



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 28.6.2006
KOM(2006) 331 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

Hagos programos įgyvendinimas: ateities perspektyvos

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

Hagos programos įgyvendinimas: ateities perspektyvos

(Tekstas svarbus EEE)

1. ĮVADAS

2004 m. lapkričio mėn. Europos Vadovų Taryba priėmė Hagos programą „Laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje“. Ja dar kartą buvo parodytas didelis dėmesys, kurį nuo 1999 m. Tarpinės Europos Vadovų Tarybos Europos Sąjunga skiria laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei, kuri yra **viena iš Sąjungos prioritetinių sričių** – ne tik todėl, kad ji yra viena iš Sąjungos pagrindinių tikslų, tačiau taip pat visų pirma todėl, kad ji yra svarbi ES **piliečiams**. 2006 m. gegužės 10 d. Komisijos komunikatu Europos Vadovų Tarybai „Piliečių darbotvarkė – siekiant rezultatų Europai“ ryžtingai patvirtintas šis prioritetas¹.

Nuo 2004 m. pabaigos valstybės narės ir ES institucijos dirbo siekdamos užtikrinti programos įgyvendinimą pagal 2005 m. birželio mėn. priimtą Tarybos ir Komisijos veiksmų planą.

2004 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Taryba pareiškė: „*Kadangi programa bus įgyvendinama laikotarpiu, kuriuo įsigalios Konstitucijos sutartis, manoma, jog šios programos įgyvendinimą reikėtų peržiūrėti.*“ Todėl ji paprašė Komisijos 2006 m. pateikti ataskaitą „*Europos Vadovų Tarybai [...] apie padarytą pažangą ir pasiūlyti reikiamus programos papildymus*“.

Neįsigaliojus Konstitucijos sutarčiai vis dėl to yra būtina atlikti pirmą politinį pažangos, kuri pasiekta įgyvendinant Hagos programą, **įvertinimą** ir pasiūlyti būtinus pakeitimus. Šis komunikatas ir kiti komunikatai, susiję su „Laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje: ataskaita apie Hagos programos įgyvendinimą 2005 m.“ (toliau – „papildoma pažangos lentelė“) ir „ES laisvės, saugumo ir teisingumo politikos įvertinimas“, yra atsakymas į Europos Vadovų Tarybos reikalavimą.

Taigi šiuo **išsamiu paketu** siekiama **ne** nustatyti naujus prioritetus, palyginti su nustatytais prioritetais Hagos programoje, bet daugiausia 1) **apžvelgti** padarytą pažangą, 2) **įvertinti** įgyvendinimo lygį ES ir nacionaliniu lygiu ir 3) pasiūlyti **išsamiai įvertinti** rezultatus.

Komisija, remdamasi **politikos prioritetais**, nustatytais Hagos programos įgyvendinimui 2005 m. gegužės 10 d. komunikate², nustatė tas **sritis**, kuriose, kaip ji mano, yra būtina **toliau tobulinti Sąjungos politinę darbotvarkę** remiantis Hagos programa.

Komisija pripažįsta, kad reikėtų skubiai rasti **naują postūmį** laisvės, saugumo ir teisingumo srityje, kuris būtų ambicingos, piliečiams skirtos politinės darbotvarkės dalis.

¹ KOM(2006) 211.

² Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui KOM(2005) 184 „Hagos programa: dešimt prioritetų ateinantiems penkeriems metams. Partnerystė Europos atsinaujinimo vardan laisvės, saugumo ir teisingumo srityje“.

Suomijai pirmininkaujant Taryboje (2006 m. liepos–gruodžio mėn.), Komisija, pateikdama šį priemonių paketą, siekia **skatinti ir sisteminti** diskusiją su valstybėmis narėmis ir kitomis institucijomis dėl

- (1) kitų nei jau įgyvendinamos pagal Hagos programą **naujų politinių iniciatyvų**, kurios Komisijai atrodo būtinos (žr. 2 skyrių), ir,
- (2) kaip 2006 m. birželio mėn. reikalavo Europos Vadovų Taryba³, dėl galimybių **tobulinti veikimą** laisvės, saugumo ir teisingumo politikos srityje paieškos **naudojantis galimybėmis, kurios teikiamos galiojančiomis sutartimis**, neužbėgant už akių būsimam sprendimui dėl Konstitucinės sutarties (žr. 3 skyrių).

Reikia **skaidresnių ir atskaitingesnių sprendimų priėmimo** procedūrų, siekiant tolesnės pažangos kuriant laisvės, teisingumo ir saugumo erdvę. Kaip matyti iš „papildomos pažangos lentelės“, kurioje pirmą kartą įvertintas ES teisės aktų įgyvendinimas nacionaliniu lygiu, siūlomų teisės aktų priėmimas ES lygiu trunka **nepaprastai ilgai**, ir tam tikrose srityse rezultatai vos tesiekia **mažiausią bendrą vardiklį** ir nebeatitinka pirminių tikslų.

2. HAGOS PROGRAMOS ĮGYVENDINIMAS: NAUJAS POSTŪMIS STIPRINANT LAISVĖS, SAUGUMO IR TEISINGUMO ERDVĘ

Hagos programos ir veiksmų plano įgyvendinimo pirmasis įvertinimas naudojant „papildomą pažangos lentelę“ yra pateiktas susijusiame pirmiau nurodytame komunikate – šis įvertinimas suteikia Komisijai galimybę nustatyti tas sritis, kurioms Sąjunga turi skirti dėmesį ir kuriose reikia tolesnių pastangų.

Tuo remdamasi **iki Hagos programos pabaigos** (2009 m.) Komisija teikia šiuos veiksmų ir įgyvendinimo pasiūlymus.

