiedliwości w celu poprawy komunikacji i przekazywania najlepszych wzorców postępowania.

4.2.2.2. Istotne znaczenie ma dalsze wzmacnianie wzajemnego zaufania; w tym celu trzeba bardziej zdecydowanie wspierać (zwłaszcza finansowo) programy szkolenia zawodowego pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz rozwój sieci zawodowych. Kroki te należy uzupełnić wymianą sprawdzonych rozwiązań i opracowaniem nowatorskich projektów w dziedzinie modernizacji wymiaru sprawiedliwości.

#### 4.2.3. Łatwiejszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości musi być priorytetem

4.2.3.1. W sprawach karnych, kroki podejmowane na szczeblu europejskim w celu poprawy wzajemnego uznawania wyroków sądowych nie mogą ograniczać się wyłącznie do zagadnień terroryzmu, przestępczości zorganizowanej czy zagrożenia interesów finansowych Unii, lecz muszą także obejmować działania naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności. Coraz większa mobilność obywateli państw członkowskich w granicach UE sprzyja dyskryminacji i wykorzystywaniu zarówno w życiu prywatnym, jak i w miejscu pracy.

4.2.3.2. Unia powinna dążyć do wzmocnienia istniejących instrumentów pomocy prawnej, zastosowania środków elektronicznych (*e-sprawiedliwość*)<sup>(18)</sup>, jeśli będzie to konieczne, a także podjęcia niezbędnych kroków w celu ułatwienia obywatelom dostępu do sądowych tłumaczeń pisemnych i ustnych. Należy również poczynić wysiłki w celu uproszczenia formalności związanych z legalizacją aktów i dokumentów. Trzeba także

usprawnić systemy udzielania pomocy ofiarom wykroczeń, a szczególnie w sprawach transgranicznych.

#### 4.2.4. Rola środowisk prawniczych we wspieraniu działalności gospodarczej

4.2.4.1. Należy usprawnić wykonywanie orzeczeń sądowych, szczególnie poprzez zainicjowanie 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; możliwe będzie również opracowanie umów wzorcowych oraz wprowadzenie w dokładnie określonych obszarach rynku wewnętrznego fakultatywnych przepisów na szczeblu europejskim (28. system). Należy kontynuować harmonizację prawa stosowanego w dziedzinie ubezpieczeń oraz prawa spółek.

4.2.4.2. Europejska przestrzeń sądowa musi wspomagać nie tylko sprawne prowadzenie działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym, w szczególności w okresie kryzysu, lecz także wzięcie odpowiedzialności przez podmioty gospodarcze wobec społeczeństwa i pracowników. W obliczu kryzysu finansowego i gospodarczego ważne jest wzmocnienie więzów solidarności między państwami, podmiotami gospodarczymi i obywatelami oraz poszanowanie godności i praw obywatelskich.

#### 4.2.5. Wzmocnienie międzynarodowej obecności UE w dziedzinie sądownictwa

Należy przede wszystkim rozpowszechnić koncepcję państwa prawa na całym świecie, a szczególnie w krajach sąsiadujących z UE i w państwach, z którymi łączy Unię wspólnota programów gospodarczych, społecznych i programów w zakresie bezpieczeństwa, jak też wyraźnie wzmocnić instrumenty współpracy i pomocy prawnej stosowane przez UE w ramach współpracy z krajami trzecimi.

#### 4.3. Europa, która chroni Ramy prawne oraz zasady otwartej Unii, która chroni swoich obywateli

EKES z zadowoleniem przyjmuje opracowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii i stwierdza, że w proces ten zaangażowanych powinno być wiele różnych zainteresowanych stron z sektora prywatnego i publicznego<sup>(19)</sup>. Udział społeczeństwa obywatelskiego pozwoli promować podejście oparte na tolerancji, dialogu i współpracy, a nie na wykluczeniu, strachu i nieufności wobec obywateli pozostałych państw członkowskich czy innych krajów. Będzie również gwarantem ochrony swobód i praw podstawowych, szczególnie zagrożonych w wyniku stosowania środków kontroli i egzekwowania prawa, które mogłyby mieć charakter dyskryminujący i być nadużywane, gdyby nie istniało demokratyczne społeczeństwo obywatelskie. Obok strategii bezpieczeństwa wewnętrznego trzeba również opracować europejską strategię oceny funkcjonowania systemów prawnych UE.

