

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 10.6.2009  
COM(2009) 263 konč.

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

**PRAVICA, SVOBODA IN VARNOST V EVROPI OD LETA 2005:**

**OCENA HAAŠKEGA PROGRAMA IN AKCIJSKEGA NAČRTA**

{SEC(2009) 765}

{SEC(2009) 766}

{SEC(2009) 767}

## I. UVOD

Pravica, svoboda in varnost so temelji uspešne in mirne Evrope. Izgradnja potrebnih zmogljivosti za varstvo teh temeljnih vrednot je dolgoročen projekt. Evropa potrebuje tudi prožnost za odzivanje na nepričakovane in včasih tragične dogodke, kot so teroristični napad na London leta 2005 ali smrt tisočev migrantov v zadnjem desetletju, ki so po Sredozemskem morju skušali priti v Evropsko unijo. Politike EU na tem področju določajo okvir, kako njene institucije, države članice in državljani sodelujejo med seboj in na mednarodni ravni.

Haaški program<sup>1</sup> je načrt EU za uresničitev njene vizije na področjih dostopa do sodnega varstva, mednarodne zaščite, migracij in nadzora meja, terorizma in organiziranega kriminala, policijskega in pravosodnega sodelovanja ter vzajemnega priznavanja.

Komisija je pozorno spremljala izvajanje programa na ravni EU in držav članic<sup>2</sup>. Komisija ali države članice so v medsebojnih pregledih ocenile posamezne instrumente. Na tej podlagi to sporočilo poudarja glavne teme, ki so se pojavile, in prikazuje, kako naj se EU odziva na izzive prihodnosti. Sporočilu so priloženi trije daljši dokumenti: prvi je poročilo o izvajanju programa, ki za vsako politiko podrobno navaja cilje, pomembne dosežke in prihodnje izzive; drugi dokument je institucionalni pregled stanja, ki kaže pregled navedenih instrumentov in ciljev programa; tretji pa je pregled stanja pri izvajanju na nacionalni ravni.

Prednostne naloge za nadgradnjo dosežkov bodo določene v naslednjem večletnem programu (Stockholmski program)<sup>3</sup>.

## II. OZADJE IN OKVIR

Evropski svet je na zasedanju v Tampereju leta 1999 določil prvi večletni politični okvir za področje pravosodja in notranjih zadev. V naslednjih petih letih so bili postavljeni temelji skupne azilne politike in politike priseljevanja, usklajevanja nadzora meja ter tesnejšega policijskega in pravosodnega sodelovanja na podlagi vzajemnega zaupanja in priznavanja. To obdobje so zaznamovali teroristični napadi na New York leta 2001 in Madrid leta 2004, pritiski vse večjih migracijskih tokov in rastoča nevarnost organiziranega kriminala. Ti dogodki so okrepili potrebo Evrope po trajni strategiji za reševanje čezmejnih izzivov ob popolnem varovanju temeljnih pravic državljanov.

Haaški program je bil odziv EU na to potrebo. Njegovi cilji so bili:

- *izboljšanje skupnih zmogljivosti Unije in njenih držav članic pri zagotavljanju temeljnih pravic, minimalnih postopkovnih zaščitnih ukrepov in dostopa do sodnega varstva;*
- *zagotavljanje zaščite v skladu z Ženevsko konvencijo o beguncih in drugimi mednarodnimi pogodbami za osebe v stiski;*

---

<sup>1</sup> The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

<sup>2</sup> A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

<sup>3</sup> COM(2009)262

- *uravnavanje tokov priseljevanja in kontrola zunanjih meja Unije;*
- *boj proti čezmejnemu organiziranemu kriminalu in zatiranju nevarnosti terorizma;*
- *uporaba potenciala Europol in Eurojusta;*
- *nadaljnje uresničevanje vzajemnega priznavanja sodnih odločb in potrdil tako v civilnih kot v kazenskih zadevah in*
- *odprava pravnih in sodnih ovir v sporih v civilnih in družinskih zadevah s čezmejnimi posledicami.*

Izvajanje programa je zaznamoval pomemben razvoj dogodkov na ravni EU in po svetu. Pristop 12 novih držav članic leta 2004 in 2007 je preoblikoval Unijo in njen način delovanja. Število prošelj za azil je upadlo in leta 2007 spet začelo naraščati, migracijski pritiski na južno zunanjo mejo EU pa so se občutno povečali. Evropsko gospodarstvo, ki se je že soočalo z dolgoročnim upadanjem delovno sposobnega prebivalstva, se zdaj nahaja v obdobju naraščajoče brezposelnosti in gospodarske negotovosti.

### **III. AMBICIOZEN PROGRAM Z VIDNIMI DOSEŽKI**

Vseevropske pobude na področju pravice, svobode in varnosti so v primerjavi z drugimi dejavnostmi EU nove in večinoma potrebujejo nekaj časa, preden obrodijo sadove. Te pobude neposredno vplivajo na življenje državljanov EU, ki imajo po raziskavah javnega mnenja visoka pričakovanja. Haaški program ima tako kot program iz Tampereja dolgoročno perspektivo, šel pa je še dlje, saj njegove strateške cilje spremlja podroben akcijski načrt za njihovo doseganje. Napredek ni enakomeren, vendar obstajajo vidni dosežki.

#### **III.1. Krepitev svobode**

##### *III.1.1 Varstvo temeljnih pravic*

Vzpostavljen je bil sistematičen in strog sistem spremljanja<sup>4</sup>, ki zagotavlja, da so zakonodajni predlogi Komisije popolnoma združljivi z Listino o temeljnih pravicah. Agencija za temeljne pravice<sup>5</sup>, ki je začela delovati 1. marca 2007, z raziskovalnimi projekti in primerjanjem podatkov pomaga institucijam EU in državam članicam. Razvit je bil celovit pristop za spodbujanje otrokovih pravic<sup>6</sup>, na podlagi katerega je bil vzpostavljen evropski forum za otrokove pravice. Forum je priložnost za vse zainteresirane strani, da sodelujejo pri umestitvi otrokovih pravic v jedro vseh dejavnosti EU. Evropska unija je sprejela okvirni sklep, ki države članice zavezuje h kaznovanju tistih, ki spodbujajo rasno nasilje ali sovraštvo<sup>7</sup>.