2.1. Pagrindinės teisės ir pilietybė

Pagrindinės teisės yra Sąjungos vertybių pagrindas. Komisija dės didžiausias pastangas veikdama, kad būtų **gerbiamos ir remiamos** visų žmonių pagrindinės teisės ir sukurta **ES pilietybės** koncepcija.

Sąjungos **pilietybe** suteikiamos kelios pagrindinės teisės, kurios apima **laisvą judėjimą** Sąjungoje ir **diplomatinę bei konsulinę apsaugą**.

Numatomi šie veiksmai:

- Komisija gauna vis daugiau prašymų imtis veiksmų prieš valstybių narių vykdomus pagrindinių teisių pažeidimus. Komisija toliau stebės ir rems pagrindines teises, vadovaudamasi ES sutartimi ir 2002 m. Komisijos komunikatu

³ 2006 m. birželio 10 d. Europos Vadovų Tarybos išvadų 10 dalis: „Hagos programos pervarstymo aplinkybėmis Europos Vadovų Taryba ragina pirmininkavimą perimančią Suomiją artimai bendradarbiaujant su Komisija apsvarstyti galimybes pagerinti sprendimų priėmimą ir veiksmus laisvės, saugumo ir teisingumo srityje remiantis galiojančiomis sutartimis“.

dėl ES sutarties 7 straipsnio⁴, kuriais Sąjungos institucijoms suteiktos priemonės užtikrinti, kad visos valstybės narės gerbtų bendras vertybes.

- Komisija sutelks **didžiausią dėmesį** siekdama užtikrinti, kad valstybės narės **teisingai įgyvendintų** Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, kuri įsigaliojo 2006 m. balandžio 30 d.
- Svarbu daugiau informuoti ES visuomenę ir vystyti bendrus standartus, susijusius su ES piliečių, kuriems reikalinga pagalba trečiojoje šalyje, kurioje jų šalis neturi atstovybės, apsauga. Komisija siekia prisidėti prie ES valstybių narių pareigūnams skirtų **mokymų**. Tai gali apimti paramą mokymui, susijusiam su ES piliečių konsuline apsauga.
- Tuo pat metu dabar yra rengiami ES piliečiams skirtų **pranešimų ir informacinių kampanijų** apie ES diplomatinę ir konsulinę apsaugą veiksmai.
- **Pragmatiškas Komisijos delegacijų vaidmuo**, teikiant logistinę ir personalo **paramą** konsulinės krizės atveju⁵, pirmą kartą numatytas ES valstybių narių atstovybėms trečiosiose šalyse skirtose bendrose atnaujintose gairėse. Tokiu būdu stiprinami ir bus toliau vystomi valstybių narių gebėjimai tarnauti piliečiams, kuriems reikia pagalbos. 2006 m. antroje pusėje numatyta parengti generalinio sekretoriaus ir aukštojo atstovo bei Komisijos bendrą ataskaitą dėl glaudesnio ES valstybių narių konsulinio bendradarbiavimo, apimančio abipusės konsulinės pagalbos punktus iš anksto nustatytuose regionuose.
- Vadovaudamasi priimant Hagos programą pareikštais valstybių narių prašymais, Komisija svarstys, kaip toliau tobulinti planus dėl 1) „Europos konsulatų“ veiklos organizavimo siekiant bendro konsulinio veikimo, kuris skirtas ir ES piliečiams ir 2) Europos konsulinio kodekso sukūrimo.

2.2. Antrojo prieglobsčio suteikimo etapo vystymas

Per ateinančius kelis metus reikės daug dirbti siekiant sukurti Europos humanitarines tradicijas ir Sąjungos tarptautinius išsipareigojimus atitinkančią **bendrą Europos prieglobsčio sistemą, kuri apimtų veiksmingas ir suderintas procedūras**.

Numatomi šie veiksmai:

- **Galiojančių teisės aktų sistemos įvertinimas**. Iki 2006 m. pabaigos Komisija pateiks Dublino reglamento ir Priėmimo sąlygų direktyvos įvertinimą, o 2008 m. bus įvertinta Priskyrimo direktyva.
- 2007 m. **Žaliojoje knygoje apie prieglobsčio politiką** ir po jos paskelbimo parengtame **prieglobsčio politikos plane** bus išsamiai nurodyti bendros Europos prieglobsčio sistemos užbaigimo antrojo etapo įvairūs žingsniai.

⁴ KOM(2003) 606.

⁵ Pirmininkaujantios šalies ataskaita „Sąjungos reagavimo gebėjimai kritiškos padėties ir krizės atveju“, kurią Europos Vadovų Taryba patvirtino iki 2006 m. birželio mėn.

- Po šių metų vasario mėn. priimto komunikato⁶, bus imtasi tolesnių veiksmų **administracijų praktinio bendradarbiavimo** srityje, kad būtų suartintos valstybių narių prieglobsčio sistemos, ypač kuriant visos ES duomenų bazę, kurioje būtų kaupiama informacija apie kilmės šalį.

2.3. Migracijos valdymas

Visuotino požiūrio į migracijos valdymą taikymas reiškia, kad bendra imigracijos politika, skirta legalių migrantų padėčiai Sąjungos lygiu, yra vystoma **kartu** su priemonėmis, skirtomis veiksmingiau spręsti nelegalios migracijos klausimą ir stiprinti kovą su nelegaliu migrantų gabenimu bei prekyba žmonėmis, visų pirma moterimis ir vaikais.

