Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Fonda za unutarnju sigurnost

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

(2019/C 62/31)

Izvjestitelj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 2.7.2018.
	Vijeće, 25.7.2018.
Pravni temelj:	članak 82. stavak 1., članak 84., članak 87. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	26.9.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.10.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	538
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	141/3/4

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. EGSO se slaže s time da je potrebno osigurati više sredstava za mjere te operativne i preventivne programe u pogledu sigurnosti i da je u tu svrhu potrebno osnovati prilagodljiv i transparentan fond koji bi služio njihovu jačanju, a koji bi se dodjeljivao u skladu s operativnim kriterijima i njegovim jasno i predvidljivo utvrđenim ciljevima.

1.2. Fond za sigurnost treba usmjeriti ka produbljenju preventivne politike, što zahtijeva aktivnu suradnju s civilnim društvom i njegovo sudjelovanje, osobito u području brige o žrtvama i organizacije žrtava, nadzora aktera sigurnosti i sprečavanja radikalizacije.

1.3. Sredstva Fonda moraju se isključivo dodijeliti javnim institucijama koje učinkovito jamče strogo poštovanje ljudskih prava, bez obzira jesu li namijenjena državama Unije ili trećim zemljama.

1.4. EGSO bi u proces stvaranja i razvoj tog fonda trebao biti uključen kao promatrač kako bi se mišljenje organiziranog civilnog društva moglo čuti na razini EU-a.

1.5. Skrećemo pozornost na potrebu da se posebna pozornost obrati opasnosti koju predstavlja nasilna radikalizacija skupina ekstremne desnice.

1.6. Skrećemo pozornost na potrebu da se suzbiju mehanizmi financiranja i tokovi kapitala organiziranih zločinačkih skupina.

1.7. EGSO smatra da je potrebno nadići puko reaktivno djelovanje i ojačati preventivne politike, pridajući iznimnu važnost temeljnim uzrocima zbog kojih se neke osobe radikaliziraju i pretpostavljaju opasnost za svoje sugrađane, kao i mehanizmima financiranja nasilnih skupina.

1.8. Ljudska prava moraju biti sastavni dio i uvjet za svako djelovanje, u skladu s filozofijom prema kojoj je osnovana Unija. Kada je riječ o fondu za financiranje, to se mora jasno istaknuti odbijanjem dodjele sredstava Fonda institucijama za koje se ne može dokazati da ispunjavaju minimalne standarde. To je slučaj i s nedavnim prijedlogom Komisije ([1]) o financijskim mjerama za jamčenje vladavine prava u državama članicama te s osnivanjem Skupine EGSO-a za temeljna prava i vladavinu prava.

([1]) COM(2018) 324 final.

2. **Tekst prijedloga**

2.1. Ovaj se dokument u metodološkom smislu temelji na sadržaju članka 2. Prijedloga Komisije u pogledu definicija različitih pojmova koji se upotrebljavaju u njegovoj razradi.

2.2. EGSO se slaže s promišljanjem iznesenim u predmetnom prijedlogu, koje se temelji na stvarnim sigurnosnim prijetnjama u Europi, a koje su se pojačale i poprimile različite oblike u vidu terorističkih napada, novih oblika organiziranog kriminala i kiberkriminaliteta.

2.3. Sigurnost je po prirodi prekogranična i stoga je nužan snažan, koordiniran odgovor na razini EU-a: Europa je, uz unutarnje sigurnosne izazove, izložena složenim vanjskim prijetnjama na koje nijedna država članica ne može sama odgovoriti.

2.4. Sigurnost će za EU ostati ključno pitanje idućih godina, a europski građani očekuju da će im Unija i njihove nacionalne vlade jamčiti sigurnost u nesigurnom svijetu koji se brzo mijenja. Stoga je poželjno da se u obrazovnom i pedagoškom području provedu mjere za sprečavanje nasilnog ponašanja, uključujući izradu udžbenika i školskog materijala u kojima se promiču poštovanje temeljnih prava, pluralizam i raznolikost.

