



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 28.6.2006
COM(2006) 331 konč.

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Izvajanje Haaškega programa: pot naprej

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Izvajanje Haaškega programa: pot naprej

(Besedilo velja za EGP)

1. UVOD

Haaški program „Krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji“ je Evropski svet sprejel novembra 2004. Ponovno potrjuje pomen, ki ga Evropska unija od Tamperskega Evropskega sveta leta 1999 pripisuje področju svobode, varnosti in pravice, in ga uvršča **visoko med prednostne naloge Unije**, ne samo zato, ker je eden temeljnih ciljev Unije, ampak tudi in predvsem zato, ker predstavlja osrednji **interes državljanov EU**. Sporočilo Komisije Evropskemu svetu o „Agendi državljanov za Evropo“ z dne 10. maja 2006 je to prednostno nalogo še dodatno potrdilo¹.

Od konca leta 2004 se države članice in institucije EU trudijo, da bi zagotovile izvajanje programa v skladu z akcijskim načrtom Sveta in Komisije, sprejetim junija 2005.

Evropski svet je decembra 2004 dejal, da „*ker bo program potekal v obdobju, ko bo začela veljati Ustavna pogodba, je primeren pregled njegovega izvajanja*“. V ta namen je Komisijo pozval, da v letu 2006 „*Evropskemu svetu poroča o doseženem napredku in predlaga potrebne dodatke k programu*“.

Čeprav Ustavna pogodba še ni začela veljati, je še vedno treba narediti prvo politično **oceno** doseženega napredka pri izvajanju Haaškega programa in predlagati potrebne spremembe. To sporočilo in vzporedna sporočila o „Krepitvi svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji: poročilo o izvajanju Haaškega programa za leto 2005“ (v nadaljnjem besedilu „preglednica dosežkov plus“) in o „Oceni politik EU o svobodi, varnosti in pravici“ so odgovor na poziv Evropskega sveta.

Cilj tega **celovitega sklopa** tako **ni** opredelitev novih prednostnih nalog glede na tiste, ki jih določa Haaški program, ampak večinoma (1) **proučitev** doseženega napredka, (2) **ocena** stopnje izvajanja na ravni EU in na nacionalni ravni ter (3) predlog za **temeljito ovrednotenje** rezultatov.

Na podlagi **političnih prednostnih nalog** je Komisija za izvajanje Haaškega programa v svojem sporočilu z dne 10. maja 2005² opredelila tista **področja**, za katera meni, da je potrebno **nadaljevati politični načrt Unije** na podlagi Haaškega programa.

Komisija priznava, da je nujno potrebno najti **ново spodbudo** na področju svobode, varnosti in pravice kot del ambicioznega načrta za državljanke, ki temelji na politiki.

¹ COM(2006) 211.

² Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: „Haaški program: Deset prednostnih nalog za naslednjih pet let. Partnerstvo za evropsko prenovu na področju svobode, varnosti in pravice“ - COM(2005) 184.

Pri predstavitvi tega sklopa ukrepov želi Komisija **spodbuditi in strukturirati** razpravo z državami članicami in drugimi institucijami med finskim predsedstvom Sveta (julij – december 2006)

- (1) o **novih političnih pobudah**, za katere meni, da so nujne (glej poglavje 2), poleg tistih, ki se že izvajajo v skladu s Haaškim programom, in
- (2) kakor je junija 2006 zahteval Evropski svet³, o možnih načinih za **izboljšanje delovanja** politik svobode, varnosti in pravice **z uporabo možnosti, ki jih zagotavljajo veljavne pogodbe**, brez vnaprejšnjega odločanja o Ustavni pogodbi (glej poglavje 3).

Za še večji napredek pri vzpostavljanju območja svobode, varnosti in pravice so potrebni **učinkovitejši, preglednejši in odgovornejši postopki odločanja**. Kakor dokazuje „preglednica dosežkov plus“, ki daje prvo oceno izvajanja zakonodaje EU na nacionalni ravni, traja sprejemanje zakonodajnih predlogov na ravni EU **izjemno dolgo** in na določenih področjih rezultati komaj dosegajo **najnižji skupni imenovalec** ter ne izpolnjujejo nekaterih prvotnih ciljev.

2. IZVAJANJE HAAŠKEGA PROGRAMA: NOVA SPODBUDA ZA OKREPITEV OBMOČJA SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE

Prva ocena izvajanja Haaškega programa in njegovega akcijskega načrta s pomočjo preglednice dosežkov plus, predstavljena v zgoraj navedenem vzporednem sporočilu, Komisiji omogoča, da opredeli tista področja, ki potrebujejo pozornost v delu Unije in na katerih so potrebna nadaljnja prizadevanja.

Na tej podlagi je Komisija oblikovala naslednje predloge za ukrepanje in izvajanje **pred iztekom Haaškega programa (2009)**.