Numatomi šie veiksmai:

- Vystydama politikos planą dėl legalios migracijos, Komisija ketina pateikti pasiūlymus **Europos Parlamento ir Tarybos pagrindų direktyvai ir keturioms Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoms, susijusioms su konkrečiais darbuotojų migrantų tipais** (aukštos kvalifikacijos darbuotojai, sezoniniai darbuotojai, bendrovės viduje perkeliama asmenys ir apmokamą praktiką atliekantys asmenys).
- Didėjant nelegaliai imigracijai iš Vakarų ir Šiaurės Afrikos, kuria daromas poveikis visų pirma Italijai, Ispanijai, Maltai, Graikijai ir Viduržemio jūros regionui, Komisija derina su valstybėmis narėmis, Europolu, FRONTEX agentūra ir Jungtiniu tyrimu centru 2005 m. spalio mėn. Hampton Courte vykusiame neoficialiame valstybių ir vyriausybės vadovų susitikime ir 2005 m. gruodžio mėn. vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime nustatytą **prioritetinių veiksmų** įgyvendinimą. **Iki 2006 m. pabaigos** planuojama paskelbti pažangos ataskaitą.
- Veiksmai, susiję su **migracijos išorės dimensija**, bus toliau stiprinami. Migracijos klausimai, kaip visuotino požiūrio į migraciją dalis, privalo užimti svarbią vietą Sąjungos išorės santykiuose su kilmės ir tranzito šalimis. Visų pirma darbai **migracijos** ir **vystymo** srityse bus daugiausia skirti sutvirtinti teigiamas šių sričių sąsajas, ypač sutelkiant dėmesį į tokius klausimus: migrantų siunčiamos perlaidos, išėvijos vaidmuo, „protų apykaita“ ir „apykaitinė migracija“ bei „protų nutekėjimo“ poveikio mažinimas kilmės šalyse.
- Šių metų liepos mėn. Komisija pateiks komunikatą apie **nelegalią imigraciją**. Prioritetinis dėmesys bus skiriamas išaugusiam savitarpio pasitikėjimui ir valstybių narių keitimuisi informacija, apimančia nelegalių imigrantų klausimo tvarkymą, gerinant patekimo į teritoriją kontrolę ir kovojant su nelegaliai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių darbu.
- Tvariai legalios migracijos politikai reikia **koordinuotos integracijos politikos**, skirtos tiek trumpalaikiams apsistojimams, tiek ilgalaikio įsikūrimo klausimams ir antrosios bei trečiosios kartos imigrantams kylančioms problemoms spręsti.

⁶ KOM(2006) 67.

Vadovaujantis 2005 m. rugsėjo 1 d. Komisijos komunikatu ir 2005 m. gruodžio mėn. Tarybos išvadamis integracijos politikos įgyvendinimas bus tęsiamas.

2.4. Išorės sienų integruotas valdymas ir informacinių sistemų sąveika

Erdvei, kurioje žmonės juda laisvai, reikia užtikrinti patekimo į Sąjungą kontrolę naudojant išorės sienų integruotą valdymą, bendrą vizų politiką ir protingai taikant naujas technologijas, įskaitant biometrines tapatybės nustatymo priemones.

Numatomi šie veiksmai:

- Bus apsvarstytas FRONTEX vaidmuo koordinuojant apsigėtimą informacija apie migraciją per esamus informacijos tinklus trečiosiose išvykimo ir tranzito šalyse.
- Šių metų liepos mėn. Komisija pateiks pasiūlymą priimti Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą dėl FRONTEX globojamų nacionalinių ekspertų „greitojo reagavimo komandų“ įsteigimo, įgaliojimų ir finansavimo, kurios teiks **techninę ir operatyvią pagalbą** valstybėms narėms kontroliuojant ir prižiūrint išorės sienas.
- Visų pirma biometrijos duomenų naudojimas suteiktų galimybę rinkti ir laikyti **informaciją apie trečiųjų šalių piliečių įvažiavimą į Šengeno erdvę ir išvažiavimą iš jos**. Komisija pradeda tyrimą, su kurio rezultatais bus galima susipažinti 2007 m. birželio mėn., – juo bus įvertintas **įvažiavimo į ES ir išvažiavimo iš jos informacinės sistemos** įgyvendinamumas ir „Patikimo keleivio programos“, kuria *bona fide* keliautojams būtų palengvintas sienos kirtimas, įgyvendinimas.
- Galėtų būti nagrinėjama mintis sukurti ES piliečiams išduotų **kelionės dokumentų Europos registrą**.
- Komisija diskutuos su Europos Parlamentu ir Taryba apie būsimą darbą, susijusį su konkrečiais pasiūlymais, kurie yra įtraukti į 2005 m. lapkričio mėn. komunikatą dėl Europos **duomenų bazių** geresnio veiksmingumo, didesnio **sąveikumo** ir optimalios sąveikos. 2007 m., remiantis šiomis diskusijomis, bus pateiktas veiksmų planas.

2.5. Tolesni veiksmai, susiję su Abipusio pripažinimo programomis (civilinėse ir baudžiamosiose bylose)

Civilinės ir baudžiamosios teisės srityje **abipusio pripažinimo principas** tebebus Sąjungos politikos kertinis akmuo. Abipusis pripažinimas priklauso nuo abipusio pasitikėjimo teisinėmis ir teisminėmis sistemomis.

Numatomi šie veiksmai:

- Vadovaudamasi 2005 m. gegužės mėn. komunikatu Komisija pateikė kelis teisės aktų projektus siekdama sustiprinti abipusio pripažinimo baudžiamosiose bylose principą tiek ikiteisminėje stadijoje, tiek pasibaigus teisminiam nagrinėjimui. Šiuo metu šios įvairios iniciatyvos turėtų būti greitai **priimtos ir įgyvendintos**. Abipusis pasitikėjimas turi būti sustiprintas, visoje ES nustatant taisykles dėl

jurisdikcijos kolizijos, procesinių garantijų, nekaltumo prezumpcijos ir minimalių įrodymų surinkimo garantijų ir, kita vertus, **konkrečiais** veiksmais, skirtais gerinti teisminių mokymą ir teisingumo sistemos veiksmingumą.