V svojih notranjih in zunanjih politikah se je EU zavzemala za spoštovanje pravice do varstva osebnih podatkov in zasebnosti ob istočasnem priznavanju potrebe organov odkrivanja in

---

<sup>4</sup> 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

<sup>5</sup> Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

<sup>6</sup> 'Towards an EU strategy on the rights of the child ', COM(2006) 367 final.

<sup>7</sup> Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

pregona po izmenjavi pomembnih podatkov v boju proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem. Na področju varstva osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, so bila zagotovljena nadaljnja jamstva<sup>8</sup>. Kot rezultat Direktive o varstvu podatkov<sup>9</sup> so po poročanju Komisije posamezniki zaščiteni pred splošnim nadzorom, potrošniki prepričani o tem, da podatki, ki jih navedejo pri transakcijah, ne bodo zlorabljeni, podjetja pa poslujejo v EU, ne da bi bila izpostavljena tveganju, da bi bile njihove mednarodne dejavnosti ovirane<sup>10</sup>. Pospeševale so se tehnologije za boljše varovanje zasebnosti<sup>11</sup>, da bi se razvili informacijski sistemi, s katerimi bi se kar najbolj zmanjšala zbiranje in uporaba osebnih podatkov. V sodelovanju s tretjimi državami je EU dosegla dolgoročni sporazum z Združenimi državami, Kanado in Avstralijo o posredovanju evidenc imen letalskih potnikov (PNR) in pridobljena so bila zagotovila glede uporabe osebnih podatkov, ki izvirajo iz EU in jih za namene boja proti terorizmu obdeluje korporacija SWIFT.

### *III.1.2 Državljanstvo Unije*

Odprava kontrol na notranjih mejah schengenskega območja 25 držav je omogočila potovanja od Iberskega polotoka do baltskih držav in od Grčije do Finske brez mejnih kontrol. To lahko koristi več kot 400 milijonom državljanov EU<sup>12</sup> in pomeni, da države članice zaupajo v sposobnost drugih držav članic na področju učinkovitega varovanja zunanjih meja v imenu EU in izdajanja vizumov, veljavnih na celotnem schengenskem območju.

Aprila 2006 je začela veljati Direktiva o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic<sup>13</sup>. Na splošno dosednji prenos ne daje razlogov za pretirano zadovoljstvo<sup>14</sup>, zato Komisija stopnjuje svoja prizadevanja, da bi državljanom EU in njihovim družinskim članom v celoti zagotovila uživanje njihovih pravic iz te pomembne direktive.

Predlagana je bila vrsta ukrepov za uresničitev pravice državljanov EU do konzularne zaščite<sup>15</sup>. Po ocenah naj bi 8,7 % državljanov EU ali 7 milijonov ljudi, ki potujejo zunaj EU, potovalo v države, v katerih njihova država članica nima predstavništva. Poleg tega 2 milijona

---

<sup>8</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

<sup>9</sup> Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

<sup>10</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

<sup>11</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

<sup>12</sup> The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

<sup>13</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

<sup>14</sup> 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

<sup>15</sup> Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

državljanov EU živi v takih državah. Namen akcijskega načrta 2007–2009<sup>16</sup> je obravnavati obstoječe in možne pomanjkljivosti na tem področju.

### *III.1.3 Skupni evropski azilni sistem*

Skupni evropski azilni sistem je močan izraz naših vrednot, našega spoštovanja človekovega dostojanstva in naše zavezanosti skupni odgovornosti. V prvi fazi tega sistema so bili določeni skupni minimalni standardi, ki so v skladu s Pogodbo iz Nice omogočili prehod na soodločanje in glasovanje s kvalificirano večino. Po obsežnem posvetovanju<sup>17</sup> je sistem v okviru Haaškega programa s sprejetjem načrta politike leta 2008<sup>18</sup> prešel v drugo fazo razvoja. Spremembe Direktive o pogojih za sprejem in Dublinske uredbe ter Uredbe Eurodac so že bile predlagane kot del tega načrta. Operativne izkušnje so ves čas poudarjale potrebo po praktičnem sodelovanju, za jasen in učinkovit način odzivanja na te izzive pa je EU predlagala ustanovitev Evropskega urada za podporo prosilcem za azil. Kar zadeva zunanjo razsežnost, so bili v številnih tretjih državah vzpostavljeni pilotni regionalni programi zaščite, da bi se povečale njihove zmogljivosti zaščite.

### *III.1.4 Migracije in vključevanje*

EU si je prizadevala za boljše upravljanje migracijskih tokov in usklajevanje nacionalnih politik vključevanja. Določeni so bili minimalni standardi poštenosti, skladnosti ter pravne varnosti in vložena prizadevanja, da bi se izrabil neizkoriščen zaposlitveni potencial državljanov tretjih držav, ki že prebivajo v EU, ter obenem preprečile škodljive posledice bega možganov v državah izvora.

Na podlagi zelene knjige<sup>19</sup> so v načrtu politike<sup>20</sup> določene pobude za področje zakonitih migracij med letoma 2006 in 2009. V okviru izvajanja tega načrta so bili določeni pogoji za vstop, zaposlovanje in prebivanje državljanov tretjih držav<sup>21</sup>, „modra karta“ pa bo kmalu postala resničnost<sup>22</sup>.

Maksimiranje gospodarskih koristi zakonitih migracij so spremljala skupna prizadevanja za boj proti nezakonitim migracijam in tistim, ki se okoristijo s tihotapljenjem ljudi in trgovino z ljudmi. Nezakonite migracije ne naraščajo v celotni EU, vendar pa nosijo sredozemske države članice vedno večje breme. Zaskrbljujoče je zlasti število ljudi, ki prispejo po nevarnih potovanjih po morju<sup>23</sup>. Nezakonito zaposlovanje ima za posledico izkoriščanje posameznika in izkrivljajoče učinke na gospodarstvo EU. Sprejetje predloga Komisije za direktivo o

---

<sup>16</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

<sup>17</sup> Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

<sup>18</sup> 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

<sup>19</sup> Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

<sup>20</sup> 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

<sup>21</sup> Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

<sup>22</sup> The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

<sup>23</sup> 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, je bilo predvideno za prvo polovico leta 2009<sup>24</sup>. To bo jasno sporočilo, da EU ne dopušča nezakonitih migracij, še zlasti kadar jih spodbujajo brezvestni delodajalci.

Določena so bila skupna načela in okvir za vključevanje državljanov tretjih držav<sup>25</sup>, sestavljeni priročniki o vključevanju za oblikovalce politik in strokovne delavce ter vzpostavljena evropska spletna stran („vse na enem mestu“) o vključevanju in Evropski forum za vključevanje. Prizadevanja držav članic v okviru tega skupnega programa podpira Evropski sklad za vključevanje<sup>26</sup> s sredstvi v višini 825 milijonov EUR, dodeljenimi za obdobje 2007–2013.

Sporočilo Komisije o skupni politiki priseljevanja za Evropo<sup>27</sup> in Evropski pakt o priseljevanju in azilu<sup>28</sup>, ki je kmalu sledil, sta združila delo desetih let in postavila temelje za skladen prihodnji pristop.

### *III.1.5 Upravljanje meja*

Upravljanje migracij zahteva varne meje. Obstaja 1 636 določenih točk vstopa na ozemlje EU. Po ocenah je bilo leta 2006 v EU-25 900 milijonov prehodov zunanjih meja in 8 milijonov nezakonitih priseljencev. Istega leta je bilo v EU prijetih 500 000 nezakonitih priseljencev, od tega jih je bilo 40 % pozneje vrnjenih v državo izvora.

Na te izzive se EU odziva s pomočjo agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Frontex. V obdobju od 2005 do 2008 je ta agencija izvedla 50 skupnih operacij in 23 pilotnih projektov, pri katerih je sodelovalo več držav članic. Zakonik o schengenskih mejah<sup>29</sup> je začel veljati v vseh državah članicah EU in določa standarde ter postopke, ki jih je treba upoštevati pri kontroli gibanja oseb prek notranjih in zunanjih meja EU. Paket predlogov Komisije je postavil nove mejnike na poti k integriranemu upravljanju meja: sistem vstopa/izstopa<sup>30</sup> s samodejnimi opozorili, ko nekdo preseže v vizumu dovoljeno obdobje bivanja, sistem za nadzor južne in vzhodne zunanje meje EU (znan pod imenom EUROSUR)<sup>31</sup> ter ocena in prihodnji razvoj agencije Frontex<sup>32</sup>. Direktiva o vračanju<sup>33</sup> določa učinkovite in humane standarde za vračanje nezakonitih priseljencev.

---

<sup>24</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

<sup>25</sup> 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

<sup>26</sup> Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

<sup>27</sup> 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

<sup>28</sup> 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

<sup>29</sup> Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

<sup>30</sup> 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

<sup>31</sup> 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

<sup>32</sup> 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

<sup>33</sup> Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

Pri razvoju sodobnega, integriranega sistema upravljanja meja se uporabljajo nove tehnologije. Leta 2006 so bili uvedeni biometrični potni listi. Druga generacija schengenskega informacijskega sistema in vizumski informacijski sistem sta v fazi razvoja, njun pravni okvir pa je zdaj vzpostavljen. Ta sistema bosta omogočala večjo uporabo novih tehnologij, zlasti biometrije, in tako prispevala k varnosti na schengenskem območju ter obenem zagotovila, da se v celoti upoštevajo zahteve na področju varstva podatkov.

### *III.1.6 Vizumska politika*

Zakonodajni okvir za izvajanje in delovanje vizumskega informacijskega sistema (VIS) je bil sprejet leta 2008<sup>34</sup> in olajšuje kontrole na zunanjih mejnih prehodih ter izmenjavo vizumskih podatkov med državami članicami. Komisija je predlagala določitev pravne podlage za države članice, da bodo od prosilcev za vizum zbrale obvezne biometrične identifikatorje, ter za oblikovanje pravnega okvira za organizacijo konzularnih uradov držav članic<sup>35</sup>. Skupna konzularna navodila so bila preoblikovana in predlagan je bil Vizumski zakonik<sup>36</sup>, da bi se povečala preglednost, usklajenost postopkov in pravna varnost. Po pogajanjih so bili z Rusijo, Ukrajino, Republiko Moldavijo, Albanijo, Bosno in Hercegovino, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Srbijo in Črno goro sklenjeni sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov. Ti sporazumi, ki so začeli veljati leta 2007 in 2008, so poenostavili postopke za državljanke teh držav, ki želijo potovati v EU in potrebujejo vizum za kratkoročno bivanje. Popolna vizumska vzajemnost<sup>37</sup> je bila dosežena s Kostariko, Izraelom, Malezijo, Mehiko, Novo Zelandijo, Nikaragvo, Panamo, Paragvajem, Singapurjem, Urugvajem in Venezuelo, napredek pa je bil dosežen tudi z Avstralijo, Brunejem, Kanado in Združenimi državami. Predlog za ustanovitev skupnih centrov za sprejem vlog za izdajo vizuma (skupnih prijavnih centrov)<sup>38</sup> čaka na sprejetje, dva pilotna centra pa sta bila že ustanovljena.