2.1. Temeljne pravice in državljanstvo

Temeljne pravice so bistvene vrednote Unije. Komisija želi osredotočiti svoje ukrepe na **spoštovanje in spodbujanje** temeljnih pravic za vse ljudi in razvoj koncepta **evropskega državljanstva**.

Državljanstvo Unije obsega številne temeljne pravice, vključno s **prostim gibanjem** znotraj Unije ter **diplomatsko in konzularno zaščito**.

Predvideni so naslednji ukrepi:

- Komisija prejema vedno več zahtev za ukrepanje proti domnevnemu kršenju temeljnih pravic s strani držav članic. Komisija bo nadaljevala s spremljanjem in spodbujanjem temeljnih pravic v skladu s Pogodbo EU in svojim sporočilom iz

³ Odstavek 10 Sklepov Evropskega sveta iz junija 2006: „Ob pregledu Haaškega programa Evropski svet poziva prihodnje finsko predsedstvo, naj v tesnem sodelovanju s Komisijo razišče možnosti za izboljšanje odločanja in ukrepov na področju svobode, varnosti in pravice na podlagi obstoječih pogodb.“

leta 2002 o členu 7 PEU⁴, ki institucijam Unije daje sredstva za zagotavljanje, da vse države članice spoštujejo skupne vrednote.

- Komisija bo največjo **prednost** dala zagotavljanju **pravilnega izvajanja** Direktive Sveta in Evropskega parlamenta 2004/38/ES o pravici državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je začela veljati 30. aprila 2006, s strani držav članic.
- Pomembno je razvijati splošno znanje EU in skupne standarde o načinih za varstvo državljanov EU, ki potrebujejo pomoč v tretji državi, v kateri njihova domovina nima predstavništva. Komisija je pripravljena prispevati k **dejavnostim usposabljanja** uradnikov držav članic EU. To lahko vključuje tudi pomoč za usposabljanje v zadevah, povezanih s konzularno zaščito državljanov EU.
- Vzporedno se pripravljajo aktivnosti za **komunikacijske in informacijske kampanje** za državljane EU o njihovi pravici do diplomatske in konzularne zaščite EU.
- Posodobljene splošne smernice za konzularno zaščito misij držav članic EU v tretjih državah prvič predvidevajo pragmatično podporno vlogo nudenja pomoči delegacijam Komisije pri zagotavljanju logistične podpore in osebja pri konzularnih krizah⁵. To krepi zmogljivosti držav članic pri podpori državljanov, ki potrebujejo pomoč, in se bo nadalje razvijalo. Predvideva se, da bosta generalni sekretariat/visoki predstavnik in Komisija v drugi polovici leta 2006 predložila skupno poročilo o tesnejšem konzularnem sodelovanju med državami članicami EU, ki bo vključevalo službe za vzajemno konzularno pomoč v predhodno določenih regijah.
- Na podlagi zahtev, ki so jih izrazile države članice pri sprejetju Haaškega programa, bo Komisija proučila, kako naprej razvijati zamisli (1) o vzpostavitvi „evro-konzularnih“ dejavnosti, da bi si izmenjali skupne konzularne naloge tudi v korist državljanov EU, in (2) o vzpostavitvi evropskega konzularnega kodeksa.

2.2. Razvoj druge faze azila

V naslednjih nekaj letih bo treba veliko narediti za vzpostavitev **skupnega evropskega azilnega sistema z učinkovitimi, usklajenimi postopki**, ki upoštevajo evropsko humanitarno tradicijo in mednarodne obveznosti Unije.

Predvideni so naslednji ukrepi:

- **ovrednotenje obstoječega zakonodajnega okvira.** Do konca leta 2006 bo Komisija predstavila ovrednotenje Dublinske uredbe in Direktive o pogojih sprejema, v letu 2008 pa bo ovrednotena Direktiva o kvalifikacijah.

⁴ COM(2003) 606.

⁵ Poročilo predsedstva o „Okrepitvi zmogljivosti za odzivanje Evropske unije na izredne razmere in krize“, ki ga je junija 2006 potrdil Evropski svet.

- **Zelena knjiga o azilni politiki**, ki ji bo v letu 2007 sledil **politični načrt o azilni politiki**, bo natančno opredelila različne korake druge faze dokončanja skupnega evropskega azilnega sistema.
- Na podlagi Sporočila, sprejetega februarja letos⁶, bodo na področju **sodelovanja v praksi med upravami** sprejeti ukrepi, da bi dosegli zблиževanje azilnih sistemov držav članic, predvsem z vzpostavitvijo vseevropske zbirke podatkov o matični državi.

2.3. Upravljanje migracijskih tokov

Globalni pristop za upravljanje migracijskih tokov pomeni, da se skupna politika priseljevanja, ki obravnava položaj zakonitih priseljencev na ravni Unije, razvija **vzporedno** z ukrepi za učinkovitejše obravnavanje nezakonitih migracij ter okrepitev boja proti tihotapljenju priseljencev in trgovanju z ljudmi, zlasti ženskami in otroki.