<sup>(18)</sup> Opinia EKES-u z 30.9.2009 w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Droga do europejskiej strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości”, sprawozdawca: Jorge Pegado Liz (Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 69).

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 147 oraz Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 61.

#### 4.3.1. Skuteczniejsze środki

4.3.1.1. Współpraca policyjna powinna być w dużym stopniu ukierunkowana na kształcenie i szkolenie pracowników policji. Agencja Praw Podstawowych UE zaobserwowała, że twarde i agresywne podejście służb policyjnych stanowi poważną formę dyskryminacji. By ograniczyć te praktyki, należy podjąć kroki na rzecz ich zwalczania i przywrócenia zaufania opinii publicznej do prawidłowego funkcjonowania policji <sup>(20)</sup>.

4.3.1.2. Mobilizowanie zasobów technologicznych niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego nie może mieć miejsca bez zagwarantowania przejrzystości i odpowiedzialności w korzystaniu z nich, we współpracy z obywatelami i społeczeństwem obywatelskim.

#### 4.3.2. Skuteczna polityka

4.3.2.1. Do priorytetów w obszarze przestępczości transgranicznej powinno należeć również wzmocnienie prawa do obrony poprzez rozszerzenie wspólnych minimalnych gwarancji na ochronę zasady domniemania niewinności oraz na tymczasowe aresztowanie (czas trwania i kontrola podstaw zatrzymania). Środki zwalczania przestępczości powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności. Inicjatywy te powinny być opracowane i promowane dzięki odpowiednim środkom, np. w ramach planu działania, oraz poddane kontroli, szczególnie w sytuacjach, które do tej pory okazywały się problematyczne (traktowanie osób podejrzanych o akty terrorystyczne).

4.3.2.1.1. W odniesieniu do kontroli i nadzorowania granic, a konkretnie ochrony osób i grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, przeważać powinny podstawowe wymogi spoczywające na państwach członkowskich w zakresie ratownictwa morskiego.

4.3.2.1.2. Wspólna europejska wiza Schengen, którą wydawałby jeden wspólny organ konsularny, stanowiłaby gwarancję równego traktowania wszystkich osób ubiegających się o ten dokument. Jednakże należałoby stopniowo zrezygnować z domniemania ryzyka w oparciu o przynależność państwową na rzecz oceny ryzyka stwarzanego przez konkretną osobę. Ta pozytywna zmiana pozwoliłaby zapobiec nadużyciom i dyskryminacji osób ubiegających się o wizę.

#### 4.3.3. Wspólne cele

4.3.3.1. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego powinna koncentrować się na zagrożeniach, którym nie poświęcono dotychczas dostatecznej uwagi. Należy nadać większą wagę aktywnemu zwalczaniu nienawiści, rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu. Zastosowane instrumenty nie mogą ograniczać się wyłącznie do zagadnienia bezpieczeństwa, lecz muszą obejmować sferę gospodarczą, społeczną, kulturową i edukacyjną oraz pełnić funkcję prewencyjną.

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego powinna przypisywać pierwszorzędną rolę przejrzystości i walce z korupcją, jako że

zjawisko to podminowuje zaufanie obywateli do instytucji publicznych oraz do procesu demokratycznego na poziomie krajowym i europejskim.

