

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 10.6.2009
COM(2009) 262 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE
EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

Območje svobode, varnosti in pravice za državljane

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Območje svobode, varnosti in pravice za državljane

Večja svoboda v varnejšem okolju

1. UVOD:

Evropski državljani želijo živeti v cvetoči in mirni Evropski uniji, v kateri se spoštujejo njihove pravice in ščiti njihova varnost. Želijo si, da bi lahko svobodno potovali in se odločali o začasni ali stalni preselitvi v drugo evropsko državo za namene študija ali dela, ustvarjenja družine, ustanovitve podjetja ali upokojitve. So pa zaskrbljeni, ker opažajo, da svetovne krize in drugi pojavi ogrožajo stabilnost in varnost, ki sta vladali v Evropi v zadnjih letih.

Za odpravo gospodarskih in političnih težav, s katerimi se srečuje svet in zlasti Evropska unija, pa tudi za soočenje z zahtevnimi izzivi prihodnosti je treba najti globalne in trajne rešitve. V svetu, v katerem mobilnost prevzema svetovno razsežnost, evropski državljani upravičeno pričakujejo, da bo Unija učinkovito in odgovorno ukrepala na področjih, ki so tako blizu njihovem vsakdanjemu življenju.

K Evropi državljanov v območju svobode, varnosti in pravice

Svoboda, varnost in pravica so ključne vrednote in sestavni del evropskega družbenega modela ter eden od temeljev evropskega modela združevanja. Evropska unija je za svoje državljane že vzpostavila enotni trg, ekonomsko in monetarno unijo ter zmogljivost soočanja se s svetovnimi političnimi in gospodarskimi izzivi. Prav tako je dosegla precejšen napredek pri oblikovanju območja svobode, varnosti in pravice; vključitvi državljanov v središče tega projekta je treba zdaj nameniti osrednjo pozornost.

Dosežen znaten napredek

Maastrichtska pogodba je v okvir Evropske unije vključila vprašanja pravosodja in notranjih zadev, ki so se do takrat obravnavala izključno na medvladni ravni. Od takrat se povezanost držav članic na teh področjih, pa tudi vloga Evropskega parlamenta in Sodišča Evropskih skupnosti samo še povečujeta. Program iz Tampereja in Haaški program sta prispevala močno politično spodbudo konsolidaciji teh temeljnih politik za državljane.

V zadnjih desetih letih so bili doseženi številni uspehi:

- Z odpravo kontrol na notranjih mejah schengenskega območja lahko zdaj več kot 400 milijonov državljanov iz petindvajsetih držav potuje z Iberskega polotoka v baltske države in iz Grčije na Finsko brez mejnih kontrol. Upravljanje zunanjih meja Unije je doslednejše, zlasti z ustanovitvijo in operativno vzpostavitvijo agencije Frontex.

- Postavljeni so bili temelji skupne politike priseljevanja, zlasti z uvedbo standardov za zagotovitev večje pravičnosti in predvidljivosti zakonitega priseljevanja, oblikovanjem skupnega programa za spodbujanje vključevanja v evropske družbe, pa tudi sprejetjem odločnejšega ukrepanja proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi. Vzpostavljena so bila tudi partnerstva s tretjimi državami za usklajeno upravljanje vprašanj, povezanih z migracijami.
- Postavljeni so bili tudi temelji skupnega evropskega azilnega sistema za osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito, tudi z operativnega vidika, in sicer z Evropskim uradom za podporo na področju azila. Uspešno je bila oblikovana skupna vizumska politika, ki je prispevala k večji preglednosti in pravni varnosti za vse zadevne osebe.
- Sprejeti so bili ukrepi za vzpostavitev visoke stopnje zaupanja med organi v različnih državah članicah. Še posebej se je izboljšala izmenjava informacij na kazenskem področju. Policijski organi lahko na primer brez večjih omejitev pridobijo informacije od drugih držav članic, če so te na voljo.
- Z evropskim nalogom za prijetje je izročitev storilcev kaznivih dejanj postala preprostejša in postopkovni roki so se skrajšali z enega leta na obdobje od 11 dni do 6 tednov.
- Sprejeti so bili ukrepi na področju boja proti terorizmu in organiziranemu kriminalu, vključno s kibernetko kriminaliteto, pa tudi na področju zaščite kritične infrastrukture.
- Napredek je bil dosežen tudi na področju civilnih in gospodarskih zadev. Državljeni EU imajo od zdaj naprej na voljo preprostejša in hitrejša sredstva za uveljavljanje svojih zahtevkov v čezmejnih primerih. Določena so bila skupna pravila glede prava, ki se uporablja za civilno odgovornost in pogodbe. Izboljšala se je zaščita otrok, zlasti da se slednjim zagotovi možnost ohranitve rednih stikov s starši po ločitvi in da se preprečijo ugrabitve otrok v EU.

Napredek na nekaterih področjih počasnejši in skromnejši

Napredek na nekaterih področjih je bil razmeroma počasen, zlasti na kazenskem področju in področju družinskega prava. Za te politike se namreč zahteva soglasje Sveta, zaradi česar so pogosto potekale dolge razprave brez jasnega izida ali pa se sprejemali manj ambiciozni instrumenti, kot bi se sicer lahko.

Dodaten izziv je zagotovitev dejanskega izvajanja zakonodaje. Zlasti na kazenskem področju je pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti omejena in Komisija ne more sprožati postopkov za ugotavljanje kršitev. Pri prenosu standardov EU v nacionalne zakonodaje se zato pojavljajo precejšnje zamude, zaradi česar imajo ti standardi nekoliko „virtualni“ značaj.

Poleg postopkovnih in institucionalnih omejitev so potrebna še precejšnja prizadevanja. V civilnih in gospodarskih zadevah, na primer za izpodbijane zahtevke, se še vedno izvajajo vmesni postopki, ki ovirajo prosti pretok sodnih odločb v Evropi. Zaščita državljanov in podjetij v primeru sporov s strankami s stalnim prebivališčem v tretjih državah je pomanjkljiva. Še vedno obstajajo ovire pri čezmejnem priznavanju listin o osebnem stanju državljanov. Države članice še vedno nezadovoljivo izvajajo direktivo o prostem pretoku oseb. Na področju kazenskega prava so še vedno razlike glede stopnje zaščite oseb v

kazenskih postopkih. V tem obdobju ni bilo mogoče sprejeti minimalnih postopkovnih jamstev na kazenskem področju. Poleg tega izmenjava informacij o obsojenih osebah med organi držav članic ni popolnoma učinkovita. Na operativni ravni se poleg tega policija pri svojem delovanju prek državnih meja srečuje s številnimi ovirami.

Prihodnji izzivi

Državljanom naj bi se zagotovile najboljše možne storitve. Vse večja raznolikost Unije, sestavljene iz 27 ali več držav članic, se mora odražati v načinu upravljanja področij pravosodja, svobode in varnosti. Pravico do prostega gibanja in prebivanja v Uniji ima zdaj 500 milijonov oseb. Zato je vedno več osebnih in poslovnih primerov z nadnacionalno razsežnostjo. Poleg tega so migracijski pritiski močno narasli, zlasti na južni meji Unije.

Naslednji primeri ponazarjajo številne prihodnje izzive:

- Več kot 8 milijonov Evropejcev trenutno uresničuje svojo pravico do bivanja v državi članici po svoji izbiri, ta težnja pa naj bi se v prihodnje še povečala. Čeprav je ta pravica pomemben izraz državljanstva Unije, imajo državljani še vedno številne težave pri njenem uveljavljanju.
- Vprašanja s področja civilnega pravosodja bodo postala pomembnejša. Eno dedovanje od desetih v Uniji že ima mednarodno razsežnost.
- Kibernetska kriminaliteta ne pozna meja in se nenehno razvija. Leta 2008 je bilo odkritih 1 500 komercialnih in nekomercialnih spletnih strani, katerih vsebina je povezana z zlorabo otrok.
- Terorizem ostaja grožnja za Unijo. Leta 2007 je bilo v 11 državah članicah Unije skoraj 600 terorističnih napadov (neuspešnih, preprečenih ali izvedenih).
- Določenih je bilo 1 636 mejnih prehodov za vstop na ozemlje Unije in leta 2006 je te prehode prečkalo približno 900 milijonov oseb. V odprtem svetu, v katerem je mobilnost oseb vse večja, je velik izziv zagotavljanje učinkovitega upravljanja zunanjih meja Unije.
- Leta 2006 je bilo v Uniji zabeleženega 18,5 milijona državljanov tretjih držav, kar pomeni skoraj 3,8 % skupnega prebivalstva. Migracijski pritiski se lahko povečajo. To je posledica rasti prebivalstva in revščine v številnih državah izvora, pa tudi staranja evropskega prebivalstva. Med letoma 2008 in 2060 naj bi se število za delo sposobnega prebivalstva znižalo za 15 %, tj. za skoraj 50 milijonov ljudi.
- Po ocenah živi na ozemlju Evropske unije približno 8 milijonov nezakonitih priseljencev, od katerih mnogi delajo v neformalni ekonomiji. V prihodnjih letih se bodo zlasti obravnavala vprašanja, kako odpraviti dejavnike, ki spodbujajo nezakonito priseljevanje, in zagotoviti učinkovitost politik za boj proti nezakoniti migraciji.
- Kljub skupnemu azilnemu sistemu morajo države članice zagotoviti večjo enotnost pri obravnavanju prošenj za azil, saj se trenutno število odobrenih prošenj zelo razlikuje. Leta 2007 je 25 % odločitev prve stopnje dodelilo zaščito (status begunca

ali subsidiarno zaščito). Za tem povprečjem se skrivajo precejšnje razlike: nekatere države članice priznajo zaščito samo v redkih primerih, medtem ko je v drugih državah stopnja priznanja skoraj 50-odstotna.

Nov večletni program

Unija potrebuje nov večletni program, ki bi bil na podlagi napredka in izkušenj, pridobljenih iz obstoječih pomanjkljivosti, ambiciozno zasnovan v prihodnost. V tem novem programu bo treba določiti prednostne naloge za prihodnjih pet let, soočiti se s prihodnjimi izzivi in državljanom zagotoviti oprijemljivejše koristi v okviru območja svobode, varnosti in pravice.

Izgradnja območja svobode, varnosti in pravice ni mogoča brez močne zunanje razsežnosti, ki je skladna z zunanjo politiko Evropske unije in prispeva k spodbujanju naših vrednot v skladu z mednarodnimi obveznostmi na področju človekovih pravic. Nobenega od ciljev, zastavljenih v okviru tega območja, ni mogoče doseči brez učinkovitega izvajanja ustreznih instrumentov zunanje politike. Unija sodeluje s tretjimi državami v okviru partnerstev in mednarodnih organizacij na področju pravosodja in notranjih zadev ter tako krepi učinkovitost svoje zunanje politike.

Prednostne naloge politik

Osrednja tema novega programa bo „**izgradnja Evrope državljanov**“. Vsi prihodnji ukrepi bodo usmerjeni v državljanke in bodo morali upoštevati naslednje glavne prednostne naloge:

1. ***Spodbujanje pravic državljanov – Evropa, ki temelji na pravicah:*** območje svobode, varnosti in pravice mora biti predvsem enotno območje varstva temeljnih pravic, v okviru katerega je spoštovanje posameznika in človekovega dostojanstva ter drugih pravic, določenih v Listini o temeljnih pravicah, glavna vrednota. Varovati je treba na primer uveljavljanje teh svoboščin in zasebnost državljanov prek državnih meja, zlasti z varstvom njihovih osebnih podatkov, obravnavati posebne potrebe ranljivih oseb ter zagotavljati celovito uresničevanje njihovih pravic, tudi v tretjih državah.
2. ***Poenostavitev življenja državljanov – Evropa kot območje pravice:*** oblikovanje evropskega pravosodnega območja je treba poglobiti, da se premosti sedanja razdrobljenost. Prednost je treba dati vzpostavitvi mehanizmov za lažji dostop oseb do sodnega varstva, da bi te lahko svoje pravice uveljavljale po vsej Uniji. S tem se bodo na pogodbenem in trgovinskem področju gospodarskim subjektom zagotovila potrebna sredstva, da bi lahko v celoti izkoristili priložnosti, ki jih ponuja notranji trg. Izboljšati je treba tudi sodelovanje med pravnimi strokovnjaki ter zagotoviti sredstva za odpravo ovir na področju priznavanja pravnih aktov v drugih državah članicah.
3. ***Varovanje državljanov – Evropa varuje:*** oblikovati bi bilo treba strategijo o notranji varnosti, s katero bi se nadalje izboljšala varnost v Uniji ter tako zaščitili življenje in integriteta evropskih državljanov. Strategija ukrepanja bo usmerjena v krepitev sodelovanja na področju policije in kazenskega prava ter zagotovitev varnejšega dostopa do evropskega ozemlja.

4. **Spodbujanje bolj integrirane družbe za državljane – solidarna Evropa:** pomembna prednostna naloga v prihodnjih letih bo konsolidacija in dejanska vzpostavitev politike na področju priseljevanja in azila, ki bo zagotavljala solidarnost med državami članicami in partnerstvo s tretjimi državami. Zakonitim priseljencem bo morala zagotoviti jasen in enoten status. Vzpostaviti bo treba tesnejše povezanost med priseljevanjem in potrebami evropskega trga dela ter oblikovati ciljne politike na področju vključevanja in izobraževanja. Izboljšati bo treba dejansko izvajanje razpoložljivih instrumentov za boj proti nezakonitemu priseljevanju. Usklajenost z zunanjim ukrepanjem Unije je ključnega pomena za upravljanje teh politik. Unija bo morala potrditi tudi svojo humanitarno tradicijo in v veliki meri nuditi zaščito tistim, ki jo potrebujejo.

Instrumenti

Za uspešno izvajanje prihodnjega večletnega programa je treba spoštovati **metodo**, ki bo temeljila na petih glavnih elementih:

(i) Politike s področja pravosodja in notranjih zadev se pri svojem postopnem oblikovanju medsebojno podpirajo in vse bolj usklajujejo. V prihodnjih letih se morajo **nemoteno vključiti v druge politike Unije**.

(ii) Za zmanjšanje občutnega odstopanja med standardi in politikami, sprejetimi na evropski ravni, ter njihovim **izvajanjem na nacionalni ravni** bi bilo treba slednjemu nameniti večjo pozornost. Prenos zakonodaje je treba dopolniti z dejanskimi ukrepi podpore (npr. krepitev strokovnih mrež).

(iii) **Izboljšanje kakovosti evropske zakonodaje** mora ostati prednostna naloga. Unija mora ukrepanje osredotočiti na področja, na katerih lahko zagotovi ustrezen odziv na težave državljanov. Že ob sami zasnovi predlogov je treba proučiti njihov morebitni vpliv na državljane ter njihove temeljne pravice, gospodarstvo in okolje. Čeprav je pravni red nastal pred nedavnim, je kljub temu obsežen in z naknadnimi institucionalnimi spremembami na tem področju je njegova kompleksnost še narasla. To je zagotovo eden od vzrokov za težave, ki se pojavljajo pri njegovi uporabi.

(iv) Državljeni pričakujejo, da bo ukrepanje Unije prineslo rezultate. Ena od prednostnih nalog je **izboljšanje uporabe vrednotenja** sprejetih instrumentov in ustanovljenih agencij.

(v) Za prednostne naloge politik je treba zagotoviti ustrezna **finančna sredstva**, ki jim bodo jasno namenjena in omogočila njihovo izvajanje. Proračunska sredstva prihodnosti bodo morala biti sorazmerna s cilji politike novega večletnega programa in temeljiti na oceni učinkovitosti obstoječih mehanizmov.

2. SPODBUJANJE PRAVIC DRŽAVLJANOV: EVROPA, KI TEMELJI NA PRAVICAH

Spoštovanje posameznika in človekovega dostojanstva, kakor je zapisano v Listini, je glavna vrednota v območju svobode, varnosti in pravice. Državljeni se lahko v tem območju brez notranjih meja prosto gibajo in v celoti uživajo svoje pravice.

Sistem varstva temeljnih pravic v pravnem redu Unije je še posebej razvit. Unija in države članice lahko na primer uporabijo strokovno znanje Agencije za temeljne pravice. **Pristop Unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah** je močan politični simbol, ki bo dopolnil ta sistem varstva ter spodbudil k usklajenemu nadaljnjemu razvoju sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti in sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice.

Unija je območje skupnih vrednot, ki niso združljive z zločini totalitarnih režimov. V interesu sprave si moramo skupaj prizadevati za ohranjanje spomina na zločine proti človeštvu. Unija mora v tem smislu prevzeti spodbujevalno vlogo, hkrati pa upoštevati postopke, veljavne v posamezni državi.

Na teh vrednotah temelji evropsko državljanstvo in njihovo spoštovanje je glavno merilo za pristop k Uniji. Evropsko državljanstvo se pridružuje nacionalnemu državljanstvu in ga dopolnjuje. Podeljuje pravice in dolžnosti, specifične za evropske državljane, ki jih je treba praktično in učinkovito izpolnjevati.

2.1. Neomejeno uveljavljanje pravice do prostega gibanja

Z državljanstvom Unije imajo državljani pravico, da se v Evropski uniji prosto gibajo. Če pa se odločijo živeti ali potovati v državo članico, ki ni njihova matična država, naletijo na težave. Dejanska uporaba direktive o prostem gibanju državljanov je prednostna naloga in Komisija namerava okrepiti politiko, ki podpira njeno izvajanje, ter zagotoviti, da se veljavna pravila pravilno prenesejo v nacionalne zakonodaje in uporabljajo v državah članicah. Osebe, ki uživajo svobodo gibanja, morajo izpolnjevati tudi določene obveznosti. Komisija bo proučila, kako pomagati organom držav članic pri učinkovitem boju proti zlorabam tega temeljnega načela Unije. Objavila bo smernice, v katerih bo jasno opredelila svojo politiko na tem področju.

Državljanom je treba tudi pomagati pri nekaterih upravnih ali pravnih postopkih za uveljavljanje pravice do prostega gibanja. Zato je treba vzpostaviti sistem za enostavno pridobitev glavnih listin o osebnem stanju brez dodatnih stroškov. Ta sistem bo moral prispevati k odpravi morebitnih jezikovnih ovir in zagotoviti dokazno moč teh dokumentov. Na koncu bo treba temeljito proučiti vzajemno priznavanje učinkov, povezanih z listinami o osebnem stanju.

2.2. Skupno življenje na območju, ki spoštuje raznolikost in ščiti najranljivejše osebe

Raznolikost je bogastvo Unije. Zagotoviti je treba varno okolje, ki spoštuje razlike in ščiti najranljivejše osebe.

Odločno si je treba prizadevati za boj proti **diskriminaciji, rasizmu, antisemitizmu, ksenofobiji in homofobiji**. Unija bo uporabila vse obstoječe instrumente, zlasti programe financiranja. Treba bo okrepiti nadzor nad izvrševanjem predpisov, tudi nad novim okvirnim sklepom o rasizmu in ksenofobiji.

Pravice otrok, tj. načelo primarnosti interesov otrok, pravica otrok do življenja, preživetja in razvoja, nediskriminacija in spoštovanje mnenj otrok, kakor so razglašene v Listini in Konvenciji Združenih narodov o otrokovih pravicah, so potencialno vključene v vse politike Unije. Treba jih je sistematično upoštevati. Zato je treba opredeliti ukrepe, h katerim lahko Unija prispeva dodano vrednost. Posebna pozornost bo namenjena otrokom, ki so v posebej

ranljivem položaju, zlasti v okviru politike priseljevanja (mladoletniki brez spremstva, žrtve trgovine).

Unija in države članice si morajo skupno prizadevati za celovito vključitev ranljivih skupin in zlasti **Romov** v družbo, in sicer s spodbujanjem njihovega vključevanja v šolski sistem in na trg dela ter z bojem proti nasilju nad njimi. Unija bo v ta namen ciljno uporabljala sredstva iz strukturnih skladov in zagotavljala pravilno uporabo obstoječe zakonodaje za boj proti morebitni diskriminaciji Romov. Civilna družba bo imela posebno vlogo.

V širšem smislu je treba **najranljivejšim osebam, ženskam, ki so žrtve nasilja, in vzdrževanim osebam** zagotoviti večjo **zaščito, vključno s pravnim varstvom**. Ustrezna finančna podpora bo zagotovljena zlasti s programom Daphne. Unija bo v tem smislu delovala tudi v okviru svoje zunanje politike.

2.3. Varstvo osebnih podatkov in zasebnosti

Vse večja izmenjava podatkov je za Unijo izziv, na katerega se mora odzvati ter hkrati v celoti spoštovati varstvo zasebnosti. Pravica do zasebnosti in pravica do varstva osebnih podatkov sta določeni v Listini.

Vzpostaviti bi bilo treba celovit sistem varstva. Unija mora zagotoviti novo celovito strategijo na področju varstva podatkov državljanov v okviru Unije in svojih odnosov s tretjimi državami. Prav tako mora predvideti in določiti okoliščine, v katerih bi lahko javni organi pri opravljanju svojih zakonitih dolžnosti po potrebi ustrezno omejili uporabo teh pravil.

Tehnologija se trenutno zelo hitro razvija in spreminja komunikacijo med osebami ter javnimi in zasebnimi organizacijami. V tem okviru je treba ponovno poudariti določena temeljna načela: namen, sorazmernost in zakonitost obdelave podatkov, rok hrambe podatkov, varnost in zaupnost podatkov, spoštovanje pravic posameznikov in nadzor neodvisnega organa.

Obstoječi pravni okvir vzpostavlja visoko raven varstva. Ob upoštevanju hitrega tehnološkega razvoja bodo morda potrebne **dodatne** zakonodajne ali nezakonodajne **pobude** za ohranitev učinkovite uporabe teh načel.

Spoštovanje načel varstva podatkov bo treba zagotoviti tudi z razvojem **nove** ustrezne **tehnologije** kot rezultat boljšega sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, zlasti na področju raziskav. Proučiti je treba vzpostavitev **evropskega sistema potrjevanja** za tehnologije, proizvode in storitve, „ki spoštujejo zasebnost“.

Za dejansko varstvo se zahteva dobro poznavanje pravic in s tem povezanih tveganj (zlasti na spletu). Treba bo organizirati **kampanje za obveščanje in ozaveščanje**, zlasti med najranljivejšimi osebami.

S splošnejšega vidika mora Unija spodbujati pri razvoju in pospeševanju **mednarodnih standardov** na področju varstva osebnih podatkov ter pri sklepanju ustreznih dvostranskih ali večstranskih mednarodnih instrumentov. Na sodelovanju z Združenimi državami na področju varstva podatkov bi lahko temeljili dodatni dogovori.

2.4. Sodelovanje v demokratičnem življenju Unije

Aktivna in pasivna volilna pravica na občinskih ter evropskih volitvah v državi članici gostiteljici je politični izraz evropskega državljanstva. V praksi pa uresničevanje te pravice ni

zadovoljivo ter ga je treba spodbuditi s komunikacijskimi in informacijskimi kampanjami o pravicah, povezanih z državljanstvom Unije.

Za evropske volitve leta 2014 je treba proučiti ukrepe, s katerimi bi se spodbudili državljani: pospešiti je treba ambiciozen pristop, ki bo temeljil na volilnih kampanjah, usmerjenih v dejanske evropske razprave. Koristno bi bilo poenostaviti vključitev državljanov v vse faze glasovalnega postopka in vpis na volilni seznam, pa tudi organizirati volitve v tednu, ki vključuje 9. maj.

Splošneje je treba na podlagi rednih poročil v skladu z določbami Pogodbe¹ proučiti tudi, kako dopolniti pravice državljanov, ki prebivajo v drugi državi članici, da se poveča njihovo sodelovanje v demokratičnem življenju države članice, v kateri prebivajo.

2.5. Upravičenost do zaščite v tretjih državah

Od 166 tretjih držav je samo v treh državah zastopanih vseh 27 držav članic. 8,7 % evropskih državljanov, tj. sedem milijonov oseb, potuje v države, v katerih njihova država ni zastopana.

Vsak državljan Unije ima na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države. Ta temeljna pravica, določena v Pogodbah, pa je v veliki meri še nepoznana in se ne uporablja. Zato je treba organizirati ciljno usmerjene kampanje obveščanja.

Da bi se konzularna zaščita učinkovito izvajala, je treba **okrepiti** obstoječi **okvir za usklajevanje in sodelovanje**: ta reforma bo vključevala tri glavne sklope, in sicer pojasnitev koncepta vodilne države v primeru krize, določitev skupnih meril za opredelitev pojma nezastopane države članice in kritje stroškov vrnitve v matično državo na podlagi obstoječih instrumentov Skupnosti. Organizirane bodo tudi vaje pripravljenosti v primeru krize.

2.6. Okrepitev civilne zaščite

Za pomoč ukrepom držav članic na področju civilne zaščite in njihovo dopolnitev je treba okrepiti mehanizem civilne zaščite Skupnosti. Za opredelitev skupnih ciljev in ukrepov je treba razvijati sodelovanje na področju analize tveganj, tudi z regionalnega vidika. Okrepiti je treba tudi sposobnost odzivanja Unije, in sicer z boljšo organizacijo mehanizmov pomoči in interoperabilnosti razpoložljivih sredstev. Center za spremljanje in obveščanje mora postati pravi operativni center z zmogljivostmi analiziranja in načrtovanja.

3. POENOSTAVITEV ŽIVLJENJA DRŽAVLJANOV: EVROPA KOT OBMOČJE PRAVA IN PRAVICE

Na območju, zaznamovanem z vedno večjo mobilnostjo, je treba osrednjo pozornost nameniti razvoju in spodbujanju evropskega pravosodnega območja za državljane ter hkrati odpravljati ovire, ki še preostanejo pri uveljavljanju njihovih pravic. Sodne odločbe je treba brez težav priznavati in izvrševati v posameznih državah članicah. Pravni sistemi 27 držav članic bi morali ob spoštovanju nacionalnih pravnih tradicij usklajeno in učinkovito skupno delovati.

Načelo vzajemnega priznavanja sodnih odločb pomeni temeljni kamen za gradnjo Evrope kot območja pravice. Pomemben napredek na področju pravosodja, dosežen v preteklih letih, je

¹ Člen 22 PES.

treba utrditi in odločno izvajati, toda uresničiti ga bo možno le s krepitvijo vzajemnega zaupanja med predstavniki pravniških krogov.

Med gradnjo Evrope kot območja pravice si mora Unija zagotoviti podlago za skupne standarde. To zadeva predvsem boj proti nekaterim vrstam zelo hudih kaznivih dejanj s čezmejnimi razsežnostmi ali zagotavljanje učinkovitega izvajanja politik Unije.

Evropsko pravosodno območje mora osebam tudi omogočiti, da svoje pravice uveljavljajo po vsej Uniji, tako da se poenostavi dostop do pravnega varstva. Gospodarskim subjektom mora dati na razpolago potrebna orodja, s katerimi lahko v celoti izkoristijo priložnosti, ki jih ponuja enotni trg, zlasti v času gospodarske krize.

3.1. Nadaljevanje izvajanja načela vzajemnega priznavanja

Sodne odločbe v **civilnih zadevah** je treba neposredno izvrševati, brez drugih vmesnih ukrepov. Torej bo treba **na splošno odpraviti postopek eksekviture („exequatur“)** za odločbe v civilnih in gospodarskih zadevah, ki je še prevečkrat potreben za izvrševanje odločb, izdanih v drugih državah članicah, zaradi česar bo treba predhodno uskladiti kolizijska pravila glede uporabe prava na zadevnih področjih.

Poleg tega bi se lahko vzajemno priznavanje razširilo na **pravna področja, na katerih še ne velja**, so pa bistvena za vsakdanjik, in sicer dedno pravo ter premoženjsko-pravne posledice prenehanja zakonske zveze ali zunajzakonske skupnosti.

Na splošno bo treba sprejete instrumente združiti v zakonik pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah za poenostavitev njihovega izvajanja.

V **kazenskih zadevah** je treba načelo vzajemnega priznavanja uporabljati na vseh stopnjah postopka. Za boljše vzajemno priznavanje izrečenih sodb so bile dosežene pomembne izboljšave.

Poleg tega je treba vzajemno priznavanje razširiti na **druge vrste odločb** s področja kazenskega ali upravnega prava glede na posamezno državo članico. Na ta način se lahko za priče ali žrtve kršitve uporabljajo posebni varnostni ukrepi, ki jih je treba izvajati od ene do države članice do druge. Prav tako je treba omogočiti, da se lahko nekatere denarne kazni s področja kazenskega ali upravnega prava glede na posamezno državo članico izvršujejo v drugih državah članicah, zlasti s ciljem izboljšanja varnosti v cestnem prometu in, splošneje, zagotovitve skladnosti s politikami Unije.

Unija si mora prizadevati za vzajemno priznavanje odločb glede **izgube pravic** in zato spodbujati sistematične izmenjave informacij med državami članicami. Prednostno je treba obravnavati izgube tistih pravic, ki bi lahko najbolj vplivale na varnost oseb ali gospodarsko življenje, tj. prepoved opravljanja določenih poklicev, odvzem voznškega dovoljenja, izguba pravice do upravljanja družbe ali sodelovanja pri javnih naročilih idr. V okviru trenutne gospodarske krize mora biti Unija še posebej pozorna, da bi preprečila, da bi se lahko zlorabe in kršitve, ki škodujejo učinkovitemu delovanju trga, nekaznovano ponavljale od ene države članice do druge.

3.2. Krepitev medsebojnega zaupanja

Zaradi vzajemnega priznavanja vplivajo odločbe, izdane na nacionalni ravni, na druge države članice, zlasti na njihov pravni sistem. Zato so nujni ukrepi za krepitev medsebojnega zaupanja, da se lahko v celoti izkoristijo ti dosežki.

Bolj pazljivo je treba **spremljati izvajanje ukrepov**, zlasti pri profesionalcih. Bolje je treba izkoristiti Eurojust ter evropsko pravosodno mrežo v civilnih in kazenskih zadevah, da bi vsi uporabniki konkretnije in učinkoviteje uporabljali evropsko pravo. Pravosodnim organom je treba prav tako dati na razpolago orodja za podporo in pri tem uporabiti zlasti elektronska sredstva (prevajalska orodja, vzpostavitev varnega komunikacijskega sistema, videokonference idr.).

Evropa kot območje pravice bo zgrajena ob upoštevanju raznolikosti nacionalnih sistemov, vendar ta raznolikost ne sme biti vir medsebojnega nerazumevanja, zato je torej nujno da se pravnim strokovnjakom ponudi več možnosti za izmenjavo. Različna omrežja strokovnjakov je treba s pomočjo Unije okrepiti, uskladiti in bolje organizirati, delovanje **forumov na področju pravosodja** pa izboljšati.

Bistveno je povečati in sistematizirati prizadevanja na področju **usposabljanja** za vse pravne poklice, vključno z upravnimi sodišči. Do konca večletnega programa bi morali uresničiti cilj, da bi se vsi novi sodniki in državni tožilci na neki stopnji študijskega programa sistematično usposabljali na evropski ravni, najmanj polovica sodnikov in državnih tožilcev pa bi morala opraviti usposabljanje na evropski ravni ali sodelovati pri izmenjavi z drugo državo. Za to področje so prednostno odgovorne države članice, Unija pa mora finančno podpirati njihovo prizadevanje. Okrepiti bi bilo treba Evropsko omrežje za izobraževanje pravosodnih organov („Réseau Européen de Formation Judiciaire“ – REFJ) ter ga primerno oblikovati in mu dodeliti sredstva, ki ustrezajo njegovim ciljem. Prav tako bi bilo treba izdelati programe učenja na daljavo („e-learning“) in pripraviti skupno gradivo za usposabljanje, da bi pravne strokovnjake izobrazili ter usposobili za uporabo evropskih mehanizmov (odnosi s Sodiščem Evropskih skupnosti, uporaba instrumentov na področju vzajemnega priznavanja in pravosodnega sodelovanja, primerjalno pravo itd.). Na neko stopnjo študijskega programa je treba sistematično vključiti usposabljanje na evropski ravni za vse nove sodnike in državne tožilce.

Tako kot na drugih področjih mora iti razvoj vzajemnega priznavanja na področju pravosodja z roko v roki z izboljšanjem **ocenjevanja**, ki se mora nanašati zlasti na učinkovitost pravnih instrumentov in sprejetih politik na ravni Skupnosti. Če je to primerno, je treba pri tem upoštevati tudi ovire pri dobrem delovanju evropskega pravosodnega prostora. Ocenjevanje bi se moralo izvajati redno in omogočiti boljše poznavanje nacionalnih sistemov, da se določijo dobre prakse.

Unija bi morala torej podpirati prizadevanja držav članic, s katerimi izboljšajo kakovost svojih pravnih sistemov, s tem da spodbuja izmenjave dobrih praks in razvijanje inovativnih

projektov za posodobitev pravnih sistemov². Kratkoročno bi bil lahko zato organiziran pilotni program.

V tretjih državah in še zlasti v državah, vključenih v proces širitve, je treba nadaljevati izvajanje instrumentov, ki jih je oblikovala Unija, kot so tesno medinstitucionalno sodelovanje ali strokovni pregledi („peer reviews“) za spodbujanje reform na področju pravosodja in krepitev pravne države.

3.3. Oblikovanje podlage za skupne standarde

Pri razvoju evropskega pravosodnega območja je potrebna določena stopnja približevanja zakonodaj in drugih predpisov držav članic.

V **kazenskih zadevah**, zlasti kadar gre za terorizem, organizirani kriminal in dejanja, ki škodujejo finančnim interesom Unije, lahko učinkovite rezultate prinese le ukrepanje na evropski ravni. Zato je treba nadaljevati približevanje določb stvarnega prava glede nekaterih **hudih kaznivih dejanj s tipično čezmejnimi razsežnostmi**, za katere je treba skupno navesti opredelitve in določiti sankcije. Vzajemno priznavanje se bo lahko na podlagi tega približevanja poglobilo, v nekaterih primerih pa se bodo lahko odpravili skoraj vsi razlogi, da sodbe, izdane v eni državi članici, ne bi bile priznane tudi v drugi.

Ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti se sicer pri izvajanju nekaterih politik Unije lahko zahteva opredelitev kršitev in določitev skupnih sankcij, da se zagotovi njihova učinkovitost, tako kot deloma na področju okolja in prometa.

V **civilnih zadevah** je treba na evropski ravni določiti minimalne standarde za nekatere vidike civilnih postopkov v zvezi s potrebami vzajemnega priznavanja. Take standarde je treba določiti za priznavanje odločb o starševski odgovornosti (vključno s tistimi o pravici do varstva in vzgoje). Za dobro delovanje evropskega pravosodnega območja morajo nacionalni sodni organi včasih uporabiti pravo druge države članice. Unija bi morala razmisliti, kako se izogniti sedanjim različnim praksam na tem področju.

3.4. Kakšne prednosti ponuja evropsko pravosodno območje državljanom

3.4.1. Poenostavitev dostopa do pravnega varstva

Poenostavitev dostopa do pravnega varstva je bistvena, da se v celoti izkoristijo možnosti, ki jih ponuja evropsko pravosodno območje, zlasti pri čezmejnih sodnih postopkih. V tem okviru je treba okrepiti ukrepe, sprejete glede **pravne pomoči**, in hkrati še naprej izboljševati sisteme za alternativno reševanje sporov, predvsem kar zadeva pravice potrošnikov.

Državljanom je treba pomagati prebroditi **jezikovne ovire**, ki lahko otežujejo dostop do pravnega varstva: npr. s povečano uporabo mehanizmov strojnega prevajanja, kadar je to možno, z izboljšanjem kakovosti sodnega tolmačenja in prevajanja, združevanjem razpoložljivih virov v državah članicah, zlasti z medsebojnim povezovanjem podatkovnih baz za tolmače in prevajalce, ali celo z morebitno uporabo tolmačenja na daljavo prek videokonferenc.

² Unija se mora sklicevati predvsem na poročila Evropske komisije za učinkovito pravosodje (Commission Européenne Pour l'Evaluation de la Justice – CEPEJ) pri Svetu Evrope.

Izjemno priložnost predstavlja projekt **e-pravosodje**, saj se bodo lahko osebe na tem evropskem portalu bolje seznanimi s svojimi pravicami in bodo dostopale do cele vrste podatkov o različnih pravnih sistemih. Večkrat je treba uporabiti videokonferenco, da se na primer žrtvam prihrani nepotrebna pot. Nekateri evropski postopki (na primer evropski plačilni nalog ali reševanje sporov majhnih vrednosti) se bodo lahko srednjeročno opravili elektronsko. Nekateri nacionalni registri se bodo v skladu s pravili o varstvu podatkov postopoma medsebojno povezali (na primer registri plačilne nesposobnosti fizičnih in pravnih oseb).

Oviro ali zajeten strošek pomenijo tudi nekatere formalnosti glede **overitve listin in dokumentov**. Unija bo morala ob upoštevanju možnosti, povezanih z uporabo novih tehnologij, vključno z razvojem digitalnih podpisov, predvideti **ukinitev vseh formalnosti glede overitve javnih listin** med državami članicami. Če je to primerno, bo treba predvideti oblikovanje evropskih javnih listin.

Unija bo podrobneje uredila področje zaščite žrtev kršitev in močnejše podprla instrumente, ki bodo omogočili zagotavljanje konkretne pomoči, zlasti prek evropskih mrež.

3.4.2. Podpiranje gospodarske dejavnosti

Evropsko pravosodno območje mora podpirati dobro delovanje gospodarske dejavnosti v okviru notranjega trga, zlasti v času krize.

Hitrost sodnih postopkov ter učinkovitost pri izvrševanju sodnih odločb je treba okrepiti z **začasnimi in varnostnimi ukrepi** (na primer z vzpostavitvijo evropskega sistema za bančno zaplembo in s povečanjem preglednosti imetja).

Poleg tega je treba **zavarovati pogodbeno razmerja**. Zaradi razlik med zakonodajami držav članic na področju obligacijskega prava gospodarski subjekti ne morejo v celoti izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja enotni trg.

Na podlagi že razvitih elementov bo treba tudi pripraviti **vzorčne pogodbe** med fizičnimi osebami ali med MSP, ki so prevedene v različne jezike ter se uporabljajo na prostovoljni podlagi in kot referenca za poslovanje.

Prav tako bi bil lahko za podjetja načrtovan **neobvezen povsem evropski režim** („28. režim“). Ta režim, podoben tistim, oblikovanim na drugih področjih notranjega trga, kot so na primer predpisi za evropsko družbo, evropsko gospodarsko interesno združenje ali blagovno znamko Skupnosti, bi dajal prednost razvoju trgovine znotraj Skupnosti; vpeljal bi tudi enotni pravni režim, ki bi se neposredno uporabljal.

Regulacija področja gospodarskega prava bo prispevala k dobremu delovanju notranjega trga. Zato je lahko predvidenih več vrst ukrepov: določitev skupnih pravil o pravu, ki se uporablja na področju prava družb, zavarovalnih polic in pri odstopu terjatev, ter konvergenca nacionalnih režimov pri postopku plačilne nesposobnosti bank.

Ob sedanji finančni krizi se je pokazalo, da je treba urediti finančne trge in preprečiti zlorabe. V pripravi je študija v okviru direktive o zlorabi trga, katere rezultati bodo kmalu na voljo. Unija bi lahko, če bi bilo potrebno, na področju kazenskega prava določila pravne posledice za goljufije, ki lahko ogrozijo finančni sistem in gospodarstvo Evropske unije.

3.5. Okrepitev mednarodne prisotnosti Unije na področju pravosodja

Unija mora na področju priznavanja in izvrševanja odločb v civilnih in gospodarskih zadevah tkati mrežo dvostranskih sporazumov s svojimi najpomembnejšimi gospodarskimi partnericami, da bi spodbujala zunanjo trgovino ter omogočila lažji pretok oseb. Ena od možnosti bi lahko bilo odprtje nove luganske konvencije (o pristojnosti sodišča ter priznavanju in izvrševanju odločb v civilnih in gospodarskih zadevah) za najpomembnejše partnerice Unije. V poštev pride tudi nadaljevanje dela na področju vročanja listin ali pridobivanja dokazov.

V kazenskih zadevah bo treba določiti prednostne naloge za pogajanje o vzajemni pravni pomoči in sporazumu o izročanju. Poleg tega bo Unija zagotovila, da se bodo spodbujali instrumenti na področju mednarodnega pravosodnega sodelovanja, pri čemer bo razvijala izmenjavo dobrih praks in izkušenj s tretjimi državami.

Evropska unija mora na splošno še naprej neprekinjeno podpirati področje pravosodja v državah partnericah, da bi spodbujala pravno državo po vsem svetu ter hkrati nadaljevati svoje delovanje za odpravo smrtne kazni, mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja.

4. EVROPA VARUJE

Evropa zagotavlja nepogrešljiv okvir za zaščito državljanov pred grožnjami, ki ne poznajo meja. Evropska unija mora zato oblikovati **strategijo notranje varnosti**, ki bo v skladu s temeljnimi pravicami in izraz skupnega pogleda na s tem področjem povezana vprašanja. Ta strategija bo morala omogočiti, da se zares izrazi solidarnost med državami članicami. Omogočila bo, da se razjasni, kaj mora spadati v pristojnost nacionalnih organov in kaj se učinkoviteje uresniči na ravni Unije. Temeljiti bo morala na mehanizmi odločanja, ki omogočajo določitev prednostnih operativnih nalog. Olajšala bo uporabo virov in sredstev, ki bodo potrebni na usklajenih področjih ukrepanja, kar bo pomagalo preprečevati in obvladovati glavne grožnje, ki pretijo osebam in skupnostim.

Ta strategija bo učinkovito dopolnila strategijo zunanje varnosti, ki jo je pripravila Unija, ter tako okrepila povezavo med notranjim in zunanjim ukrepanjem.

4.1. Več sredstev

Za varnost v Evropski uniji bo potreben celovit pristop, za katerega bo značilna skupna kultura med strokovnjaki s področja varnosti, izboljševanje izmenjave informacij in opiranje na ustrezne tehnološke infrastrukture.

4.1.1. Ustvarjanje skupne kulture

Da bi strokovnjaki, ki delujejo na nacionalni ravni, polagoma začeli sprejemati evropski prostor kot naravni prostor delovanja, bo treba znatno okrepiti medsebojno zaupanje. Za to bo treba vsem zadevnim strokovnjakom omogočiti več izmenjav izkušenj in dobrih praks, zlasti na področju etike, ter več skupnih usposabljanj in dejavnosti. Na tem področju so potrebni visoki cilji, na primer, da se v prihodnjih petih letih za evropska vprašanja usposobi tretjina evropskih policistov in mejnih straž.

Treba bo vzpostaviti posebne programe izmenjav (podobne programu **Erasmus**). Od primera do primera se bo lahko sprejela tudi odločitev o ciljno usmerjenem sodelovanju tretjih držav, kot so države, ki jih zadevata širitvena in sosedska politika.

4.1.2. Nadzor nad informacijami

Varnost v Uniji je odvisna od učinkovitih mehanizmov za izmenjavo informacij med nacionalnimi organi in organi na evropski ravni. Zato potrebuje Unija **evropski model za informacije**, ki bo temeljil na hkratni krepitvi zmogljivosti strateške analize ter izboljševanju zbiranja in obdelave operativnih informacij. Ta model bo moral upoštevati obstoječe okvire, vključno s carinskim področjem, in omogočiti spopadanje z izzivi, povezanimi z izmenjavo informacij s tretjimi državami.

Po eni strani bo treba opredeliti:

- merila za zbiranje, izmenjavo in obdelavo informacij, potrebnih v varnostne namene, ob upoštevanju načel varstva podatkov,
- mehanizem spremljanja, ki bo omogočal oceno delovanja izmenjave informacij,
- metode za ugotavljanje prihodnjih potreb,
- načela politike za mednarodni prenos podatkov zaradi varnosti ob upoštevanju strogih meril za varstvo podatkov.

Po drugi strani bo morala Unija znatno okrepiti zmogljivosti analize in sinteze strateških informacij, ki jih ima na razpolago. Glede tega bo treba izboljšati sinergije med Evropskim policijskim uradom (Office européen de police – Europol) in Evropsko agencijo za zunanje meje (Agence européenne des frontières extérieures – Frontex). V te namene bo treba bolje uskladiti in izkoristiti tudi mreže uradnikov za zvezo, vzpostavljene v državah članicah ali tretjih državah. To bo omogočilo hitrejšo odločanje o ukrepih, potrebnih na operativni ravni.

4.1.3. Izkoriščanje potrebnih tehnoloških orodij

Najnovejši razvoj mobilnosti morajo spremljati in podpirati **nove tehnologije**, ki morajo hkrati zagotavljati varnost in svobodo oseb.

Zato bo treba oblikovati politike, ki bodo zagotavljale visoko raven varnosti omrežij in informacij v vsej Evropski uniji. Treba bo izboljšati tudi raven pripravljenosti, kar zadeva varnost in odpornost kritičnih infrastruktur, vključno z infrastrukturo za informacijske in komunikacijske tehnologije ter storitve.

V okviru razvoja evropskega modela za informacije bo morala Unija proučiti možnost vzpostavitve resnične **arhitekture informacijskih sistemov** ter pri tem izkoristiti že pridobljene izkušnje. Ta arhitektura bo zagotavljala, da bodo tehnične rešitve, izbrane na nacionalni ravni, in obstoječi ali prihodnji evropski sistemi med seboj združljivi ter da bo njihov razvoj potekal usklajeno in se prilagajal ugotovljenim potrebam. S širitvijo uporabe zadevnih sistemov bo omogočila tudi ekonomijo obsega. Poleg tega bo na nacionalni ravni omogočila načrtovanje naložb, s katerimi naj bi se dosegali cilji strategije notranje varnosti.

Raziskave in razvoj na področju varnosti bodo morale biti usklajene s prednostnimi nalogami strategije notranje varnosti ter se osredotočati na izboljšanje medsebojne

združljivosti in opredelitev potreb in primernih tehnologij, pa tudi na potrjevanje rezultatov in razvoj ustreznih standardov. Raziskovalna prizadevanja bodo morala biti usklajena z dejanskimi potrebami uporabnikov, spremljati pa jih bo moral še razvoj javno-zasebnih partnerstev, kot se to kaže pri evropskem forumu za varnostne raziskave in inovacije³. Da se v celoti izpolnijo pričakovanja uporabnikov, bo treba uporabiti sredstva, ki so na razpolago za raziskave in tehnološki razvoj. Poleg tega bi se lahko predvidela vzpostavitev **sklada za notranjo varnost**.

4.2. Učinkovite politike

Strategija notranje varnosti se bo morala osredotočiti na tri področja ukrepanja, ki se med seboj dopolnjujejo in jih ni več mogoče obravnavati ločeno: krepitev policijskega sodelovanja, prilagojeno kazensko pravosodje in učinkovitejše upravljanje vstopa na ozemlje.

4.2.1. Povečevanje učinkovitosti evropskega policijskega sodelovanja

Prvi cilj policijskega sodelovanja je **boj proti kriminalnim pojavom, ki so običajno čezmejne narave**. Na tej ravni lahko Unija dokaže dodano vrednost svojega posredovanja. Evropski model za informacije bo glede tega vidika olajšal delo operativnih služb, saj bo razjasnil uporabo različnih obstoječih kanalov za izmenjavo podatkov.

Bolje bo treba izkoristiti zmogljivosti **Europola**, ki bi ga bilo treba sistematično obveščati o oblikovanju skupnih preiskovanih ekip in vključevati v pomembnejše čezmejne operacije. Ko bo jasno, katere vrste podatkov se bodo izmenjevale, bo treba vzpostaviti mehanizme za avtomatski prenos podatkov Europolu. Da se po opravljenem delu Europola zagotovi nadaljnje ukrepanje na pravosodni ravni, bo moral Europol okrepiti povezave z Eurojustom. Poleg tega bi lahko Europol od Evropske policijske akademije (Collège européen de police – CEPOL) prevzel naloge usposabljanja.

Europol bo moral prav tako razširiti mednarodno razsežnost svojega delovanja, in sicer s poglobitvijo odnosov med drugim z regijami in državami iz sosedstva Unije. Okrepiti bi moral povezave s policijskimi misijami, ki se izvajajo v okviru evropske varnostne in obrambne politike, ter prispevati k razširjanju standardov in dobrih praks iz evropskega policijskega sodelovanja v tretjih državah.

Splošneje je za učinkovitost policijskega sodelovanja potreben razvoj **tesnih odnosov s tretjimi državami**. Unija bo morala zato po potrebi skleniti ustrezne sporazume o policijskem sodelovanju. Pri tem je treba paziti, da se okrepi dopolnjevanje med ukrepi Unije in ukrepi držav članic.

Drug prednostni cilj tega področja je **storilec kaznivih dejanj preprečiti, da bi izkoriščali območje brez meja za izogibanje preiskavam in pregonu**. Pri določanju ravni sodelovanja (regionalno, nacionalno, evropsko ali mednarodno sodelovanje), bi moralo biti odločilno merilo čim večje operativne učinkovitosti. Treba bo razviti sinergije med različnimi nacionalnimi, evropskimi in mednarodnimi organi s tega področja, kar vključuje Europol, kadar gre za zaščito finančnih interesov Unije Evropski urad za boj proti goljufijam (Office européen de lutte antifraude – OLAF) in Interpol. Izkušnje iz čezmejnega regionalnega sodelovanja bo treba še poglobiti in jih povezati v mrežo z razvojem modela centra za policijsko in carinsko sodelovanje, ki bi se lahko uporabil ob dogodkih, kot so športna

³ European Security Research and Innovation Forum – ESRIF.

tekmovanja (npr. olimpijske igre leta 2012, Euro 2012) ali večja javna zborovanja, ter s črpanjem iz izkušenj s čezmejnimi ocenjevanjem tveganja kaznivih dejanj.

Poleg tega je bistvenega pomena, da lahko Unija **primerja podatke in okrepi preprečevanje** organiziranega in lokalnega kriminala. Da bi lahko ocenila učinek svojega ukrepanja, si mora zagotoviti **statistična orodja** za merjenje kaznivih dejavnosti. Prav tako pa bo treba razviti **skupen pristop**, ki bo zagotavljal okvir za posredovanje lokalnih in nacionalnih akterjev (tako organov pregona kot civilne družbe). Ta okvir bo temeljil na izmenjavi dobrih praks ter skupni pripravi standardov ukrepanja in ocenjevalnih metod. Na podlagi rezultatov ocene dejavnosti evropske mreže za preprečevanje kriminala bo treba izboljšati uporabo njenih zmogljivosti. Predvidenega je tudi čim več ciljno usmerjenega sodelovanja držav, ki jih zadeva širitvena politika.

4.2.2. Kazensko pravosodje za zaščito državljanov

Pri spopadanju s čezmejnimi kriminalom pravosodnega ukrepanja ne smejo ovirati razlike med pravosodnimi sistemi držav članic.

Unija si bo morala zagotoviti celovit sistem za pridobivanje dokazov v čezmejnih zadevah. Ta sistem bo moral vključevati resničen **evropski dokazni nalog**, ki bo nadomestil vse obstoječe pravne instrumente. Ta instrument se bo avtomatsko priznaval in uporabljal v vsej Uniji ter bo tako spodbujal prožno in hitro sodelovanje med državami članicami. V njem bodo določeni roki za izvršitev, razlogi za zavrnitev pa bodo kar najbolj omejeni. Proučiti bo treba tudi možnosti za:

- evropski pravni okvir za elektronske dokaze,
- evropski sistem odredb za privedbo, ob upoštevanju možnosti, ki jih ponujajo videokonference,
- minimalna načela za olajšanje vzajemne dopustnosti dokazov med državami, vključno s področjem znanstvenih dokazov.

Ob upoštevanju nedavnih sprememb v pravnem okviru Eurojusta bo treba **ta organ nadalje okrepiti**, zlasti pri preiskavah na področjih čezmejnega organiziranega kriminala.

Nadaljevati bo treba delo na sistemu za **izmenjavo informacij med kazenskimi evidencami** (European Criminal Records Information System – ECRIS) ter oceniti delovanje te izmenjave. Medsebojno povezovanje kazenskih evidenc bo moralo omogočiti preprečevanje kršitev (na primer pri dostopu do nekaterih delovnih mest, še zlasti če so povezana z otroki). Poleg tega bo treba sistem dopolniti, da bo zajemal tudi državljane tretjih držav, ki so bili obsojeni v Uniji.

Vzporedno s tem bo treba okrepiti pravico do obrambe. Napredek na tem področju ni bistven le zaradi ohranitve pravic posameznikov, ampak tudi zaradi zagotavljanja medsebojnega zaupanja med državami članicami in zaupanja državljanov v Unijo. Na podlagi akcijskega načrta, ki bi temeljil na tematskem pristopu, bi se lahko delo na skupnih minimalnih jamstvih razširilo na zaščito domneve nedolžnosti ter preiskovalni pripor (trajanje pripora in pregled razlogov zanj).

Poleg vsega tega bo treba zato, ker je zapor vse prepogosto kraj kriminalizacije in radikalizacije, razmisliti o programu Skupnosti, ki bi omogočil financiranje poskusnih dejavnosti v državah članicah na področju alternativ zaporu.

4.2.3. Bolje varovan vstop na ozemlje

Ker se svet globalizira, mora Unija olajševati mobilizacijo oseb, hkrati pa zagotavljati njihovo varnost, in sicer s **celovitim pristopom k nadzoru nad vstopom na ozemlje**.

4.2.3.1. Kontrola in nadzor meja

Za razvoj **celovitega upravljanja meja** bo treba nadalje posodablјati schengenski pravni red in okrepiti **sodelovanje**, s čimer se bo zagotovilo boljše usklajevanje ciljev kontrole različnih tokov (blaga in ljudi). Ohranjanje visoke ravne notranje varnosti bo moralo spremljati popolno spoštovanje človekovih pravic in dostopa do mednarodne zaščite.

Izboljšati bo treba **operativno sodelovanje med državami članicami v okviru Evropske agencije za zunanje meje**. Agencija bo morala imeti osrednjo vlogo pri prihodnjem celovitem mehanizmu nadzora zunanjih meja. Okrepiti bo treba njene operativne zmogljivosti, zlasti s prihodnjimi regionalnimi in/ali specializiranimi uradi: prednost bo pri tem namenjena pristojnostim za poveljevanje pri skupnih operacijah na prostovoljni podlagi, uporabi lastnih sredstev ter možnostim za lažje zagotavljanje človeških virov, potrebnih za izvajanje operacij.

Racionalizirati bo treba **vrste kontrol** (varnost, priseljevanje, carina) na mejnih prehodih, zlasti z ločevanjem med zasebnim in trgovskim prometom na mejnih prehodih. V nekaterih primerih bo ta racionalizacija zajemala izboljšave obstoječih infrastruktur in okrepljeno uporabo novih tehnologij (biometrični identifikatorji itd.). Tesnejše sodelovanje med nacionalnimi organi bo omogočilo poenostavitev postopkov, kar bo olajšalo prehod meja. Zagotovilo bo tudi kar najboljšo uporabo virov in sredstev.

Posebno pozornost bo treba nameniti **položaju ranljivih oseb in skupin**. Prednost pri tem bodo imeli potrebe glede mednarodne zaščite in sprejem mladoletnikov brez spremstva. Usklajevanje dejavnosti Evropske agencije za zunanje meje in Evropskega urada za podporo na področju azila bo bistvenega pomena pri sprejemu oseb, prestreženih pri prehodu zunanjih meja. V zvezi s tem bo morala Evropska unija glede na potrebe morske kontrole in nadzora razmisliti tudi o razjasnitvi mednarodnih pravil, pri čemer bo treba ohraniti temeljne obveznosti reševanja na morju.

Nadaljeval se bo razvoj **evropskega sistema nadzorovanja meja** (système européen de surveillance des frontières – EUROSUR). Do leta 2013 naj bi bilo vzpostavljeno sodelovanje med državami članicami in Evropsko agencijo za zunanje meje, kar naj bi omogočilo izmenjavo „nadzornih“ podatkov glede vzhodnih in južnih meja.

Evropska unija si bo prizadevala razviti in okrepiti stike s tretjimi državami glede celovitega upravljanja meja.

4.2.3.2. Informacijski sistemi

Razvoj sistemov SIS II in VIS⁴ se bo končal, tako da bosta ta sistema postala popolnoma operativna. Njuno upravljanje bi bilo mogoče utrditi z ustanovitvijo nove agencije.

⁴ SIS II (Schengen Information System II): schengenski informacijski sistem II in VIS (Visa Information System): vizumski informacijski sistem.

Vzpostavljeni bodo sistem **elektronskega evidentiranja vstopov na ozemlje držav članic Evropske unije in izstopov z njega** ter programi za registrirane potnike. Njihov razvoj bi bilo mogoče zaupati navedeni novi agenciji v želji, da bi se začeli izvajati leta 2015. Unija bo prav tako izrazila svoje mnenje o priložnosti za razvoj evropskega sistema predhodnih dovoljenj za potovanje.

4.2.3.3. Vizumska politika

Unija mora **najprej učinkovito uveljaviti** instrumente, ki jih ima na razpolago. Začetek veljavnosti novega vizumskega zakonika ter postopna širitev uporabe sistema VIS bosta omogočila večjo usklajenost in učinkovitost. Poleg tega je vizumska politika pomemben vzvod zunanje politike Unije. Zato jo mora biti mogoče vključiti v širši okvir ob upoštevanju različnih prednostnih nalog notranje in zunanje politike.

Postopni začetek delovanja sistema VIS bodo spremljali **regionalni programi konzularnega sodelovanja**. Ti bodo vključevali evropsko usposabljanje za konzularno osebje držav članic, sistematsko načrtovanje ustanavljanja skupnih središč za vlaganje prošenj za vizume ali sporazume o predstavištvu med državami članicami, informacijske in ozaveševalne kampanje v zadevnih državah ter vzpostavitev rednega dialoga s temi državami.

V okviru tega strateškega načrtovanja bo treba oceniti priložnost, da se podpre sklepanje **novih sporazumov o poenostavitvi izdajanja vizumov**. Osnovni pogoj za pogajanje o takih sporazumih bo sposobnost izdajanja biometričnih potnih listov, sporazumi pa bodo morali zajemati tudi ureditev ponovnega sprejema oseb, ki prebivajo v Uniji brez dovoljenja.

Na podlagi sistematskega ocenjevanja razmer v zadevnih tretjih državah se bodo redno posodabljali **pozitivni in negativni seznami**. Ocenjevalna merila bodo varnost potnih listin, kakovost kontrole na mejah, ureditev področij azila in priseljevanja, učinkovitost boja proti organiziranemu kriminalu in spoštovanje človekovih pravic ter usklajenost z zunanjimi politikami EU do zadevne države. Pri tem bo treba izkoristiti vse možnosti političnega dialoga.

Vendar mora iti Unija še dlje in predvideti možnost uvedbe **skupnega evropskega schengenskega vizuma**. Te vizume naj bi po možnosti izdajal skupni konzularni organ, in sicer na podlagi meril, ki bi zagotavljala enako obravnavo vsem prosilcem. Poleg tega bi bilo treba postopoma doseči, da izdajanje vizumov ne bi več temeljilo na predpostavki glede tveganja, povezanega z državljanstvom prosilca, ampak na podlagi **ocene tveganja za posameznega prosilca**. Ta razvoj bo dokončno mogoč z uvedbo sistemov, ki bodo omogočali zbiranje predhodnih informacij o osebah, ki želijo potovati v državo članico Evropske unije.

4.3. Skupni cilji

Unija lahko zagotovi dejansko dodano vrednost v boju proti nekaterim vrstam groženj, ki zahtevajo še posebej usklajeno ukrepanje. Strategija notranje varnosti se bo morala osredotočiti na ta področja.

4.3.1. Boj proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu

Evropa bo morala določiti prednostne naloge svoje kriminalne politike, in sicer z opredelitvijo nekaj vrst kriminala, proti katerim bo prednostno uporabila orodja, ki si jih je zagotovila. Ta **poskusna področja ukrepanja** bodo omogočila preizkušanje idej in metod. Boj proti tem kriminalnim pojavom bo moral temeljiti na sistematizaciji izmenjave informacij, celoviti

uporabi evropskih preiskovalnih orodij ter po potrebi na razvoju skupnih preiskovalnih in preprečevalnih tehnik. Tako preizkušene metode bodo lahko pozneje razširjene na druge oblike še posebej hudega kriminala s čezmejno razsežnostjo, kot je trgovina z orožjem ali piratstvo.

Trgovina z ljudmi

Trgovina z ljudmi je hudo kaznivo dejanje zoper pravice oseb. V boju proti njej bo treba uporabiti vsa sredstva ukrepanja, ki povezujejo njeno preprečevanje in pregon ter zaščito žrtev.

Kar zadeva preprečevanje, bo treba okrepiti udeležbo civilne družbe ter usklajevanje med pristojnimi organi, službami, mrežami in agencijami. Tretje države bo treba spodbujati, da ratificirajo in uporabljajo ustrezne mednarodne instrumente.

Da bi preprečili goljufije pri izdajanju vizumov, bo treba k sodelovanju pritegniti konzularne službe v državah izvora. V državah izvora bi se lahko v sodelovanju z lokalnimi organi izvajale tudi informacijske kampanje, usmerjene na potencialne žrtve, zlasti ženske in otroke.

Poleg tega bo treba za boj proti mrežam najprej pridobiti podatke in opraviti strateško analizo, in sicer v sodelovanju z državami izvora in tranzita. Za preprečevanje trgovine z ljudmi, zlasti z mladoletniki, bo treba prav tako okrepiti kontrole na mejah.

Žrtve bo treba zaščititi in jim zagotoviti pomoč z različnimi ukrepi: izključitvijo kazenske odgovornosti, legalizacijo prebivanja v zadevni državi, razvojem odškodninskih mehanizmov, pomočjo za vključevanje v družbo v državi izvora v primeru prostovoljne vrnitve, pa tudi za olajšanje njihovega sodelovanja v preiskavah.

Spolno izkoriščanje otrok in otroška pornografija

V Evropi za med 10 % in 20 % otrok obstaja nevarnost, da bodo žrtve spolnega napada. Zaščita otrok pred to nevarnostjo je pomemben element strategije o otrokovih pravicah. Unija bo morala zato razviti mehanizme za preprečevanje. Tako bo morala na primer podpreti izmenjavo informacij o osebah, obsojenih za pedofilska kazniva dejanja, med državami članicami, da bi preprečila povratništvo.

Za boj proti otroški pornografiji na internetu bo potrebno tesno sodelovanje z zasebnim sektorjem, da bi se odkrila spletišča s pedofilsko vsebino in onemogočil ali preprečil dostop do njih ob upoštevanju ustreznih postopkov. Europol bo moral biti gonilna sila tega delovanja ter razviti mehanizem za spletno opozarjanje na pedofilska spletišča in s tem olajšati učinkovito sodelovanje med državami članicami. Ta pristop bodo dopolnili ukrepi, ki jih podpira program za varnejši internet za obdobje 2009–2013.

Poleg tega bo potrebna dejavna politika mednarodnega sodelovanja, da se vzpostavijo mehanizmi za odvzem naslova IP ponudnikom dostopa, ki so zagrešili kaznivo dejanje, in omogoči hitro zapiranje spletišč zunaj Evrope.

Kibernetska kriminaliteta

Digitalno gospodarstvo je pomemben dejavnik razvoja. Unija bo morala zato podpirati politike, ki bi omogočile zagotavljanje zelo visoke ravni varnosti omrežij.

Unija bo morala razjasniti pravila o pristojnosti in pravni okvir, ki se bo uporabljal za kibernetški prostor, da bi s tem podprla čezmejne preiskave. Vzpostaviti bo treba tak pravni okvir, ki bo omogočil sporazume o sodelovanju med organi pregona in ponudniki. Ti sporazumi bodo omogočali hitrejše odzivanje v primeru kibernetških napadov. Poleg tega pa bo treba bolje uskladiti ukrepanje držav članic, in sicer na podlagi posebne mreže, ki bi povezovala nacionalne službe, pristojne za boj proti kibernetški kriminaliteti. Tudi pri tem bo imel Europol vlogo evropskega informacijskega centra, in sicer z vzpostavitvijo evropskega mehanizma za opozarjanje na kršitve.

Gospodarski kriminal

Unija bo morala zmanjšati priložnosti, ki jih ponuja za organizirani kriminal globalizirano gospodarstvo, zlasti glede na krizo, ki je povečala ranljivost finančnega sistema, in oblikovati ustrezna sredstva za učinkovit odziv na te izzive. Zato bo treba razviti **zmogljivosti za finančne preiskave in analize kaznivih dejanj**, in sicer združevanjem in skupno uporabo virov in sredstev, zlasti na področju usposabljanja.

Glede pranja denarja bodo morale enote za finančnih nadzor bolje usklajevati svoje delo. Njihove analize bi lahko bile v okviru evropskega modela za informacije vir za podatkovno bazo o sumljivih transakcijah, ki bi jo lahko vzpostavil Europol. Poleg tega bo treba izkoristiti in med seboj uskladiti vse razpoložljive vire informacij za odkrivanje sumljivega tranzita gotovine.

Učinkoviteje bo treba preganjati davčne goljufije in zasebno korupcijo. Na finančnih trgih bo treba izboljšati zgodnje odkrivanje goljufij v obliki zlorabe trga (trgovanje z notranjimi informacijami in tržna manipulacija) ter finančnih poneverb. Po potrebi bi bilo treba predvideti kazenske sankcije, zlasti za vpletene pravne osebe.

Ker je pravni okvir, ki omogoča **zaseg in zaplembo**, oblikovan, bo treba čim prej vzpostaviti evropsko mrežo uradov za odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem.

Unija si bo morala prav tako zastaviti cilje glede preglednosti in **boja proti korupciji**. Na podlagi redne ocene prizadevanj Unije in držav članic bo treba spodbujati izmenjavo dobrih praks pri preprečevanju in pregonu korupcije, zlasti v okviru protikorupcijske mreže, ter na podlagi obstoječih sistemov in skupnih meril razviti kazalnike⁵, ki bodo omogočili merjenje prizadevanj v boju proti korupciji. Več pozornosti bo namenjene protikorupcijskim ukrepom na več področjih evropskega pravnega reda (javna naročila, finančne kontrole itd.).

Ponarejanje pomeni resno nevarnost za potrošnike in gospodarstva. Unija bo morala po eni strani izboljšati ocenjevanje tega pojava in v dejavnosti prihodnjega evropskega observatorija za ponarejanje in piratstvo vključiti tudi vidike pregona, po drugi strani pa glede kršitev, storjenih v trgovinsko pomembnem obsegu, spodbujati uskladitev kazenskih sankcij v zakonodajah držav članic (na podlagi predlogov, ki jih je že oblikovala Komisija).

Unija bo prispevala tudi h krepitvi mednarodnega pravnega mehanizma za učinkovitejši boj proti tem oblikam gospodarskega kriminala in k podpori zmogljivostim držav partneric na tem področju.

⁵ Zgledovali bi se lahko na primer po sistemu razvrščanja glede na zaznavo korupcije, ki ga je vzpostavila organizacija Transparency International.

Strategija za boj proti drogam

Strategija EU za boj proti drogam (2005–2012) priporoča celovit in uravnotežen pristop, ki bi temeljil na hkratnem zmanjševanju ponudbe in povpraševanja. Ta strategija se bo iztekla med izvajanjem stockholmskega programa. Treba jo bo obnoviti na podlagi poglobljene ocene akcijskega načrta za boj proti drogam za obdobje 2009–2012, ki jo bo opravila Komisija ob podpori Evropskega centra za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami ter Europol.

Ukrepanje Unije morajo voditi štiri načela:

- boljše usklajevanje in sodelovanje na nacionalni, evropski in mednarodni ravni, zlasti z nekaterimi regijami sveta,
- spodbujanje doslednega razširjanja uravnoteženega pristopa k pojavu drog v mednarodnih organizacijah in pri sodelovanju s tretjimi državami,
- pritegnitev civilne družbe k sodelovanju, zlasti s krepitvijo pobud, kot je evropsko ukrepanje na področju drog,
- krepitev raziskovalnih in obveščevalnih prizadevanj, ki bi zagotovila dostop do zanesljivih podatkov.

4.3.2. Zmanjševanje nevarnosti terorističnih napadov

Unija bo morala zagotoviti, da se bodo v boju proti terorizmu uporabila vsa temu namenjena orodja. Nacionalni organi pa bodo morali razviti mehanizme za preprečevanje, ki bodo omogočali zlasti zgodnje odkrivanje nevarnosti.

V tem pogledu bo treba prednost nameniti trem področjem.

Na podlagi ocene učinkovitosti nacionalnih politik bo treba razširiti pobude za boj proti **radikalizaciji** v vseh ranljivih okoljih (zlasti v zaporih in izobraževalnih ustanovah). Okrepiti bo treba sodelovanje s civilno družbo, da se zagotovi razumevanje vseh dejavnikov, ki botrujejo temu pojavu, ter spodbudijo strategije, ki podpirajo opustitev terorizma. Hkrati bo treba razviti medkulturni in medverski dialog, da se spodbudi poznavanje in razumevanje med različnimi skupnostmi. Tudi krepitev boja proti ksenofobiji bo prispevala k izkoreninjanju teh pojavov radikalizacije.

Natančneje bo treba spremljati **uporabo interneta v teroristične namene**, zlasti s krepitvijo operativnih zmogljivosti organov, pristojnih za nadzor. Treba bo oblikovati ustrezna tehnična orodja ter okrepiti sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem na tem področju. S tem naj bi se zmanjšala razširjanje teroristične propagande in praktična podpora terorističnim dejavnostim. To sodelovanje bi moralo prav tako olajšati odkrivanje členov terorističnih mrež.

Instrumente za boj proti **financiranju terorizma** bo treba prilagoditi glede na morebitne nove ranljive točke finančnega sistema in nove metode plačevanja, ki jih uporabljajo teroristi. Vzpostaviti bo treba mehanizem, ki bo omogočal po eni strani ustrezno spremljanje finančnih tokov, po drugi strani pa učinkovito in pregledno odkrivanje oseb ali skupin, ki bi lahko financirale terorizem. Pripraviti bo treba tudi priporočila za dobrodelne organizacije, da se poveča preglednost in odgovornost pri njih.

Unija bo zagotovila usklajenost svojih politik z mednarodnimi standardi in dejavno nastopila v boju proti terorizmu na različnih večstranskih forumih, zlasti pri Združenih narodih.

Za **obvladovanje nevarnosti terorističnih napadov** bodo poleg tega potrebni posebni ukrepi za preprečevanje. Da se bo lahko opravila analiza te nevarnosti na evropski ravni, bo treba z Europolom določiti metodologijo na podlagi skupnih parametrov. Izvajati bo treba začetni program Skupnosti za **varovanje kritične infrastrukture**. Poleg prometne in energetske infrastrukture bo moral ta program vključevati tudi drugo ključno infrastrukturo za prebivalstvo in gospodarske dejavnosti (informacijsko infrastrukturo). **Jedrske, radiološke, biološke in kemične materiale**, ki bi se lahko uporabili za obsežne teroristične napade, bo treba popisati ter vzpostaviti ukrepe za njihovo varovanje in sledljivost. Za to bosta potrebna zlasti sodelovanje z zasebnim sektorjem in vzpostavitev sistema za opozarjanje o sumljivih transakcijah. Prav tako bo treba začetni izvajati akcijski načrt Evropske unije o **eksplozivih** in nadalje razviti informacije o njihovi varnosti. Pripraviti bo treba tudi pravni okvir, ki bo zajemal nevarnosti, povezane s predhodnimi sestavinami za eksplozive.

5. SPODBUJANJE BOLJ INTEGRIRANE DRUŽBE ZA DRŽAVLJANE: ZA ODGOVORNO IN SOLIDARNO EVROPO NA PODROČJU PRISELJEVANJA IN AZILA

Največji izziv pred Evropsko unijo v prihodnjih letih je poskrbeti za učinkovito obvladovanje migracijskih tokov, in sicer ob upoštevanju staranja prebivalstva. Priseljevanje ima pomembno vlogo pri rasti prebivalstva Unije, dolgoročno pa lahko bistveno prispeva k njeni gospodarski uspešnosti.

V prihodnjih letih bo razvoj skupne politike na področju priseljevanja in azila uvrščen med glavne prednostne naloge, kakor je bilo predlagano v sporočilu, sprejetem junija 2008. Solidarnost mora ostati v jedru skupne politike in Unija mora državam članicam, ki so najbolj izpostavljene migracijskim pritiskom, zagotoviti okrepljeno pomoč. Uresničevanje načel in ciljev evropskega pakta o priseljevanju in azilu bo osnova za prihodnje ukrepanje Unije. O tem bo Evropski svet redno razpravljajal.

Posebno pomoč bo treba nameniti finančni pomoči na področju obvladovanja migracij. Opraviti bo treba oceno, s katero bo mogoče ugotoviti, ali sedanja struktura in razdelitveni ključni notranjih instrumentov še ustrezajo potrebam držav članic ter novim migracijskim pojavom.

5.1. Dinamična politika priseljevanja

Politiko priseljevanja je treba umestiti v dolgoročno vizijo, ki v ospredje postavlja spoštovanje temeljnih pravic in človeško dostojanstvo. Prav tako mora ta vizija z večanjem vrednosti družbenega, gospodarskega in kulturnega napredka obvladovati povečano mobilnost, ki jo narekuje v globalizacijo vpeti svet.

5.1.1. Utrditev skupnega pristopa

Vprašanja migracije morajo postati sestavni del zunanje politike Unije. Usklajeno obvladovanje migracijskih tokov zahteva resnično predanost sodelovanju s tretjimi državami. **Skupni pristop** uvaja usklajen in inovativen okvir, ki ga velja poglobiti. Zato morajo Unija in države članice:

- dejavno sodelovati pri poglobitvi **dialoga in partnerstva** s tretjimi državami, regijami in celinami, in sicer s sistematičnim povezovanjem držav izvora, tranzitnih in namembnih držav. Afrika ter vzhodna in jugovzhodna Evropa bodo s tega vidika še naprej v središču prizadevanj, ne da bi bila zaradi tega izključena dialog in tesno sodelovanje z Latinsko Ameriko, Karibi in Azijo,
- načrtovati sklenitev novih posebnih sporazumov, ki bodo zajemali tri razsežnosti skupnega pristopa – obvladovanje nezakonitih migracij (vključno s ponovnim sprejemom oseb, zagotavljanjem pomoči pri prostovoljnem vračanju oseb ter njihovem ponovnem vključevanju v družbo), spodbujanje mobilnosti in zakonitega priseljevanja ter prispevanje k razvoju – po zgledu partnerstev za mobilnost,
- vzpostaviti učinkovit in solidaren sistem preprečevanja nezakonite migracije, obvladovanja zakonite migracije ter pomoči migrantom, ki potrebujejo zaščito in azil. To je še zlasti pomembno v Sredozemlju,
- **usklajeno uporabljati vse instrumente migracijske politike**, zlasti značilnosti migracijskih tokov, programe krožne migracije in mehanizme sodelovanja ter okrepiti vlogo **partnerstev za mobilnost**,
- učinkoviteje obvladovati **nezakonite migracije in trgovino z ljudmi** s proučevanjem podatkov v zvezi z migracijskimi potmi, spodbujanjem sodelovanja na področju nadzora in kontrol meja in lajšanjem ponovnega sprejema oseb z uveljavljanjem spremljevalnih ukrepov ob njihovi vrnitvi,
- razviti dodatne pobude na področju **migracij in razvoja**: olajšanje prenosa sredstev ter upoštevanje upada prenosov zaradi finančne krize, vključitev skupnosti migrantov v razvoj njihovih držav ali regij izvora, omejitev pojava bega možganov,
- uporabiti različne instrumente sodelovanja, ki jih ima Unija na voljo za **okrepitev zmogljivosti** centralnih, regionalnih in lokalnih organov tretjih držav za urejanje vprašanj, povezanih z migracijo, vključno s povečanjem zmožnosti tretjih držav, da migrantom zagotovijo ustrezno zaščito.

Unija si mora prav tako prizadevati za povezanost med politiko priseljevanja in drugimi politikami, kot so socialna, gospodarska in trgovinska politika.

5.1.2. Usklajena politika v sozvočju s potrebami trga dela

Ekonomsko priseljevanje mora bolje sovpadati s potrebami trga zaposlovanja v državah članicah. Tako bo mogoče bolje upoštevati znanje in izkušnje priseljencev in jim pomagati pri vključevanju na trg. Unija mora vzpostaviti **skupni okvir** v obliki prožnega sistema sprejema, ki bo omogočal prilagajanje povečanemu obsegu mobilnosti in potrebam nacionalnih trgov dela. Ta skupni okvir bo popolnoma upošteval pristojnosti držav članic pri določanju količine vstopov državljanov tretjih držav z namenom zaposlitve. V zvezi s tem bo treba posebno pozornost nameniti dvema vprašanjem: pomen mobilnosti priseljencev znotraj Evrope in posledice izgube zaposlitve po prejemu dovoljenja za prebivanje.

Da bi olajšali proučitev in razumevanje migracijskih pojavov bi bilo morda treba razmisliti o ustanovitvi opazovalne skupine⁶. Skupina bo omogočila razširjanje in sistematično uporabo razpoložljivih del in virov, ter dajanje na voljo primerjalnih podatkov o migracijah. Tako bo zagotovljeno usklajevanje med tem orodjem in obstoječimi mrežami, ki obravnavajo migracijska vprašanja.

Poleg tega je nujno zagotoviti uskladitev znanja in izkušenj priseljencev ter potreb trga zaposlovanja v državah članicah. Zato bo moralo priseljevanje temeljiti na podlagi **splošne ocene strokovnih sposobnosti**, ki jih Evropa potrebuje do leta 2020 ob upoštevanju svojega gospodarskega položaja.

Ni dovolj zgolj ugotoviti, katere potrebe obstajajo. Zbližati je treba ponudbo in povpraševanje. Zato je ustrezno predvideti oblikovanje **evropskega mehanizma za vzdrževanje dialoga**. Ta mehanizem bi pomagal izluščiti boljše načine ureditve migracije delovnih mest ter prepoznati potrebne prilagoditve pravnega in institucionalnega okvira. Združeval bi delodajalce, sindikate, zavode za zaposlovanje držav članic, agencije za najemanje delavcev po naročilu in druge zainteresirane strani. Vzajemno priznavanje izobrazbe ter znanja in izkušenj med Evropsko unijo in tretjimi državami bo prav tako pomemben del tega okvira.

5.1.3. Proaktivna politika na podlagi evropskega statusa zakonitih priseljencev

Za čim učinkovitejše povečanje pozitivnih učinkov zakonitega priseljevanja za vse – države izvora in namembne države ter družbe gostiteljice in priseljence – je treba oblikovati jasen, pregleden in pravičen pristop, ki bo zagotavljal spoštljivo ravnanje z ljudmi. Sprejeti bi bilo treba **zakonik o priseljevanju**, ki bi v skladu s tem zakonitim priseljencem zagotavljal primerljivo raven enotnih pravic, kakršne uživajo državljani Skupnosti. Ta kodifikacija obstoječih zakonodajnih besedil bi po potrebi vključevala uporabne spremembe za poenostavitev ali dopolnitev obstoječih določb ter za izboljšanje njihove dejanske uporabe.

Združitev družine je eden poglavitnih razlogov za priseljevanje. V to kategorijo spada velik del zakonitega priseljevanja. Unija mora sprejeti skupna pravila za učinkovito obvladovanje pritoka migrantov, ki jim je bila odobrena **združitev z družino**. Glede na to, da so nacionalne zakonodaje le malo usklajene med seboj, bi bilo morda treba po obsežnem posvetovanju predvideti pregled direktive.

Možnosti za gospodarsko in tudi kulturno obogatitev, ki jih lahko odpre priseljevanje, se lahko uresničijo samo, če se izboljša **vklučitev priseljencev v državo gostiteljico**. To izboljšanje zahteva poglobitev prizadevanj ne le države ter regionalnih in lokalnih oblasti, temveč tudi večjo udeležbo družbe gostiteljice in priseljencev samih. Razviti bi bilo mogoče skupni mehanizem za usklajevanje, ki bi zagotovil, da bi se ukrepanje držav članic lahko naslonilo na skupni referenčni okvir:

- ugotovitev skupnih praks in evropskih modulov, s katerimi bi se olajšal postopek vključevanja v družbo, zlasti z vidika novih priseljencev, in ki bi vsebovali bistvene elemente, kot so uvodni in jezikovni tečajji, velika

⁶ Ta ne bo organizirana kot agencija.

prizadevnost družbe gostiteljice in dejavno sodelovanje priseljencev pri vseh vidikih skupnega življenja,

- razvoj skupnih kazalcev za ocenjevanje politik vključevanja,
- umaknitev pregrad med priseljensko in drugimi politikami, kot so politika izobraževanja, usposabljanja, kulture, zaposlovanja in večjezičnosti ter mladinska politika. Poudariti je treba poglobljeno vlogo šol, zlasti teh, katerih pedagoški modeli zagovarjajo evropske vrednote,
- več posvetovanja in večja vključenost civilne družbe prek portala in evropskega foruma o vključevanju.

5.1.4. Boljše obvladovanje nezakonitega priseljevanja

Preprečevanje nezakonitega priseljevanja in zmanjševanje njegovega obsega ter s tem povezanih kriminalnih dejavnosti in sočasno spoštovanje človekovih pravic je bistveno dopolnilo razvoja skupne politike na področju zakonitega priseljevanja. Zlasti je treba poostriti boj proti kriminalnim združbam.

Proti **nezakonitemu zaposlovanju** se je treba boriti s preprečevalnimi in omejevalnimi ukrepi, pri čemer je treba poskrbeti za zaščito priseljencev, ki so žrtve tovrstnega zaposlovanja. Izvajanje direktive, v kateri so določene sankcije proti delodajalcem, bo treba spremljati in nadzirati.

V primerih **trgovine z ljudmi** mora obveljati popolno nesprejemanje. Zaposeliti je treba ustrezno osebje in vložiti finančna sredstva, da bo mogoče povečati nadzor zlasti na delovnih mestih ter poenostaviti pogoje izdaje dovoljenj za prebivanje žrtvam.

Pri oblikovanju učinkovite **politike odstranjevanja in vračanja** je treba upoštevati pravno ureditev ter dostojanstvo oseb. Decembra 2010 bodo začeli veljati predpisi, ki jih določa direktiva o vračanju. Njeno izvajanje bo potekalo ob pozornem spremljanju, zlasti v zvezi z učinkovitim izvrševanjem ukrepov odstranitve, pridržanjem, uporabo pravnih sredstev in obravnavo ranljivih oseb. Poleg tega bi moralo biti poskrbljeno za okrepljeno operativno sodelovanje med državami članicami. Dolgoročneje pa bo treba na podlagi ocen te zakonodaje uresničiti tudi načelo vzajemnega priznavanja odločb o odstranitvi. To načelo bo v polnosti uveljavila obveznost vnosa prepovedi vstopa v SIS.

Prednost bo treba dati **prostovoljni vrnitvi** ter to možnost dejavno krepiti zlasti v okviru obstoječih finančnih instrumentov. Vendar pa ukrepov odstranjevanja prepogosto ni mogoče izvršiti zaradi pravnih ali praktičnih ovir. Ker jasnih pravil ni, je dovolj, če se po proučitvi nacionalnih potreb in praks prouči možnost oblikovanja skupnih standardov za prevzem odgovornosti za **nezakonite priseljence, ki jih ni mogoče odstraniti**. Za zagotovitev **ureditve položaja** bi bilo treba izboljšati izmenjave informacij med državami članicami, ter v ta namen oblikovati smernice za izvajanje.

Mladoletniki brez spremstva, ki nezakonito vstopijo na ozemlje Unije, prav tako pomenijo poseben izziv, ki ga bo treba podrobno proučiti. Proučitvi bo sledila priprava akcijskega načrta za utrditev ter dopolnitev veljavnih zakonodajnih in finančnih instrumentov ter okrepitev oblik sodelovanja z državami izvora, vključno z namenom olajšanja vrnitve mladoletnikov v njihove države izvora.

5.2. Azil: skupno območje zaščite in solidarnosti

Leta 2008 je bilo v Evropski uniji predloženih skoraj 240 000 prošelj za azil. V nekaterih državah članicah je ta vpliv večji bodisi zaradi števila prejetih prošelj bodisi zaradi odstotka, ki ga število prošelj predstavlja glede na prebivalstvo države.

Unija mora nadaljevati začeta prizadevanja, da postane resnični skupni prostor zaščite in solidarnosti, ki bo temeljil na spoštovanju temeljnih pravic, zagotavljanju visokih standardov zaščite ter splošnem izboljšanju kakovosti nacionalnih sistemov, zlasti z okrepitvijo boja zoper zlorabe.

5.2.1. *Enoten prostor zaščite*

Unija je že dobro napredovala na poti k oblikovanju skupnega evropskega azilnega sistema, ki je popolnoma v skladu z Ženevsko konvencijo in drugimi veljavnimi mednarodnimi instrumenti. V zadnjih desetih letih je bil dogovorjen skupen sklop standardov. Zakonodajne predloge druge faze usklajevanja bi bilo treba hitro sprejeti, da bi bilo mogoče najpozneje leta 2012 uvesti enoten azilni postopek in enoten status mednarodne zaščite.

Unija mora **na operativni ravni** Evropskemu uradu za podporo na področju azila zagotoviti zadostna sredstva, da bo lahko ta deloval s polno zmogljivostjo. Vsi uradniki, ki bodo v državah članicah odgovorni za obravnavo prošelj za azil, bodo morali opraviti skupne module usposabljanja. Prav tako jim bo omogočen dostop do kakovostnih podatkov o državah izvora. V tem procesu morajo biti udeležena nacionalna sodišča. Leta 2013 bo mogoče na podlagi ocene okrepiti naloge urada, da se bo upošteval napredek na področju solidarnosti in deljene odgovornosti.

Strog nadzor in pravilna uporaba pravnega reda bi morala zagotoviti verodostojnost tega sistema in medsebojno zaupanje držav članic za dobro upravljanje lastnih azilnih sistemov. Uvesti bi bilo mogoče mehanizme rednega ocenjevanja, da bi bilo zbliževanje azilnih sistemov v posameznih državah članicah lažje.

Izboljšati je treba tudi **vključevanje** oseb, ki uživajo mednarodno zaščito, pri čemer je treba upoštevati pogoje njihovega prihoda v Unijo. Ob tem bo treba poiskati rešitve za prosilce za azil, ki jim ni dodeljen status beguncev ali subsidiarna zaščita, ki pa jih hkrati zaradi posebnih razlogov ni mogoče odstraniti.

Prenos zakonodajnih instrumentov druge faze v nacionalno zakonodajo in njihovo izvajanje ter napredek pri stekanju praks in spremljevalnih ukrepov bo treba podrobno proučiti. Evropska unija bo na podlagi tega še pred koncem leta 2014 formalno uveljavila **načelo vzajemnega priznavanja** vseh posameznih odločb o dodelitvi statusa zaščite, ki so jih sprejeli organi, ki odločajo o prošnjah za azil, s čimer bo omogočen prenos zaščite, ne da bi bilo treba evropskemu zakonodajalcu sprejemati posebnih mehanizmov.

5.2.2. *Deljena odgovornost in solidarnost med državami članicami*

Uveljaviti je treba resnično delitev odgovornosti za sprejem in vključitev beguncev. Čeprav se je Unija danes odločila, da bo ohranila velika načela dublinskega sistema, pa mora odpreti tudi nove poti.

Predvideti je treba uvedbo prostovoljnega in usklajenega **mehanizma notranjega preseljevanja** oseb, ki uživajo mednarodno zaščito, med državami članicami. V prvi fazi bi bilo treba kot del te notranje solidarnosti uvesti sistematično načrtovanje sredstev v okviru Evropskega sklada za begunce. To načrtovanje bi morala narekovati objektivna merila. Del mehanizma bi lahko bilo zagotavljanje podpore oblikovanju stalnih sprejemnih in tranzitnih mehanizmov v nekaterih državah članicah, pa tudi posebna ureditev organizacije partnerstva z Visokim komisariatom Združenih narodov za begunce. Vzporedno s tem prvim pristopom bo treba proučiti izvedljivost **skupne obravnave prošenj za azil** v Uniji in zunaj nje ter pravne in praktične posledice tovrstne obravnave. To proučevanje bi potekalo v dopolnitev skupnega evropskega azilnega sistema, pri čemer bi bilo treba izpolniti ustrezne mednarodne standarde. Na podlagi teh študij in ocene prvotnega mehanizma solidarnosti bi bilo mogoče od leta 2013 predvideti uvedbo **utrjenega sistema solidarnosti**. Ta sistem bi koordiniral urad za podporo.

Znova bo treba proučiti **finančno solidarnost znotraj Evrope**. Ta se že deset let odraža v delu Evropskega sklada za begunce, ki je spremljal zaporedne faze usklajevanja. Ob upoštevanju razvoja skupne politike bo treba izpostaviti nova merila za razdelitev ali področja posredovanja.

5.2.3. *Solidarnost s tretjimi državami*

Solidarnost s tretjimi državami, v katere vstopa veliko beguncev ali v katerih so nastanjene velike skupine beguncev in razseljenih oseb, je pomembna. Zagotoviti je treba **dostop do zaščite** in spoštovanje načela nevračanja. Poleg tega bo Evropska unija podprla okrepitev možnosti tretjih držav za razvoj lastnih sistemov za azil in zaščito.

Ob tem bi bilo mogoče razmisliti o novih odgovornostih za zaščito. **Postopki varovanega vstopa** in izdaje vizumov iz humanitarnih razlogov bi morali biti poenostavljeni, na pomoč pa bi morala pri tem priskočiti tudi diplomatska predstavništva ali vsakršne druge strukture, ustanovljene v tretjih državah, v okviru globalne strategije upravljanja mobilnosti.

Za dodatno okrepitev zunanje razsežnosti azilne politike bi Unija lahko razširila **programe regionalne zaščite** v partnerstvu z Visokim komisariatom Združenih narodov za begunce ter zadevnimi tretjimi državami, tako da bi se oprla na urad za podporo in zunanje finančne instrumente Skupnosti.

Unija bo **poglobila** svoja prizadevanja na področju **ponovne naselitve**, da bo beguncem lahko ponudila trajne rešitve.

6. SKLEP

Komisija želi, da bi Evropski svet po poglobljeni razpravi z Evropskim parlamentom lahko do konca leta na podlagi tega sporočila sprejel obsežen program. Komisija predlaga, da se v skladu s temi elementi oblikuje akcijski načrt, ki bo uresničitev stockholmskega programa, ter se natančno določijo ukrepi, ki jih je treba sprejeti, in njihova časovna razporeditev v obdobju 2010–2014.

PRILOGA: Prednostne naloge

Spodbujanje pravic državljanov: Evropa, ki temelji na pravicah

Temeljne pravice

Unija mora za dopolnitev svojega sistema varstva temeljnih pravic pristopiti k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.

Na osnovi poročila, ki ga je objavila Komisija, se bo Unija odločila, kako podpreti razširjanje skupnega spomina na zločine totalitarnih režimov.

Prosti pretok

Bistveno je, da se Direktiva št. 2004/38 o prostem pretoku oseb dejansko izvaja. Komisija bo to izvajanje spremljala z objavo smernic in nadzorovala uporabo Direktive.

V tem okviru bo vzpostavljen sistem za enostavno pridobitev listin o osebnem stanju državljanov brez dodatnih stroškov. Unija si bo morala dolgoročno prizadevati za vzajemno priznavanje učinkov listin o osebnem stanju.

Spoštovanje raznolikosti

Unija mora oblikovati skupen pristop, s katerim bo lahko bolje izkoristila obstoječe finančne in pravne instrumente za boj proti diskriminaciji, rasizmu, ksenofobiji in homofobiji.

Zaščita ranljivih oseb

Izdelati bo treba ambiciozno strategijo o otrokovih pravicah na evropski ravni. Unija mora dejavneje ukrepati za zaščito ranljivih oseb, žensk, ki so žrtve nasilja, in vzdrževanih oseb.

Varstvo podatkov

Unija mora vzpostaviti celovit sistem varstva osebnih podatkov, v katerem bodo zajete vse pristojnosti Unije. Proučiti je treba vzpostavitev evropskega sistema potrjevanja za tehnologije, proizvode in storitve, ki spoštujejo zasebnost. Ker je za varstvo osebnih podatkov potrebno tesno mednarodno sodelovanje, mora Unija prispevati k razvoju in pospeševanju mednarodnih standardov na tem področju.

Sodelovanje v demokratičnem življenju

Za evropske volitve leta 2014 bo skušala Unija z uvedbo inovativnih ukrepov spodbuditi državljane k sodelovanju.

Konzularna zaščita

Okrepiti je treba okvir za usklajevanje in sodelovanje na področju konzularne zaščite.

Poenostavitev življenja državljanov: Evropa kot območje prava in pravice

Načelo vzajemnega priznavanja ostaja temeljni kamen za oblikovanje evropskega pravosodnega prostora.

V civilnih zadevah je treba odpraviti postopek eksekviture za odločbe v civilnih in gospodarskih zadevah, vzajemno priznavanje pa razširiti na tista pravna področja, na katerih še ne velja.

V kazenskih zadevah je treba načelo vzajemnega priznavanja še naprej uporabljati na vseh stopnjah postopka.

Vzajemno priznavanje je treba tudi razširiti na ukrepe za zaščito prič in žrtev kršitev ter na izgube pravic.

Za utrditev medsebojnega zaupanja med pravnimi sistemi je treba z razvojem skupnih instrumentov pospeševati usposabljanje pravnih strokovnjakov in ga podpirati. Zaradi foruma na področju pravosodja in dejavnosti različnih omrežij, ki morajo bolje usklajevati svoje delovanje, je treba povečati število izmenjav med pravnimi strokovnjaki.

Razvoj vzajemnega priznavanja mora iti z roko v roki s podrobno oceno izvajanja politik Unije na področju pravosodja. Unija mora tudi podpreti prizadevanja držav članic za izboljšanje lastnih pravnih sistemov.

Unija mora oblikovati podlago za skupne standarde, da se približajo nacionalne zakonodaje na področjih zelo hudih kaznivih dejanj s tipično čezmejnimi razsežnostmi. Poleg tega bo morala Unija, če bo potrebno, na področju kazenskega prava določiti pravne posledice, da zagotovi učinkovito izvajanje svojih politik ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti.

V civilnih zadevah je treba približati nacionalne zakonodaje na področju minimalnih standardov za nekatere vidike civilnih postopkov ali v zvezi s pravicami do varstva in vzgoje.

Poenostavitev dostopa do pravnega varstva mora biti prednostna naloga. Unija bo morala dejavno okrepiti obstoječe instrumente pravne pomoči, uporabiti elektronska sredstva (e-pravosodje) ter si zlasti prizadevati, da državljanom omogoči lažji dostop do sodnega prevajanja in tolmačenja. Poleg tega bo treba poenostaviti formalnosti glede overitve listin in dokumentov. Izboljšati bo treba zaščito žrtev kršitev, predvsem na področju čezmejnih zadev.

S pravnimi sredstvi si je treba prizadevati za podpiranje gospodarskih dejavnosti. Izvrševanje sodnih odločb bo treba izboljšati, na primer z vzpostavitvijo evropskega sistema za bančno zaplembo. Delo z namenom oblikovanja skupnega referenčnega okvira na področju pogodb se bo lahko uporabilo za prihodnje zakonodajne predloge. Razviti bo mogoče vzorčne pogodbe. Nadaljevati bo treba usklajevanje prava, ki se uporablja na področju zavarovalnih polic in prava družb. Unija se bi lahko tudi odločila, če bi bilo potrebno, da bo na področju kazenskega prava določila pravne posledice za zlorabe v finančnem sektorju.

Evropa varuje

Unija in države članice morajo pospeševati usposabljanje strokovnjakov s področja varnosti, zlasti z vzpostavitvijo posebnih programov izmenjav (vrste „Erasmus“).

Unija mora oblikovati evropski model za informacije, ki bo prispeval k okrepitvi njenih zmogljivosti za strateško analizo in operativno sodelovanje.

Unija mora prav tako zasnovati arhitekturo informacijskih sistemov, ki bodo zagotavljali medsebojno združljivost, doslednost in omogočali prilagoditev potrebam.

Prednostne naloge strategije notranje varnosti morajo podpirati raziskovalne in razvojne dejavnosti, da bo poskrbljeno za spodbujanje čim bolj smotrne uporabe najsodobnejših tehnologij.

Za okrepitev prizadevanj na tem področju bi se lahko predvidela vzpostavitev sklada za notranjo varnost.

Da bi se storilec kaznivih dejanj preprečilo izkoriščanje območja brez meja, je treba uporabiti vsa pravna in operativna orodja. Operativno policijsko sodelovanje bo treba izboljšati s tem, da se bo omogočilo ukrepanje policije preko nacionalnih meja, in z uvedbo modela centra za policijsko in carinsko sodelovanje.

Europol mora imeti osrednjo vlogo pri koordinaciji, izmenjavi informacij in usposabljanju strokovnjakov.

Da bi se v Uniji dosegla varnost, je treba okrepiti policijsko sodelovanje s tretjimi državami, zlasti z državami v njeni neposredni sosesčini.

Unija bo morala določiti celovit evropski okvir za pridobivanje dokazov.

Uveljavljeni sistem izmenjave kazenskih evidenc se mora uporabljati v celoti, treba pa ga je še dopolniti (širša uporaba in vključitev državljanov tretjih držav).

Unija mora določiti pravni okvir za minimalna postopkovna jamstva in spodbujati poskusne dejavnosti na področju alternativ zapora.

Unija mora uveljaviti celovito upravljanje meja, ki bo omogočalo neoviran vstop oseb vanjo, poleg tega pa zagotavljalo varnost njenega ozemlja in omogočalo boj proti nezakonitemu priseljevanju. Vzpostaviti je treba dosleden sistem kontrol vseh vrst na mejnih prehodih („vse na enem mestu“). Okrepiti je treba usklajevalno vlogo agencije Frontex, razviti njene operativne zmogljivosti ter njeno ukrepanje uskladiti z ukrepanjem Evropskega urada za podporo na področju azila. Postopoma je treba vzpostaviti Eurosur.

Vzpostavljeno mora biti polno delovanje informacijskih sistemov (SIS II, VIS). Vpeljati bo treba sistem elektronskega evidentiranja vstopov in izstopov ter program za registrirane potnike. Prav tako bo treba razmisliti o možnosti uvedbe sistema predhodnih dovoljenj za potovanje.

Unija mora uvesti evropski schengenski vizum. Vzpostavljeni bodo skupni centri za izdajanje vizumov v tretjih državah, ki jih bo nasledil skupni konzularni organ. Vzporedno z rednim pregledovanjem seznamov držav, za katere velja vizumska obveznost, bo s tretjimi državami potekala sklenitev sporazumov o poenostavitvi. Postopoma naj bi sistem evropskega vizuma prešel na sistem izdajanja na podlagi ocene tveganja za posameznega prosilca in ne tveganja, povezanega z državljanstvom prosilca.

Unija mora uveljaviti evropsko politiko boja proti organiziranemu kriminalu, ki bo temeljila na čim smotnejši uporabi vseh razpoložljivih orodij. Prednostno se bo obravnavalo pet pglavitnih vrst kaznivih dejanj.

Unija se mora boriti proti trgovini z ljudmi, pri čemer mora zaostri pritisk na mreže vodnikov za nezakonite prehode čez mejo, tako da izboljša obveščevalna dela in strateške analize, vzpostavi prilagojene mehanizme zbiranja dokazov ter izboljša pomoč žrtvam.

Unija se mora borovati proti spolnemu izkoriščanju otrok in otroški pornografiji, zlasti s podpiranjem izmenjave informacij o obsojenih osebah. Prav tako bo treba tesno sodelovati z zasebnim sektorjem, da bo mogoče odkriti in onemogočiti ali preprečiti dostop do spletišč s pedofilske vsebine. Unija mora pojasniti pravne predpise, ki veljajo za kibernetiko kriminaliteto, in v Europolu vzpostaviti evropski mehanizem za opozarjanje na kršitve, da bi se učinkoviteje uprta temu pojavu.

Unija mora zmanjšati priložnosti za organizirani kriminal, ki jih odpira globalizirano gospodarstvo, zlasti glede na krizo, ki je povečala ranljivost finančnega sistema, in okrepljeno ukrepati na področju boja proti gospodarskemu kriminalu. Okrepiti mora svoje zmogljivosti za finančne preiskave in analize kaznivih dejanj, učinkoviteje odkrivati zlorabe trgov, izboljšati operativni okvir za zaseganje in zaplenbo premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivim dejanjem, borovati se proti korupciji in uveljavljati odvračalne ukrepe proti ponarejanju.

Unija mora nadaljevati in še podrobneje opredeliti svojo strategijo za boj proti drogam, ki zahteva celovit in uravnotežen pristop na podlagi hkratnega zmanjševanja ponudbe in povpraševanja. Izboljšati bo treba sodelovanje z nekaterimi svetovnimi regijami, v postopek v celoti vključiti civilno družbo in okrepiti raziskave na tem področju.

Unija mora obvladovati nevarnost terorističnih napadov, tako da se učinkoviteje bojuje proti radikalizaciji, naraščajoči uporabi interneta s strani teroristov in proti financiranju terorizma.

Unija mora okrepiti mehanizem civilne zaštite, da bo tako tudi na področju analiz tveganj in sposobnosti za odzivanje pomagala državam članicam pri njihovem ukrepanju ter ga dopolnjevala.

Unija mora izboljšati orodje za obvladovanje nevarnosti terorističnih napadov. Zlasti mora razširiti in uresničiti program varovanja kritične infrastrukture, oblikovati evropsko strategijo za reševanje groženj, ki jih predstavljajo jedrski, radiološki, biološki in kemični materiali, ter začeti izvajati akcijski načrt o eksplozivih.

Spodbujanje bolj integrirane družbe za državljane: za odgovorno in solidarno Evropo na področju priseljevanja in azila

Unija mora voditi dinamično in pravično politiko priseljevanja.

V celoti mora uporabiti celovit pristop, ki omogoča usklajeno obvladovanje migracijskih tokov v partnerstvu s tretjimi državami, ter ta pristop še podrobneje opredeliti. Vprašanja migracije so sestavni del zunanje politike Unije.

Unija mora stopnjevati pozitivne učinke migracij na razvoj držav izvora.

Unija mora vzpostaviti skupni okvir, ki bo vpeljal prožen sistem sprejema migrantov in omogočal prilagajanje povečanemu obsegu mobilnosti ter potrebam nacionalnih trgov dela.

Za čim učinkovitejše povečanje pozitivnih učinkov zakonitega priseljevanja za vse mora Unija pripraviti zakonik o priseljevanju, določiti skupna pravila za učinkovito urejanje združenj z družino in podpreti prizadevanja držav članic na področju vključevanja z razvojem skupnega mehanizma za usklajevanje.

Učinkovitejše obvladovanje nezakonite migracije bo bistveno dopolnilo razvoj skupne politike na področju zakonitega priseljevanja. Unija se mora bojevati proti nezakonitemu zaposlovanju ter izvrševati učinkovito politiko odstranjevanja in vračanja, pri čemer se mora v celoti opirati na obstoječe instrumente. Spodbujati mora prostovoljno vračanje in posebno pozornost nameniti mladoletnikom brez spremstva. Postati mora resnični skupni prostor zaščite in solidarnosti, na katerem bo obveljal enoten azilni postopek in se bo dodeljeval enoten status mednarodne zaščite.

Zagotoviti mora delitev odgovornosti za sprejem in vključevanje beguncev v družbo, zlasti z vzpostavitvijo mehanizma porazdelitve med državami članicami na prostovoljni ravni in s skupnim obravnavanjem prošelj za azil. Prav tako mora biti poskrbljeno za strog nadzor in pravilno uporabo pravnega reda, kar zagotavlja verodostojnost skupnega azilnega sistema in zaupanje med državami članicami. Bolj dolgoročno pa bo načelo vzajemnega priznavanja vseh odločb o dodelitvi statusa zaščite olajšalo prenos zaščite.

Unija mora okrepiti operativno sodelovanje, tako da Evropskemu uradu za podporo na področju azila zagotovi zadostna sredstva za njegovo polno delovanje.

Treba je nadaljevati uveljavljanje azilne politike, ki je solidarna s tretjimi državami, v katere vstopa veliko beguncev. Unija bo morala razširiti programe regionalne zaščite in okrepiti svoja prizadevanja na področju ponovne naselitve.