Predvideni so naslednji ukrepi:

- Poleg političnega načrta glede zakonitih migracij namerava Komisija predstaviti predloge za **okvirno direktivo Evropskega parlamenta in Sveta ter štiri direktive Evropskega parlamenta in Sveta za posebne vrste priseljenjskih delavcev** (visoko usposobljeni delavci, sezonski delavci, premeščeno osebje znotraj podjetja in plačani pripravniki).
- Na podlagi rasti nezakonitega priseljevanja iz zahodne in severne Afrike, ki vpliva predvsem na Italijo, Španijo, Malto, Grčijo in sredozemsko regijo, Komisija z državami članicami, Europolom, agencijo FRONTEX in Skupnim raziskovalnim središčem usklajuje izvajanje **prednostnih ukrepov**, ki so bili določeni na neformalnem srečanju vodij držav in vlad Evropskega sveta v Hampton Courtu decembra 2005. Načrtuje se, da bo poročilo o napredku izdano **do konca leta 2006**.
- Ukrepi o **zunani razsežnosti migracijskih tokov bodo** še naprej okrepljeni. Vprašanja o migracijskih tokovih je treba vključiti v zunanje odnose Unije z matičnimi in tranzitnimi državami kot del globalnega pristopa k migracijam. Zlasti delo na področju **migracij in razvoja** se osredotoča na okrepitev pozitivnih povezav med temi, tj. na vprašanja, kot so vračanje priseljencev, vloga diaspor, kroženje možganov in kroženje priseljencev, pa tudi zmanjševanje učinka bega možganov na matične države.
- Komisija bo julija letos predložila sporočilo o **nezakonitem priseljevanju**. Povečevanje medsebojnega zaupanja in izmenjava informacij med državami članicami, vključno z urejanjem nezakonitih priseljencev, izboljšanjem kontrole dostopa na ozemlje in bojem proti zaposlovanju državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, se obravnava kot prednostne naloge.
- Politike trajnostnih zakonitih migracij zahtevajo **usklajene politike vključevanja**, oblikovane po meri za vprašanja kratkoročnega bivanja, pa tudi za vprašanja

⁶ COM(2006) 67.

dolgoročne namestitve in težave, ki izhajajo iz druge in tretje generacije. Na podlagi Sporočila Komisije z dne 1. septembra 2005 in sklepov Sveta iz decembra 2005 se bo izvajanje politik vključevanja nadaljevalo.

2.4. Integrirano upravljanje zunanjih meja in interoperabilnost informacijskih sistemov

Na območju, kjer se **osebe prosto gibljejo**, je potrebna kontrola dostopa na ozemlje Unije z integriranim sistemom upravljanja za zunanje meje, skupno vizumsko politiko in uporabo novih tehnologij v pravosodju, vključno z biometričnim identifikatorjem.

Predvideni so naslednji ukrepi:

- Upoštevala se bo vloga agencije FRONTEX pri operaciji usklajevanja povezav na področju migracij med obstoječimi povezovalnimi mrežami v tretjih državah odhoda in tranzitnih državah.
- Komisija bo julija letos predložila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi, pooblastilih in financiranju „**skupin za hitro ukrepanje**“ nacionalnih strokovnjakov, ki bo pod pokroviteljstvom agencije FRONTEX zagotovila **tehnično in operativno pomoč** državam članicam pri kontroli in nadzoru zunanjih meja.
- Zlasti uporaba biometričnih podatkov bi omogočila zbiranje in shranjevanje **informacij o vstopu/izstopu** državljanov tretjih držav v/iz **schengenskega območja**. Komisija je začela študijo, katere rezultati bodo na voljo junija 2007, o oceni izvedljivosti **informacijskega sistema EU o vstopu/izstopu** in o izvajanju „programa za zaupanja vredne potnike“, s katerim bi dobronamernim potnikom olajšali prestop meje.
- Lahko se prouči zamisel o vzpostavitvi **evropskega registra za potne listine**, izdane državljanom EU.
- Komisija bo z Evropskim parlamentom in Svetom razpravljala o tem, kako bi naprej razvijali posebne predloge, ki so zajeti v njenem sporočilu iz novembra 2005 o izboljšani učinkovitosti, povečani **interoperabilnosti** in sinergijah med evropskimi **podatkovnimi zbirkami**. Na podlagi teh razprav bo v letu 2007 predložen akcijski načrt.

2.5. Spremljanje programov vzajemnega priznavanja (v civilnih in kazenskih zadevah)

Na področju civilnega in kazenskega prava bo **načelo vzajemnega priznavanja** še naprej temelj politik Unije. Vzajemno priznavanje se opira na vzajemno zaupanje v medsebojne pravne in pravosodne sisteme.