- 2007 m. bus atliktas tyrimas, skirtas horizontalioms problemoms, su kuriomis susidurta aptariant ir taikant abipusio pripažinimo principą, ir dabartinės bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose sistemos trūkumams, kuriuos galima spręsti naujomis priemonėmis.
- Vidutinės trukmės laikotarpiu bus apsvarstytas dabartinių abipusės teisinės pagalbos mechanizmų priemonių laipsniškas **jungimosi** procesas į **bendrą** sistemą, visų pirma gaunant įrodymus baudžiamosios teisės srityje.
- **Bendros civilinių bylų erdvės** įkūrimas yra būtinas **verslui ir piliečiams**. Naujas politinis postūmis turėtų būti suteiktas 2000 m. programai dėl abipusio pripažinimo civilinėse bylose užtikrinant pažangą įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai siekiant užbaigti programą, kaip numatyta Hagos veiksmų programoje. Visų pirma Komisija pasiūlys būtinas teises priemones, kad būtų užbaigtas civilinių ir komercinių sprendimų egzekvatoros panaikinimas, ir taip pat pateiks žaliąsias knygas apie sprendimų vykdymo veiksmingumą. Be to, Komisija pasiūlys kelias naujas priemones **šeimos teisės** srityje, kuri yra susijusi su piliečių kasdieniu gyvenimu, pvz., susituokusių ir nesutuokusių porų paveldėjimo ir nuosavybės teisėmis.
- Lengvinti piliečių galimybę **siekti teisingumo** – tai užduotis siekiant stiprinti Europos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę. Žengdama pirmąjį žingsnį Komisija pasiūlys iš dalies pakeisti Tarybos sprendimą dėl Europos teisminių institucijų tinklo civilinėse bylose sukūrimo, kad piliečiai ir teisininkai galėtų daugiau juo naudotis, o jo veiksmingumas padidėtų.

2.6. Galimybė susipažinti su informacija, kurios reikia kovojant su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu

Informacija, kurios reikia kovojant su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais, turėtų būti keičiamasi ES viduje be kliūčių. Kompetentingos institucijos, tvarkydamos atitinkamą informaciją visoje ES, padės vykdyti veiklą nacionaliniu ir Sąjungos lygiu, kad būtų padidinti visos ES gebėjimai užkirsti kelią terorizmui bei sunkiems nusikaltimams ir su jais kovoti.

Hagos programoje Komisija buvo paraginta iki 2005 m. pabaigos pateikti teisės aktą siekiant įgyvendinti „**prieinamumo principą**“, kuris turi būti pradėtas taikyti 2008 m. sausio 1 d.⁷ 2005 m. spalio mėn. Komisija pateikė pasiūlymą priimti Tarybos pamatinį sprendimą dėl prieinamumo principo.

Informacija baudžiamosios teisenos srityje, kuria keičiasi valstybės narės, turi būti išplėsta, kad apimtų ir **informaciją apie teistumą**. Dabartinė sistema, grindžiama 1959 m. Europos konvencija dėl savitarpio pagalbos baudžiamosiose bylose, turi **didelių trūkumų**. Komisija jau pasiūlė teisės aktų projektus, kuriais siekiama sukurti kompiuterizuotą pasikeitimo

⁷ Hagos programoje numatytas prieinamumo principas reiškia, kad vienos valstybės narės teisėsaugos institucijoms reikalingą informaciją pateiks kitos valstybės narės institucijos, laikantis tam tikrų sąlygų.

informacija apie teistumą sistemą, padėsiančią geriau abipusiškai suprasti ES egzistuojančius nuosprendžius ir lengviau su jais susipažinti. Valstybėms narėms bus teikiama finansinė parama siekiant palengvinti nacionalinių duomenų apie teistumą registrų tinklų kūrimą.

Šiuo metu naujų iniciatyvų tikriausiai imtis nebūtina. Nepaprastai svarbu, kad siūlomi teisės aktų projektai, kuriuos Komisija jau pateikė (ar pateiks), būtų **greitai priimti ir įgyvendinti**, siekiant užtikrinti **visapusišką** prieinamumo principo **taikymą** ir **veiksmingą** visos ES duomenų apie teistumą sistemos **plėtojimą ir įgyvendinimą**.

Komisija tvirtai tiki, kad greta pažangos keičiantis informacija būtina toliau stiprinti **duomenų apsaugą** policijos ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo srityje. Komisija mano, kad pirmiau minėtos iniciatyvos turi būti teikiamos kartu su teisiškai privalomais teisės aktais dėl duomenų apsaugos, kad būtų užtikrintas aukštas asmens duomenų apsaugos lygis visose valstybėse narėse. Komisija apgailestauja, kad jos 2005 m. spalio mėn. pateikto pasiūlymo srityje padaryta nedidelė pažanga, ir mano, kad Taryba turi nedelsdama priimti jos pasiūlymą.

2.7. Kova su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu, įskaitant Europolo ateitį

Ateinančiais metais terorizmas ir organizuotas nusikalstamumas ir toliau kels **nuolatinę grėsmę**. Sąjunga turės ir toliau būti ypač budri demonstruodama savo išskirtinius gebėjimus plėtoti politikos kryptis Europos lygiu, kaupdama žinias ir palaikydama glaudžius ryšius su visomis suinteresuotosiomis šalimis bei padėdama valstybėms narėms ir teisėsaugos bei teisminėms institucijoms jų kasdienėje veikloje siekiant įveikti šią problemą.

Kadangi valstybių narių **operatyvus bendradarbiavimas ir abipusis pasitikėjimas** auga, Komisija mano, kad laikas sukurti suderintą **Vidaus saugumo strategiją**, kuri turėtų būti grindžiama tarpinstituciniu lygiu vykdomu darbu kovos su terorizmu ir ypatingos svarbos infrastruktūros objektų apsaugos srityje.

Numatomi šie veiksmai:

- Komisija, remdamasi nuo 2005 m. vykdomomis išsamiomis konsultacijomis, netrukus pateiks pasiūlymą dėl programos, susijusios su **ypatingos svarbos infrastruktūros objektų apsauga**. Šiais metais, gavusi preliminarious galimybių studijos dėl **ypatingos svarbos infrastruktūros objektų įspėjimo informacinio tinklo** rezultatus, Komisija pateiks pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo šiuo klausimu;
- Komisija ketina iš dalies pakeisti Tarybos pamatinį sprendimą dėl terorizmo, kad būtų patobulintas terorizmo **kurstymo** apibrėžimas ir kriminalizuojama **bombų gaminimui reikalingos informacijos** sklaida;
- Iki šių metų pabaigos Komisija ketina pateikti komunikatą dėl **biologinio terorizmo**.

2.7.1. Europolo ateitis

Europolo tikslas – didinti valstybių narių teisėsaugos institucijų veiksmingumą ir bendradarbiavimą kovoje su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu palengvinant valstybių narių keitimąsi informacija ir renkant bei kaupiant šią informaciją. Europolo pridėtinė vertė ir

toliau pasireiškia sugebėjimu padėti atlikti tyrimus užtikrinant aukštos kokybės žvalgybos informacijos apie nusikaltimus analizę.

Komisija mano, kad Europolui būtinas **lankstesnis teisinis pagrindas**, kadangi tuomet būtų galima nedelsiant įgyvendinti politinius sprendimus, priimamus siekiant pagerinti jo veiklą. Taip pat reikės pagerinti Europos Parlamento vykdomą Europolo veiklos priežiūrą ir kontrolę, kad būtų padidintas **skaidrumas ir demokratinė atskaitomybė** tuo pačiu metu **užtikrinant** operatyvinės informacijos ir veiklos **konfidencialumą**.

Numatoma ši veikla:

- Komisija ketina pateikti pasiūlymą priimti Tarybos sprendimą, **pakeičiantį** šiuo metu galiojančią Europolo konvenciją, siekiant pagerinti Europolo veiklos efektyvumą.

2.8. Finansinė perspektyva laisvės, saugumo ir teisingumo srityje

Viena iš pagrindinių prielaidų, reikalingų pasiekti Hagos programoje nustatytus politikos tikslus, yra šių tikslų suderinamumas su **pakankamais finansiniais ištekliais**. Neseniai priimtame susitarime dėl finansinės perspektyvos buvo pripažintas šis poreikis numatant **daugiau lėšų** laisvės, saugumo ir teisingumo politikos kryptims. 2007 m. bus pradėtos įgyvendinti naujosios Finansinių pagrindų programos, kurios bus strategiškai svarbios teikiant pagalbą Sąjungai ir valstybėms narėms.

Kalbant apie prieglobstį, imigraciją bei sienas ir operatyvų bendradarbiavimą (visų pirma bendrą patruliavimą ir jungtinius grąžinimo skrydžius), padidinus finansavimą iš Bendrijos biudžeto, bus prisidedama prie **sąžiningo kolektyvinės atsakomybės pasidalijimo** erdvėje be sienų. Kovoiant su terorizmu bei organizuotu nusikalstamumu ir siekiant išsaugoti teisingumo erdvę, ES lėšos ir toliau palengvins bendrų strategijų kūrimą. Valstybės narės raginamos visapusiškai pasinaudoti galimybėmis, kurias suteikia naujoji finansavimo programa – pateikti ambicingus ir tikslus pasiūlymus dėl projektų, kuriuose numatyta veikla ES lygiu suteiktų pridėtinės vertės.

2.9. Laisvės, saugumo ir teisingumo išorės matmuo

2005 m. gruodžio mėn. Teisingumo ir vidaus reikalų taryba patvirtino pačią pirmąją strategiją dėl laisvės, saugumo ir teisingumo išorės matmens⁸. **Strategijoje** išdėstyta daug teminių prioritetų ir įgyvendinimo mechanizmų. Komisija šiuo metu **įgyvendina pagrindinius** strategijos **elementus**, pavyzdžiui, plėtoja bendrą laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę su **Rusija**, peržiūri veiksmų planą dėl teisingumo ir vidaus reikalų su Ukraina bei Europos kaimynystės politikos veiksmų planus su kitomis šalimis, o taip pat pastoviai **intensyvina bendradarbiavimą su JAV**.

Norint pasiekti pažangos įtvirtinant **teisinės valstybės** principų laikymąsi santykiuose su trečiosiomis šalimis **reikia laiko**, todėl Komisija ir valstybės narės turėtų sutelkti dėmesį į ES strategijos **įgyvendinimą, o ne į jos pratęsimą ar atnaujinimą**. Buvo aiškiai nustatyti teminiai bei geografiniai prioritetai ir siekiant rezultatų, reikėtų **veiksmingai taikyti** strategiją. Laisvės, saugumo ir teisingumo srityje padaryti pažangą galima tik tuomet, jei,

⁸ 2005 m. spalio 12 d. Komisijos komunikatu grindžiama „TVR išorės matmens strategija: visuotinė laisvė, saugumas ir teisingumas“ - KOM(2005) 491.

darniai dirbdamos, **aktyviai dalyvaus** ir valstybės narės, ir Komisija. Tokio bendradarbiavimo vertę rodo rengiami į veiksmus orientuoti (atitinkamai Vakarų Balkanams ir narkotikams iš Afganistano) dokumentai. Remdamasi nuo 2005 m. pabaigos vykdoma veikla, iki 2006 m. gruodžio mėn. Komisija pateiks strategijos įgyvendinimo **pažangos ataskaitą**. Kitos svarbios išorės aspektą turinčios priemonės laisvės, saugumo ir teisingumo srityje yra susitarimai dėl readmisijos ir supaprastintos vizų išdavimo tvarkos, kurie buvo sėkmingai sudaryti su pagrindinėmis ES šalimis partnerėmis, pvz., su Rusija. Komisija tęs darbą šioje srityje.