4.3.3.2. By zmniejszyć zagrożenie atakami terrorystycznymi, UE powinna zintensyfikować wysiłki w celu krzewienia europejskiego modelu dialogu międzykulturowego i międzywyznaniowego, które pozwolą przeciwstawić się izolacji i radykalizacji pewnych wspólnot, grup i organizacji zarówno w UE, jak i poza nią. Środki bezpieczeństwa wewnętrznego, mimo swojej skuteczności, skierowane są jedynie na skutki, a nie przyczyny terroryzmu. Z tego też względu nieodzowne staje się nawiązanie ogólnoeuropejskiego dialogu na temat opracowania tych modeli, tak aby UE mogła je aktywnie rozpowszechniać we współpracy z państwami członkowskimi.

#### 4.4. Dynamiczna polityka imigracyjna

4.4.1. Rozwój polityki imigracyjnej, w oparciu o cele ustanowione w ramach paktu o imigracji i azylu, będzie najważniejszym zadaniem na nadchodzące lata. Wśród priorytetów wskazanych przez Komisję znajduje się konsolidacja globalnego podejścia do imigracji.

4.4.2. UE powinna pogłębić dialog i współpracę z krajami pochodzenia. EKES proponował już <sup>(21)</sup>, aby w polityce zewnętrznej UE promowała międzynarodowe ramy prawne dotyczące migracji, w oparciu o Powszechną deklarację praw człowieka, Pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Pakt praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Do tych międzynarodowych ram prawnych powinny zaliczać się najważniejsze konwencje MOP oraz Międzynarodowa konwencja ONZ o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin, która nie została jeszcze ratyfikowana przez państwa członkowskie UE, mimo że EKES przyjął opinię z inicjatywy własnej <sup>(22)</sup>, w której wzywał do jej ratyfikacji.

4.4.3. By europejska polityka imigracyjna mogła przyczynić się do rozwoju krajów pochodzenia, umowy między UE a tymi krajami muszą być realizowane z poszanowaniem wspólnych interesów i praw imigrantów. Komitet jest zdania, że porozumienia na rzecz mobilności powinny być tak skonstruowane, by zapobiegać drenażowi mózgu i kompensować to zjawisko. By migracja wahałowa miała pozytywny wpływ na rozwój, konieczne jest zapewnienie większej elastyczności przepisów dotyczących przyjmowania i statusu rezydentów długoterminowych w celu zachęcania do dobrowolnego powrotu bez utraty prawa pobytu.

4.4.4. Współpracy z krajami trzecimi nie można zawęzić wyłącznie do imigracji nieuregulowanej, powrotu i kontroli granic, mimo że kwestie te mają duże znaczenie. W zawieranych umowach należy uwzględnić interesy wszystkich stron: imigrantów, by przestrzegane były przysługujące im prawa podstawowe i by zapewnić im równe traktowanie; krajów pochodzenia, by imigracja mogła mieć pozytywny wpływ na ich rozwój społeczny i gospodarczy oraz społeczeństw przyjmujących w Europie.

<sup>(20)</sup> Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2009 r. „The Stockholm Programme: A chance to put fundamental rights protection right in the centre of the European Agenda”, s. 6-7.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91.

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 49.

4.4.5. EKES uważa, że jedną ze słabości globalnego podejścia do imigracji jest właśnie trudność, którą sprawia UE przejście od dyskusji politycznych do opracowania konkretnych inicjatyw legislacyjnych, zgodnie z metodą wspólnotową i przy poszanowaniu kompetencji przewidzianych w traktatach.

4.4.6. Komitet nie podziela twierdzenia, że europejska polityka migracyjna powinna opierać się na migracji wahadłowej. Niewątpliwie część zjawisk migracji będzie miała charakter tymczasowy i, w niektórych wypadkach, wahadłowy, lecz doświadczenie pokazuje, że większość ma charakter stały bądź długofalowy, dlatego też polityka i prawodawstwo UE muszą zawsze propagować poszanowanie praw człowieka, zabezpieczenie statusu prawnego imigrantów, integrację oraz łączenie rodzin.

4.4.7. Komitet stwierdził w niedawnej opinii <sup>(23)</sup>, że polityka i prawodawstwo dotyczące imigracji powinny zapewniać wszystkim osobom pełne poszanowanie praw człowieka, zasady równego traktowania i niedyskryminacji.

4.4.8. EKES nie akceptuje terminu „nielegalna imigracja” i podziela opinie innych europejskich podmiotów, np. Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz Parlamentu Europejskiego, które preferują użycie takich pojęć jak „**imigracja nieuregulowana**” czy „imigranci bez dokumentów”, by uniknąć fałszywych skojarzeń między imigracją a przestępczością.

4.4.9. Mimo że wjazd do danego państwa bez dokumentów i ustalonych zezwoleń nie jest legalny, osoby te nie są przestępcami. Związek między imigracją nieuregulowaną a przestępczością, na który wskazuje się w licznych środkach masowego przekazu i dyskusjach politycznych, nie odzwierciedla rzeczywistości, a ponadto wzbudza w społeczeństwie państwa przyjmującego poczucie strachu oraz postawy ksenofobiczne.

4.4.10. EKES podziela istotny cel Komisji w zakresie nadzorowania wdrażania na szczeblu krajowym gwarancji i praw przewidzianych w **dyrektywie 2008/115 w sprawie powrotów**, która wejdzie w życie w grudniu 2010 r.

4.4.11. Komitet popiera propozycję Komisji, by UE dysponowała wspólnymi standardami przyjmowania nielegalnych imigrantów, którzy nie mogą zostać wydalen. Zgadza się również, że w kwestii legalizacji pobytu konieczna jest lepsza wymiana informacji między państwami członkowskimi i że w tym celu można by opracować wytyczne dotyczące organizacji takiej wymiany. Aby uregulować status danych osób, należy uwzględnić ich sytuację w zakresie integracji społecznej i zawodowej, zgodnie z postanowieniami paktu o imigracji i azylu.

4.4.12. **Małoletni bez opieki**, którzy znajdują się w nieuregulowanej prawnie sytuacji, powinni być objęci ochroną w ramach konkretnej polityki europejskiej.

4.4.13. Komitet podziela zdanie Komisji, że Unia powinna stworzyć wspólne ramy w postaci elastycznego systemu przyjmowania imigrantów, dostosowanego do potrzeb krajowych rynków pracy. Niemniej jednak Komitet sądzi, że w prawodawstwie europejskim należy unikać polityki ukierunkowanej wyłącznie na potrzeby rynków pracy w danej sytuacji czy danym okresie, gdyż w ten sposób imigrantów traktuje się tylko jako siłę roboczą, a nie osoby, którym przysługują prawa i którym należy zapewnić ochronę i bezpieczeństwo.

4.4.14. Komitet popiera propozycję Komisji utworzenia **europejskiej platformy dialogu** w celu poprawy zarządzania migracją zarobkową, w której uczestniczyliby pracodawcy, związki zawodowe, urzędy pracy w państwach członkowskich, agencje pośrednictwa pracy oraz inne zainteresowane strony. EKES może być europejską instytucją, która wesprze działalność tej platformy, na wzór **Europejskiego Forum Integracji**.

4.4.15. Komitet wielokrotnie przypominał, że wspólne przepisy na szczeblu europejskim dotyczące przyjmowania powinny być opracowywane w ramach ogólnych horyzontalnych ram ustawodawczych, a nie za pomocą norm sektorowych <sup>(24)</sup>.

4.4.16. Mimo to Komisja pracuje obecnie nad różnymi wnioskami dotyczącymi dyrektyw o charakterze sektorowym. Niedawno Rada Europejska przyjęła **dyrektywę w sprawie błękitnej karty** <sup>(25)</sup>, która oferuje przyspieszone i elastyczne postępowanie przy wjeździe jedynie dla pracowników uznanych za „wysoko wykwalifikowanych” oraz członków ich rodzin. Może to stanowić podstawę do dyskryminacji między pracownikami uznanymi za wysoko wykwalifikowanych a pozostałymi imigrantami, którzy objęci zostaną dyrektywami szczegółowymi. Ponadto dyrektywa pozostawia państwom członkowskim zbyt duży margines swobody w kwestii nakreślenia i skonkretyzowania warunków oraz praw przyznanych na mocy błękitnej karty.

4.4.17. Zdaniem EKES-u podejście sektorowe w prawodawstwie UE dotyczącym polityki migracyjnej musi zostać uzupełnione **wspólnymi horyzontalnymi ramami prawnymi (statusem europejskim)**, które gwarantowałyby poszanowanie i ochronę praw i swobód imigrantów w Europie, bez względu na kategorię zawodową, status prawny czy sytuację administracyjną tych osób.

4.4.18. Komisja przygotowała wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie praw imigrantów, który nie został jeszcze przyjęty przez Radę. Komitet opracował opinię w tej sprawie <sup>(26)</sup> i oczekuje, że zawarte w niej sugestie zostaną uwzględnione w pracach Rady.

4.4.19. EKES przyjrzy się propozycji Komisji przyjęcia **kodeksu imigracji** w celu zagwarantowania imigrantom w Europie jednolitego i porównywalnego zestawu praw. Nie zgadza się jednak, by w związku z tym wycofać wniosek w sprawie dyrektywy ramowej, stąd też zwraca się do przyszłych prezydentów Rady o kontynuowanie prac aż do przyjęcia dyrektywy.

<sup>(24)</sup> Dz.U. C 286 z 17.11.2005, s. 20.

<sup>(25)</sup> Dyrektywa 2009/50/WE.

<sup>(26)</sup> Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 114.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 69.

W odniesieniu do **łączenia rodzin**, Komitet podziela zdanie Komisji o dopuszczeniu możliwości dokonania przeglądu dyrektywy, po dokonaniu szeroko zakrojonych konsultacji.

4.4.20. Komitet oczekuje, że Komisja przygotuje wkrótce zieloną księgę w celu omówienia zmian, które należałyby wprowadzić do wspomnianej dyrektywy, ponieważ ze względu na minimalistyczny charakter dyrektywy 2003/86 istnieje ryzyko, że w niektórych krajowych systemach prawnych nie zapewni się obywatelom państw trzecich pełnego korzystania z prawa do łączenia rodzin, co potwierdza Komisja w swoim sprawozdaniu dotyczącym stosowania dyrektywy na szczeblu krajowym <sup>(27)</sup>.

4.4.21. Komitet jest mocno zaangażowany w kwestię **integracji** i przyjął już liczne opinie z inicjatywy własnej, w których opowiadał się za europejską polityką integracji o aktywnym, dwukierunkowym charakterze, tj. ukierunkowaną zarówno na społeczeństwo przyjmujące, jak i imigrantów. Jest to pozytywne podejście do integracji, w przeciwieństwie do niektórych rządów postrzegających to zjawisko w negatywnym świetle, jako przeszkodę na drodze do równości oraz jako nowy instrument dyskryminacji.

4.4.22. Jak stwierdza Komisja, konieczna jest nie tylko intensyfikacja wysiłków ze strony UE, państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych, ale też większe zaangażowanie społeczeństwa przyjmującego i samych imigrantów. W wyniku współpracy Komisji Europejskiej i EKES-u utworzono niedawno **Europejskie Forum Integracji**. Jest to platforma, dzięki której społeczeństwo obywatelskie i organizacje imigrantów mogą brać udział w opracowywaniu europejskich strategii polityki na rzecz integracji.

4.4.23. EKES niejednokrotnie opowiadał się za stosowaniem w przypadku integracji otwartej metody koordynacji i wyraża gotowość do współpracowania przy jej wdrażaniu, opracowując stosowne opinie. Komisja stwierdza, że można by opracować wspólny mechanizm koordynacji, który wspierałby działania państw członkowskich poprzez wspólny system odniesienia, korzystając przy tym z definicji najlepszych rozwiązań, rozwijając wskaźniki, zapewniając powiązania z pozostałymi obszarami polityki oraz angażując społeczeństwo obywatelskie za pośrednictwem portalu internetowego i Europejskiego Forum Integracji.

4.4.24. Forum może również wnieść wkład w ocenę procedur, w opracowywanie wskaźników oraz w powiązanie integracji z pozostałymi kierunkami polityki UE.

#### 4.5. Azyl: wspólna i solidarna przestrzeń ochrony

4.5.1. Europa musi być gotowa na stworzenie godnych warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl. W tym celu potrzebuje zarówno przepisów gwarantujących ich ochronę, jak też

większej solidarności w swojej polityce. Wiele osób wymagających ochrony międzynarodowej dociera na granice zewnętrzne UE nielegalnymi drogami. Władze muszą zapewnić im możliwość złożenia wniosku o ochronę, a następnie rozpatrzyć go zgodnie z międzynarodowymi konwencjami oraz prawodawstwem krajowym i europejskim.

4.5.2. Komitet opracował w ostatnich latach szereg opinii w sprawie rozwoju wspólnotowego systemu azylowego <sup>(28)</sup>. Tworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS) musi przebiegać przy zagwarantowaniu wysokiego poziomu jakości, bez uszczerbku dla międzynarodowych norm ochrony. Harmonizacji nie można w żadnym wypadku wykorzystywać do obniżenia obecnych poziomów ochrony w państwach członkowskich, lecz powinna ona posłużyć do ulepszenia przepisów w tych państwach członkowskich, w których poziom ochrony jest niedostateczny.

4.5.3. W celu stworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego niezbędne jest połączenie procesu harmonizacji prawa z pogłębioną współpracą między państwami członkowskimi. Współpraca ta i solidarność poprawią się w wyniku utworzenia **Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu**, co zaproponowała Komisja i co znajduje poparcie Komitetu.

4.5.4. Nowe przepisy powinny umożliwiać dostęp osób ubiegających się o azyl do rynku pracy i do kształcenia, uznawać funkcję pełnioną przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe oraz przyznać im pełen dostęp do tych procedur i miejsc, które są związane z ich działalnością.

4.5.5. Należy zmodyfikować procedury w ramach rozporządzenia dublińskiego, by umożliwić osobom ubiegającym się o azyl wybór kraju, w którym chcą złożyć wniosek, mając na uwadze względy humanitarne oraz związki z rodziną, kulturą i społeczeństwem.

4.5.6. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka musi istnieć możliwość odwołania się od decyzji w sprawie wniosku o azyl, która powinna mieć skutek zawieszający.

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77, Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78 oraz opinie EKES-u: z 16.7.2009 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie), sprawozdawca: An Le Nouail Marlière (Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 110); oraz z 16.7.2009 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (przekształcenie), sprawozdawca: An Le Nouail Marlière (Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 115).

<sup>(27)</sup> COM(2008) 610 wersja ostateczna.



4.5.7. Zatrzymywanie w specjalnych ośrodkach osób ubiegających się o azyl oraz imigrantów o nieuregulowanym statusie jest nadal powszechnie stosowane w różnych państwach członkowskich UE. EKES opowiada się przeciw tym praktykom i uważa, że zatrzymanie w takich ośrodkach należy stosować jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

4.5.8. Komitet jest zdania, że poszanowanie praw człowieka stanowi niezbędny warunek podpisania z krajami trzecimi umów

o readmisji oraz sprzeciwia się zawieraniu przez UE bądź państwa członkowskie umów o repatriacji lub kontroli granic z państwami, które nie przyjęły podstawowych międzynarodowych instrumentów prawnych w zakresie ochrony praw człowieka.

4.5.9. EKES sądzi, że należy **wzmocnić wewnątrzspółnotową solidarność finansową w dziedzinie azylu**; w tym celu konieczne będzie rozszerzenie i dostosowanie Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.

Bruksela, 4 listopada 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---