Predvideni so naslednji ukrepi:

- Komisija je na podlagi Sporočila iz maja 2005 predložila več zakonodajnih predlogov, da bi izboljšali izvajanje načela vzajemnega priznavanja v kazenskih zadevah v fazi preiskovalnega postopka in fazi po sodnem postopku. Te različne

pobude je treba **hitro sprejeti in izvajati**. Vzajemno zaupanje je treba še okrepiti, tako da se določi pravila glede sporov o pristojnosti, postopkovnih jamstvih, predpostavke o nedolžnosti in o minimalnih standardih za zbiranje dokazov na eni strani ter s **konkretnimi** ukrepi za izboljšanje pravosodnega usposabljanja in učinkovitosti pravosodnih sistemov na drugi strani.

- Študija, ki bo predstavljena v letu 2007, bo zajemala horizontalne težave, ki so se pojavile pri pogajanjih in uporabi načela vzajemnega priznavanja, ter vrzeli v trenutnem sistemu sodelovanja v kazenskih zadevah, ki se jih lahko obravnava z novimi instrumenti.
- Srednjeročno se bo razmišljalo o postopnem procesu **konsolidacije v enotnih instrumentih** za vzajemno priznavanje trenutnih vzajemnih pravnih mehanizmov pomoči, zlasti v zvezi s pridobivanjem dokazov na področju kazenskega prava.
- Vzpostavitev **enotnega območja pravice v civilnih zadevah** je bistvenega pomena tako za **gospodarstvo**, kot za **državljan**e. Programu iz leta 2000 za vzajemno priznavanje v civilnih zadevah je treba dati novo politično spodbudo, da se zagotovi ohranitev zagona, ki je bil vzpostavljen z začetkom veljavnosti Amsterdamske pogodbe, kar bo vodilo k dokončanju programa, kakor je predvideno v akcijskem načrtu Haaškega programa. Zlasti bo Komisija predlagala potrebne zakonodajne ukrepe, da bo dopolnila odpravo preverjanja izvršljivosti odločitev v civilnih in gospodarskih zadevah ter tudi predložila Zeleno knjigo o izboljšanju učinkovitosti izvrševanja sodb. Poleg tega bo Komisija predlagala več novih instrumentov na področju **družinskega prava**, ki zadeva državljane v njihovem vsakodnevnem življenju, kot so na primer dedne in lastninske pravice poročenih in neporočenih parov.
- Lažji **dostop do sodnega varstva** za državljane je pravi izziv za konsolidacijo evropskega območja svobode, varnosti in pravice. Komisija bo kot prvi korak predlagala spremembo Odločbe Sveta o ustanovitvi Evropske pravosodne mreže v civilnih zadevah, da bi jo približala državljanom in pravnikom in za nadaljnje izboljšanje njene učinkovitosti.

2.6. Dostop do informacij, potrebnih za boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu

Informacije, potrebne za boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu, bi morale neovirano prehajati notranje meje EU. Obdelava zadevnih informacij po vsej EU s strani pristojnih organov bo na nacionalni ravni in na ravni EU podpirala ukrepe za izboljšanje zmogljivosti EU kot celote pri preprečevanju in boju proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem.

V Haaškem programu je Komisija pozvana, naj do konca leta 2005 predloži zakonodajo za izvajanje „**načela dostopnosti**“, ki naj bi začela veljati 1. januarja 2008⁷. Komisija je oktobra 2005 predložila predlog za Okvirni sklep Sveta o načelu dostopnosti.

⁷ Načelo dostopnosti, kakor je opredeljeno v Haaškem programu, predvideva, da bodo dostop do informacij za namene kazenskega pregona, ki jih potrebujejo organi ene od držav članic, organi druge države članice omogočili pod določenimi pogoji.

Izmenjavo informacij med državami članicami na področju kazenskega pravosodja je treba razširiti na **kazenske evidence**. Sedanji sistem, ki temelji na Evropski konvenciji o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah iz leta 1959, ima **hude pomanjkljivosti**. Komisija je že predložila zakonodajne predloge, katerih cilj je vzpostavitev računalniškega sistema izmenjave informacij o kazenskih evidencah, ki bi izboljšal medsebojno razumevanje in olajšal vzajemno poznavanje obstoječih obsodb znotraj EU. Države članice bodo prejele finančno podporo, ki bo olajšala mrežno povezovanje nacionalnih kazenskih evidenc.

Na tej stopnji nove pobude najbrž ne bodo potrebne. Izredno pomembno je, da se obstoječi (in prihodnji) zakonodajni predlogi, ki jih je predložila Komisija, **hitro sprejmejo in izvajajo** z namenom zagotavljanja **popolne uporabe** načela dostopnosti ter **učinkovitega razvoja in izvajanja** sistema kazenskih evidenc po vsej EU.

Komisija trdno verjame, da je vzporedno z napredkom pri izmenjavi informacij nujno potreben napredek pri **varstvu podatkov** na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja. Komisija meni, da je treba zgoraj navedene pobude dopolniti s pravno zavezujočo zakonodajo o varstvu podatkov, ki bo zagotavljala visoko stopnjo zaščite osebnih podatkov v vseh državah članicah. Komisija obžaluje, da v zvezi s predlogom, ki ga je predložila oktobra 2005, ni prišlo do napredka, in meni, da je nujno potrebno, da ga Svet hitro sprejme.