2.10. Laisvės, saugumo ir teisingumo politikos krypčių įgyvendinimas ir vertinimas

Atsižvelgdama į Hagos programoje ir su ja susijusiame veiksmų plane jai suteiktus **įgaliojimus**, egzistuojančius **skirtingus** stebėsenos ir vertinimo mechanizmus ir poreikį perduoti visoms suinteresuotosioms šalims **išsamią informaciją** apie politikos krypčių įgyvendinimą ir rezultatus, Komisija mano, kad **atėjo metas** sukurti **nuoseklų ir suprantamą** ES politikos krypčių laisvės, saugumo ir teisingumo srityje **vertinimo mechanizmą**, bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis ir ES institucijomis.

Toks mechanizmas, kuris apims metinę **įgyvendinimo stebėseną**⁹ ir politikos krypčių **rezultatų vertinimą**, taip pat pateikiamas Komunikate „ES politikos krypčių laisvės, saugumo ir teisingumo srityje vertinimas“.

3. SPRENDIMŲ PRIĖMIMO PROCESO LAISVĖS, SAUGUMO IR TEISINGUMO ERDVĖJE GERINIMAS

3.1. Besikartojantys sunkumai, su kuriais susiduriama laisvės, saugumo ir teisingumo srityje

Politika laisvės, saugumo ir teisingumo srityje tikrai **rūpi ir yra svarbi mūsų bendrapiliečiams**, kaip neseniai paaiškėjo pagal planą D (skirtą demokratijai, dialogui ir diskusijai) vykusiose diskusijose ir buvo patvirtinta viešosios nuomonės apklausomis. Europos piliečiai nori, kad ES būtų veiksmingesnė, ypač kovodama su organizuotu nusikalstamumu ir terorizmu, o taip pat tvarkydama migracijos srautus ir kontroliuodama išorės sienas.

Nepaisant šio didelio susidomėjimo, pažanga yra lėta, o politika laisvės, saugumo ir teisingumo srityje ES lygiu susiduria su **besikartojančiais sunkumais**, dėl kurių atsiranda daug stabdymų. Pirmame Hagos programos metiniame įvertime, pateiktame susijusiame komunikate, įrodyta, kad šie sunkumai daugiausia kyla dėl **sprendimų priėmimo proceso** ypatumų.

Visos valstybės narės vis dar turi vienbalsiai pritarti visų pirma sprendimams dėl **policijos ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose**. Šie klausimai sprendžiami pagal **ypatingą sistemą** (Europos Sąjungos sutarties VI antraštinę dalį), kuri yra taikoma vadinamojo „**trečiojo ramsčio**“ **metodui**, kuriam yra būdinga:

⁹ Kaip išsamiai išdėstyta Komunikate „Laisvės, saugumo ir teisingumo Europos Sąjungoje stiprinimas: Hagos programos įgyvendinimo 2005 m. ataskaita“, pateikta kartu su šiuo komunikatu.

- **konkrečios teisinės priemonės** (bendrosios pozicijos, pagrindų sprendimai, sprendimai ir konvencijos), kuriomis toliau apsunkinamas įgyvendinimo procesas;
- nepakankami Europos Parlamento įgaliojimai **teisėkūros procese**;
- **vienbalsio pritarimo reikalavimas**, dėl kurio susitarimai dažnai yra pasiekiami mažiausio bendro vardiklio pagrindu;
- iniciatyvos teise, kuria reikia dalytis su 25 valstybėmis narėmis, nesudaromos sąlygos nei tikrai „Europos dimensijai“, nei valstybių narių atskaitomybei už teisės aktų iniciatyvas, kurios nepateikiamos *ex-ante* poveikio įvertinimui, ir
- Teisingumo Teismo **ribotas vaidmuo** (valstybės narės gali nutarti nesvarstyti jame pažeidimų nagrinėjimo procedūrų ir preliminarių nutarimų – iki šiol tuo pasinaudojo 14 iš 25 valstybių narių – ir pasinaudoti galimybe apsiriboti aukščiausia nacionaline jurisdikcija);
- oficialių pažeidimų procedūrų, kuriomis užtikrinamas teisingas perkėlimas į nacionalinę teisę ir įgyvendinimas, trūkumas.

Iš tiesų neseniai diskusijų Taryboje metu paaiškėjo, kad ES yra labai sunku pasiekti pažangą tokiose srityse kaip **abipusis pripažinimas baudžiamosiose bylose ir policijos bendradarbiavimas**.

Praėjusių metų birželio mėn. Teisingumo ir vidaus reikalų taryba galėjo galiausiai pasiekti susitarimą dėl Komisijos pasiūlymo dėl **Europos įrodymų rinkimo orderio** tik po labai ilgų derybų ir remdamasi mažiausiu bendru vardikliu, kuris netenkina ne tik Komisijos, bet taip pat ir daugumos valstybių narių ir daro **neigiamą poveikį** taikant abipusio pripažinimo principą, kuris pagal Tamperės ir Hagos programas yra Sąjungos politikos kertinis akmuo teisminių institucijų bendradarbiavimo srityje.

