



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 26.9.2011
COM(2011) 564 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**o sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev v okviru vzhodnega
partnerstva**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev v okviru vzhodnega partnerstva

1. UVOD

V stockholmskem programu, ki ga je Evropski svet sprejel 2. decembra 2009¹, sta poudarjena pomen **zunanje razsežnosti politik s področja pravosodja in notranjih zadev (v nadaljnjem besedilu: PNZ)** za uspešno izvajanje ciljev, opredeljenih v tem programu, in potreba po popolni usklajenosti te razsežnosti z vsemi drugimi vidiki zunanje politike Evropske unije.

Zunanja razsežnost delovanja EU na področju pravosodja in notranjih zadev se je v zadnjih letih nenehno krepila, med drugim s (1) spoštovanjem **demokracije, temeljnih pravic in pravne države**, (2) upoštevanjem načela **partnerstva s tretjimi državami**, še zlasti sosednjimi, ter (3) vse boljšim usklajevanjem in **izmenjavo informacij** o delovanju EU in njenih držav članic v povezavi z uporabo vseh razpoložljivih instrumentov.

Evropski svet je v stockholmskem programu Komisijo pozval, naj predloži načrt za poglobitev sodelovanja na področju PNZ z državami vzhodnega partnerstva. Potreba po takem sodelovanju je bila še dodatno izpostavljena v skupnem sporočilu Komisije in visoke predstavnice z dne 25. maja 2011 z naslovom „Nov odziv na spremembe v sosedstvu“² ter sklepah Sveta za zunanje zadeve z dne 20. junija 2011, ki jih je Evropski svet potrdil na junijskem zasedanju. Revizija globalnega pristopa k migracijam, ki zdaj poteka, je pokazala, da je potreben tudi napredek na tem področju.

Izkazalo se je, da je lažanje **medosebnih stikov** v povezavi s spodbujanjem **temeljnih pravic, krepitvijo pravne države** in sodstva ter pravosodnim sodelovanjem nujen pogoj za ohranjanje miru in stabilnosti ter da ti dejavniki ugodno vplivajo na **gospodarski, kulturni in socialni razvoj** vseh udeležениh držav.

To je tudi eno od vodilnih načel **vzhodnega partnerstva**, ki so ga na vrhu v Pragi leta 2009 ustanovili EU, Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Gruzija, Republika Moldavija (v nadaljnjem besedilu: Moldavija) in Ukrajina. Osrednji cilj vzhodnega partnerstva ostaja **izboljšanje mobilnosti državljanov v varnem in dobro upravljanem okolju**. To najprej zajema poenostavitev vizumskih postopkov in sprejetje sporazumov o ponovnem sprejemu. Ko bodo taki sporazumi sklenjeni in se bodo tudi dejansko izvajali, bodo začele EU in partnerske države postopoma uvajati ureditev brez vizumov, in sicer za vsako državo posebej in ob svojem času, ko bodo izpolnjeni pogoji za dobro upravljanje in varno mobilnost. Na vrhu vzhodnega partnerstva, ki bo potekal 29. in 30. septembra 2011 v Varšavi, naj bi potrdili ključne cilje in dali partnerstvu nov zagon, med drugim tudi na področju PNZ.

¹ „Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje“ (17024/09).

² Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 25. maja 2011 – Nov odziv na spremembe v sosedstvu (COM(2011) 303).

Obravnavanje problema nezakonitih drog, ki je zapleten zdravstveni, socialni in varnostni problem, zahteva ukrepanje na različnih področjih PNZ in bi moralo še naprej imeti pomembno vlogo pri sodelovanju v okviru vzhodnega partnerstva.

Dialog in sodelovanje z državami vzhodnega partnerstva na področju PNZ na dvo- in večstranski ravni sta že zdaj dobro razvita. Zato ni treba vzpostavljati novih okvirov, temveč bi bilo bolje **utrditi, racionalizirati in dopolniti tiste, ki že obstajajo**.

V tem sporočilu je na podlagi izkušenj in spoznanj iz prvih let sodelovanja v zadevnem partnerstvu podanih nekaj konkretnih predlogov, kako **dodatno izboljšati politično in operativno sodelovanje** za vzpostavitev **skupnega območja PNZ med EU in vzhodnimi partnerkami**, ki zadevajo:

- **krepitev sedanjih okvirov** za dialog in sodelovanje, tudi z opredelitvijo načel za tako sodelovanje, ter
- **analizo** dosedanjih **dosežkov** in **predloge smernic** za nadaljnjo krepitev sodelovanja, vključno s tematskimi prednostnimi nalogami.

2. KREPITEV SEDANJEGA INSTITUCIONALNEGA OKVIRA ZA DIALOG IN SODELOVANJE: NAČELA IN STRUKTURE

2.1. Načela za sodelovanje

Krepitev sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev z državami vzhodnega partnerstva bi morala temeljiti na štirih **glavnih načelih**, ki so:

Razlikovanje: nadaljnji napredek pri sodelovanju v zadevah PNZ s posameznimi vzhodnimi partnerkami bi moral temeljiti na napredku posamezne partnerske države pri njenem programu reform na področju PNZ in uresničevanju vseh upoštevni politik. Napredek se bo spremljal v tesnem sodelovanju s partnersko državo.

Pogojevanje: nadaljnja krepitev sodelovanja z vzhodnimi partnerkami bi morala potekati postopoma ter bi morala biti odvisna od že doseženega napredka in uspešnega sodelovanja na dogovorjenih področjih.

Skladnost politik: pristop k sodelovanju z vzhodnimi partnerkami na področju PNZ bi bilo treba obravnavati v okviru celotne zunanje politike EU, v skladu z njenimi drugimi upoštevni politikami in ob upoštevanju sodelovanja z drugimi državami v regiji.

Regionalno sodelovanje: na čezmejne izzive na področju PNZ je mogoče odgovoriti le s spodbujanjem regionalnega sodelovanja, ki bi ga bilo treba zato dodatno podpreti.

Poleg zgoraj navedenih načel so za medosebne stike in večjo mobilnost pomembni še dialog, podpora ter dogovarjanje z **organizacijami civilne družbe – vključno s skupnostmi migrantov in lokalnimi organi** iz EU in držav vzhodnega partnerstva –, zato bi bilo treba pri sodelovanju na področjih PNZ tem vidikom nameniti posebno pozornost.

2.2. Strukture za sodelovanje

2.2.1. Dvostranska raven

Da se razprave na različnih forumih ne bi prekrivale, je predlagan naslednji pristop:

- glavni okvir za razpravo o dvostranskem sodelovanju na področju PNZ bi morale ostati strukture **sporazumov o partnerstvu in sodelovanju** (in prihodnjih **pridružitvenih sporazumov**), še zlasti ustrezni pododbori in politični dialogi. Hkrati bi bilo treba ohraniti in okrepiti posebne dialoge o človekovih pravicah;
- na sestankih pododborov PNZ bi bilo treba upoštevati dosežke **skupnih odborov za ponovni sprejem in poenostavitev vizumskih postopkov**, pa tudi napredek, dosežen z **dialogi o vizumih**, če ti potekajo;
- če je to primerno, bi bilo treba **partnerstva za mobilnost (PM)** še naprej uporabljati kot okvir za dialog in **operativno sodelovanje v zvezi z migracijami** v vseh razsežnostih, to je v zvezi z zakonitimi migracijami, bojem proti nezakonitemu priseljevanju ter migracijami in razvojem. Idealno bi bilo, če bi se sestanki PM in sestanki pododborov PNZ organizirali drug za drugimi, da bi lahko prvi vplivali na dnevni red drugih. Na splošno bi morale imeti **vse države vzhodnega partnerstva**³ – glede na napredek, ki je bil dosežen na področju migracij v zadevni državi – možnost sklenitve PM;
- za izboljšanje tematske uravnoteženosti bi bilo treba na podlagi ocene globalnega pristopa k migracijam, ki pravkar poteka, v okviru sedanjih partnerstev za mobilnost dalje spodbujati sodelovanje na področju **migracij in mobilnosti**. Za uresničitev tega cilja so potrebna nadaljnja prizadevanja vseh sodelujočih partnerjev na politični in izvedbeni ravni. Treba bi bilo razviti **orodje za spremljanje dolgoročnega vpliva PM** na migracijske tokove, upravljanje migracij ter druge upoštevne politike v partnerskih državah in EU. Z rednim spremljanjem bo mogoče odkriti tudi pomanjkljivosti in potrebe, ki jih je treba obravnavati v okviru PM. Poleg tega bi morale biti to orodje združljivo in skladno z drugimi orodji in okviri, da bi se tako njegov učinek ustrezno usmeril in povečal;
- o **zelo pomembnih področjih**, kot so boj proti organiziranemu kriminalu (vključno s trgovino z ljudmi), vprašanja človekovih pravic in korupcija, bi bilo treba sistematično razpravljati v sedanjih okvirih, zlasti v pododborih PNZ in/ali v okviru posebnih dialogov o človekovih pravicah ter PM, če so ta vzpostavljena, da bi tako **okrepili praktično sodelovanje** v vzhodnem partnerstvu;
- **sodelovanje v zvezi z drogami** bi se moralo nadaljevati na podlagi sedanjih dvostranskih političnih dialogov z Ukrajino. **Potrđiti in institucionalizirati** bi bilo treba dvostranske dialoge, ki jih je začelo poljsko predsedstvo (z Armenijo, Moldavijo, Azerbajdžanom in Gruzijo), da bi si tako na tem področju zagotovili ustrezne forume z vsemi vzhodnimi državami;

³ Doslej sta bili z državami vzhodnega partnerstva sklenjeni dve partnerstvi za mobilnost (z Moldavijo in Gruzijo), tretje pa naj bi bilo sklenjeno v kratkem (z Armenijo) (glej Prilogo).