2.7. Boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu ter prihodnost Europol

Terorizem in organizirani kriminal bosta tudi v prihodnjih letih ostala **stalna grožnja**. Unija bo morala ostati še zlasti budna pri dokazovanju svoje edinstvene zmožnosti nadaljevanja politik na evropski ravni, tako da bo združevala znanje in tesne stike s vsemi zainteresiranimi stranmi ter s pomočjo državam članicam, organom pregona in pravosodnim organom pri njihovem vsakdanjem boju pri doseganju tega cilja.

Zdaj ko **operativno sodelovanje** in **vzajemno zaupanje** med državami članicami narašča, Komisija meni, da je čas za razvoj dogovorjene **strategije o notranji varnosti**, ki bi morala graditi na nenehnem medinstitucionalnem delu na področju boja proti terorizmu in varovanju ključne infrastrukture.

Predvideni so naslednji ukrepi:

- Komisija bo kmalu predstavila predlog za program **varovanja ključne infrastrukture**, ki bo gradil na obsežnih posvetovanjih, ki jih je opravila od leta 2005. Komisija bo pozneje letos na podlagi predhodnih rezultatov študije o izvedljivosti **informacijskega omrežja za opozarjanje o ključni infrastrukturi** predložila predlog za sklep Sveta o tej zadevi.
- Komisija razmišlja o spremembi Okvirnega sklepa Sveta o terorizmu, da bi izboljšala opredelitev **spodbujanja** k terorizmu in da bi posredovanje **strokovnega znanja o izdelovanju bomb** opredelila za kaznivo dejanje.
- Komisija namerava do konca tega leta predložiti Sporočilo o **biološkem terorizmu**.

2.7.1. Prihodnost Europol

Naloga **Europol** je izboljšanje učinkovitosti in sodelovanja organov kazenskega pregona držav članic v boju proti terorizmu in organiziranem kriminalu z olajšanjem izmenjave informacij med državami članicami in zbiranjem ter analiziranjem teh informacij. Dodana vrednost Europol je še naprej v njegovi sposobnosti podpiranja preiskav z zagotavljanjem visoko kakovostnih analiz obveščevalnih podatkov o kaznivih dejanjih.

Komisija verjame, da Europol potrebuje **prilagodljivejšo pravno podlago**, saj bo ta omogočila, da se lahko politične odločitve za izboljšanje njegovega delovanja sprejme brez nepotrebnih zamud. Treba bo tudi izboljšati pregled in kontrolo Evropskega parlamenta nad dejavnostmi Europol, da bi povečali **transparentnost in demokratično odgovornost**, ter s tem **zagotovili zaupnost** operativnih informacij in postopkov.

Predviden je naslednji ukrep:

- Komisija razmišlja o predložitvi predloga za sklep Sveta, ki bi **nadomestil** veljavno Konvencijo o Europolu in tako izboljšal njegovo učinkovitost.

2.8. Finančna perspektiva na področju svobode, varnosti in pravice

Eden od bistvenih predpogojev za doseg političnih ciljev, določenih v Haaškem programu, je, da se te cilje podpre z **ustreznimi finančnimi sredstvi**. Nedavni dogovor o finančni perspektivi je to potrebo priznal in zagotovil **več sredstev** za politike svobode, varnosti in pravice. V letu 2007 bodo delovali novi finančni okvirni programi. Ti bodo imeli strateško vlogo pri pomoči Uniji in državam članicam.

Povečana finančna podpora iz proračuna Skupnosti bo služila za spodbujanje **pravične delitve skupnih odgovornosti** na območju brez meja glede azila, priseljevanja in meja ter operativnega sodelovanja (zlasti pri skupnem patroljiranju in skupnih letih za vračanje). V boju proti terorizmu in organiziranemu kriminalu ter vzdrževanju območja pravice bo financiranje EU še bolj olajšalo nove skupne pristope. Države članice se poziva, da v celoti izkoristijo potencial, ki ga zagotavlja nov finančni okvir, ter predstavijo ambiciozne in natančne zamisli za projekte, ki dokazujejo dodano vrednost ukrepov na ravni EU.

2.9. Zunanja razsežnost svobode, varnosti in pravice

Decembra 2005 je Svet za pravosodje in notranje zadeve odobril prvo strategijo za zunanjo razsežnost svobode, varnosti in pravice⁸. **Strategija** določa vrsto tematskih prednostnih nalog ter mehanizme izvajanja. Komisija je zdaj v postopku **izvajanja ključnih elementov** strategije na primer s Skupnim prostorom svobode, varnosti in pravice z **Rusijo**, z revidiranim akcijskim načrtom o pravosodju in notranjih zadevah z Ukrajino in z akcijskim načrtom o evropski sosedski politiki z drugimi državami, pa tudi z nenehnim **poglobljanjem sodelovanja z ZDA**.