Per pastaruosius trejus metus nebuvo pasiekta pažanga nustatant visoje ES taikomų **procesinių teisių**, tokių kaip suimtojo teisė turėti vertėją, pagrindinius būtiniausius standartus. Diskusijos dėl teksto, kuriame vienodai visoje Europoje būtų apibrėžti ir nustatyti su **rasizmu ir ksenofobija** susiję nusikaltimai, jau beveik dvejus metus taip pat yra visiškai sustabdytos ir įstrigusios, nors neseniai ir atsirado ženklų, kad dabar jos galėtų būti atnaujintos.

Galiausiai nėra pažangos diskusijose dėl Komisijos pasiūlymo patvirtinti tolesnį **tyrimą ir baudžiamąjį persekiojimą tarpvalstybiniu lygiu**.

Kai kurie besikartojantys sunkumai yra akivaizdūs vykdant Bendrijos politiką laisvės, saugumo ir teisingumo srityje (Europos Bendrijos steigimo sutarties IV antraštinė dalis), kurioje išlieka konkrečios nuostatos, kuriomis apibrėžiama Teisingumo Teismo kompetencija dėl **preliminarių nutarimų** (Europos Bendrijos steigimo sutarties 68 straipsnis), vis dar sprendžiant **legalios migracijos** ir **šėimos teisės** klausimus vienbalsiu pritarimu. Pavyzdžiui, dėl vienbalsio pritarimo taisyklės nesėkmingai baigėsi diskusijos **legalios migracijos** klausimu dėl 2001 m. Komisijos pasiūlymo, susijusio su direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių įvažiavimo ir apsistojimo darbo tikslais. Neseniai Komisija grįžo prie šio klausimo žaliojoje knygoje ir 2005 m. gruodžio mėn. paskelbė su ja susijusį veiksmų planą, tačiau šiuo metu yra sunku numatyti, kaip pasibaigs šios diskusijos vis dar taikant vienbalsio pritarimo taisyklę šioje srityje.

Kalbant apie **Europos Teisingumo Teismo kompetenciją**, yra pavojus, kad labai svarbūs ir opūs klausimai, pvz., galimybė siekti teisingumo arba prieglobsčio suteikimo teisės nėra apimtos tokios pačios jurisdikcijos kontrolės arba jų taikymas nėra vienodas visoje Europoje.

3.2. Esamų sunkumų sprendimas: *pereinamosios sąlygos*

Komisija mano, kad Hagos programos pirmosios įgyvendinimo apžvalgos metas suteikia palankią galimybę **atnaujinti** ir **skatinti svarstymus**, kaip **geriau tobulinti sprendimų priėmimą ES** ir užtikrinti geresnę laisvės, saugumo ir teisingumo srities teisės aktų įvertinimą ir įgyvendinimą. Tai reikia atlikti **tinkamiausiu būdu išnaudojant galiojančiose sutartyse esančias galimybes**.

Komisija laikosi nuomonės, kad visiškas galiojančių sutarčių įgyvendinimas sudarytų sąlygas didesniai **veiksmingumui** ir **suderinamumui** srityse, kuriose ES lygiu vykdomų veiksmų **pridėtinė vertė** yra plačiai pripažįstama ir mūsų piliečių aiškiai reikalaujama (kaip neseniai patvirtinta pastarosios Eurobarometro apklausos rezultatais), – piliečiai reikalauja **daugiau apsaugos ir saugumo**.

Be to, kaip teigiama 2006 m. gegužės 10 d. komunikate, Komisija mano, kad kiek įmanoma daugiau naudojant galiojančių sutarčių teikiamas galimybes bus sudarytos sąlygos, kurios yra būtinos Hagos programoje numatytiems **ambicingiems tikslams** pasiekti, ir suteiks galimybę **visiškai įgyvendinti** šią programą. Galiojančiomis sutartimis suteikiama galimybė įveikti 3.1 skyriuje nurodytus sunkumus naudojant Europos Sąjungos sutarties 42 straipsnyje ir Europos bendrijos steigimo sutarties 67 straipsnio 2 dalies antrojoje įtraukoje nurodytas vadinamąsias **pereinamąsias sąlygas**.

Europos Sąjungos sutarties 42 straipsnyje numatyta Komisijos (arba valstybės narės) iniciatyvos teisė siūlyti, kad Europos Sąjungos sutarties 29 straipsnyje (**kova su terorizmu ir nusikalstamumu veikiant teisėsaugos ir baudžiamųjų bylų srityje**) nurodytiems veiksams taikoma Europos bendrijos steigimo sutarties IV antraštinė dalis ir ta pati institucinė sistema, kaip ir kitai Bendrijos politikai laisvės, saugumo ir teisingumo srityje. Sprendimas dėl Europos Sąjungos sutarties 42 straipsnio naudojimo priimamas **vienbalsiu pritarimu** Taryboje po konsultacijų su Europos Parlamentu ir pagal **valstybių narių konstitucijų reikalavimus**.

Europos bendrijos steigimo sutarties 67 straipsnio 2 dalies antrojoje įtraukoje Tarybai suteikiama galimybė veikiant vienbalsiai pritarus po konsultacijų su Europos Parlamentu nuspręsti, kad **legalios migracijos** klausimai sprendžiami **bendro sprendimo procedūra** tokiu būdu užtikrinant Europos Parlamento vykdomą demokratinę kontrolę.

Europos bendrijos steigimo sutarties 67 straipsnio 2 dalies antrojoje įtraukoje reikalaujama, kad Taryba, vienbalsiai pritarusi po konsultacijų su Europos Parlamentu, suderintų Europos bendrijos steigimo sutarties 68 straipsnio nuostatas, susijusias su Teisingumo Teismo įgaliojimais; tai turėtų būti padaryta nusprendžiant, kad Teisingumo Teismo **kompetencija priimant preliminarinius nutarimus** pagal Bendrijos politikos kryptis laisvės, saugumo ir

teisingumo srityje būtų susieta su EB politika kitose srityse užtikrinant didesnę Teisingumo Teismo vaidmenį¹⁰.

Komisija mano, kad **pereinamosios sąlygos** yra tinkama Sąjungos ir valstybių narių priemonė, kad būtų pasiektas ambicingas tikslas tobulinti sprendimų priėmimą laisvės, saugumo ir teisingumo srityje.

Pereinamųjų sąlygų taikymo tikra pridėtinė vertė atsirastų taikant „**Bendrijos**“ metodą, kuriuo, kaip parodė praktika, užtikrinama **daugiau veiksmingumo, skaidrumo ir atskaitomybės** politikai šioje srityje. Geriausias „Bendrijos“ metodo taikymo pavyzdys yra neseniai Europos Parlamento ir Tarybos patvirtintas Komisijos pasiūlymas, skirtas direktyvai dėl pranešimų duomenų išsaugojimo, dėl kurio susitarta praėjus tik trimis mėnesiams po Komisijos pasiūlymo.

Taikant „Bendrijos“ metodą būtų gauta tokia nauda:

- padidėjęs teisėkūros procedūrų veiksmingumas, skaidrumas ir atskaitomybė;
- **Bendrijos teisinių priemonių** (galiojančiomis sutartimis grindžiamų reglamentų, direktyvų, sprendimų) apibendrinimas;
- ES piliečių demokratiškai išrinktų atstovų bendro sprendimo įgaliojimų pripažinimas suteikiant tokius įgaliojimus Europos Parlamentui;
- „Europos dimensijos“ suteikimas teisės aktų pasiūlymams suteikiant tokią iniciatyvos teisę Komisijai ir veiksmingų poveikio vertinimo priemonių naudojimas;
- bendro sutarimo ir aukštų standartų pasiekimo skatinimas priimant sprendimus **kvalifikuota balsų dauguma**;
- tinkamo teismo dialogo su nacionaliniais teismais užtikrinimas naudojant **preliminarių nutarimų mechanizmą** ir įgyvendinimo valstybėse narėse stebėsena naudojant **pažeidimų procedūrą**.

Be to, pereinamųjų sąlygų naudojimas policijos ir teisėsaugos institucijoms bendradarbiaujant baudžiamosiose bylose būtų tikrai svarbus sprendžiant ribos tarp pirmojo ir trečiojo ramsčių nustatymą – iš Teisingumo Teismo **neseniai paskelbtų sprendimų** (bylos dėl **nusikaltimų aplinkai ir keleivio duomenų įrašo**) aiškiai matyti, kad ši riba nėra hipotetinė. Sprendžiant šiuos klausimus remiantis **bendra teisine sistema** tikrai būtų sudarytos sąlygos didesniai teisiniui aiškumui ir veiksmingumui.

Visų pirma Europos Sąjungos sutarties 42 straipsnyje suteikiama galimybė tam tikram **lankstumui**, ypač apibrėžiant atitinkamas balsavimo sąlygas, taikytinas iš Europos Sąjungos sutarties VI antraštinės dalies perkeltoms sritims. Komisija mano, kad turėtų būti pradėti svarstymai ir diskusijos su valstybėmis narėmis ir ES institucijomis siekiant **geriausiai panaudoti** įvairias 42 straipsnyje esamas **galimybes**.

¹⁰ Atsižvelgiant į tai, kad, nors 2004 m. gegužės 1 d. baigėsi pereinamasis laikotarpis, o Taryba neįvykdė įsipareigojimo pritaikyti EB 68 straipsnio nuostatas, Komisija kreipiasi į Europos Parlamentą ir Tarybą, kartu su šiuo komunikatu parengtu konkrečiu komunikatu šiuo klausimu.

4. IŠVADOS

Europos piliečiai ragina ES nustatyti būtinas priemones, kad Europa būtų saugi vieta gyventi. Sąjunga privalo sugebėti atsakyti greitai tuo pačiu metu užtikrindama, kad Europos piliečiai galėtų naudotis asmeninėmis laisvėmis.

Sąjunga ir valstybės narės privalo kartu reaguoti į šią užduotį, nes terorizmas ir organizuotas nusikalstamumas nepripažįsta sienų arba procedūrų. Tolesnis Hagos programos įgyvendinimas ir vystymas yra bendras tikslas, dėl kurio sprendimų priėmimas tampa veiksmingesnis ir atsiranda aiškūs politiniai prioritetai.

Tuo pat metu reikėtų žengti tolesnius žingsnius siekiant **vystyti Europos integraciją** laisvės, saugumo ir teisingumo srityje ir **racionalizuoti sprendimų priėmimo procedūras**. Komisija mano, kad tai yra vienintelis tvarus kelias į pažangą šioje politikos srityje.

Komisija, remdamasi Hagos programos įgyvendinimo padėties įvertinimu, **kartu su** kitomis ES institucijomis ir valstybėmis narėmis ketina **pradėti diskusiją** apie greitesnius politikos darbotvarkės įgyvendinimo būdus siekiant patenkinti ES piliečių lūkesčius ir tobulinti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės veikimą.

Suomijai pirmininkausiant Taryboje, remdamasi **svarstymų ir diskusijų** apie galiojančių sutarčių naudojimo naudą **rezultatais**, **Komisija bus pasiruošusi imtis iniciatyvų** pagal Europos Sąjungos sutarties 42 straipsnį ir Europos bendrijos steigimo sutarties 67 straipsnio 2 dalies antrąją įtrauką¹¹.

¹¹ Nepažeidžiant jokių pirmiau 6 išnašoje nurodytame Komisijos komunikate pateiktų specifinių iniciatyvų.