### *III.1.7 Zunanja razsežnost azila in migracij*

Za globalne probleme so potrebne globalne rešitve. Globalni pristop k vprašanju migracij, temelječ na pristnem partnerstvu s tretjimi državami, je pokazal zavezanost obravnavanju gonilnih sil in posledic migracijskih tokov iz tretjih držav v EU z najširše možne perspektive. Vprašanje migracij je zdaj bolje vključeno v razvojni program Komisije in druge zunanje politike EU. To odraža velik premik od sprva v varnost usmerjenega pristopa k pristopu, ki ga vodi boljše razumevanje vseh vidikov migracije. Odprle so se poti za nova partnerstva in

---

<sup>34</sup> Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>35</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

<sup>36</sup> Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

<sup>37</sup> Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

<sup>38</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.



konstruktiven dialog z regijami, ki mejijo na EU, ter z Afriko, Azijo in Latinsko Ameriko. Te razprave so bile podprte z ukrepi na kraju samem, katerih cilj je bil spremeniti migracije in mobilnost v pozitivne gonilne sile razvoja, bolje upravljati zakonite migracije ter preprečevati in zmanjševati nezakonite migracije. Z instrumenti sodelovanja Skupnosti je globalni pristop dobil konkreten izraz, in sicer s financiranjem številnih projektov na teh področjih ter na področju zaščite beguncev. V ta namen je bil vzpostavljen tematski program o migracijah in azilu s proračunom 384 milijonov EUR za obdobje 2007–2013. Medtem so se spodbujala nova orodja in koncepti, kot so na primer partnerstva za mobilnost med EU in tretjimi državami.

## III.2. Krepitev varnosti

### III.2.1 Terorizem

Bombni napadi v Madridu in Londonu leta 2004 in 2005 spadajo med najbolj grozljive napade v EU v zadnjih letih. V zaskrbljujočem številu primerov pa je šlo za poskuse napadov, od katerih so mnogi ostali neopaženi. Leta 2007 je bilo v enajstih državah članicah EU izvedenih skoraj 600 spodletelih, preprečenih oziroma uspešno izvedenih terorističnih napadov<sup>39</sup>.

Na področju preprečevanja je EU financirala več projektov, vključno s priročnikom za boj proti radikalizaciji v zaporih. Direktiva o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma je razširila obveznost sporočanja sumljivih transakcij na nefinančni poslovni sektor, vključno z igralnicami in odvetniki<sup>40</sup>. Zaradi uredbe, sprejete leta 2005, morajo potniki, ki vstopajo v EU ali izstopajo iz nje z gotovino v višini 10 000 EUR ali več, to gotovino prijaviti v pisni obliki<sup>41</sup>. EU je sprejela zakonodajo za inkriminacijo usposabljanja in novačenja za teroristične dejavnosti ter javnega spodbujanja k terorističnim kaznivim dejanjem, tudi prek interneta<sup>42</sup>. Sredstva so bila dodeljena za vzpostavitev sistema zgodnjega opozarjanja na ravni EU, ki naj bi organe obveščal o nevarnostih, ki izhajajo iz izginulih ali ukradenih eksplozivov.

Vzpostavljeni so bili instrumenti za izboljšanje varovanja kritične infrastrukture v EU – cest, železnic, električnih omrežij in elektrarn<sup>43</sup>. Komisija je z zeleno knjigo<sup>44</sup> izvedla posvetovanje o pripravljenosti na biološke grožnje in bo kmalu predložila paket predlogov, namenjenih zmanjšanju nevarnosti kemičnih, bioloških, radioloških in jedrskih groženj, ki lahko prizadenejo na tisoče ljudi, uničijo kmetijstvo in resno prizadenejo verigo preskrbe s hrano.

---

<sup>39</sup> Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/tesat/tesat2007.pdf>

<sup>40</sup> Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

<sup>41</sup> Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

<sup>42</sup> Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

<sup>43</sup> Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

<sup>44</sup> Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

### III.2.2 Policijsko sodelovanje

V zadnjih petih letih je dejavnost EU temeljila na „načelu dostopnosti“, po katerem lahko organi odkrivanja in pregona ene države članice pri opravljanju svojih nalog pridobijo informacije, če so dostopne, od druge države članice.

Izmenjava informacij in obveščevalnih podatkov je bila poenostavljena<sup>45</sup>. Vključitev Prümske pogodbe v zakonodajo EU<sup>46</sup> je omogočila posredni dostop do podatkovnih baz držav članic s podatki o prstnih odtisih in DNA ter neposredni nadzorovani dostop do registra motornih vozil. S tem se bo verjetno znatno izboljšalo policijsko sodelovanje po vsej EU, saj organom omogoča pregled nad dostopnimi informacijami. Sprejeti so bili pogoji dostopa do vizumskega informacijskega sistema (VIS) za namene varnosti<sup>47</sup>, pogoje hrambe podatkov o prometu in lokaciji<sup>48</sup>, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi storitvami, pa je glede stacionarnih omrežij in mobilne telefonije v svojo zakonodajo prenesla večina držav članic.

Sklep Sveta o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (Europol), ki nadomešča Konvencijo o Europolu, daje uradu večjo operativno prožnost za hitrejše odzivanje na gibanje kriminalitete<sup>49</sup>. Poleg njegovega informacijskega sistema, izdelanega za zbiranje podatkov o hudih oblikah čezmejnega kriminala in omogočanje njihove izmenjave, so analitični delovni akti Europola orodja, ki organom odkrivanja in pregona v državah članicah zagotavljajo pomembne obveščevalne podatke o določenih kriminalnih pojavih, kot so trgovina z ljudmi, terorizem, goljufije s kreditnimi karticami in trgovina s sintetičnimi drogami.

### III.2.3 Organiziran kriminal

EU ogrožajo kazniva dejanja organiziranih hudodelskih združb, kot so kazniva dejanja v zvezi z drogami, tatvine in preprodaja avtomobilov, ropi in kriminaliteta visoko razvite tehnologije, kot je kraja identitete. Ta kazniva dejanja skupaj s finančnim kriminalom – goljufija, ponarejanje in pranje denarja – ustvarjajo velike dobičke in škodijo gospodarstvu EU. Z namenom boja proti tem nevarnostim sta se spodbujala ustanovitev nacionalnih uradov za odvzem premoženjske koristi, katerih naloga je hitrejše sledenje premoženjske koristi,

---

<sup>45</sup> Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

<sup>46</sup> Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

<sup>47</sup> Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

<sup>48</sup> Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

<sup>49</sup> Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

pridobljene s kaznivim dejanjem<sup>50</sup>, po celotni EU, ter pristop, ki temelji na obveščevalnih podatkih. Za preprečevanje pranja denarja je bila vzpostavljena mreža FIU.NET. Ta decentralizirana računalniška mreža povezuje enote za finančni nadzor EU (Financial Intelligence Units) in omogoča učinkovito izmenjavo finančnih podatkov. Nov instrument v boju proti organiziranemu kriminalu<sup>51</sup> omogoča nadaljnje sodelovanje med državami članicami. Komisija je maja 2007 predlagala vrsto ukrepov za boljše usklajevanje boja proti kibernetškemu kriminalu<sup>52</sup>, tako med organi odkrivanja in pregona kot tudi med njimi in zasebnim sektorjem. Kibernetški kriminal je včasih sinonim za izkoriščanje otrok. Oblikovanje finančne koalicije proti otroški pornografiji omogoča sodelovanje Komisije, izdajateljev kreditnih kartic, organov odkrivanja in pregona ter ponudnikov internetnih storitev na področju ukinjanja komercialnih virov otroške pornografije, in sicer z ukrepanjem v okviru plačilnih sistemov, ki se uporabljajo za financiranje teh nezakonitih ravnanj. Komisija je spomladi 2009 predložila okvirni sklep za krepitev ukrepov na področju preprečevanja in boja proti izkoriščanju otrok ter predlog okvirnega sklepa o trgovini z ljudmi, ki nadgrajuje akcijski načrt iz leta 2005<sup>53</sup>.

#### *III.2.4 Evropska strategija na področju drog*

Evropska strategija na področju drog (2005–2012)<sup>54</sup> in akcijska načrta za boj proti drogam<sup>55</sup> so oblikovali uravnotežen in celosten pristop k preprečevanju zlorabe drog, pomoči in rehabilitaciji pri zasvojenosti z drogami, boju proti nezakoniti trgovini z drogami, nadzoru trgovine s predhodnimi sestavinami, boju proti pranju denarja in krepitvi mednarodnega sodelovanja. Po podatkih Evropskega centra za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami se je uporaba heroína, konoplje in sintetičnih drog ustalila, uporaba kokaina pa narašča v več državah članicah. EU obravnava kompleksen socialni pojav razširjene uporabe in zlorabe psihoaktivnih snovi med prebivalstvom in se vse bolj osredotoča na ukrepe za omejitev škode, ki jo droge povzročajo posameznikom in družbi.

### **III.3. Krepitev pravice**

V okviru Haaškega programa je razvoj „evropskega območja pravice“ začel kazati rezultate za države članice in državljane EU. Eurojust in Evropska pravosodna mreža zagotavljata infrastrukturo za pravosodno sodelovanje in usklajevanje preiskav in pregona prek notranjih meja. V civilnih zadevah dajejo neposredno uporabne uredbe državljanom in podjetjem, ki so stranke v čezmejnih sporih, vpogled v to, katera sodišča so pristojna in katera pravila veljajo za priznanje sodne odločbe, izdane v drugi državi članici.

---

<sup>50</sup> Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

<sup>51</sup> Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

<sup>52</sup> 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

<sup>53</sup> Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

<sup>54</sup> EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

<sup>55</sup> On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

### III.3.1 Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah

Evropski nalog za prijetje je znatno skrajšal in olajšal postopek predaje storilcev kaznivih dejanj. Po starem postopku izročitve so zadeve pogosto trajale dlje kot eno leto, zdaj pa trajajo 11 dni do 6 tednov. Leta 2007 je bilo zabeleženih 2667 uspešnih predaj na podlagi evropskega naloga za prijetje. Leta 2005 je bil evropski nalog za prijetje uporabljen za zagotovitev hitre vrnitve enega od napadalcev, odgovornih za teroristične napade v Londonu, iz Italije v Združeno kraljestvo. Države članice so se pri preiskavah in kazenskem pregonu hudih kaznivih dejanj vse pogosteje opirale na Eurojust. Leta 2002 je bilo zabeleženih 192 primerov, leta 2007 pa že več kot 1 000.

### III.3.2 Lažji čezmejni postopki civilnega prava

Znaten napredek je bil dosežen na področju civilnega in gospodarskega prava. Državljeni EU imajo zdaj na voljo enostavnejši in hitrejši postopek v sporih majhne vrednosti in postopek za evropski plačilni nalog<sup>56</sup>. EU je uvedla usklajena pravila o pravu, ki se uporablja za civilnopravno odgovornost in pogodbeno obligacijska razmerja<sup>57</sup>. Pravosodno sodelovanje so izboljšala revidirana pravila o vročanju pisanj<sup>58</sup>. Med pomembne dosežke na področju zunanjih vidikov pravosodnega sodelovanja<sup>59</sup> spadajo pristop Skupnosti k Haaški konferenci o mednarodnem zasebnem pravu<sup>60</sup> in pripravljala dela Komisije o izboljšanju izvrševanja sodnih odločb v EU<sup>61</sup>. Obravnavani so bili nekateri vidiki mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah, da bi se spodbudila uporaba alternativnih načinov reševanja sporov<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

<sup>57</sup> Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

<sup>58</sup> Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

<sup>59</sup> Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

<sup>60</sup> Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1..

<sup>61</sup> 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets ', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

<sup>62</sup> Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3..

Nova uredba o zakonskih sporih in starševski odgovornosti je zagotovila, da lahko otroci po prenehanju življenjske skupnosti staršev ohranjajo redne stike z obema staršema, in določila jasna pravila za preprečevanje ugrabitev otrok po vsej EU. Dodatna uredba bo po ratifikaciji pospešila izterjavo preživninskih obveznosti v EU<sup>63</sup>. Zakonodajni predlog o pravu, ki se uporablja za razvezo (znan pod imenom „Rim III“), je predmet razprav v Svetu in Parlamentu.