- dodatno bi bilo treba spodbuditi **krepitev sodelovanja z ustreznimi agencijami** (FRONTEX, Europol, Eurojust, CEPOL, Evropski azilni podporni urad in Agencija za temeljne pravice) ter to področje še naprej redno vključevati tudi na dnevni red sestankov pododborov PNZ in PM. Druge institucije in agencije, na primer Evropsko fundacijo za usposabljanje (ETF) ali Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami (EMCDDA), bi bilo mogoče pritegniti, ko bi se obravnavale teme, povezane z njihovim delom.

2.2.2. Regionalna in večstranska raven

Več regionalnih forumov, ki združujejo države članice EU in vzhodne partnerke, je mogoče uporabiti kot platformo za izmenjavo informacij in najboljših praks, pa tudi za uresničevanje konkretnih čezmejnih pobud (glej Prilogo). Da bi **racionalizirali okvir za regionalno in večstransko sodelovanje ter izboljšali njegovo učinkovitost**, so bila izoblikovana naslednja priporočila:

- za zagotovitev ustreznega političnega vodenja in usklajevanja bi bilo treba preučiti možnost, da se v okviru vzhodnega partnerstva skličejo posebni **sestanki za področje PNZ na ministrski ravni**. Taki sestanki bi se po potrebi lahko sklicevali vsako leto, da bi tako ocenili doseženi napredek in omogočili izoblikovanje prihodnjih smernic;
- da bi **racionalizirali** okvir za regionalni dialog in sodelovanje, bi bilo treba vprašanja PNZ še naprej redno uvrščati na dnevni red **večstranske platforme vzhodnega partnerstva o demokraciji, dobrem upravljanju in stabilnosti** ter z njo povezanih delovnih skupin⁴, pa tudi drugih ustreznih platform, kot je platforma 4, v sklopu katere se spodbuja dialog o „medosebnih stikih“. K uresnitvi tega cilja bi pripomogla ustanovitev nove **delovne skupine za migracije in azil**, ki bi si prizadevala za to, da bi v okvir vzhodnega partnerstva vključili najboljše prakse in spoznanja, pridobljena v „procesu iz Söderköpinga“;
- ker se **procesa iz Prage in Budimpešte** precej prekrivata, bi bilo priporočljivo drugega delno vključiti v prvega. Navedena procesa bi se tako **geografsko dopolnjevala**, saj bi proces iz Prage vključeval Vzhodno Evropo in Srednjo Azijo, proces iz Budimpešte pa bi zajemal „svilno cesto“, Iran, Pakistan in Afganistan. V procesu iz Budimpešte bi bilo še naprej ključno sodelovanje Turčije.

2.3. Usklajevanje in finančna pomoč

Za zagotovitev večje operativnosti vzhodnega partnerstva je potrebno tudi **učinkovito usklajevanje** ukrepov, ki jih izvajajo EU in njene države članice. Vzpostaviti bi bilo treba **ne prestrog mehanizem spremljanja** ukrepov za vse akterje, pri čemer bi bilo treba med drugim vsako leto poročati tudi o dejavnostih, izvedenih na področju PNZ.

Eden od glavnih ciljev na področju PNZ v prihodnjih letih je nadaljnja krepitev regionalnega sodelovanja med EU in vzhodnimi partnerkami, za kar je potrebna **znatna in prožna finančna pomoč**. Še zlasti bi bilo treba izboljšati izgradnjo omrežij med EU in državami

⁴ Delovna skupina za integrirano upravljanje meja, delovna skupina za boj proti korupciji in delovna skupina za izboljšanje delovanja sodstva.

vzhodnega partnerstva ter podpreti projekte in programe, s katerimi bi bilo mogoče odgovoriti na čezmejna in podobna vprašanja, ki zadevajo obe regiji. EU bi morala razmisliti tudi o sprejetju **pomembnejše vloge pri usklajevanju donatorjev** na tem območju, na primer z vzpostavitev posvetovalnih mehanizmov za vprašanja PNZ.

3. PREDLOGI ZA NADALJNJE FAZE DIALOGA IN SODELOVANJA NA PODROČJU PNZ: TEMATSKE PREDNOSTNE NALOGE

Za okrepitev partnerstva pri obravnavi vprašanj PNZ so potrebni zelo različni ukrepi. EU in njene države članice bi morale še naprej spodbujati in podpirati države vzhodnega partnerstva pri izvajanju vseh potrebnih dejavnosti z **ukrepi za razvoj zmogljivosti ter izmenjavo informacij in najboljših praks**, pa tudi z vzpostavitev ustreznih zakonodajnih in političnih ukrepov na področju migracij in mobilnosti, varnosti, varstva podatkov ter pravosodja in temeljnih pravic, če je to primerno in skladno z delitvijo pristojnosti. Če je to mogoče, bi bilo treba spodaj navedene ukrepe upoštevati v pridružitvenih sporazumih, o sklenitvi katerih trenutno potekajo pogajanja.

3.1. Migracije, mobilnost in azil

3.1.1. Zbiranje podatkov ter njihova analiza in učinkovita uporaba pri oblikovanju z dokazi podprte politike

V izboljšanje sistemov zbiranja podatkov in njihove analize v državah vzhodnega partnerstva je bilo vloženega že veliko truda in sredstev. Trenutno se pripravlja razširjeni **migracijski profil** kot del partnerstva za mobilnost z Moldavijo, v okviru projekta graditve migracijskih partnerstev, ki ga financira EU, pa se pripravlja tudi za vse druge države vzhodnega partnerstva. Vendar pa je točnost razpoložljivih informacij o migracijah – in širše tudi točnost z dokazi podkrepjenega oblikovanja politik – zelo oslABLJENA zaradi **pomanjkanja ustreznih, lahko dostopnih in zanesljivih statističnih podatkov** v regiji, pa tudi zaradi **slabe kakovosti** podatkov ter **različnih opredelitev, statističnih metodologij in kazalnikov**, ki se uporabljajo v posameznih predelih te regije.

Treba je zagotoviti podporo **nacionalnim statističnim uradom**, da bi tako razvili njihovo zmožnost zagotavljanja ustreznih statističnih podatkov in da bi uradi lahko prevzeli vlogo usklajevalcev statističnih dejavnosti. Poleg tega bi bilo treba v prihodnje v regiji vzhodnega partnerstva spodbujati tudi **uskladitev statističnih kazalnikov in metodologij**. EU bi morala v državah vzhodnega partnerstva spodbujati izvajanje „formata HIMS“⁵ za usklajene raziskave o migracijah, da bi tako zbrali podatke o migracijah, vključno z njihovimi vzroki in posledicami.

Če je to primerno in se ob tem popolnoma upošteva **načelo statistične zaupnosti**, bi bilo treba spodbujati vključevanje z migracijami povezanih vprašanj v **nacionalne popise in ankete v gospodinjstvih**, da bi tako dobili zanesljiv in stalen vir primerljivih podatkov.

⁵ Projekt HIMS (Household International Migration Surveys – ankete v gospodinjstvih o mednarodnih migracijah) je bil razvit v okviru programa MEDSTAT za tehnično pomoč južnim državam evropskega sosedskega partnerstva, da bi tako zbrali podatke o migracijah, vključno z njihovimi vzroki in posledicami.

EU bi morala spodbujati in podpirati države vzhodnega partnerstva, naj prevzamejo lastništvo nad svojimi migracijskimi profili, ki bi jih bilo mogoče nato uporabiti kot **orodja za izboljšanje skladnosti politik in njihovega ocenjevanja**.