Za napredovanje pri oblikovanju **pravne države** v našem sodelovanju s tretjimi državami je **potrben čas**. Zato bi se morale Komisija in države članice osredotočiti **bolj na izvajanje strategije EU kot na njeno revidiranje**. Tematske in geografske prednostne naloge so bile

⁸ „Strategija o zunanji razsežnosti PNZ: Globalna svoboda, varnost in pravica“, oblikovana na podlagi Sporočila Komisije - COM(2005) 491 z dne 12.10.2005.

jasno postavljene in strategijo je zdaj treba **učinkovito izvajati**, da se bo doseglo rezultate. Na območju svobode, varnosti in pravice se napredek lahko doseže samo z aktivnim prispevkom tako držav članic kot tudi Komisije, ki delujejo usklajeno. Priprava dokumentov za ukrepanje za zahodni Balkan in proti tihotapljenju droge iz Afganistana dokazuje vrednost takega sodelovanja. Na podlagi dela, opravljanega od konca leta 2005 dalje, bo Komisija do decembra 2006 predložila **poročilo o napredku**, v katerem bo povzela uporabo strategije. Drugi pomembni instrumenti na področju svobode, varnosti in pravice z zunanjo razsežnostjo so sporazumi o ponovnem sprejemu in o poenostavitvi vizumskih postopkov, ki so bili do zdaj sklenjeni s ključnimi državami partnericami EU, npr. z Rusijo. Komisija bo nadaljevala delo na tem področju.

2.10. Izvajanje in ovrednotenje politik svobode, varnosti in pravice

Ob upoštevanju **mandata**, ki ga je Haaški program s svojim akcijskim načrtom podelil Komisiji, ob upoštevanju **razdrobljenih informacij** o obstoječih mehanizmih spremljanja in ovrednotenja ter ob upoštevanju potrebe po **obširnih informacijah**, ki jih je treba posredovati vsem zainteresiranim stranem glede izvajanja in rezultatov politik, Komisija meni, da **je zdaj čas** za pripravo na vzpostavitev **skladnega in celovitega mehanizma za ovrednotenje** politik EU o svobodi, varnosti in pravici v duhu **partnerstva** z državami članicami in institucijami EU.

Tak mehanizem, ki bo vključeval letno **spremljanje izvajanja**⁹ in **ovrednotenje rezultatov** politik, je predstavljen v vzporednem Sporočilu o „Ovrednotenju politik EU o svobodi, varnosti in pravici“.

3. IZBOLJŠANJE POSTOPKOV ODLOČANJA NA OBMOČJU SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE

3.1. Soočanje s ponavljajočimi se težavami na območju svobode, varnosti in pravice

Politike svobode, varnosti in pravice **predstavljajo našim sodržavljanom resno skrb in poseben pomen**, kot je razvidno iz razprav, ki so potekale v okviru načrta D (za demokracijo, dialog in debato), in iz raziskav javnega mnenja. Evropski državljani želijo, da postane EU učinkovitejša zlasti v boju proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, pa tudi pri upravljanju migracijskih tokov in kontroli zunanjih meja.

Kljub temu velikemu interesu je napredek počasen in razvoj politik svobode, varnosti in pravice na ravni EU se sooča s **ponavljajočimi se težavami**, kar vodi k številnim zastojem. Prvo letno spremljanje izvajanja Haaškega programa, predloženo v vzporednem sporočilu, je dokazalo, da se te težave pojavljajo predvsem zaradi posebnosti **postopkov odločanja**.

Zlasti za odločitve o **policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah** je še vedno potrebno soglasje vseh držav članic. Te zadeve se obravnava v skladu s **posebnim okvirom** (Naslov VI PEU), ki uporablja tako imenovano **metodo „tretjega stebra“**, katere značilnosti so naslednje:

⁹ Kakor je podrobno navedeno v Sporočilu o „Krepitvi svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji: Poročilo o izvajanju Haaškega programa za leto 2005“, ki je predloženo hkrati s tem sporočilom.

- **posebni zakonodajni instrumenti** (skupna stališča, okvirni sklepi, sklepi in konvencije), ki še bolj otežujejo njihovo izvajanje;
- nezadostna pooblastila Evropskega parlamenta v **zakonodajnem postopku**;
- uporaba **soglasja**, ki pogosto vodi do dogovorov na podlagi najnižjega skupnega imenovalca;
- skupna pravica do pobude z vsako od 25 držav članic, ki ne podpira prave „evropske razsežnosti“ niti odgovornosti zakonodajnih pobud držav članic, ki niso predložene v predhodno oceno vpliva;
- **omejena vloga** Sodišča (izločitev postopkov za ugotavljanje kršitev in predhodnega odločanja, ki sta predmet prostovoljne odločitve na nacionalni ravni – soglasje je do zdaj dalo 14 od 25 držav članic – in možnost omejitve na najvišjo nacionalno pristojnost);
- pomanjkanje formalnih postopkov za ugotavljanje kršitev, da bi zagotovili pravilen prenos in izvajanje.

Dejansko so razprave v Svetu pred nedavnim pokazale, da je v EU zelo težko napredovati na področjih, kot so **vzajemno priznavanje v kazenskih zadevah in policijsko sodelovanje**.

Junija lani bi Svet za pravosodje in notranje zadeve lahko dosegel dogovor o predlogu Komisije za **evropski dokazni nalog** le po dolgotrajnih pogajanjih in na podlagi najmanjšega skupnega imenovalca, kar pa ni zadovoljivo niti za Komisijo niti za večino držav članic in **negativno vpliva** na uporabo načela vzajemnega priznavanja, ki v skladu s programom iz Tampereja in Haaškim programom predstavlja temelj politik Unije na področju pravosodnega sodelovanja.

V zadnjih treh letih ni bilo doseženega napredka niti pri osnovnih minimalnih standardih za **procesne pravice**, ki se uporabljajo po vsej EU, kot je pravica do tolmača v primeru odvzema prostosti. Razprave o besedilu, ki zagotavlja opredelitev in obsojanje kaznivih dejanj **rasizma in ksenofobije** na enak način po vsej Evropi, so prav tako povsem ustavljene in zamrznjene že skoraj dve leti, čeprav obstajajo novi znaki, da bi se jih lahko ponovno začelo.

Poleg tega niso napredovale niti razprave o predlogu Komisije, ki kaj bi odobril nadaljnje **čezmejno preiskovanje in kazenski pregon**.

Nekatere take ponavljajoče se težave so vidne tudi za „komunitizirane“ politike svobode, varnosti in pravice (Naslov IV PES), ko gre za posebnosti glede pristojnosti Sodišča za **predhodne odločitve** (člen 68 PES) in ko se o **zakonitih migracijah in družinskem pravu** odloča soglasno. Na primer na področju **zakonitih migracij** je bila razprava o predlogu Komisije iz leta 2001 za direktivo o vstopu in bivanju državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve v skladu s pravilom o soglasju neuspešna. Komisija je to vprašanje ponovno odprla z Zeleno knjigo in akcijskim načrtom, predloženim decembra 2005, vendar je danes težko predvideti, kako se bo razprava o tem vprašanju zaključila, saj se pravilo o soglasju na tem področju še vedno uporablja.

Glede **pristojnosti Sodišča Evropskih skupnosti** obstaja tveganje, da zelo pomembne in občutljive zadeve, kot sta dostop do sodnega varstva ali pravica do azila, niso predmet enake sodne kontrole ali enotne uporabe po vsej Evropi.

3.2. Reševanje trenutnih težav: *premostitvene klavzule*

Komisija meni, da je časovni okvir za prvi pregled izvajanja Haaškega programa primeren trenutek za **ponovni začetek** in **spodbuditev razmišljanja** o tem, kako bi **bolje oblikovali odločanje na ravni EU** in zagotovili boljše ovrednotenje in izvajanje zakonodaje o svobodi, varnosti in pravici. To je treba narediti tako, da se kar **najbolje uporabijo možnosti, ki jih nudijo veljavne Pogodbe**.

Komisija meni, da bi + izvajanje veljavnih Pogodb v celoti omogočilo še večjo **učinkovitost** in **skladnost** na področjih, na katerih je **dodana vrednost** ukrepov na ravni EU široko priznana in jo naši državljani, ki želijo **večjo zaščito in varnost**, izrecno zahtevajo, kot so to pred kratkim potrdili rezultati Eurobarometra.

Poleg tega je Komisija, kakor je navedeno v njenem sporočilu z 10. maja 2006, mnenja, da bo največja uporaba veljavnih Pogodb določila pogoje, potrebne za doseg **ambicioznih ciljev**, ki so zajeti v Haaškem programu, in omogočila njegovo **polno izvajanje**. Veljavne Pogodbe zagotavljajo možnost za rešitev težav, navedenih v poglavju 3.1, z uporabo tako imenovanih „**premostitvenih klavzul**“, ki so zajete v členu 42 PEU in drugi alineji člena 67(2) PES.

Člen 42 PEU zagotavlja pravico do pobude Komisije (ali države članice), da predlaga, da ukrep na področjih iz člena 29 PEU (**boj proti terorizmu in kriminalu z ukrepi na področju kazenskega pregona in kazenskih zadev**) spada v naslov IV PES in je predmet istega institucionalnega okvira kot druge „komunitizirane“ politike svobode, varnosti in pravice. Za odločitev za uporabo člena 42 PEU je potrebno **soglasje** v Svetu po posvetovanju z Evropskim parlamentom in sprejetje v skladu z **ustavnimi zahtevami držav članic**.

Druga alineja člena 67(2) PES Svetu dovoljuje, da po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme odločitev, da se **zakonite migracije** urejajo s **postopkom soodločanja**, ter tako Evropskemu parlamentu omogoči pravo demokratično presojo.

Druga alineja člena 67(2) PES zahteva, da Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno prilagodi določbe člena 68 ES glede pristojnosti Sodišča; to je treba narediti z odločitvijo, da se pristojnost za predhodno odločanje Sodišča v okviru „komunitiziranih“ politik svobode, varnosti in pravice uskladi s tisto, ki je zagotovljena v okviru drugih politik ES in zagotavlja okrepljeno vlogo Sodišča¹⁰.

Komisija meni, da so **premostitvene klavzule** primeren instrument, ki je na voljo Uniji in državam članicam za doseg ambicioznega načrta boljšega oblikovanja odločanja na območju svobode, varnosti in pravice.

Resnična dodana vrednost uporabe premostitvenih klavzul bi bila uporaba **metode „Skupnosti“** za vse politike na tem področju, ki je dokazala, da zagotavlja **večjo učinkovitost, večjo transparentnost in večjo odgovornost**. Najboljši primer koristi, ki jih

¹⁰ Glede na to, da kljub izteku prehodnega obdobja 1. maja 2004 Svet še ni začel z delom za izpolnitev svojih obveznosti za uskladitev določb iz člena 68 ES, Komisija vzporedno k temu sporočilu na Evropski parlament in Svet naslavlja posebno sporočilo v zvezi s tem.

ima metoda „Skupnosti“, je nedavno sprejetje predloga Komisije za Direktivo o hrambi komunikacijskih podatkov s strani Evropskega parlamenta in Sveta, o kateri je bil dogovor dosežen le tri mesece po predložitvi predloga.

Z uporabo metode „Skupnosti“ se lahko dosežejo naslednje prednosti:

- povečanje učinkovitosti, transparentnosti in odgovornosti zakonodajnih postopkov;
- posplošitev **zakonodajnih instrumentov Skupnosti** (uredb, direktiv in sklepov v skladu z veljavnimi pogodbami);
- priznavanje zakonodajne moči soodločanja demokratično izvoljenim predstavnikom državljanov EU v Evropskem parlamentu;
- zagotavljanje „evropske razsežnosti“ zakonodajnih predlogov s pravico do pobude Komisije in uporabo učinkovitih instrumentov za oceno vpliva;
- podpora soglasja in dosežkov visoke kakovosti na podlagi **glasovanja s kvalificirano večino**;
- zagotavljanje pravega pravosodnega dialoga z nacionalno jurisdikcijo z **mehanizmom predhodnega odločanja** in spremljanjem izvajanja s strani držav članic s **postopkom za ugotavljanje kršitev**.

Poleg tega bi uporaba premostitvenih klavzul za sodelovanje v policijskih in pravosodnih zadevah zagotovo bila ključnega pomena pri obravnavanju vprašanja razmejitve med prvim in tretjim stebrom; to vprašanje nikakor ni hipotetično, kar jasno dokazujejo tudi **nedavne sodbe Sodišča (o kaznivih dejanjih proti okolju in zadevah glede evidence imen letalskih potnikov)**. Obravnavanje teh zadev v okviru **enotnega zakonodajnega okvira** bi zagotovo vodilo do večje pravne varnosti in učinkovitosti.

Člen 42 PEU zlasti dovoljuje določeno **prilagodljivost** predvsem glede opredelitve zadevnih pogojev glasovanja, ki se uporabljajo na področjih, prenesenih iz Naslova VI PEU. Komisija meni, da je treba v državah članicah in institucijah EU začeti premislek in razpravo o **najboljši uporabi** različnih **možnosti**, navedenih v členu 42.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Državljeni Evrope so dali pobudo, da EU sprejme potrebne ukrepe, ki bodo Evropo naredili varno za življenje. Unija mora biti sposobna hitro ukrepati in svojim državljanom jamčiti izvajanje njihovih osebnih svoboščin.

Unija in države članice morajo skupaj odgovoriti na ta izziv, saj terorizem in organizirani kriminal ne spoštujeta meja in postopkov. Izvajanje in razvijanje Haaškega programa je skupni cilj, ki zahteva učinkovito odločanje in jasne politične prednostne naloge.

Opredelitev naslednjih korakov za **napredovanje evropske integracije** na področju svobode, varnosti in pravice ter **poenostavitev postopkov odločanja** je treba vzporedno nadaljevati. Komisija meni, da to predstavlja edino trajnostno pot naprej za napredek na tem političnem področju.

Komisija na podlagi svojega ovrednotenja stanja izvajanja Haaškega programa namerava **začeti razpravo v sodelovanju** z drugimi institucijami in državami članicami EU o tem, **tako nadaljevati politične načrte** tako, da bo izpolnila pričakovanja državljanov EU in izboljšala delovanje območja svobode, varnosti in pravice.

Komisija je med prihodnjim finskim predsedstvom Sveta na podlagi **rezultatov razmišljanj in razprav** o koristih uporabe veljavnih pogodb **pripravljena prevzeti pobudo** v skladu s členom 42 PEU in drugo alineo člena 67(2) PES¹¹.

¹¹ Brez poseganja v posebno pobudo, navedeno v Sporočilu Komisije iz opombe 6 zgoraj.