### III.3.3 Vzajemno priznavanje

Vzajemno priznavanje je osnova pravosodnega sodelovanja. EU je na tem področju dosegla znaten napredek tako na zakonodajni kot tudi operativni ravni. Z izvajanjem strategije in akcijskega načrta na področju e-pravosodja<sup>64</sup> bo državljanom EU omogočen dostop do informacij o storitvah na evropskem območju pravice, komunikacija in sodelovanje med pravosodnimi organi pa bosta olajšana. Forum za pravosodje, ki je platforma za redni dialog o politikah in praksi, naj bi okrepil vzajemno zaupanje, ki je bistvena sestavina vzajemnega priznavanja.

Osnova za učinkovito sodelovanje je ustrezno praktično usposabljanje osebja. Komisija je med prednostne naloge uvrstila financiranje programov študija, usposabljanja in izmenjave na področju pravosodja – programov izmenjave se je leta 2007 udeležilo 400 sodnikov in tožilcev.

## III.4. Zunanji odnosi

Notranje in zunanje politike na področju pravice, svobode in varnosti so med seboj neločljivo povezane. V Haaskem programu sta bila Komisija in generalni sekretar / visoki predstavnik pozvana, da Svetu predstavita strategijo, ki zajema vse zunanje vidike politike EU na področju svobode, varnosti in pravice. Ta strategija<sup>65</sup>, ki jo je Svet potrdil leta 2005, je določila tematske prednostne naloge, in sicer človekove pravice, obravnavanje slabega vodstva in odpovedi države, pravosodno sodelovanje, boj proti terorizmu, organiziranemu kriminalu, korupciji in drogam ter upravljanje migracijskih tokov, kot tudi vrsto temeljnih načel in mehanizmov izvajanja. Izdelani sta bili dve poročili o napredku strategije<sup>66</sup>. Te prednostne naloge je vsebovala Evropska varnostna strategija iz leta 2003, ki je opredelila ključne grožnje Evropi. Poročilo o izvajanju je bilo objavljeno decembra 2008<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

<sup>64</sup> 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

<sup>65</sup> 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

<sup>66</sup> 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

<sup>67</sup> 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

### III.5. Finančni instrumenti

V podporo ukrepom na ravni EU in držav članic so bili oblikovani različni finančni instrumenti. Program „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“<sup>68</sup> podpira politiko priseljevanja: za migracijska vprašanja je bilo za obdobje 2007–2013 dodeljenih skoraj 4 milijarde EUR. Program „Varnost in varstvo svoboščin“<sup>69</sup> (745 milijonov EUR za obdobje 2007–2013) podpira EU v njenem boju proti terorizmu in kriminalu. Program „Temeljne pravice in pravosodje“<sup>70</sup> (skupaj 542 milijonov EUR) prispeva sredstva za financiranje akcijskega načrta za e-pravosodje in programa Daphne (o nasilju nad otroki, mladostniki in ženskami).

V okviru sedmega okvirnega programa Skupnosti za raziskave in tehnološki razvoj je zagotovljenih 1,5 milijarde EUR za izgradnjo zmogljivosti za zaščito državljanov, meja in infrastrukture v boju proti terorizmu in drugim grožnjam. Zagotovljena so tudi sredstva za socialno-ekonomske raziskave o kriminaliteti in varstvu temeljnih pravic. Evropski forum za varnostne raziskave in inovacije (ESRIF) je bil vzpostavljen z namenom združiti javne in zasebne partnerje, da bi razvili srednje- do dolgoročen skupen program za raziskave na področju civilne varnosti in inovacije<sup>71</sup>.

Na področju zunanje pomoči več finančnih instrumentov podpira zunanjo razsežnost pravice, svobode in varnosti: instrument za predpristopno pomoč, evropski instrument sosedstva in partnerstva, instrument za stabilnost, Evropski razvojni sklad in instrument za razvojno sodelovanje, ki vključuje tematski program o migracijah in azilu.

## IV. NEENAKOMEREN NAPREDEK NA NEKATERIH PODROČJIH

Pri uresničevanju mnogih ciljev Haaškega programa je bil dosežen precejšen napredek in sprejeta je bila večina posebnih ukrepov iz programa. Pozitivni učinki številnih ukrepov se bodo pokazali šele na dolgi rok. Vseeno pa napredek na nekaterih področjih ostaja neenakomeren oziroma omejen.

Tak neenakomeren napredek je mogoče v veliki meri razložiti z edinstvenimi izzivi, s katerimi se srečuje področje pravice, svobode in varnosti: relativno novi predpisi, nezadostna vloga Evropskega parlamenta na nekaterih področjih politike, omejena pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti, omejena pristojnost Komisije za uvedbo postopka za ugotavljanje kršitev in zahteva po soglasju pri odločanju na več področjih. Zato so bili cilji ukrepov na nekaterih področjih, na primer na področju zakonitih migracij, pogosto zmanjšani.

Neuresničitev več elementov Haaškega programa je mogoče jasno pripisati neuspešni ratifikaciji Ustavne pogodbe. Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o človekovih

---

<sup>68</sup> Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

<sup>69</sup> Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

<sup>70</sup> This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

<sup>71</sup> 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

pravicah ni bil možen brez pravne podlage, ki bi jo določala Ustavna pogodba in ki jo bo določala Lizbonska pogodba, če bo začela veljati.

Na področjih vzajemnega priznavanja v kazenskih zadevah in policijskega sodelovanja je bil napredek razmeroma počasen. Postopek odločanja, za katerega se uporablja t. i. postopek „tretjega stebra“ (Naslov VI PEU), zahteva soglasje. To pogosto vodi k dolgotrajnim neplodnim razpravam ali ima za posledico, da se ambiciozni predlogi reducirajo na akte z najmanjšim skupnim imenovalcem. Okvirni sklep o postopkovnih pravicah je primer predloga iz Haaškega programa, ki kljub pomembnosti, ki so mu jo pripisovali strokovni delavci po vsej Evropi, ni bil sprejet.

Nezadostna uporaba formalnih postopkov za ugotavljanje kršitev, da bi se zagotovil pravilni prenos, in občasne precejšnje zamude pri prenosu instrumentov EU na nacionalni ravni so poleg tega v določeni meri privedle do „virtualnega“ zakonodajnega okvira za zakonodajne instrumente tretjega stebra (skupna stališča, okvirni sklepi, sklepi in konvencije), ki državljanom EU prinaša malo koristi ali pa jim sploh ne koristi.

## **V. PRIDOBLEJENE IZKUŠNJE, TEMATIKA PRIHODNJIH UKREPOV**

EU se mora učiti iz preteklih izkušenj, izčrpno uporabljati uspešne strategije in popravljati tisto, kar bi bilo mogoče bolje storiti. Naše prihodnje delo na področju politik pravice, svobode in varnosti bi morale voditi naslednje teme.

### **V.1. Skupno razmišljanje in ukrepanje**

Veliki izzivi, s katerimi se sooča Evropa – bodisi kratkoročne krize bodisi dolgoročni trendi –, zahtevajo skupno načrtovanje in ukrepanje. Pravica, svoboda in varnost so pomembne za vse posamezne vidike Haaškega programa. Usklajenost različnih področij politike je bistvena ne samo na tradicionalnem področju pravosodja in notranjih zadev, temveč tudi v celoti politik Skupnosti.

Politike na področju migracij in azila, katerih cilj je preprečevanje in boj proti nezakonitemu priseljevanju in zlorabam azilnega sistema, ne smejo ovirati dostopa do zaščite, do katere so upravičeni prosilci za azil. Preverjanje, ali politike EU upoštevajo temeljne pravice, se mora nadaljevati in razširiti na vse faze odločanja in izvajanja zakonodaje EU v državah članicah. Upravljanje meja je ključnega pomena za varnost EU, policijsko sodelovanje pa za boj proti nezakonitemu priseljevanju. Na teh področjih bi bilo treba določiti prednostne naloge, ki zajemajo vsa področja.

Varstvo osebnih podatkov v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah je rezultat pristopa, ki upošteva vsak primer posebej. Različna zakonodajna besedila v okviru vseh stebrov vsebujejo določbe o varstvu podatkov, njihov obseg in narava pa sta odvisna od ciljev posameznih zakonodajnih besedil. Nedavno sprejet okvirni sklep<sup>72</sup> ne rešuje v celoti problema pomanjkanja usklajenosti. Zato je treba v prihodnjih letih posebno pozornost nameniti doseganju usklajenosti na tem področju.

---

<sup>72</sup> Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, *OJ L 350*, 30.12.2008, p. 60.

Drugi pristopi, ki zajemajo vsa področja, bi lahko izboljšali učinkovitost naših politik, na primer na področju otrokovih pravic ter boja proti ksenofobiji in rasizmu, katerih nevarnost je žal pogosto največja v času gospodarske krize.

Globalni pristop k vprašanju migracij sestavljajo različni instrumenti, ki bi se lahko združili v celovit in uravnotežen okvir za dialog in sodelovanje. Novih izzivov se je treba lotevati sistematično. Politične, gospodarske, okoljske in demografske spremembe dolgoročno vplivajo na odnose EU s tretjimi državami in imajo znaten vpliv na migracije in mobilnost. Migracijsko politiko je treba še bolj vključiti v strategijo zunanjih odnosov EU, k čemur bi lahko pripomogla ustanovitev Evropske službe za zunanjepolitično delovanje.

V celoti moramo izkoristiti priložnosti, ki jih ponujajo nove tehnologije. Informacijska družba je ustvarila tudi potrebo po visoki ravni varnosti omrežij in informacij v Evropi. Boj proti kibernetškemu kriminalu in kibernetškemu terorizmu zahteva intenzivno vključenost zainteresiranih strani v prizadevanja za izboljšanje stopnje pripravljenosti, varnosti ter odpornosti infrastruktur in storitev IKT. Ti dolgoročni izzivi terjajo tehten premislek na evropski ravni<sup>73</sup>.

Program za varnostne raziskave in inovacije je treba okrepiti v sodelovanju z zasebnim in javnim sektorjem in ob polni udeležbi organizacij končnih uporabnikov.

## **V.2. Posvečanje večje pozornosti izvajanju in izvrševanju**

Zaskrbljujoče je, da obstaja razkorak med uspehom pri sprejemanju ukrepov iz Haaškega programa in akcijskega načrta ter neenakomernim napredkom pri nacionalnem izvajanju. Pomemben pravni okvir je zdaj vzpostavljen, zato bi se morali prihodnji ukrepi osredotočiti na konsolidacijo in izvrševanje. Komisija lahko pri tem pomaga s konsolidacijo obstoječe zakonodaje, olajšanjem usklajevanja in izmenjave najboljših praks med državami članicami, na primer s seminarji o izvajanju, ter z zagotavljanjem finančne podpore in spodbujanjem usposabljanja. Razmisliti bi bilo treba tudi o večji uporabi postopkov za ugotavljanje kršitev. Komisija je spodbujala pravico državljanov EU do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju EU, vendar so potrebna nadaljnja prizadevanja za zagotovitev, da se državljani EU zavedajo svojih pravic in da so lahko prepričani o tem, da bodo njihove pravice spoštovane. Obstoječe agencije in mreže morajo v celoti izrabiti svoj potencial, okrepiti medsebojno sodelovanje in izkoristiti potencialne sinergije.

## **V.3. Izboljšanje uporabe ocenjevanja**

Državljeni od politik EU pričakujejo rezultate. V okviru Haaškega programa je bilo sprejetih veliko instrumentov in ustanovljenih veliko agencij. V mnogih primerih je še prezgodaj, da bi lahko ocenili njihovo učinkovitost glede na konkretne rezultate. Ukrepe na področju boja proti organiziranemu kriminalu, policijskega in carinskega sodelovanja ter kazenskega pravosodja je še vedno težko oceniti, saj pogosto za države članice ne obstaja uradna obveznost poročanja o izvajanju.

Potrebni so trdnejši in bolj sistematični sistemi spremljanja in ocenjevanja za vsako politiko, da bi zagotovili primerljive dokaze o učinku dejavnosti EU. Rezultati ocenjevanja bodo

---

<sup>73</sup> 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.



podlaga za boljše oblikovanje politik in pomoč pri pojasnitvi dodane vrednosti ukrepanja EU državljanom Unije.

Boljše ocenjevanje je odvisno od dostopnosti aktualnih, objektivnih, zanesljivih in primerljivih podatkov. Tako na primer na področju migracij danes obstajajo skupna pravila o statistikah Skupnosti<sup>74</sup> in ustanovljena je bila Evropska migracijska mreža. Poleg tega je Komisija skupaj z državami članicami razvila parametre za zbiranje, analizo in primerjavo podatkov in trendov na področjih trgovine z ljudmi in pranja denarja. Vendar pa podatki na mnogih področjih, kot je na primer pravosodje, niso dostopni. Celo na področjih, kjer so sistemi za zbiranje podatkov vzpostavljeni ali se oblikujejo, vključno s področjem kriminala in zlasti drog, bi bilo treba razmisliti o bolj zavezujočih določbah. Financiranje na podlagi okvirnega programa za raziskave in tehnološki razvoj ter drugih ustreznih programov bi moralo še naprej prispevati k razvoju znanja na tem področju.

Verodostojnost naslednjega večletnega programa bo odvisna od sporočilnosti poročanja EU o njegovi učinkovitosti.

#### **V.4. Dopolnjevanje naših notranjih politik z zunanjimi ukrepi**

Države članice, Svet in Komisija morajo sodelovati, da bi okrepili partnerstva s tretjimi strankami. Kontinuiteta in skladnost notranjih in zunanjih evropskih politik na področju pravice, svobode in varnosti sta bistveni za doseganje rezultatov in spopadanje z izzivi globalizacije. EU mora predvideti izzive, ne pa čakati, da bodo dosegli naše meje. Spodbujati mora standarde (kot so na primer tisti za varstvo podatkov), ki se na mednarodni ravni lahko štejejo za zgled, ki se jim splača slediti. Zunanja razsežnost politik na področju pravice, svobode in varnosti mora biti v celoti vključena v zunanje ukrepe in politike EU, kot je razvojno sodelovanje, in skladna z njimi.

Tretje države se vse bolj obračajo na EU z namenom sodelovanja na podlagi posebnih sporazumov. V zvezi s tem bi bilo morda treba opredeliti prednostne naloge. Razmisliti bi bilo treba o oblikovanju meril za odločanje, kako se odzivati na ta navezovanja odnosov in ali naj se vključijo v splošni okvir celovitega sporazuma. Pobude za sodelovanje bi se morale odzivati na posebne okoliščine držav, ki se pripravljajo na vstop v EU. Prednostne naloge Unije na področju zunanjih odnosov bi tudi morale biti vodilo pri opredelitvi prednostnih nalog agencij, kot so Europol, Eurojust in Frontex. Operativno znanje agencij, zlasti na področjih, na katerih so sklenile sporazume ali delovne dogovore s tretjimi državami, in njihova letna poročila so lahko dragocen prispevek k odločanju na ravni EU.

## **VI. DOLGOTRAJNI IZZIVI ZAHTEVAJO DOLGOROČNE UKREPE**

Komisija je jeseni 2008 izvedla javno posvetovanje o prihodnjih evropskih prednostnih nalogah na področju pravice, svobode in varnosti<sup>75</sup>. Prejela je številne odzive od posameznih državljanov, civilne družbe in držav članic. Temu je sledila koristna in poglobljena obravnava

---

<sup>74</sup> Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

<sup>75</sup> Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0001\\_en](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en).

v okviru skupine za prihodnost („Future Group“), ki so jo sestavljali ministri številnih držav članic<sup>76</sup>.

Sklepi so jasni.

Državljeni EU želijo živeti tam, kjer se spoštujejo njihove pravice in varuje njihova varnost. Hočejo imeti možnost, da prosto potujejo in da se lahko začasno ali stalno nastanijo v drugi evropski državi ter tam študirajo, delajo ali ustvarijo družino. Velika večina državljanov EU si želi, da bi EU imela še večjo vlogo na področjih, kot so boj proti organiziranemu kriminalu in trgovini z ljudmi, boj proti terorizmu, izmenjava policijskih in pravosodnih podatkov med državami članicami, boj proti zlorabi drog, spodbujanje in varstvo temeljnih pravic, nadzor zunanjih meja ter azilna in migracijska politika.

V primerjavi s podatki za leto 2008 naj bi delovno sposobno prebivalstvo EU do leta 2060 upadlo za 15 % oziroma skoraj 50 milijonov. Leta 2007 je v EU-27 prebivalo 18,8 milijona državljanov tretjih držav, tj. 3,8 % celotnega prebivalstva<sup>77</sup>. Ta trend se bo nadaljeval, migracijski pritiski pa se bodo v bližnji prihodnosti verjetno še povečali. Vrnitev k izoliranemu reševanju vprašanja priseljevanja ni mogoča.

EU je lahko upravičeno ponosna na svoje dosedanje dosežke. Čeprav je bil Haaški program razvit v razmeroma kratkem času, leži njegova moč v njegovi dolgoročni perspektivi. Izziv za prihodnja leta je ohraniti zagon in z učenjem iz izkušenj nadgraditi te dosežke. V interesu državljanov mora Evropa najti skupen odgovor na te dolgotrajne izzive.

---

<sup>76</sup> 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

<sup>77</sup> Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.