In še nazadnje, bolj bi bilo treba spodbujati **sodelovanje med raziskovalnimi institucijami**, ki se ukvarjajo z migracijami v EU in državah vzhodnega partnerstva.

3.1.2. *Zakonite migracije, integracija ter migracije in razvoj*

Z dobro upravljanimi **zakonitimi migracijami** bi lahko odgovorili na potrebe trga dela države izvora in države gostiteljice. Z njimi je mogoče tudi učinkovito zmanjšati nezakonito priseljevanje, saj se migrantom zagotovi dostop do zakonitih alternativ. EU in njene države članice si skupaj z državami vzhodnega partnerstva prizadevajo za poenostavitev zakonitih migracij z dvostranskimi pobudami in sporazumi ter v okviru partnerstev za mobilnost.

EU trenutno izvaja študijo o **stroških in prednostih delovnih migracij** iz držav vzhodnega partnerstva v EU, s katero želi postaviti temelje za prihodnje ukrepanje na teh področjih.

EU in njene države članice bi morale glede na potrebe trga dela posameznih držav članic EU razmisliti o **nadaljnjem odpiranju zakonitih migracijskih poti** za migrante iz držav vzhodnega partnerstva. Vzporedno bi bilo treba sprejeti ukrepe za preprečevanje „zapravljjanja možganov“ („brain waste“) ter izgube usposobljenosti in človeškega kapitala, vključno z **mehanizmi za usklajevanje ponudbe in povpraševanja, krožno migracijo**, okrepljenim sodelovanjem na področju **prenosljivosti pravic iz socialne varnosti ter priznavanjem usposobljenosti in kvalifikacij**. S tega vidika bi bilo treba poudariti vlogo Evropske fundacije za usposabljanje.

Zelo koristen okvir so **partnerstva za mobilnost**, s katerimi je mogoče spodbuditi večjo mobilnost in bolje upravljati migracije. Države članice bi morale v tem okviru razmisliti zlasti o poenostavitvi **zakonitih migracij ter mobilnosti študentov, visokošolskih učiteljev in raziskovalcev v EU**.

Treba bi bilo sprejeti tudi ukrepe za preprečevanje bega možganov iz držav vzhodnega partnerstva. S tega vidika bi morale EU in njene države članice skupaj z državami vzhodnega partnerstva temeljito preučiti možnosti, ki se ponujajo s **krožno migracijo in podporo vključevanju diaspore v razvoj države izvora**.

Integracija migrantov v družbe gostiteljice je izziv za države članice EU in države vzhodnega partnerstva. Zanj je potrebno sodelovanje organov na vseh ravneh – lokalni, regionalni in nacionalni –, pa tudi s civilno družbo, vključno z združenji migrantov.

EU bi morala zagotoviti dodatno podporo za **povečanje zmogljivosti** partnerskih držav, da bi potrebe migrantov učinkovito vključile v svoje javne politike, še zlasti socialne. Poleg tega bi morala države vzhodnega partnerstva spodbujati k ozaveščanju lokalnega prebivalstva in skupnosti imigrantov o **boju proti ksenofobiji in zagotavljanju uresničevanja pravic**. Nadaljnje sodelovanje bi bilo potrebno tudi pri načrtovanju politik za obravnavo potreb **družin, ki so jih migranti pustili za seboj**, in drugih socialnih vplivov emigracije na lokalne skupnosti.

Nakazila so pomemben vir prihodkov za države vzhodnega partnerstva. Delavci so leta 2009 v Azerbajdžan, Armenijo, Gruzijo, Moldavijo in Ukrajino skupaj nakazali skoraj 4 milijarde EUR⁶.

Ker so nakazila v gospodarstvu držav vzhodnega partnerstva pomemben dejavnik, bi morale EU in te države okrepiti dosedanja prizadevanja za **znižanje stroškov nakazil** in spodbujanje njihove **trajnostne uporabe**. Tradicionalno obravnavo nakazil bi bilo treba dopolniti s pobudami, osredotočenimi na prihranke migrantov in njihovo usmerjanje v naložbe v državah izvora, s čimer bi ta sredstva postala razpoložljiva kot začetni kapital za vlagatelje in podjetnike, še zlasti mala in srednje velika podjetja.

Pri zakonitih migracijah se države vzhodnega partnerstva srečujejo s podobnimi izzivi, zato bi lahko sodelovanje na tem področju dodatno pripomoglo k izoblikovanju ustreznih odzivov.

Kar zadeva sodelovanje v zvezi z **migracijami med posameznimi državami vzhodnega partnerstva**, bi bilo mogoče preučiti možnosti za podporo več pobudam na regionalni ravni, vključno z zbiranjem, usklajevanjem, analizo in izmenjavo podatkov, ki bi bili lahko pomembni za migracije, ali vzpostavitev **informacijskega omrežja za migracije**, s katerim bi izboljšali sodelovanje in izmenjavo najboljših praks med organi, ki so v zadevnih državah pristojni za to področje. Spodbujati bi bilo treba tudi pobude za povečanje **mobilnosti oseb med posameznimi državami vzhodnega partnerstva**.

3.1.3. Boj proti nezakonitemu priseljevanju ter sodelovanje pri ponovnem sprejemu, vrnitvi in ponovnem vključevanju

Ponovni sprejem lastnih državljanov, ki po zakonu ne bi smeli vstopiti v drugo državo ali prebivati v njej, je načelo običajnega mednarodnega prava, po katerem bi se morale ravnati vse države. **Sporazumi EU o ponovnem sprejemu** vključujejo določbe za poenostavitev in pospešitev postopkov ponovnega sprejema oseb, ki so brez dovoljenja prebivale na ozemlju držav članic EU. Taki sporazumi so pomembno orodje v boju proti nezakonitemu priseljevanju in so kot taki pomemben korak k večji mobilnosti. Trenutno so tri države vzhodnega partnerstva (Ukrajina, Moldavija in Gruzija) z EU hkrati s sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov podpisale tudi sporazume o ponovnem sprejemu.

EU bi morala še naprej razvijati sodelovanje glede ponovnega sprejema s preostalimi državami vzhodnega partnerstva ter si prizadevati za hkratno sklenitev **sporazumov o ponovnem sprejemu** in sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov z **Armenijo, Azerbajdžanom in Belorusijo**. Komisija je že pooblaščen za začetek pogajanj za sklenitev sporazuma o ponovnem sprejemu z Belorusijo, hkrati s tem sporočilom pa je predložila še predloga za izdajo podobnih pooblastil za pogajanja z Armenijo in Azerbajdžanom. Svet bi moral čim prej sprejeti potrebne pogajalske smernice.

EU bi morala poleg tega še naprej podpirati prizadevanja držav vzhodnega partnerstva za **razvoj zmogljivosti** za preprečevanje nezakonitega priseljevanja in boj proti njemu ter pomoč povratnikom pri trajnostnem ponovnem vključevanju.

⁶ Podatkovnik Svetovne banke o migracijah in nakazilih za leto 2011 (World Bank Migration and Remittances Factbook 2011).

3.1.4. Poenostavitev kratkotrajne mobilnosti

Brezvizumsko potovanje je cilj za vseh šest držav vzhodnega partnerstva, ki bi ga bilo treba priznati in dejavno sodelovati pri njegovem uresničevanju. Kot pogoj za začetek dialoga o liberalizaciji vizumskega režima bi bilo treba zahtevati dejansko sodelovanje pri ponovnem sprejemu (vključno z dejanskim izvajanjem sporazuma EU o ponovnem sprejemu), pravilno in učinkovito izvajanje sporazuma o poenostavitvi vizumskih postopkov, dejavno udeležbo partnerske države v dialogu ter njeno sodelovanje na vseh področjih, vključenih v to sporočilo.

Sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov so pomembno orodje za poenostavitev kratkotrajne mobilnosti in prvi korak k liberalizaciji vizumskega režima. Doslej so začeli veljati trije taki sporazumi: z Moldavijo, Ukrajino in Gruzijo.

EU in zadevna partnerska država bi morali zagotavljati **učinkovito in pravilno izvajanje** sporazuma o poenostavitvi vizumskih postopkov. Še zlasti za Moldavijo in Ukrajino je pomembno hitro dokončanje pogajanj, ki potekajo za sklenitev novih obsežnejših sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov.

EU bi morala v skladu s svojimi političnimi zavezami skleniti podobne sporazume še s preostalimi državami vzhodnega partnerstva, to je Armenijo, Azerbajdžanom in Belorusijo. Pogajalske smernice za Belorusijo so bile že sprejete, Svet pa bi moral čim prej sprejeti potrebne pogajalske smernice še za Armenijo in Azerbajdžan.

Hkrati bi morale države članice EU v vseh državah vzhodnega partnerstva okrepiti dejavnosti, ki že potekajo v okviru **schengenskega sodelovanja na lokalni ravni**. Pri tem bi si bilo treba prizadevati za čim **skladnejše postopke izdajanja vizumov** in polno izrabo možnosti, ki jih ponuja **Vizumski zakonik**, na primer izvzetje nekaterih kategorij oseb iz plačila vizumskih taks ter izdajanje vizumov za večkratni vstop in vizumov z dolgotrajno veljavnostjo za nekatere kategorije, kot so študenti, visokošolski učitelji, raziskovalci in poslovneži. Države članice bi si morale za dodatno poenostavitev postopka izdajanja vizumov prizadevati tudi z izboljšanjem konzularne zastopanosti na območju vzhodnega partnerstva.

Dialog o vizumih je okvir, v katerem se vzpostavijo pogoji za liberalizacijo vizumskega režima ter ki vključuje kratka brezvizumska potovanja med EU in zadevno državo. Odvisen je od tega, ali partnerska država dejansko izpolnjuje določena merila, povezana z zelo različnimi zadevami s področja PNZ. Po koncu poskusne faze dialogi o vizumih temeljijo na dvofaznih akcijskih načrtih, prilagojenih posameznim državam. EU je doslej predložila **akcijski načrt za liberalizacijo vizumskega režima** dvema državam vzhodnega partnerstva, in sicer Ukrajini novembra 2010 in Moldaviji januarja 2011.

Akcijski načrti se osredotočajo na ključna področja PNZ, kot so varnost dokumentov, upravljanje meja in migracij, azilna politika, javni red in varnost (vključno z bojem proti organiziranemu kriminalu in trgovini z ljudmi) ter upoštevni zunanji odnosi in temeljne pravice. Vključujejo **prvi sklop meril**, ki se nanašajo na **politični okvir** (zakonodaja in načrtovanje), ter **drugi sklop** bolj posebnih meril, ki zajemajo **učinkovito in trajnostno izvajanje** ustreznih ukrepov za doseganje konkretnih učinkov na terenu.

Taki akcijski načrti za liberalizacijo vizumskih režimov bi bili lahko **koristni modeli** za druge vzhodne partnerke, pri čemer pa je treba upoštevati posebnosti posameznih držav, njihov neodvisni **napredek in skladnost v regiji**.

EU bo še naprej podpirala Ukrajino in Moldavijo pri prizadevanjih za izvajanje akcijskih načrtov za liberalizacijo vizumskih režimov. Komisija bo Svetu in Evropskemu parlamentu **redno poročala** o napredku pri izvajanju teh načrtov. Prvi poročili o oceni Ukrajine in Moldavije sta predloženi hkrati s tem sporočilom.

3.1.5. *Delujoč azil in mednarodni sistemi zaščite v skladu z mednarodnimi obveznostmi*

Večina držav vzhodnega partnerstva je nekoliko napredovala pri sprejemanju ustrezne zakonodaje za zagotovitev **mednarodne zaščite** osebam, ki jo potrebujejo. Še vedno pa niso bile odpravljene nekatere **velike pomanjkljivosti**, povezane z **zakonodajnimi okviri in njihovim izvajanjem**. EU podpira države vzhodnega partnerstva pri krepitvi njihovih zmogljivosti zaščite, tudi s programom regionalne zaščite za Belorusijo, Moldavijo in Ukrajino. Druga faza tega programa se je začela v letu 2011.

EU bo države vzhodnega partnerstva še naprej spodbujala k **dokončanju ustreznega zakonodajnega** okvira in zagotavljanju njegovega **učinkovitega izvajanja**. Poleg tega bo tem državam še naprej pomagala pri nadaljnjem razvoju institucij in usposabljanju osebja, ki sodeluje v postopkih podeljevanja statusa begunca. Pomagala bo tudi pri razvoju nacionalnih politik **integracije beguncev**. Po potrebi bo pomoč zagotovljena v sodelovanju z Evropskim azilnim podpornim uradom (EASO), ki bi moral podpirati partnerske države na vseh področjih praktičnega sodelovanja v zvezi z vprašanji, povezanimi z azilom.

3.2. **Integrirano upravljanje meja**

EU v sodelovanju z mednarodnimi organizacijami, kot sta Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Mednarodna organizacija za migracije (IOM), ter skupaj z drugimi donatorskimi državami podpira države vzhodnega partnerstva z več pobudami glede upravljanja meja, kot sta **misija EU za pomoč na mejah** (EUBAM) v Ukrajini in Moldaviji ter projekt **integriranega upravljanja meja v južnem Kavkazu** (SCIBM). Poleg tega je bil z **vodilno pobudo vzhodnega partnerstva** zagotovljen politični okvir za projekte integriranega upravljanja meja, ki se financirajo z evropskim instrumentom sosedstva in partnerstva. Namen teh projektov je izboljšati operativne zmogljivosti z zagotovitvijo operativnih dejavnosti za razvoj zmogljivosti, zasnovanih za vsako državo posebej, ki bodo pripomogle k vzpostavitvi sodobnih sistemov usposabljanja v teh državah⁷. Čeprav je bilo na tem področju že marsikaj doseženo, bo treba še več truda vložiti v razvoj **obsežnih strategij usposabljanja** za ta sektor in **izboljšave institucionalnih zmogljivosti**, zlasti za učinkovito upravljanje mejnih prehodov.

Kar zadeva učinkovito upravljanje meja, je pomembna agencija **FRONTEX**, nadaljuje pa se tudi operativno sodelovanje pri izmenjavi informacij, analizi tveganja, usposabljanju, skupnih operacijah in pilotnih projektih. Agencija FRONTEX je doslej podpisala **delovne dogovore** s pristojnimi organi v Moldaviji, Gruziji, Ukrajini in Belorusiji. Pripadniki mejne straže teh držav že sodelujejo kot opazovalci v skupnih operacijah, ki jih usklajuje zadevna agencija, uporabljajo pa tudi nekatere produkte usposabljanja, ki jih je ta agencija razvila v sodelovanju z državami članicami EU.

⁷

Poleg tega bosta v okviru evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva v letu 2011 vzpostavljena dva pilotna projekta, in sicer (a) za krepitev nadzorne zmogljivosti in čezmejnega sodelovanja na meji med Republiko Belorusijo in Ukrajino ter (b) za izboljšanje zmogljivosti pri upravljanju meja med Gruzijo in Armenijo.

Treba bi bilo podpreti zasnovano in nato tudi izvajanje nacionalnih **strategij integriranega upravljanja meja** v vseh državah vzhodnega partnerstva, in sicer v okviru sedanjih pobud.

Sklenitev **delovnih dogovorov** med agencijo FRONTEX ter pristojnimi organi **Armenije** in **Azerbajdžana** bo pripomogla k boljšemu izvajanju koncepta integriranega upravljanja meja, okrepljena pa bo tudi interoperabilnost pripadnikov mejne straže držav članic EU in teh dveh držav.

Kar zadeva **analizo tveganja**, bi lahko dodatno preučili in razvili možnost vzpostavitve regionalnih omrežij, podobnih omrežju za zahodni Balkan (WEBRAN).

3.3. Javni red in varnost

Notranje varnosti ni mogoče zagotoviti brez stikov s preostalim svetom – in še zlasti ne brez stikov z neposrednimi evropskimi sosedami. Zato je treba poskrbeti za skladnost in boljše **dopolnjevanje notranjih in zunanjih vidikov varnosti EU**. Kot je bilo navedeno že v evropski varnostni strategiji⁸ in strategiji notranje varnosti⁹, so pri boju proti hudemu in organiziranemu kriminalu ter terorizmu bistveni odnosi z našimi partnerji.

3.3.1. Varnost potnih listin in osebnih dokumentov

Pomembna faza v procesu poenostavitve vizumskih postopkov z EU je izboljšanje varnosti dokumentov. Nekaterne države vzhodnega partnerstva so začele svojim državljanom izdajati **biometrične potne liste**, prizadevajo pa si tudi za **zagotovitev večje varnosti postopka izdaje**, še zlasti v povezavi z izvornimi dokumenti („breeder documents“), vpisom in preverjanjem identitete, kar je bistveno za zagotovitev verodostojnosti posameznikovih dokumentov na mednarodni in nacionalni ravni.

EU bi morala na področju varnosti dokumentov okrepiti **izmenjavo najboljših praks** z državami vzhodnega partnerstva, pri čemer bi se morala osredotočiti zlasti na uvajanje biometričnih elementov v osebne dokumente in potne listine, da bi tako zagotovila **učinkovitost in celovitost postopka preverjanja identitete ter potrebne sisteme varstva podatkov**. Države vzhodnega partnerstva bi morala spodbujati in podpirati pri zagotavljanju varnosti postopkov izdaje dokumentov in celotnega upravljanja identitet, kar vključuje tudi ustrezne evidence.

3.3.2. Obravnava trgovine z ljudmi

Na podlagi podatkov iz zadnjega poročila Združenih narodov¹⁰ je precej **žrtev in prodajalcev za namene spolnega izkoriščanja** v Evropi državljanov držav vzhodnega partnerstva. V nedavni oceni Europol¹¹ je poudarjena vpletenost kriminalnih združb s sedežem v državah vzhodnega partnerstva v trgovino z ljudmi in druga kazniva dejanja.

⁸ Dokument z naslovom „Evropska varnostna strategija: Varna Evropa v boljšem svetu“ je bil sprejet leta 2003 in prenovljen leta 2008.

⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom „Izvajanje strategije notranje varnosti EU: pet korakov k varnejši Evropi“ (COM(2010) 673 konč.).

¹⁰ http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf.

¹¹ Ocena ogroženosti zaradi organiziranega kriminala v EU za leto 2011 (Organised Crime Threat Assessment 2011).

Trgovina z ljudmi je za EU **zelo pomembno področje**, zato je v zvezi s tem že dobro razvila dialog in sodelovanje z državami vzhodnega partnerstva. Področja sodelovanja vključujejo preprečevanje take trgovine, boj proti njej in zaščito njenih žrtev, hkrati pa so EU, njene države članice in Europol že podprli tudi številne projekte za pomoč državam vzhodnega partnerstva pri boju proti tej obliki kriminala.

EU bi morala spodbujati države vzhodnega partnerstva, ki še niso ratificirale **Protokola ZN o trgovini z ljudmi iz Palerma in Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi**, naj to storijo ter naj čim boljše izkoristijo mednarodne instrumente za boj proti vsem oblikam trgovine z ljudmi, kot je trgovina za namene spolnega izkoriščanja ali izkoriščanja delovne sile, služabništva in prisilnega prosjačenja.

EU bi si morala prizadevati za nadaljnjo krepitev sodelovanja pri spopadanju s trgovino z ljudmi. Še zlasti bi morala z državami vzhodnega partnerstva tesno sodelovati pri krepitvi njihovih zmogljivosti za zagotovitev **zaščite žrtev trgovine z ljudmi in pomoči takim žrtvam**. Pri tem bi se bilo treba osredotočiti predvsem na izoblikovanje partnerstev med vladami, nevladnimi organizacijami in zasebnim sektorjem, da bi vzpostavili mehanizme in postopke za boljšo zaščito žrtev trgovine z ljudmi, pomoč takim žrtvam in zagotovitev njihove varne vrnitve v državo izvora ter da bi preprečili trgovino z ljudmi. Tako sodelovanje bi moralo temeljiti na pristopu, zasnovanem na človekovih pravicah, pri čemer bi bilo treba upoštevati pomen vključevanja vidika spolov in pravic otrok.

3.3.3. *Boj proti organiziranemu kriminalu*

Večja mobilnost ne le koristi državljanom, temveč posredno poenostavlja tudi dejavnosti **mednarodnih kriminalnih mrež**. EU že zdaj dobro sodeluje z državami vzhodnega partnerstva pri spopadanju s tem izzivom. Ker pa se pojavljajo vedno nove poti in oblike organiziranega kriminala, je za celosten odgovor na to problematiko potrebno nenehno sodelovanje. V tej regiji med kriminalnimi pojavi prevladujeta tihotapljenje drog, trošarinskega blaga (vključno s cigaretami) in ponarejenega blaga ter trgovina z ljudmi.

Eno od orodij za učinkovitejši boj proti hudemu in organiziranemu kriminalu ter terorizmu je sodelovanje, zlasti na operativni ravni, med **Europolom** in državami vzhodnega partnerstva. Europol je doslej sklenil **strateška sporazuma z Ukrajino in Moldavijo**¹².

EU bi morala za nadaljnjo **krepitev sodelovanja v boju proti organiziranemu kriminalu** države v regiji vzhodnega partnerstva pozvati, naj izpolnijo temeljne pogoje – še zlasti v zvezi z varstvom podatkov –, da bi se tako ustrezno pripravili na vzpostavitev **strateškega sodelovanja** med Europolom in državami vzhodnega partnerstva ali da bi trenutno veljavne sporazume o strateškem sodelovanju nadgradili v sporazume o **operativnem sodelovanju**.

Podpirati bi morala **regionalno sodelovanje** na področju varnosti in boja proti organiziranemu kriminalu. Med ustreznimi pobudami bi morale biti pobude za krepitev policijskega in carinskega sodelovanja s **skupnim usposabljanjem** (med drugim v sodelovanju z akademijo **CEPOL** in Europolom), **izmenjavo najboljših praks, skupne preiskave**, še zlasti pri preiskovanju čezmejnega kriminala, skupne carinske operacije, ki jih usklajuje Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), itd. S tega vidika bi bilo treba dodatno spodbujati in razvijati pobude, kot sta projekt „evro-vzhodne policije“ („EuroEast

¹² Podpisana sta bila 4. decembra 2009 oziroma 12. februarja 2007.

police“), katerega namen je okrepiti sodelovanje na področju izboljšanja notranje varnosti v EU in državah vzhodnega partnerstva, ter letna konferenca o cigaretah, ki jo pripravlja projektna skupina v okviru OLAF. Akademija CEPOL bi morala ob tečajih usposabljanja sodelovati tudi z veljavnimi skupnimi izobraževalnimi programi. Treba bi bilo razmisliti o dogovorih o sodelovanju z ustreznimi institucijami za usposabljanje v zadevnih državah.

EU bi morala z državami vzhodnega partnerstva tesno usklajevati prizadevanja in ukrepe za **boj proti tihotapljenju na vzhodni meji**, kar bi moralo zajemati tudi celostno izvajanje akcijskega načrta za boj proti tihotapljenju cigaret in alkohola vzdolž vzhodne meje EU¹³.

Države vzhodnega partnerstva bi morala še naprej podpirati pri krepitvi zmogljivosti njihovih kazenskopравnih organov za **učinkovito sodelovanje v boju proti kibernetiski kriminaliteti** v sklopu večstranske platforme o demokraciji, dobrem upravljanju in stabilnosti vzhodnega partnerstva, ki deluje ob pomoči Sveta Evrope. Poleg tega bi morala partnerske države tudi spodbujati, naj ratificirajo in v celoti izvajajo **Konvencijo Sveta Evrope o kibernetiski kriminaliteti** (št. 185). Vse države, ki želijo razviti celostno nacionalno zakonodajo za boj proti kibernetiski kriminaliteti, bi morale to konvencijo uporabljati kot smernico in okvir.

EU bi morala države vzhodnega partnerstva spodbujati k nadaljnji krepitvi institucionalnih zmogljivosti za boj proti tveganjem uporabe kemičnih, bioloških, radioloških in jedrskih snovi (KBRJ), še zlasti z dejavnim sodelovanjem v pobudi EU glede centrov odličnosti za področje KBRJ.

3.3.4. *Boj proti finančnemu kriminalu, vključno s financiranjem terorizma*

Pomemben dejavnik boja proti organiziranemu in drugemu kriminalu je preprečevanje **pranja denarja**. Na tem področju je mednarodno sodelovanje ključno, saj denarni tokovi v današnjem svetu skoraj ne poznajo meja.

Eden od temeljnih vidikov prizadevanj EU v boju proti terorizmu je preprečevanje **njegovega financiranja**. O tem se redno razpravlja na mednarodnih in večnacionalnih forumih, kot so Projektna skupina za finančno ukrepanje (FATF), ZN in drugi. Države vzhodnega partnerstva večinoma niso članice FATF, so pa (podobno kot 12 držav članic EU) članice regionalnih organov, ki so zasnovani podobno kot ta projektna skupina. Da bo mogoče nacionalne sisteme za preprečevanje pranja denarja in boj proti financiranju terorizma prilagoditi mednarodnim standardom, je pomembno dejavno sodelovanje zadevnih držav v teh organih. EU bi morala države vzhodnega partnerstva spodbujati k tesnemu sodelovanju s FATF in ustreznimi regionalnimi organi, ki so zasnovani podobno kot ta projektna skupina.

Pri boju proti pranju denarja in financiranju terorizma so ključnega pomena **finančne obveščevalne enote (FIU)**. EU bi morala države vzhodnega partnerstva spodbujati, naj krepijo svoje FIU in razvijajo njihovo sodelovanje s FIU držav članic EU.

Države vzhodnega partnerstva bi morala spodbujati tudi k ratifikaciji in izvajanju Konvencije Sveta Evrope o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, in o financiranju terorizma iz leta 2005 (št. 198).

¹³ Akcijski načrt z dne 24. junija 2011 za boj proti tihotapljenju cigaret in alkohola vzdolž vzhodne meje EU (SEC(2011) 791 konč.).

EU bi morala spodbujati izvajanje **globalne strategije ZN za boj proti terorizmu**, ki jo je Generalna skupščina ZN sprejela leta 2006 in je zasnovana kot celostni okvir za spopad z grožnjo terorizma.

Z državami vzhodnega partnerstva bi morala sodelovati tudi pri **preprečevanju radikalizacije in rekrutiranja** za teroristične dejavnosti.

3.3.5. *Boj proti korupciji*

Boj proti korupciji je bistven vidik vseh preostalih tematskih prednostnih nalog in zahteva učinkovito obravnavo, sicer bi lahko omajal sodelovanje in medsebojno zaupanje na vseh drugih področjih. Komisija je v sporočilu o boju proti korupciji v EU¹⁴ poudarila, da bo eden od ključnih vidikov celotne podpore, ki jo EU zagotavlja tem partnerskim državam, pomoč za **krepitev zmogljivosti sosednjih držav za boj proti korupciji**. Poleg tega sta visoka predstavnica EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Evropska komisija v skupnem sporočilu z naslovom „Nov odziv na spremembe v sosedstvu“ poudarili, da se bo raven podpore EU partnerskim državam prilagajala napredku pri izvajanju političnih reform in vzpostavljanju globoke demokracije, kar vključuje tudi prizadevanja vlad za boj proti korupciji.

Države vzhodnega partnerstva so zdaj vključene v ustrezne evropske in mednarodne instrumente za boj proti korupciji. **Vse te države** sodelujejo v Skupini držav proti korupciji (**GRECO**) pri Svetu Evrope in so tudi ratificirale ali sprejele Konvencijo Združenih narodov proti korupciji (**UNCAC**). Poleg tega sodelujejo tudi v protikorupcijski mreži OECD za Vzhodno Evropo in Srednjo Azijo.

Sodelovanje v navedenih **protikorupcijskih mehanizmi** za spremljanje je treba dopolniti z **učinkovitim izvajanjem** ustreznih pravnih instrumentov, vključno s primerno nadgradnjo njihovih priporočil in ustreznih političnih zavez. EU bo v tem okviru dodatno spodbujala države vzhodnega partnerstva, naj pravočasno izvedejo še neizvedena priporočila skupine GRECO in dejavno sodelujejo v mehanizmu pregleda iz konvencije UNCAC, s katerim se spodbujata preglednost ocenjevalnega postopka in udeležba civilne družbe. Hkrati bo države vzhodnega partnerstva spodbujala, naj dejavno sodelujejo v protikorupcijski mreži za Vzhodno Evropo in Srednjo Azijo, tiste, ki so vključene v istanbulski akcijski načrt za boj proti korupciji, pa še k sprejetju nadaljnjih ukrepov za zagotovitev učinkovitega izvajanja tega načrta.

Poleg tega bi morala EU v svojih programih sodelovanja z državami vzhodnega partnerstva na področjih, kot so upravljanje meja, carina, kazenski pregon in sodstvo, še naprej **spodbujati kulturo integritete**.

Na splošno pa bi morala spodbujati tudi **večjo udeležbo civilne družbe** pri sprejemanju, izvajanju in spremljanju ustreznih zakonodajnih in političnih ukrepov, saj je to ključno za zagotovitev trdnega in učinkovitega okvira za boj proti korupciji.

¹⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru z dne 6. junija 2011: Boj proti korupciji v EU (COM(2011) 308 konč.).

3.4. Boj proti nezakonitim drogam

Nezakonite droge so še naprej glavna prednostna naloga sodelovanja EU z državami vzhodnega partnerstva. EU je s strategijo na področju drog (2005–2012) in akcijskim načrtom za boj proti drogam (2009–2012) znova potrdila, da želi tretjim državam pomagati, da bi bile učinkovitejše pri zmanjševanju povpraševanja in ponudbe. Poseben poudarek je na izboljšanju sodelovanja z državami, vključenimi v evropski instrument sosedstva in partnerstva. Čeprav je bil dosežen določen napredek, ostajajo velike pomanjkljivosti pri **preprečevanju, zmanjševanju škode in obravnavi**. Poleg tega so nekatere države vzhodnega partnerstva pomembne **tranzitne države** za droge, ki prihajajo v EU iz Azije.

EU bi morala države vzhodnega partnerstva spodbujati, naj **dejavno sodelujejo s civilno družbo**, še zlasti pri **preventivnih dejavnostih** v ranljivih skupinah ter pri specializirani zdravstveni in socialni pomoči za zmanjšanje škode pri uporabnikih drog, za katere velja visoka stopnja tveganja. V tem okviru bi bilo treba posebno pozornost nameniti povezavi med virusom HIV in aidsom ter vbrizgavanjem drog, kar je prav tako izziv za sosedne držav članice EU. To bi bilo mogoče doseči s podporo državam vzhodnega partnerstva pri oblikovanju in izvajanju vključujočih in uravnoteženih **nacionalnih politik in akcijskih načrtov za boj proti drogam**, ki bi zajemali zmanjšanje povpraševanja in ponudbe ter zagotavljali boljše usklajevanje med agencijami in organi, ki sodelujejo pri z drogami povezanih vprašanjih, ter vključevali programe in storitve za zmanjšanje povpraševanja po drogah, ki bi temeljili na najnovejših znanstvenih dognanjih in najboljših praksah ter bi polno upoštevali človekovo dostojanstvo in človekove pravice.

Komisija si hkrati prizadeva za sodelovanje z državami vzhodnega partnerstva, da bi tako **prekinili trgovino z drogami, še zlasti tihotapljenje heroina iz Afganistana** in kemikalij za izdelavo drog v Afganistan. Tako je še naprej ključna podpora razvoju zmogljivosti različnih organov pregona (policije, carine, pravosodja itd.). Ustrezno pozornost bi bilo treba namenjati tudi preprečevanju odvratanja pozornosti od predhodnih sestavin, ki se uporabljajo za nezakonito izdelavo mamil in psihotropnih snovi.

Če je to primerno, bi bilo treba spodbujati razvoj zmogljivosti za spremljanje stanja na področju drog, med drugim s podporo sodelovanju s centrom **EMCDDA**.

3.5. Pravosodje in temeljne pravice

3.5.1. Pravna država in reforma sodstva

Pravna država je hkrati temeljno načelo in najpomembnejši cilj sodelovanja EU z vzhodnimi partnerkami. EU namenja posebno pozornost **postopnim reformam državnih institucij**, ki naj bi pripomogle k **učinkovitosti pravosodnega sistema in zaupanju javnosti** vanj. Učinkovit pravosodni sistem lahko bistveno prispeva h gospodarski rasti. V večini držav vzhodnega partnerstva je bil dosežen bistven napredek pri reformi sodstva, vendar hkrati **ostajajo precejšnje pomanjkljivosti**.

EU je pripravljena še poglobljeno spremljati reformo sodstva ter države vzhodnega partnerstva spodbujati in podpirati pri nadaljnji krepitvi njihovih pravosodnih sistemov ter zagotavljanju neodvisnosti, **nepristranskosti, učinkovitosti in odgovornosti** sodstva, pa tudi **dostopa do sodnega varstva**.

3.5.2. Temeljne pravice

Za EU je zelo pomembno celovito sodelovanje na področju varovanja temeljnih pravic. Notranja in zunanja politika EU temeljita na spoštovanju temeljnih pravic, kot so navedene v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah ter opredeljene v Evropski konvenciji o človekovih pravicah, Helsinški sklepni listini, Pariški listini za novo Evropo in Listini Evropske unije o temeljnih pravicah.

Sodelovanje z državami vzhodnega partnerstva je osredotočeno na krepitev spoštovanja človekovih pravic, vključno s spoštovanjem otrokovih pravic, svobode izražanja in združevanja ter pravic pripadnikov manjšin. Spodbujanje enakosti spolov in boj proti diskriminaciji sta kot temeljni načeli prava EU prav tako cilja načrta sodelovanja, pri čemer je treba upoštevati zlasti etnično poreklo, invalidnost, vero in prepričanje, spolno usmerjenost ter starost. Pri sodelovanju z državami vzhodnega partnerstva je zelo pomembno izvajanje mednarodnih in regionalnih standardov glede človekovih pravic. Najpomembnejši cilj zadevnega sodelovanja pa je boj proti mučenju ter nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju.

EU bo države vzhodnega partnerstva še naprej spodbujala, naj v ustreznih pododborih za človekove pravice redno razpravljajo o s tem povezanih vprašanjih. Večja učinkovitost na področju človekovih pravic je tudi ključni pogoj¹⁵ za nadaljnji razvoj odnosov EU z vzhodnimi partnerkami.

EU bo ob upoštevanju trenutnega poglobljanja odnosov z državami vzhodnega partnerstva okrepila **spremljanje na področju temeljnih pravic** ter te države hkrati spodbujala in podpirala pri nadaljnji krepitvi varstva temeljnih pravic tako v posameznih primerih kot tudi pri obravnavi vprašanj v zvezi z mednarodnopravnimi instrumenti za zagotavljanje človekovih pravic.

3.5.3. Pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah¹⁶

Večina držav vzhodnega partnerstva je podpisala in ratificirala več upoštevnihi mednarodnih konvencij o pravosodnem sodelovanju v civilnih in kazenskih zadevah. Vendar **ostajajo velike pomanjkljivosti pri pristopu h konvencijam, njihovo polno izvajanje** pa je v precej državah še vedno izziv.

EU bi morala države vzhodnega partnerstva še naprej spodbujati, naj v civilnih in kazenskih zadevah sodelujejo v vzpostavljenih večstranskih okvirih. Še bolj bi jih morala spodbujati in podpirati pri **polnem izvajanju**, ki presega zgolj ratifikacijo ustreznih mednarodnih konvencij o sodelovanju v takih zadevah (npr. o izročitvi, medsebojni pravni pomoči), še zlasti v okviru Sveta Evrope in Združenih narodov. Za to so še zlasti potrebna **nenehna prizadevanja za boljšo uskladitev in sodelovanje sodstva z vsemi organi pregona**, kar zajema tudi naložbe v usposabljanje, človeške vire in orodja IT. Nadaljnja prizadevanja ter nenehno spremljanje krepitve pravne države in razvoja skupnih standardov, kot so dogovorjeni v okviru mednarodnih forumov (npr. Sveta Evrope), bi morali ostati stalni cilj sodelovanja EU z državami vzhodnega partnerstva.

¹⁵ Tako je na primer črpanje sredstev makrofinančne pomoči EU pogojeno s tem, da organi partnerske države trajno spoštujejo načela pravne države, demokracije in človekovih pravic.

¹⁶ Vidiki sodelovanja z državami vzhodnega partnerstva na tem področju bodo podrobneje obravnavani v sporočilu Komisije o zunanji razsežnosti na področju pravosodja, ki je načrtovano za konec leta 2011.

3.5.4. Varstvo podatkov

Za vsa področja sodelovanja med EU in državami vzhodnega partnerstva, ki vključujejo izmenjavo osebnih podatkov, je pomembno, da se vzpostavi trden sistem za zagotavljanje pravice posameznikov do varstva njihovih osebnih podatkov, in sicer z **zakonodajo in dejanskimi institucionalnimi zmogljivostmi**. Še zlasti na področju PNZ so stroga zaščitna pravila bistven pogoj za operativno sodelovanje z državami članicami EU in agencijami EU, kot sta Europol in Eurojust. Poleg tega so stroga zaščitna pravila za zagotovitev pravice posameznika do varstva njegovih osebnih podatkov potrebna tudi zaradi zbiranja in izmenjave vse večjega števila osebnih podatkov s področja PNZ, kot so biometrični identifikatorji ali posameznikove osebne identifikacijske številke v podatkovnih zbirkah. Zato je treba sprejeti **celostno nacionalno zakonodajo za varstvo osebnih podatkov** in jo tudi učinkovito izvajati, vključno z vzpostavitvijo popolnoma neodvisnega javnega organa za nadzor nad varstvom podatkov.

Države vzhodnega partnerstva so na tem področju različno napredovale: nekatere so že ratificirale ustrezne mednarodne konvencije in sprejele ustrezno zakonodajo, medtem ko morajo druge še vzpostaviti trden pravni okvir za varstvo podatkov. Učinkovito izvajanje instrumentov za zagotavljanje varstva podatkov pa ostaja izziv v celotni regiji.

EU bi morala države vzhodnega partnerstva spodbujati, naj **ratificirajo ustrezne mednarodne konvencije, sprejmejo primerne zakone o varstvu podatkov in zagotovijo njihovo učinkovito izvajanje**, da bi tako posameznikom zagotovile pravico do varstva njihovih podatkov, še zlasti z vzpostavitvijo **neodvisnih organov za nadzor nad varstvom podatkov**.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Da bi kljub **izzivom in grožnjam**, ki jim ni mar za meje – kot so terorizem, organizirani kriminal, korupcija in trgovina z ljudmi –, **povečali mobilnost** in spodbudili **medosebne stike** ter sosedam EU pomagali pri uveljavljanju bistvenih vrednot in **načel, ki temeljijo na človekovih pravicah, demokraciji in pravni državi**, je bistveno, da se v vzhodnem partnerstvu zagotovi **nenehno sodelovanje na podlagi zaupanja na strateški in operativni ravni**.

EU in njene države članice bodo vzhodnim partnerkam zagotovile večjo **tehnično in finančno podporo**, da bi te okrepile nedavno začete reforme na področju pravosodja in notranjih zadev.

Komisija verjame, da bodo lahko EU in države vzhodnega partnerstva na podlagi predlaganih smernic **dodatno okrepile politično in operativno sodelovanje** na področju PNZ v okviru vzhodnega partnerstva ter se približale vzpostavitvi **skupnega območja PNZ** v skladu s sklepi in priporočili iz skupnega sporočila Komisije in visoke predstavnice z dne 25. maja 2011 z naslovom „Nov odziv na spremembe v sosedstvu“ ter sklepi Sveta o evropski sosedski politiki iz junija 2011.

Priloga

Splošni pregled okvirov za dialog in sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev med EU in državami vzhodnega partnerstva

1. SEDANJI OKVIRI ZA DIALOG IN SODELOVANJE NA DVOSTRANSKI RAVNI

Dialog in sodelovanje EU z državami vzhodnega partnerstva imata dolgo tradicijo in zajemata zelo različne dejavnosti. Temeljita zlasti na **sporazumih o partnerstvu in sodelovanju**, ki jih je EU sklenila z Ukrajino, Moldavijo, Gruzijo, Armenijo in Azerbajdžanom ter ki vključujejo ustrezne pododbore in redne sektorske dialoge. Vprašanja, povezana s pravosodjem in notranjimi zadevami (PNZ), vključno s človekovimi pravicami, so že od nekdaj pomemben del tega okvira, v katerem je bilo uresničenih veliko pobud. Glavni forumi za dialog z državami vzhodnega partnerstva so **pododbori PNZ in dialogi o človekovih pravicah**¹. Sporazume o partnerstvu in sodelovanju bodo v prihodnje nadomestili pridružitveni sporazumi, o sklenitvi katerih trenutno potekajo pogajanja. Poleg tega je bilo razvitih več dialogov, v okviru katerih se razpravlja o vprašanjih s področja PNZ, kot so **partnerstva za mobilnost** (trenutno sta taki partnerstvi vzpostavljeni z Moldavijo in Gruzijo, in sicer od leta 2008 oziroma 2009), **dialogi o vizumih** z Ukrajino in Moldavijo ter ustrezne strukture in sestanki v navedenih okvirih.

Partnerstva za mobilnost so orodje globalnega pristopa k migracijam, po katerem se zgledujejo. So sestavni del političnega okvira za boljši dialog, prilagojen posameznim državam, in sodelovanje s tretjimi državami na področju zakonitih migracij, migracij in razvoja ter boja proti nezakonitemu priseljevanju, vključno s ponovnim sprejemom.

Dialog o vizumih je okvir, v katerem se vzpostavijo pogoji za liberalizacijo vizumskega režima ter ki vključuje kratka brezvizumska potovanja med EU in zadevno državo. Odvisen je od tega, ali partnerska država dejansko izpolnjuje določena merila, povezana z zelo različnimi zadevami s področja PNZ, ki se postavijo v dvofaznem akcijskem načrtu, prilagojenem posamezni državi. EU je doslej predložila **akcijski načrt za liberalizacijo vizumskega režima** dvema državama vzhodnega partnerstva, in sicer Ukrajini novembra 2010 in Moldaviji januarja 2011. Ti akcijski načrti se osredotočajo na ključna področja, kot so varnost dokumentov, upravljanje meja in migracij, azilna politika, javni red in varnost (vključno z bojem proti organiziranemu kriminalu in trgovini z ljudmi) ter upoštevni zunanji odnosi in temeljne pravice. Vključujejo prvi sklop meril, ki se nanašajo na politični okvir (zakonodaja in načrtovanje), ter drugi sklop bolj posebnih meril, ki zajemajo učinkovito in trajnostno izvajanje ustreznih ukrepov za konkretne učinke na terenu.

EU in Ukrajina sta se leta 2001 dogovorili o posebnem **akcijskem načrtu za PNZ**, ki je bil leta 2007 revidiran. Poleg tega je vsako leto organiziran sestanek ministrov EU in Ukrajine, ki razpravljajo o vprašanjih PNZ.

¹ EU je z nekaterimi državami vzhodnega partnerstva (Armenija, Belorusija, Gruzija in Moldavija) razvila polnopraven dialog posebej o človekovih pravicah. Kar zadeva Azerbajdžan, so vprašanja človekovih pravic vključena v skupni pododbor za področji PNZ in človekovih pravic, pri čemer je cel dan namenjen razpravam o človekovih pravicah, kar zadeva Ukrajino, pa je od leta 2011 človekovim pravicam namenjen cel dan v okviru pododbora PNZ.

Z Ukrajino redno poteka tudi dvostranski politični dialog o drogah. Poljsko predsedstvo je prvič organiziralo še politične dialoge z Armenijo, Moldavijo, Azerbajdžanom in Gruzijo.

EU je poleg tega z nekaterimi državami vzhodnega partnerstva razvila tudi posebna pogodbeni razmerja na področju PNZ, in sicer s sklenitvijo **sporazumov o ponovnem sprejemu in poenostavitvi vizumskih postopkov** (z Moldavijo, Gruzijo in Ukrajino²), ter na podlagi teh sporazumov vzpostavila skupne odbore. Pogajanja o novih obsežnejših sporazumih za poenostavitev vizumskih postopkov z Moldavijo in Ukrajino so se začela maja 2011.

Belorusija sodeluje v večstranskih dejavnostih vzhodnega partnerstva. Za to državo se pripravlja skupni začasni načrt. Poleg tega so vprašanja s področja PNZ na dnevnem redu več regionalnih forumov, v katerih sodelujejo nekatere ali vse države članice EU in vzhodnega partnerstva.

Ob analizi različnih okvirov za dialog in sodelovanje med EU in državami vzhodnega partnerstva na področju PNZ na dvostranski ravni se pokaže **razgibana podoba**, pri čemer se o nekaterih vprašanjih razpravlja v več kot le enem okviru. Vse skupaj je še toliko bolj zapleteno, ker so nekateri okviri pravno zavezujoči (sporazumi o partnerstvu in sodelovanju, sporazumi o ponovnem sprejemu ter sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov), medtem ko so drugi bolj operativni (na primer platforme za sodelovanje) ali pa zajemajo kombinacijo političnega vidika (dialogi na ministrski ravni) in operativnega pristopa (partnerstva za mobilnost, dialogi o vizumih in akcijski načrti). Nekateri vključujejo le del svežnja vprašanj s področja PNZ (partnerstva za mobilnost), spet drugi pa so del širše strukture dialoga (pododbori PNZ).

2. SEDANJI OKVIRI ZA DIALOG IN SODELOVANJE NA REGIONALNI IN VEČSTRANSKI RAVNI

Več regionalnih forumov, ki združujejo države članice EU in vzhodne partnerke, je mogoče uporabiti kot platformo za izmenjavo informacij in najboljših praks, pa tudi za uresničevanje konkretnih čezmejnih pobud. Vendar pa se s **tematskega in geografskega vidika** med seboj nekoliko prekrivajo.

EU in države vzhodnega partnerstva so vključene v več procesov, povezanih z **vprašanji migracij**. Vse države vzhodnega partnerstva in nekatere države članice EU so vključene v **proces iz Söderköpinga**, ki se je začel leta 2001, njegov namen pa je zagotoviti izmenjavo izkušenj o azilu, mednarodni zaščiti, migracijah in upravljanju meja med nekaterimi državami članicami EU ter sprva Moldavijo, Ukrajino in Belorusijo, ki so se jim pozneje pridružile še Armenija, Azerbajdžan in Gruzija.

Vse vzhodne partnerke sodelujejo tudi v **procesu iz Prage (graditev migracijskih partnerstev)**, ki združuje še države članice EU, vzhodno- in jugovzhodnoevropske države ter srednjeazijske države. Njegov namen je okrepiti sodelovanje sodelujočih držav pri upravljanju

² Sklenjeni so bili 10. oktobra 2007, 22. novembra 2010 oziroma 18. junija 2007. Komisija je pooblaščen tudi za pogajanja o enakih sporazumih z Belorusijo, kmalu pa bo predložila še predlog za izdajo takih pooblastil za Azerbajdžan in Armenijo.

migracij z vseh različnih vidikov. Za 3. in 4. november 2011 je v Poznanju načrtovana obsežna ministrska konferenca, na kateri naj bi sodelujoče države sprejele akcijski načrt.

Proces iz Budimpešte je posvetovalni forum, ki vključuje države članice EU, vzhodno- in jugovzhodnoevropske države ter srednjeazijske države, pa tudi ZDA, Kanado in Avstralijo. Njegov glavni namen je izmenjava informacij in izkušenj pri obravnavi zakonitih migracij, nezakonitega priseljevanja, azila, vizumov, upravljanja meja, trgovine z ljudmi, tihotapljenja migrantov, ponovnega sprejema in vrnitve.

Boj proti mednarodnemu kriminalu je ena od tem, o katerih se razpravlja v okviru **sinergije Črnega morja**, katere namen je okrepiti sodelovanje med črnomorskimi državami. Ena od vzhodnih partnerk, Moldavija, sodeluje v **Regionalnem centru pobude za sodelovanje jugovzhodne Evrope (SECI) za boj proti čezmejnemu kriminalu**, regionalne organizacije, ki združuje policijske in carinske organe 13 držav jugovzhodne Evrope. Z izmenjavo informacij, razvojem znanja, skupnim načrtovanjem in skupnim delovanjem na področju čezmejnega kriminala podpira nacionalne carinske organe in organe pregona.

V okviru vzhodnega partnerstva je bilo vzpostavljenih več **večstranskih platform**. Tri od njih – platforma 1 o **demokraciji, dobrem upravljanju in stabilnosti**, platforma 2 o **gospodarskem povezovanju in zblževanju s politikami EU** ter platforma 4 o **stikih med ljudmi** – zadevajo nekatera vprašanja s področja pravosodja in notranjih zadev. V okviru platforme 1 so bile ustanovljene tri delovne skupine: za integrirano upravljanje meja, boj proti korupciji in izboljšanje delovanja sodstva.

Delovna skupina za integrirano upravljanje meja državam vzhodnega partnerstva in državam članicam EU omogoča izmenjavo izkušenj ter poročanje o napredku, doseženem pri uresničevanju strategij in akcijskih načrtov za integrirano upravljanje meja. Glede tega zagotavlja, da se dejavnosti usposabljanja izvajajo v okviru strateškega in programskega pristopa k integriranemu upravljanju meja ter se ustrezno razlikujejo glede na raven napredka posameznih partnerk pri razvoju strategije integriranega upravljanja meja. Delovna skupina je za izboljšanje praks upravljanja meja podprla tudi ukrepe meritve ravni zadovoljstva javnosti z delovanjem mejnih kontrol v državah vzhodnega partnerstva.

Delovna skupina za boj proti korupciji je bila ustanovljena, da bi z večstranskim pristopom poenostavili izmenjavo informacij in najboljših praks o vzpostavljanju integritete ter preprečevanju in pregonu korupcije v državah vzhodnega partnerstva, s čimer bi spodbudili tudi boljše izvajanje mednarodnih zavez, še zlasti tistih, ki sta jih postavila Svet Evrope in Konvencija ZN proti korupciji. V njej sodelujejo države vzhodnega partnerstva, države članice in institucije EU, Svet Evrope ter predstavniki civilne družbe. Evropska komisija financira mehanizem za spodbujanje človekovih pravic, demokracije in pravne države, ki ga je uvedel Svet Evrope in v okviru katerega je med področja sodelovanja vključen tudi boj proti korupciji.

Delovna skupina za izboljšanje delovanja sodstva je bila ustanovljena ob pomoči Sveta Evrope v večstranskem okviru vzhodnega partnerstva kot odgovor na potrebe na tem področju. Z njo in njenimi konkretnimi dejavnostmi bo poenostavljena izmenjava informacij o dejanskem delovanju sodnih sistemov in najboljših praks na tem področju, da bi tako partnerske države spodbudili k spoštovanju mednarodnih standardov, še zlasti tistih iz upoštevanih konvencij Sveta Evrope in ZN.