2.5. Naravno, izazove s kojima se Unija suočava, ponajprije u pogledu međunarodnog terorizma, pojedinačne države članice ne mogu rješavati same i bez financijske i tehničke potpore EU-a. U razdoblju u kojem terorizam – tj. terorizam koji dolazi izvan naših granica i onaj unutarnjeg podrijetla, terorizam vjerskog karaktera kao i politički ekstremizam posebice onaj koji je rezultat ultradesničarskog djelovanja – te ostale opasnosti koje proizlaze iz trgovine drogama, trgovine ljudima radi njihova iskorištavanja i ostalih teških kaznenih dijela ne razumiju granice, države članice i dalje imaju odgovornost svojim građanima zajamčiti javnu sigurnost, uz potpuno poštovanje temeljnih prava utvrđenih u tekstovima EU-a i u međunarodnim ugovorima.

2.6. EU može i treba podržati te mjere i u tom se smislu Ugovorima predviđa potreba za osiguranjem visoke razine sigurnosti, posebice putem preventivnih mjera, te koordinacije i suradnje policijskih, sudskih i drugih nadležnih tijela te decentraliziranih agencija.

2.7. Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol), Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL) i Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA) imaju ključnu operativnu, koordinacijsku i potpornu ulogu u provedbi prioriteta, ciljeva i aktivnosti EU-a u području sigurnosti.

2.8. Fond za unutarnju sigurnost uspostavljen je kako bi se olakšala prekogranična suradnja i razmjena informacija među službenicima kaznenog progona i drugim nadležnim tijelima država članica. Ovu suradnju osobito oblikuje putem interoperabilnosti različitih informacijskih sustava EU-a za sigurnost koji povećavaju učinkovitost upravljanja granicama i migracijama te pojednostavnjenjem zajedničkih operativnih djelovanja, kao i pružanjem potpore pri osposobljavanju, izgradnji bitnih sigurnosnih objekata, uspostavi, prikupljanju i obradi evidencija podataka o putnicima u skladu s pravnom stečevinom i kupnji potrebne tehničke opreme.

2.9. Cilj je Fonda jačanje prekogranične operativne suradnje u vezi sa sprječavanjem, otkrivanjem i istraživanjem prekograničnog kriminala i potpore naporima na jačanju sposobnosti za sprječavanje takvih kaznenih djela, uključujući teroristička kaznena djela, osobito putem veće suradnje javnih tijela, civilnog društva i privatnih partnera diljem država članica.

2.10. Sudjelovanje civilnog društva u sigurnosnim pitanjima pokazalo se kao vrlo prikladan i nužan instrument za poboljšanje kvalitete u pogledu poštovanja temeljnih prava, praćenja da nadležna tijela ne prekoračuju svoje ovlasti i prijavljivanja određenih neželjenih ponašanja, koja, pak, predstavljaju stalno iskušenje. U našem se demokratskom okruženju ne smijemo po svaku cijenu usmjeriti na učinkovita rješenja i isključivo sigurnosni aspekt. Fond koji se osniva mora stoga biti dostupan za financiranje programa koji jačaju taj nadzor te za potporu pravnim strukturama koje omogućuju da se djelovanje snaga sigurnosti podvrgne neovisnom nadzoru sudova, kao i za pomoć snagama sigurnosti u njihovoj ključnoj zadaći sprečavanja radikalizacije te osposobljavanja i podizanja razine svijesti društva.

2.11. Nevladine organizacije i ostatak civilnog društva kvantitativno i kvalitativno već doprinose sigurnosti, i to sljedećim mjerama:

— sprečavanjem i progonom pretjeranih postupaka sigurnosnih snaga država članica ili postupaka kojima se ne poštuju ljudska prava,

— sprečavanjem i progonom svih oblika ideološke radikalizacije,

— podizanjem razine svijesti društva u pogledu žrtava, njihove integracije u društvo i potrebne potpore,

— ispunjavanjem organizacijskih zadaća i omogućavanjem žrtvama i svim osobama koje se nastoje solidarizirati s njima kao i svima koji su pogođeni pitanjima sigurnosti da mogu sudjelovati i dati svoj doprinos,

— primjenom mjera u području obrazovanja, posebno najmlađih, uz ključnu ulogu podizanja svijesti s jedne strane i sprečavanja radikalizacije s druge,

— mnogim drugim postupcima koji neizravno pozitivno djeluju na unutarnju, ali i na pograničnu sigurnost kao što su ranije spomenute mjere nadzora djelovanja sigurnosnih snaga, obrazovanja i podizanja svijesti, zaštite i organizacije žrtava itd.

— u tom smislu civilnom društvu treba dopustiti da neprestano prati korištenje Fonda.

2.12. Sve ove mjere moraju imati izravnu potporu tijela Unije, a s obzirom na to da utječu na sigurnost, moraju imati s svoju proračunsku liniju iz prethodno navedene dodjele sredstava.

2.13. EU i države članice trebale bi biti svjesne činjenice da određene organizacije civilnog društva mogu, izravno ili neizravno, poticati na govor i/ili ponašanje usmjerene protiv vrijednosti i prava EU-a.

2.14. Glavni izazov koji se ovim prijedlogom nastoji riješiti potreba je za fleksibilnijim upravljanjem budućim fondom, u usporedbi s tekućim programskim razdobljem. Također je važno opskrbiti se alatima kojima bi se osiguralo da se financijska sredstva usmjeravaju prema prioritetima i mjerama sa znatnom dodanom vrijednošću za Uniju. Budući da su potrebni novi mehanizmi za raspodjelu sredstava između podijeljenog, izravnog i neizravnog upravljanja kako bi se odgovorilo na nove izazove i prioritete, njima se također mora omogućiti uključivanje aktivnih članova civilnog društva spomenutih u prethodnom stavku, u navedene svrhe. **U tom smislu predlažemo da se EGSO u proces stvaranja i razvoj tog fonda uključi kao promatrač kako bi se mišljenje organiziranog civilnog društva moglo čuti na razini EU-a**.

2.15. S obzirom na visinu iznosa i omotnice Fonda, a riječ je o 2 500 000 000 EUR, kriteriji raspodjele tog iznosa moraju biti jasni. Poželjno je zadržavanje potrebne fleksibilnosti, i to ne dovodeći u pitanje jasno utvrđivanje proračunskih stavaka putem kojih će taj iznos biti dodijeljen.

2.16. Te stavke trebat će biti u skladu s kriterijem jednostavnosti kojim će se spriječiti prekomjerne birokratske prepreke za pristup Fondu te će se voditi načelom uzajamnog povjerenja. Jasnoća i predvidljivost tog poglavlja olakšat će odgovornim osobama različitih država da pokrenu djelovanja radne skupine ili skupine za brzu intervenciju, uz jamstvo da će biti pokrivena ili podržana sredstvima Fonda.

2.17. EGSO smatra da je Prijedlog pozitivan te da je primjereno osnovati Fond za unutarnju sigurnost na temelju članka 3. stavka 2. Ugovora o Europskoj uniji te smatra da je prijedlog opravdan ciljevima iz članka 67. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i da podliježe načelima solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama iz članka 80. UFEU-a te načelu supsidijarnosti – s obzirom da je riječ o neisključivoj nadležnosti – kao i načelu proporcionalnosti, i to putem instrumenta Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Fonda za unutarnju sigurnost.

2.18. U svakom slučaju, osnivanjem Fonda za unutarnju sigurnost želi se pružiti dodatni instrument za upotpunjavanje rada ostalih agencija i fondova koje Unija već ima, kao i ostalih tijela na nacionalnoj razini, a njegov je temeljni cilj doprinijeti višoj sigurnosti Unije, osobito borbom protiv terorizma i radikalizacije, teškog i organiziranog kriminala i kiberkriminaliteta te pružanjem pomoći i zaštite žrtvama kaznenih djela, služeći se u tu svrhu posebnim ciljevima kao što su razmjena informacija, jačanje zajedničkih prekograničnih mjera i jačanje kapaciteta u vezi s prevencijom, uvijek putem suradnje između različitih javnih tijela i uz sudjelovanje civilnog društva i privatnih partnera država članica ([2]). U tom je smislu također važno suzbiti mehanizme financiranja i tokove kapitala kriminalnih organizacija, a Fond treba voditi računa o tom poglavlju.

([2]) Članak 3. stavci 1. i 2. Prijedloga.

2.19. Treba na kraju podsjetiti na to da je EGSO kao promatrač sudjelovao u Stručnoj skupini na visokoj razini za borbu protiv radikalizacije koju je Europska komisija osnovala 2017 ([3]).

3. **Preporuke**

3.1. Fond bi trebao biti upotrijebljen za suočavanje s temeljnim uzrocima zbog kojih se neke osobe uključuju i organiziraju u skupine koje pretpostavljaju opasnost za njihove sugrađane, i to putem studija i temeljitih istraživanja koji bi služili za sprečavanje objektivnih situacija.

3.2. Osnivanje Fonda temelji se na prethodnim ulaganjima i uspjesima, kao što je program „Sigurnost i zaštita sloboda", instrument za policijsku suradnju i dio politike o drogama programa „Pravosuđe". U svakom slučaju, potrebno je osnažiti tvrdnju da će se „tim instrumentom omogućiti rješavanje novih prioriteta ili poduzimanje i provedba hitnih mjera na način koji je najprimjereniji za postizanje cilja politike" ([4]). Inovacija predstavlja prioritet, posebice kada su skupine protiv kojih se vodi borba vrlo inovativne.

3.3. Kriteriji raspodjele sredstava Fonda moraju biti isključivo operativni, na način da se financiraju mjere i programi koji nisu ograničeni kriterijima kao što je veličina naroda ili zemlje. Prednost se mora dati potpunoj transparentnosti u dodjeli i ekonomičnosti Fonda, koji mora biti otvoren medijima i civilnom društvu kako bi mogli nadzirati ispunjavanje uvjeta koji se postavljaju za dobivanje sredstava iz Fonda.

3.4. Također je važno da se pri osnivanju Fonda predvidi i buduća evaluacija njegove važnosti i učinkovitosti, i to putem ažurirane studije o njegovom općem stanju koja bi se redovito obnavljala, kako bi se mogao pratiti njegov razvoj.

3.5. Gospodarski i socijalni odbor želi istaknuti neke od novih prioriteta za koje se čini da nisu sadržani u dokumentu, a koji zaslužuju posebnu pozornost jer mogu predstavljati važan aspekt, posebice cilja sprečavanja radikalizacije, u okviru koje se čak može razviti nezakonita radnja nekih tijela vlasti.

3.6. Pri tome mislimo na pokrete ekstremne desnice, ultradesničarske, neonacističke, antisemitističke pokrete kao i pokrete za prevlast bijelaca te svaki drugi oblik veličanja diskriminacije zbog rasne pripadnosti, podrijetla, seksualnog opredjeljenja itd., koji predstavljaju stvarnu prijetnju sigurnosti i samoj vladavini prava, a u nadležnosti su Unije, osobito u mjeri u kojoj ti pokreti, iako su u korijenu ultranacionalistički, počinju uviđati prednost toga da poprime međunarodnu razinu i svoje poteze usklađuju s članovima sličnog opredjeljenja drugih naroda ([5]).

3.7. Čini se da je uspješna i učinkovita suradnja u progonu osoba odgovornih za trgovanje ljudima preduvjet za zaštitu i pomaganje žrtava takvog trgovanja. Međutim, temeljni cilj rada Unije i Fonda treba biti zaštita žrtava te ona stoga ne smije ovisiti o boljoj ili lošijoj suradnji u progonu krivaca.

3.8. Unatoč tome, dodjela potrebnih sredstava iz Fonda i žrtvama izravno i institucijama koje doprinose njihovoj zaštiti i integraciji bez sumnje će dovesti do te suradnje, koja će se pak pozitivno odraziti na progon i prevenciju, barem srednjoročno.

3.9. Sprečavanje radikalizacije važno je poglavlje u koje ne smijemo uključiti samo opasnost od moguće radikalizacije u jednom smjeru, imajući u vidu najteže atentate pretrpljene posljednjih godina, koji su djelo radikalnih islamističkih skupina, već moramo usmjeriti svoju pozornost na opasnosti političkog i ideološkog ekstremizma, čija su područja nastanka i rasta potpuno drugačija, kao i njihove moguće žrtve.

3.10. Drugo poglavlje u vezi s kojim EGSO mora iznijeti kritiku u pogledu prijedloga jesu *ex post* ocjene, savjetovanja sa zainteresiranim stranama i procjene učinka. Jasno je da je to poglavlje pozitivno, i to sa stajališta učinkovitosti povezane s ciljevima primijenjenih instrumenata, njihovim troškovima, logikom, relevantnosti, dosljednosti i komplementarnosti.

([3]) Konačno izvješće Stručne skupine Komisije na visokoj razini za borbu protiv radikalizacije (HLCEG-R).
([4]) Točka 3. obrazloženja Prijedloga.
([5]) Konačno izvješće Stručne skupine Komisije na visokoj razini za borbu protiv radikalizacije (engleska kratica HLCEG-R); Preporuke o političkim područjima. 2.5. O ideologiji i polarizaciji; Skupina priznaje da se posebna pozornost također mora posvetiti usponu ultradesničarskog ekstremizma i sve većem trendu polarizacije u društvu.

Međutim, analiza ne sadrži procjenu toga jesu li ti instrumenti poslužili ne samo za poboljšanje suradnje, razmjene znanja i dobrih praksi te povjerenja među tijelima, već i za poboljšanje aspekata povezanih s temeljnim pravima, kojima je posvećen tek jedan mali podstavak, samo suvišni kompromis na kraju članka 3.

3.11. S obzirom na povijesne tenzije između sigurnosti i ljudskih prava, instrument poput onoga koji je predložen i usmjeren na rast sigurnosti koja je nesumnjivo potrebna mora biti popraćen posebnim ciljevima za veće poštovanje temeljnih prava u okviru sigurnosti. Ne smije se nikada dopustiti da poboljšanje sigurnosti bude nauštrb temeljnih prava.

3.12. U slučaju da određena zemlja, bez obzira na to je li članica Unije ili nije, ne dokaže da njezine službe sigurnosti postupaju na odgovarajući način, ako ne pristane na provedbu potrebne obuke ili na to da se njezino postupanje podvrgne mehanizmima nadzora iz tog poglavlja, ona ne može primiti financijska sredstva Fonda i bit će isključena iz njega. Ispunjavanje minimalnih standarda poštovanja ljudskih prava mora biti *conditio sine qua non* za primanje potpore ostalih članova EU-a, bilo putem ovog fonda za sigurnost ili bilo kojeg drugog mehanizma za solidarnost.

3.13. U vezi sa stavkom o usklađenosti s drugim politikama Unije, moramo skrenuti pozornost na potrebu za stvaranjem sinergije i dosljednosti s Fondom za azil, migracije i integraciju i s Fondom za integrirano upravljanje granicama kao i s Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu. Upravo se u tom poglavlju preispituje djelovanje tih fondova i agencije koji preveliku važnost daju cilju sigurnosti u odnosu na druge zadaće koje su odgovornost svih europskih tijela i aktera društva. To je izravno povezano s već upućenim pozivom na veću brigu koja bi rezultirala boljim jamstvima poštivanja temeljnih prava.

3.14. Fond je otvoren i mora biti otvoren za podupiranje mjera suradnje s trećim zemljama, no sredstva iz tih fondova ne smiju se dodjeljivati izravno tijelima tih zemalja, već projektima i programima koje zajednički provode vlasti država članica i trećih zemalja. Apsolutni uvjeti za takvu suradnju moraju biti nadzor nad financiranjem iz fonda, poštovanje ljudskih prava u državama koje ostvaruju korist od te suradnje i povrh svega činjenica da tijela koja surađuju i koja mogu primiti ta financijska sredstva moraju biti u državnom vlasništvu i pod upravljanjem države te priznata kao takva. Pod svaku se cijenu mora spriječiti da se sredstva dobivena iz Fonda upotrijebe za financiranje skupina ili ćelija bez nadzora, koje čak mogu predstavljati opasnost za sigurnost u svojim zemljama ili za samu Uniju.

3.15. Međunarodni instrumenti pomorskog prava, kao i Ženevska konvencija o statusu izbjeglica i ostatak pravnog korpusa za zaštitu osoba koje se nađu u teškom položaju prelaska granica na neuobičajen način obvezuju Uniju i sve njezine članice da spašavanje na moru smatraju glavnim elementima svoje politike sigurnosti granica, uz odgovarajući prihvat u najbližim lukama osoba spašenih u moru i slijepih putnika koji stignu u luku, uz poštovanje njihovih temeljnih prava i provedbu postupaka vraćanja ili repatrijacije, uz sva potrebna jamstva njihovih prava, osobito prava na priznavanje statusa izbjeglica. Predmetni Fond mora biti namijenjen i u te svrhe, i to putem financiranja potreba država i ranije navedene potpore civilnom društvu.

Bruxelles, 18. listopada 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER