

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007-2013 — Program ogólny „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”

COM (2005) 124 końcowy -2005/0034 (CNS)

(2006/C 65/13)

Dnia 25 lipca 2005 r., Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 14 listopada 2005 roku. Sprawozdawcą był **Miguel CABRA de LUNA**.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 14-15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dn. 14 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 126 głosami za, przy 10 głosach wstrzymujących się, następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Komisja przedstawia Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu wniosek dotyczący decyzji Rady ustanawiającej program ramowy *Bezpieczeństwo i ochrona wolności*, składający się z dwóch instrumentów na lata 2007-2013: programu ramowego „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” oraz „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości”. Obydwa programy ramowe stanowią odpowiedź na zamiar Komisji wspierania rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ramach perspektyw finansowych na lata 2007-2013. Poszerzają jednocześnie definicję o dział dotyczący „Obywatelstwa, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” i tym samym konsekwentnie rozciągają tradycyjne rozumienie kwestii związanych z polityką wewnętrzną i sprawiedliwości na szerszy kontekst obejmujący obywatelstwo (zgodnie z ostatnim podejściem ONZ w sprawie *Bezpieczeństwa ludzkiego i Szerszego rozumienia bezpieczeństwa*⁽¹⁾). To innowacyjne podejście ma kluczowe znaczenie i stanowi istotny krok naprzód w kierunku stworzenia pojęcia bezpieczeństwa podzielanego przez wszystkie podmioty w społeczeństwie. Wartość dodana tego programu ramowego opiera się na jego wymiarze europejskim, co pozwala mu na tworzenie synergii między europejskim a krajowym obszarem działania.

1.2 Komisja stwierdza, że w ramach przestrzeni europejskiej elementy obywatelstwa, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinny rozwijać się równolegle i z jednakową intensywnością, zachowując równowagę pomiędzy zasadami demokracji, poszanowaniem praw człowieka, podstawowymi wolnościami a państwem prawa. Unia Europejska zwiększa stopniowo działania w tej dziedzinie; poczynając od planu działania z Wiednia⁽²⁾, Unia, podążając za wytycznymi Rady Europejskiej z Tampere z 1999 r., formułuje odpowiedzi o znaczeniu legislacyjnym, a także programy wsparcia finansowego. Poza tym, cytowane wytyczne działania objaśnione są w Traktacie o Unii Europejskiej oraz w Programie haskim, przyjętym przez Radę Europejską w listopadzie 2004 roku. Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony oraz plan działania UE na rzecz zwalczania terroryzmu także wskazują na kierunek walki z terroryzmem na terytorium UE.

1.3 W kontekście zaproponowanych i przyjętych przez UE polityk, z punktu widzenia zachowania i zagwarantowania wolności, konieczne jest większe zaangażowanie Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Sprawiedliwości we wszystkich tych obszarach.

1.4 Jednakże UE skupiała się dotychczas w ramach rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na działaniach prawodawczych, przy stosunkowo niewielkim poziomie finansowania. Dlatego też obecnie wysiłki Unii powinny koncentrować się na aspektach operacyjnych, zwłaszcza w kontekście walki z terroryzmem, który stanowi przejaw wyjątkowo podstępnej przestępczości i wymaga pilnego podjęcia działań⁽³⁾.

1.5 Terroryzm, jako wyraz przestępczości, stanowi jedno z największych zagrożeń, przed którymi stoi obecnie społeczeństwo. Program ramowy opiera się na założeniu, iż działania przestępcze zagrażają wolnościom i prawom jednostek, społeczeństwu demokratycznemu oraz państwu prawa, gdyż wolność możliwa jest jedynie w ramach bezpieczeństwa i gwarancji prawnych. Organy publiczne oraz społeczeństwo obywatelskie muszą nabyć umiejętność nadążania za coraz większym wyrafinowaniem metod stosowanych przez terrorystów oraz przestępców, którzy działają w sposób zorganizowany i na szczeblu ponadnarodowym. W rezultacie możliwe będzie współfinansowanie projektów dwustronnych oraz krajowych w celu stymulowania innowacji i przeniesienia powstałych doświadczeń na szczebel ponadnarodowy lub wspólnotowy.

1.6 Przestępczość zorganizowana stanowi poważną groźbę w Unii Europejskiej. Według Europolu, połowa grup zajmujących się przestępczością zorganizowaną w UE składa się z obywateli Państw Członkowskich. Wielu z nich ma powiązania z państwami trzecimi, w których mają miejsce różnorodne przestępstwa, na przykład handel narkotykami, nielegalna imigracja oraz handel ludźmi, przestępstwa finansowe, przemyt oraz wielorakie rodzaje przestępstw przeciwko mieniu.

(1) Raport ONZ *Human Security Now*, <http://www.humansecurity-chs.org>.

(2) Dz.U. C 19 z 23.1.1999, s. 1.

(3) <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>

1.7 Walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną nie powinna kwestionować osobistych wolności i państwa prawa, a wręcz przeciwnie — powinna zachowywać obie wartości. Konstytucja demokratyczna, ewolucja pojęcia osobistych wolności oraz domniemanie niewinności nie mogą ani stracić na ważności, ani być poddawane w wątpliwość przez polityki zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

1.8 Fakt, że wzrasta współpraca ponadgraniczna między tymi grupami jest powodem do niepokoju, nie tylko dlatego, że stwarza im to większe możliwości popełnienia przestępstwa, lecz także ponieważ utrudnia działania jednostek policyjnych i sądowych. Nie da się walczyć z międzynarodową przestępczością, jeśli jednostki policyjne nie są w stanie działać poza granicami swoich państw. Przestępczość zorganizowana wykorzystuje tę słabość, osiedlając się w jednym Państwie Członkowskim, a działając w innych. Wolność przepływu dóbr, osób, kapitału oraz usług miała wiele pozytywnych aspektów, lecz przestępczość zorganizowana potrafiła obrócić na własną korzyść oferowane wolności oraz luki w przestrzeni prawnej niedostosowanej do powstrzymania jej działań.

1.9 Obecnie, według Europolu, na terytorium Unii działa około 3000 grup przestępczości zorganizowanej, w których znajduje się około 30.000 osób. Wielkości te oparte są na danych dostarczonych przez Państwa Członkowskie i służą **jedynie do zilustrowania problemu**, gdyż w rzeczywistości liczby te są znacznie większe. Wielkość, struktura, organizacja oraz inne cechy przestępczości zorganizowanej różnią się zarówno wewnątrz Państw Członkowskich, jak i między nimi. Grupy te zajmują się w Unii wszelkiego rodzaju działalnością przestępczą, zwłaszcza handlem narkotykami, nielegalną imigracją, handlem ludźmi, przemytem, kradzieżą dzieł sztuki w muzeach i kościołach, oszustwami oraz przestępstwami finansowymi.

1.10 EKES wypowiedział się wcześniej w tej kwestii w opinii ⁽⁴⁾ w sprawie: „Dokument roboczy Komisji — związek między zachowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego a spełnieniem zobowiązań oraz instrumenty międzynarodowe w zakresie ochrony” ⁽⁵⁾. Należy wskazać przy tym na następujące wnioski końcowe cytowanej opinii:

- a) Komitet w pełni popiera zorganizowane działania podejmowane przeciwko terroryzmowi na szczeblu wspólnotowym oraz otwartą metodę koordynacji zalecaną przez Komisję; wzywa jednakże do zachowania ostrożności i głębokiej refleksji w stosunku do metod zapobiegania i karania terroryzmu. Nie należy przy tym zapomnieć o prawdziwych i uzasadnionych uczuciach wywołanych przez straszne ataki z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych oraz pozostałe zbrodnie terrorystyczne popełnione w różnych krajach europejskich i państwach trzecich.
- b) Komitet podkreśla nadrzędność przestrzegania praw człowieka oraz międzynarodowych instrumentów ochrony, jest jednak świadomy, że należałoby usprawnić wspólną politykę bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczania terro-

ryzmu, bez narażania tych zasad oraz etyki politycznej i humanistycznej. Jednocześnie należy zagwarantować rzeczywistą ochronę osób i dóbr. W tym celu konieczne jest znalezienie równowagi pomiędzy różnorodnymi wymaganiami stwarzanymi przez kwestię ochrony wielorakich praw i wolności.

2. Streszczenie wniosku Komisji

W celu lepszego zarządzania problemami bezpieczeństwa dotykającymi obywateli UE, przy zagwarantowaniu ich praw i wolności, należy:

- 1) promować i rozwijać koordynację, współpracę i wzajemne zrozumienie między jednostkami policyjnymi, władzami państwowymi oraz pozostałymi właściwymi podmiotami;
- 2) pobudzać, promować i rozwijać metody oraz narzędzia horyzontalne służące stworzeniu strategicznych działań w zakresie zwalczania terroryzmu oraz przestępczości, na przykład partnerstw publiczno-prywatnych, kodeksów postępowania oraz dobrych praktyk, statystyk porównawczych czy technik kryminologicznych;
- 3) przeprowadzać wymianę informacji, know-how i standardów w zakresie ochrony krytycznej infrastruktury oraz zarządzania skutkami terroryzmu i przestępczości, zarówno na szczeblu ochrony cywilnej, jak i w zakresie ochrony ofiar terroryzmu oraz ochrony świadków.

2.1 Rodzaje zaproponowanych działań

- projekty o znaczeniu europejskim zainicjowane i zarządzane przez Komisję, mechanizmy współpracy i sieci, między innymi działania analityczne, takie jak badania i działania mające na celu opracowanie rozwiązań związanych z konkretnymi politykami, kształceniem i wymianą personelu;
- projekty transnarodowe zainicjowane i zarządzane przez co najmniej dwa Państwa Członkowskie (lub jedno Państwo Członkowskie i jeden kraj kandydujący);
- projekty krajowe rozwinięte wraz z Państwami Członkowskimi;
- dotacje dla organizacji pozarządowych realizujących zadania o znaczeniu europejskim.

2.2 W szczególności wsparte zostaną:

- działania dotyczące współpracy operacyjnej oraz koordynacji (wzmocnienie *networking* — połączeń oraz związków, wzajemnego zaufania i zrozumienia, wymiany i rozpowszechniania informacji, doświadczenia i najlepszych praktyk);
- działania analityczne o charakterze monitorowania i oceny;
- rozwój i przekazywanie technologii oraz metodologii;
- kształcenie, wymiana personelu oraz ekspertów;
- działania rozpowszechniające oraz uświadamiające.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u z dn. 24 kwietnia 2002 r. (samodzielny sprawozdawca: Daniel RETUREAU) (Dz. U. C 149 z 21.6.2002)

⁽⁵⁾ W związku z dokumentem roboczym Komisji: „Związek między zachowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego a spełnieniem zobowiązań oraz instrumenty międzynarodowe w zakresie ochrony” (COM (2001) 743 końcowy).

2.3 Poszanowanie zasad pomocniczości oraz proporcjonalności

W odniesieniu do zasady pomocniczości, program ramowy nie zamierza interweniować w obszarach objętych programami zarządzanymi przez władze krajowe każdego z Państw Członkowskich. Koncentruje się on na dziedzinach, w których stworzyć można wartość dodaną na szczeblu europejskim i w ten sposób uzupełnia programy krajowe oraz zwiększa synergię działań dwu- lub wielostronnych.

W odniesieniu zaś do zasady proporcjonalności, działania definiowane są w sposób jak najbardziej ogólny, przy jednoczesnym maksymalnym uproszczeniu wymagań administracyjnych i finansowych, które zostaną zastosowane przy ich wdrażaniu.

2.4 Uproszczenie i racjonalizacja

Dąży się do uproszczenia formy prawnej oraz zarządzania zaproponowanymi instrumentami, prowadząc w ten sposób do racjonalizacji finansowania, zwiększając przejrzystość oraz elastyczność w przyznawaniu zadań. Potencjalni beneficjenci będą mogli składać prośby w systemie standardowym.

2.5 Kwota budżetowa

Propozycja programu ramowego sięga całkowitej kwoty 735 milionów euro, z czego 137,4 milionów zostanie przeznaczonych na instrument „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami”, a 597,6 milionów euro na instrument „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości”.

2.6 Rodzaje interwencji oraz metody wdrażania

- dotacje po ogłoszeniu zaproszenia do składania wniosków,
- kontrakty na zamówienia publiczne świadczenia usług.

3. Obserwacje ogólne — wymiar przestępczości i terroryzmu jako zagrożeń dobrobytu obywateli UE

3.1 Według Europolu, organizacje przestępczości zorganizowanej wykorzystują niestabilność polityczną i gospodarczą w państwach nie należących do UE w celu ułatwienia sobie prowadzenia nielegalnej działalności, zwłaszcza w krajach pochodzenia i krajach tranzytowych. Korupcja lub obietnica lepszej przyszłości mogą przyciągnąć ludzi do świata przestępczego, w którym będą aktywnymi lub pasywnymi uczestnikami. Ten wzrost przestępczości utrwała niektóre ze strukturalnych niedociągnięć ułatwiających działalność przestępczą w fazie początkowej, na przykład poprzez opóźnienia we wdrażaniu reform demokratycznych czy gospodarczych.

3.2 Terroryzm ze swej strony stanowi bezpośredni zamach na godność ludzką i najbardziej podstawowe zasady prawa międzynarodowego oraz zagrożenie dla wszystkich państw i społeczności i, będąc w stanie pojawić się w każdym momencie w jakimkolwiek miejscu, uderza bezpośrednio w podstawowe wartości społeczności wchodzących w skład UE oraz innych organizacji międzynarodowych⁽⁶⁾: państwo prawa, bezpieczeństwo obywateli, szacunek i tolerancję. Zbrodnie terroryzmu są zbrodniami przeciwko ludzkości, demokracji i

prawom człowieka. Stwarzają nienawiść i strach oraz podsycają podziały religijne, ideologiczne i etniczne.

3.3 Fenomen ten od dziesięcioleci nęka obywateli na całym świecie. Miasta wszystkich kontynentów stanowią geograficzne punkty dotknięte przez terrorystyczne ataki o różnej skali, które mają jeden i ten sam cel: świadome zabicie lub skrzywdzenie w największym możliwym stopniu ludzi, zniszczenie infrastruktury i dóbr, zrujnowanie przedsiębiorstw i gospodarki, aby zastraszyć społeczeństwo lub grupę osób oraz wywrzeć wpływ na rządy czy organizacje międzynarodowe.

3.4 Upadek *World Trade Center* w Nowym Jorku we wrześniu 2001 r. był punktem kulminacyjnym nowego typu terroryzmu światowego, który narodził się wraz z wcześniejszą próbą wysadzenia obu wież w 1993 roku. Terroryzm, przed którym obecnie stoimy, jest bezprecedensowy, jeśli chodzi o zasięg czy możliwość doprowadzenia do poważnego konfliktu (?) oraz w swoim postanowieniu użycia przeciwko ludności cywilnej wszelkich metod ataku na olbrzymią skalę. Lotnictwo cywilne, podstawowa infrastruktura oraz systemy komputerowe, które zarządzają większością procesów nadających naszemu życiu normalności i nowoczesności, stanowią cele podatne na działania grup terrorystycznych. Grupy te kierują się absolutnym postanowieniem wyrządzenia jak największych szkód w naszych społeczeństwach, uderzając w najbardziej bezbronne: ludność.

3.5 Europa przeżyła poważne ataki terrorystyczne, włącznie z ostatnim przejawem kampanii globalnego terroru w Londynie, 21 lipca 2005 roku. Możliwość wystąpienia nowych ataków jest realna i stale obecna, dlatego też musimy być na nie przygotowani — po pierwsze, aby im zapobiec; po drugie, aby poradzić sobie z konsekwencjami ataków, których nie jesteśmy w stanie uniknąć, we wszystkich ich aspektach. Przyzwyczajamy się do zamachów bombowych, które powodują chaos i zostawiają dziesiątki lub setki ofiar. Jednakże grupy terrorystyczne odpowiedzialne za te ataki mają wolę, cierpliwość oraz środki niezbędne do przeprowadzenia działań na olbrzymią skalę, jak na przykład zniszczenie samolotu pasażerskiego czy wypuszczenie substancji chemicznych, biologicznych lub radiologicznych na gęsto zaludnionych obszarach.

3.6 Wspomniane wcześniej kwestie nie mogą stać w konflikcie z integralnością państwa prawa i konstytucyjnymi gwarancjami przynależnymi każdej jednostce ludzkiej. Władze, poddane oglądowi i sankcji prawnej, nie mogą w żaden sposób przekroczyć swoich uprawnień w działaniach zapobiegania i karania terroryzmu.

3.7 Środki polityki społecznej i gospodarczej mogą przyczynić się do łagodzenia wykluczenia oraz negatywnego wpływu gwałtownych zmian społeczno-gospodarczych powodujących urazę — uczucie eksploatowane często przez terrorystów. Dlatego też konieczne jest:

- przyjęcie długofalowych polityk handlowych, subwencyjnych oraz inwestycyjnych, które przyczynią się do włączenia grup odizolowanych oraz zwiększą ich udział w społeczeństwie;

⁽⁶⁾ Wystąpienie Sekretarza Generalnego ONZ podczas Szczytu Klubu Madryckiego na temat demokracji, terroryzmu i bezpieczeństwa, Madryd, Hiszpania, 11 marca 2005 r., <http://www.safe-democracy.org>

⁽⁷⁾ Rohan Gunaratna.: „Al Qaeda, viaje al interior del terrorismo islamista”, str. 27; Editorial Servi Doc., Barcelona, 2003 r.

- podjęcie nowych wysiłków w celu zmniejszenia nierówności strukturalnych w społeczeństwach, poprzez wyeliminowanie dyskryminacji niektórych grup;
- stymulowanie programów skupiających się na promowaniu edukacji dzieci i kobiet, zatrudnienia oraz reprezentacji grup wykluczonych;
- spełnienie Milenijnych Celów Rozwoju na rok 2015.

3.8 Zapobieganie atakom terrorystycznym zajmuje czołową pozycję w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Według badania Eurobarometru, ośmiu na dziesięciu obywateli europejskich obawia się terroryzmu a 83 % społeczeństwa Unii domaga się działań UE przeciw terroryzmowi, wierząc w wartość dodaną, którą wnoszą. Najważniejszy dokument stanowiący zebranie punktów strategii antyterrorystycznej UE to „Plan działania UE w sprawie zwalczania terroryzmu”⁽⁸⁾. Jego główne wektory działania to:

1. pogłębienie konsensusu międzynarodowego i zwiększenie międzynarodowych wysiłków na rzecz zwalczania terroryzmu;
2. podjęcie działań w ramach polityki zewnętrznej UE na rzecz krajów trzecich o priorytetowym znaczeniu, w których konieczne jest wzmocnienie zdolności lub zobowiązania do zwalczania terroryzmu;
3. zajęcie się czynnikami, które przyczyniają się do popierania terroryzmu i rekrutacji do grup terrorystycznych;
4. zmniejszenie dostępu terrorystów do środków finansowych i gospodarczych;
5. maksymalizacja zdolności jednostek UE oraz Państw Członkowskich do wykrywania i ścigania terrorystów, przeprowadzania przeciw nim dochodzenia, a także do zapobiegania atakom terrorystycznym;
6. ochrona bezpieczeństwa transportu międzynarodowego oraz zagwarantowanie istnienia skutecznych systemów kontroli granicznej;
7. zwiększenie zdolności UE oraz Państw Członkowskich do zarządzania skutkami ataku terrorystycznego.

3.9 Jako że terroryzm stanowi fenomen o zasięgu światowym, odpowiedź na jego wyzwania musi mieć także zasięg globalny i to nie tylko w sensie niezbędnej współpracy międzynarodowej (między państwami, organizacjami i organami międzynarodowymi), lecz także w formie zaangażowania wszystkich sektorów społeczeństwa: zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego (włącznie z podmiotami gospodarczymi i społecznymi, a także organizacjami użyteczności publicznej lub organizacjami prowadzącymi różną działalność), wszelkiego rodzaju instytucji rządowych oraz ogólnie społeczeństwa. Proces dialogu politycznego i obywatelskiego w tym obszarze powinien odbywać się w ogólnych ramach bezpieczeństwa i ochrony wolności.

3.10 W tym celu zorganizowane społeczeństwo obywatelskie ma możliwość i wyjątkowe zobowiązanie do odegrania centralnej roli w przygotowaniu zintegrowanej odpowiedzi na wyzwanie terroryzmu. Fakt, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie ma swoje podstawy w aktywnych obywatelach stwarza mu najbardziej elastyczne, kreatywne i zróżnicowane warunki do rozwinięcia skuteczniejszych zadań prewencyjnych

niż może to zrobić administracja publiczna. Jest ono także w stanie pobudzać poznawanie i zrozumienie zarówno horyzontalnie, jak i przez podejście oddolne. Jest to niezbędne dla budowania zintegrowanych społeczeństw, które pozwalają na udział wszystkich osób poprzez współpracę obywatelską, działalność gospodarczą i edukację.

Właściwe władze państwowe powinny także uwzględniać propozycje zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczące zapewnienia niezbędnej równowagi pomiędzy środkami bezpieczeństwa a środkami ochrony wolności.

3.11 Podmioty niepaństwowe w całej swojej różnorodności — ruchy i podmioty gospodarcze i społeczne, środki masowego przekazu, organizacje różnych interesów, społeczność naukowa, liderzy religijni, świat sztuki i kultury, światowa opinia publiczna — wszyscy mogą i powinni odegrać aktywniejszą rolę w tych kwestiach.

3.12 Dynamiczne społeczeństwo obywatelskie może odgrywać strategiczną rolę w ochronie wspólnot lokalnych, stawiając czoła ekstremistycznym ideologiom i zajmując się kwestią przemocy politycznej. Społeczeństwo obywatelskie stanowi wolną przestrzeń, w której obywatele mogą kształtować swój los; jest także formą oporu i walki, źródłem wiedzy, publicznej debaty i społecznych rozważań oraz mechanizmem mediacji, pojednania i kompromisu. Daje ono wyraz różnym grupom i sprawom o podłożu społecznym, stanowi środek wyrazu dla mniejszości i osób o innych poglądach oraz krzewi, dzięki własnej różnorodności, kulturę tolerancji i pluralizmu. W społeczeństwie obywatelskim znajdują się zarówno radykałowie, jak i osoby o umiarkowanych poglądach, zarówno osoby będące częścią systemu, jak i znajdujące się poza nim, osoby stawiające opór, jak i prowadzące negocjacje.

3.13 Społeczeństwo obywatelskie może odgrywać kluczową rolę w budowaniu nowej perspektywy dla globalnej i skoordynowanej działalności, która ostatnio utrudniona była poprzez jednostronne działania i niezgodność polityczną panującą na arenie międzynarodowej. W przeciągu ostatnich dziesięcioleci różni przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, angażując ludzi i organizacje z całego świata, zawiązali dynamiczną współpracę w celu wspierania takich kwestii o zasięgu światowym, jak: równość płci, pokój i prawa człowieka, walka z AIDS, środowisko naturalne czy ruchy na rzecz sprawiedliwego handlu i sprawiedliwości na świecie.

3.14 Coraz powszechniejsze jest przekonanie, że w walce z terroryzmem działania państwa są niewystarczające, jeśli nie idzie z nimi w parze zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i jego podmiotów. Komitet, jako forum zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, ma przed sobą możliwość i obowiązek działania we właściwych mu obszarach, w ramach działań przeciw terroryzmowi podejmowanych na terenie UE oraz na pozostałych istotnych forach. Wysiłki w tej dziedzinie powinny pozwolić Komitetowi, w ramach roli zapobiegania, koordynacji i dialogu, uczestniczyć w naturalny sposób w tworzeniu polityk antyterrorystycznych, które dotyczą jego obszarów działania. Wniosek dotyczący decyzji Rady ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie atakom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” oraz wniosek dotyczący zapobiegania przestępczości stanowią rozległe i elastyczne ramy dla wszelkiego rodzaju inicjatyw.

⁽⁸⁾ Notatka Prezydencji i koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu do Rady Europejskiej, 16-17 czerwca 2005 r.: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>

3.15 Ogólnie należałoby uczynić następujące obserwacje:

3.15.1 EKES jednoznacznie potępia jakiegokolwiek rodzaj terroryzmu i zabiera głos w tej sprawie.

3.15.2 EKES z całej siły popiera walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną oraz podkreśla pozytywny wymiar mianowania koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu, p. Gijsa de Vries.

3.15.3 Należy przyspieszyć proces konsolidacji w walce przeciw terroryzmowi i przestępczości w UE.

3.15.4 Powinno się także osiągnąć prawdziwie skuteczny poziom współpracy i koordynacji pomiędzy Państwami Członkowskimi w sprawach policyjnych, informacyjnych (ze szczególnym naciskiem na zasadę dostępności odpowiednich informacji) oraz sądowych, a także skuteczny i stały poziom współpracy z państwami trzecimi.

3.15.5 W ramach wniosku Komisji istotne są także strategiczne partnerstwa publiczno-prywatne.

3.16 Rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego można opisać na dwóch poziomach: zapobieganie atakom i zarządzanie ich skutkami, czy to fizycznymi, psychologicznymi, czy też gospodarczymi. Komitet może, w zgodzie z rodzajami działań zdefiniowanymi we wniosku i przy wykorzystaniu ogólności definicji, wspierać w dziedzinach podlegających jego kompetencji różnorodne inicjatywy, które w sposób ogólny i pobieżny mogą zacząć kształtować się wokół tych samych obszarów, wokół których koncentrowała się debata podczas Międzynarodowego Szczytu w sprawie Demokracji, Terroryzmu i Bezpieczeństwa zakończonego 11 marca 2005 roku. Przygotowano wówczas plan działania nazwany Agendą Madrycką, który dostarcza ram wdrażania różnorodnych zaleceń⁽⁹⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wniosek dotyczący decyzji Rady 2005/0034 (CNS) ustanawiającej program szczegółowy „Zapobieganie aktom terrorystycznym, gotowość i zarządzanie skutkami” na okres 2007-2013.

4.1.1 EKES popiera ogólne cele zawarte w art. 3 i 4 wniosku Komisji.

4.1.2 W odniesieniu do działań kwalifikowalnych wymienionych w art. 5 wniosku, EKES uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie:

4.1.2.1 „Działania w zakresie analizy, monitorowania i oceny” [art. 5.2 (b)]; choć podstawowe badania w tym obszarze

odbywać się będą w ramach VII programu ramowego, który w zgodzie z najnowszym wnioskiem Komisji przeznaczają na ten cel miliard euro, program ten powinien wspierać badania stosowane odnoszące się do debaty oraz rozpowszechniania wiedzy, rozwijanego przez zespoły doradców, instytucje akademickie oraz wielorakie fora i organizacje, które służą za centra badań i źródła propozycji politycznych wzmacniających formalne i nieformalne związki między badaczami, analitykami i intelektualistami z jednej strony a decydentami z drugiej.

4.1.2.2 „Działania w zakresie szkoleń, wymiany pracowników i ekspertów” [5.2(d)] związane ze wspomnianymi powyżej, lecz przede wszystkim z tymi, które pozwalają na inicjowanie, rozwój i zachowanie wysokiej jakości programów kształcenia i specjalizacji lingwistów, tłumaczy pisemnych i ustnych w językach, w których nie ma obecnie wielu ekspertów, i które służą przekazywaniu wiadomości związanych z popełnianiem zbrodni i aktów terroryzmu, a także propagandy, która je usprawiedliwia i przyciąga nowe osoby.

4.1.2.3 „Działania związane z podnoszeniem świadomości i rozpowszechnianiem informacji” [5.2(e)], włącznie ze wspomnianymi w punkcie 4.2.2.1, przy szczególnym uwzględnieniu roli środków masowego przekazu, które mogą być narzędziem dyskredytowania przemocy, lecz w niektórych wypadkach pozwalają na nieskrępowane rozpowszechnianie się propagandy znanych grup terrorystycznych i przestępczych, myląc niezbywalne prawo do przekazywania informacji z nieocenionym rozpowszechnianiem informacji, i w ten sposób nieopatrnie służąc za wyraziciela poglądów grup terrorystycznych: przekazując na żywo obrazy ataków, porwań i zamachów na sterroryzowanych zakładników.

4.1.3 W art. 6 dobrze by było jaśniej i wyraźniej sprecyzować, kto może składać wnioski, jak ma to miejsce w wypadku art. 5 drugiego programu. Ponieważ dotyczą one szczególnie newralgicznych obszarów, Komisja będzie co roku publikować listę beneficjentów dotacji.

4.1.4 Art. 14.3 stanowi, że Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie śródkresowe sprawozdanie oceniające oraz komunikat w sprawie wdrażania programu. EKES powinien także zostać uwzględniony jako zainteresowana strona w całym procesie oceny.

4.2 Wniosek Rady 2005/0035 (CNS) w sprawie programu szczegółowego: „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości” na lata 2007-2013.

4.2.1 EKES podziela cele ogólne i szczegółowe programu [Art. 2 i 3].

⁽⁹⁾ <http://cumbre.clubmadrid.org/agenda/la-agenda-de-madrid.html>

4.2.2 Choć wsparcie socjalne i prawne dla ofiar przewidziane jest w programie: „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, EKES zwraca szczególną uwagę na aspekty ochrony ofiar i świadków oraz krzewienia i rozwoju najlepszych praktyk w obszarze ich ochrony, z punktu widzenia służb policyjnych [Art. (3.1(c) i 3.2(c)], jak również na aspekty związane z kryminologią stosowaną w celu zapobiegania przestępczości i opracowania horyzontalnych narzędzi niezbędnych do strategicznych działań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości [Art. 3.1(b) i 3.2(b)]: w tym celu EKES wspiera prace Komisji dotyczące projektów pilotażowych zwalczania terroryzmu, przemytu ludźmi oraz wsparcia finansowego dla ofiar terroryzmu. Na podstawie oceny tychże projektów, już po ich wprowadzeniu w życie, należałoby, według EKES-u, utworzyć stały fundusz kompensacyjny dla ofiar terroryzmu.

4.2.2.1 Jeśli chodzi o wszelkie przejawy ochrony ofiar terroryzmu, ich rodzin i osób znajdujących się na ich utrzymaniu, należy włączyć „wymiar ludzki” walki z terroryzmem, oscylujący wokół wspierania i ochrony roli ofiar oraz społeczeństwa obywatelskiego, jako integralną część jakiegokolwiek strategii zwalczania terroryzmu. Ofiary osobiście doświadczają przemocy, zwróconej przeciwko całemu społeczeństwu i reprezentowanym przez nie wartościom, przez co niezbędne staje się uznanie przez społeczeństwo wagi problemu i udzielenie stosownej odpowiedzi, co stanowi jego moralny i polityczny obowiązek. Każde państwo zobowiązane jest do ochrony praw i wolności swoich obywateli i do zapewnienia swobodnego z nich korzystania, począwszy od prawa do życia i do egzystencji wolnej od strachu w obliczu jakichkolwiek zagrożeń. Ofiary stanowią rzeczywistość i prawdziwy przejaw terroryzmu, są głosem społeczeństwa i stoją na pierwszej linii walki prowadzonej z terroryzmem. Są najbardziej rzucającym się w oczy świadectwem terroryzmu, służąc obudzeniu świadomości i wyartykułowaniu obywatelskiej reakcji w obliczu terroryzmu. Stanowią także najlepszy sposób dyskredytacji oraz politycznego i moralnego wyizolowania terroryzmu. Dlatego też konieczne są:

- uznanie i solidarność ze strony społeczności międzynarodowej, stanowiące jasne przesłanie dotyczące centralnej roli poszanowania praw człowieka w walce z terroryzmem;
- międzynarodowe środki i mechanizmy ochrony i wsparcia dla ofiar terroryzmu;
- debata dotycząca ofiar wywiera daleko sięgający wpływ na debatę dotyczącą praw człowieka, wymagając rozszerzenia dyskusji w kwestiach poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności jednostki w walce z terroryzmem, co godzi ze sobą i łączy dwa uzupełniające się wymiary: zobowiązanie państw do przestrzegania praw człowieka w walce z terroryzmem oraz ich zobowiązanie do przyjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu ochrony w obliczu terroryzmu praw człowieka przynależnych jednostkom.

Niestety, w analizowanym dokumencie Komisji debata ta jest nieobecna;

- sprzyjanie środkom wspierania zobowiązania społeczeństwa obywatelskiego w obliczu zwalczania terroryzmu, dzięki którym uaktywni się na arenie międzynarodowej głos i udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza ofiar.

4.2.2.2 Jeśli chodzi o zapobieganie przestępczości, największym problemem przestępczości ponadgranicznej w UE jest handel narkotykami. Grupy przestępcze, które są już silnie zakorzenione w Państwach Członkowskich zapewniają dystrybucję narkotyków na ogromną skalę na całym terytorium Unii. Co więcej, wzrasta tendencja do handlowania więcej niż jedną substancją.

Handel ludźmi stanowi wzrastający problem w całej Unii Europejskiej. Korzyści ekonomiczne płynące z tej działalności są olbrzymie. UE musi zwiększyć swą zdolność operacyjną w celu inicjowania i wspierania dochodzeń w sprawie handlu ludźmi i wszystkich związanych z tym kwestii, jak na przykład wykorzystywanie seksualne dzieci czy prostytutka w najszerszym znaczeniu. Dlatego też EKES uważa za niezwykle ważne takie inicjatywy jak „Wniosek w sprawie dyrektywy Rady dotyczącej krótkoterminowego dokumentu pobytowego wydawanego ofiarom działań ułatwiających nielegalną imigrację lub handlu ludźmi, którzy współpracują z właściwymi władzami⁽¹⁰⁾”. Służy on wzmocnieniu instrumentów zwalczania nielegalnej imigracji, tworząc dokument pobytowy przeznaczony dla ofiar działań ułatwiających nielegalną imigrację lub handel ludźmi⁽¹¹⁾.

Korupcja, pranie brudnych pieniędzy, przestępstwa finansowe oraz fałszowanie pieniędzy stanowią powód do niepokoju dla Unii Europejskiej. Pranie brudnych pieniędzy jest główną działalnością grup przestępczości zorganizowanej funkcjonujących na terenie UE, gdyż służy im jako źródło finansowania. Wszystko to (różnorakie przejawy przestępczości i finansowania terroryzmu) prowadzi jedynie do synergicznego wzmocnienia wykorzystywania i maltretowania osób⁽¹²⁾. Konieczne jest przede wszystkim:

- zwiększenie współpracy i strategicznych sojuszy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, zwłaszcza w ramach rozwoju najlepszych praktyk, jak i w walce z praniem brudnych pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz w spełnianiu standardów przejrzystości i integralności zawodowej w sektorze finansowym i w organizacjach non-profit, w zgodzie z zaleceniami FATF⁽¹³⁾ (głównego organu międzynarodowego ochrony systemu finansowego i przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu) i planem działania UE⁽¹⁴⁾;
- zwiększenie ram porównawczych dla statystyk i kryminologii stosowanej, a także ich zastosowanie do rzeczywistych środków i polityk.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u z 29.05.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños) (Dz. U. C 221, 17.9.2002)

⁽¹¹⁾ COM(2002) 71 końcowy z 11.02.2002 r.

⁽¹²⁾ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>

⁽¹³⁾ http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#Introduction

⁽¹⁴⁾ Notatka Prezydencji i koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu do Rady Europejskiej, 16-17 czerwca 2005 r.: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>

4.3 Jeśli chodzi o art. 4.2 (rodzaje działań podlegających finansowaniu):

4.3.1 Należy szczególnie zwrócić uwagę na znaczenie dialogu między wyznaniem i między pokoleniami, identyfikując fundamentalistyczne przekonania oraz wskazując na najlepsze praktyki, które wzmacniają wzajemne zrozumienie, umiar i demokratyczną tolerancję, zmniejszając w ten sposób proces radykalizacji i rekrutacji nowych członków. Walka z terroryzmem wymaga pozbawienia go moralnej legitymacji, co osiągnąć można jedynie poprzez dialog i zrozumienie *tego drugiego*. Należy wspierać działania pozwalające grupom o różnych wyznaniach i ich liderom budować pomosty zrozumienia i porozumienia, które pogłębią zgodę i tolerancję oraz przyczynią się do tworzenia wiedzy umożliwiającej nam poznanie przyczyn nienawiści i sposobów, w jakie można sobie z nią poradzić. Różne społeczności religijne muszą się lepiej poznać a najlepiej służyć temu środki pozwalające na tworzenie sieci pomiędzy ich członkami.

4.3.2 Mimo iż program przepływów migracyjnych zawiera środki interwencji w materii społecznej i zawodowej integracji osób należących do grup mniejszości o charakterze etnicznym, religijnym, kulturowym czy migracyjnym, zwłaszcza w przypadku ludzi młodych, także omawiany tu program powinien rozwijać najlepsze praktyki na bazie metodologii istniejącej w tym obszarze, przede wszystkim w odniesieniu do szkoleń, wymiany pracowników i ekspertów (art. 4.2).

4.3.3 Jeśli chodzi o organizacje społeczeństwa obywatelskiego, należy skrytykować jeden aspekt niedawnego wstępnego wniosku Komisji dotyczącego kodeksu postępowania odnośnie zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności finansowej organizacji non-profit. Chodzi o propozycję, która pociąga za sobą ryzyko wywołania negatywnych skutków dla wszystkich europejskich organizacji pozarządowych i ich zdyskredytowania, podważając w ten sposób ich najcenniejszy kapitał — zaufanie opinii publicznej oraz instytucji lokalnych, krajowych i europejskich.

EKES rozumie chęć zapobiegnięcia ewentualnemu wykorzystaniu organizacji non-profit do finansowania terroryzmu i innej działalności przestępczej. Jednakże wszystko to powinno mieć miejsce przy użyciu zwykłych instrumentów zapobiegania i karania dostępnych władzom w różnych Państwach Członkowskich. Przede wszystkim jednak pożądanym byłoby kontynuowanie

wanie zawieszonych niestety prac nad przyjęciem statutów stowarzyszenia europejskiego i europejskiej spółki wzajemnej.

4.3.4 W odniesieniu do „działań w zakresie szkoleń, wymiany pracowników i ekspertów” oraz „działań związanych z podnoszeniem świadomości i rozpowszechnianiem informacji” zostają powtórzone tu punkty 4.1.2.2 i 4.1.2.3.

4.3.5 Sztuka i kultura także powinny zajmować nadrzędne miejsce w tworzeniu struktury, w ramach której dochodzi do reakcji społeczeństwa obywatelskiego na przestępczość i terroryzm. Powinny jednak oprócz tego stanowić środek wyrazu i zrozumienia dla innych punktów widzenia, różniących się od poglądów dominujących w naszych społeczeństwach.

4.4 W odniesieniu do art. 14 (ocena) powtórzony zostaje punkt 4.1.4.

5. Wnioski

5.1 EKES uważa, że oba wnioski programu ramowego są niezbędne i powinny zostać im przyznane większe fundusze, jeśli śródkresowe sprawozdanie oceniające wykaże, że uczy-niony został właściwy postęp.

5.2 Konieczne jest także, aby EKES, w ramach swoich kompetencji, był częścią procesu dialogu z Komisją i Parlamentem w celu skonkretyzowania rocznych planów programu i przeprowadzenia odpowiedniego procesu oceny.

5.3 Z drugiej strony, EKES chciałby przypomnieć, że środki użyte w obecnych programach europejskich dla bezpieczeństwa i ochrony wolności powinny pozostawać w równowadze z ochroną wolności zgodnie z tym, jak to zostało wyrażone w opinii *Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* (COM[2005] 184 końcowy) (SOC/209).

5.4 Ochrona praw podstawowych, wolności i bezpieczeństwa stanowi wspólną odpowiedzialność. Powinna się zaczynać ona od wpajania wspólnych wartości począwszy od szkoły podstawowej i być realizowana poprzez ciągłe dążenie do osiągnięcia równowagi pomiędzy trzema podstawowymi elementami: wolnością, demokracją i bezpieczeństwem.

Bruksela, 14 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND