

Območja svobode, varnosti in pravice

Resolucija Evropskega parlamenta o doseženem napredku EU pri oblikovanju območja svobode, varnosti in pravice (OSVP) (člena 2 in 39 Pogodbe EU)

Evropski parlament,

- ob upoštevanju člena 2 Pogodbe EU, ki nalaga Uniji za cilj, da se razvije kot območje svobode, varnosti in pravice,
 - ob upoštevanju člena 39 Pogodbe EU, ki nalaga Evropskemu parlamentu, da vsako leto pripravi razpravo o doseženih napredkih na tem področju,
 - ob upoštevanju odgovorov Sveta, ki so bili podani dne 27. septembra 2006 med razpravo o vprašanju za ustni odgovor B6-0428/2006, kot tudi ob upoštevanju predstavitev sporočil Komisije o izvajanju Haaškega programa in prihodnjih obetov na tem področju,
 - ob upoštevanju razprav na parlamentarnem srečanju dne 2. in 3. oktobra 2006, ki je bilo organizirano skupaj s finskim parlamentom,
 - ob upoštevanju člena 108(5) svojega Poslovnika,
- A. ker so v vedno bolj globaliziranem svetu, ki mu pretijo krize in stalne napetosti, gospodarske neenakosti in stalno naraščajoči tokovi priseljencev, ideološka in kulturna soočenja, ki zadevajo vedno večje število oseb, in teroristične grožnje z neznanimi razsežnostmi, zahteve evropskih državljanov, da bi v Uniji uživali več svobode, varnosti in pravice, vedno bolj glasne,
- B. ker sedem let po sklepih predsedstva z zasedanja Evropskega sveta v Tampereju dne 15.-16. oktobra 1999 Evropska unija še nima skladne politike na področju priseljevanja ter ji primanjkuje zlasti politika, ki zadeva zakonito priseljevanje,
- C. ker je seznanjen, da dejavnikov zunanjega pritiska
- Evropski Svet ni mogel upoštevati leta 1999 pri sprejemanju prvega programa iz Tampereja in so bili nezadostni upoštevani pri vzpostavitvi Haaškega programa novembra 2004,
 - že vsaka država članica ne more nadzorovati in da jih bo sama Unija težko nadzorovala, če si ne bo priskrbel primernih sredstev za svoje načrte in se ne bo uveljavila kot zaupanja vreden sogovornik na področju politik, povezanih z območjem svobode, varnosti in pravice (OSVP), z drugimi mednarodnimi organizacijami, kot so Združeni narodi¹ ali kot je na regionalni ravni Afriška unija za migracijske politike in razvoj ali na evropski celini, brez bolj strukturiranega sodelovanja s Svetom Evrope in njegovimi

¹ Zlasti Varnostni svet in njegov odbor za boj proti terorizmu, Svet za človekove pravice in specializirane agencije, ki lahko na različen način vplivajo na ukrepe EU na področju svobode, varnosti in pravice.

organi, ki so pristojni za spodbujanje pravne države in zaščite temeljnih pravic¹,

- D. ker glede pomanjkanja skladnega pravnega reda in stališč, s katerimi se strinjajo države članice, EU glede OSVP ne bo mogla resno vplivati na stališča tretjih držav, vključno svojih zaveznikov, kot so Združene države, in da to lahko ogrozi njen ugled in jo prisili k temu, da se podredi političnim in strateškim pobudam teh držav,
- E. ker ta strateška šibkost na ravni EU ne izhaja samo iz dejstva, da so se te politike prenesle na raven EU šele pred kratkim (četudi prvi poskusi oblikovanja evropskega pravosodnega območja segajo že v leto 1975, ko je Evropa bila žrtev vrste terorističnih napadov), ampak predvsem zaradi tega, ker je prenos potekal ob priložnosti Maastrichtske in Amsterdamske pogodbe, ob številnih pridržkih držav članic, in ker je prehod na običajen zakonodajni režim, predviden že leta 1993, potekal postopoma leta 1999, 2001, 2004 in nazadnje leta 2005 na podlagi Haaškega programa z (delnim) aktiviranjem "passerelle klavzule" iz člena 67 Pogodbe ES,
- F. opozarja, da tudi danes številne pravne podlage za doseg istega političnega cilja, povečanje konfliktov in pravnih sredstev v zvezi z omejevanjem obsega pristojnosti institucij, pravilo o soglasnem sprejemanju odločitev in predvsem pomanjkanje resničnega demokratičnega in sodnega nadzora povzročajo, da so trenutne razmere na področju politik tretjega stebra zelo občutljive z vidika, ali EU spoštuje načela, iz katerih izpeljuje svoj obstoj (člen 6 Pogodbe EU),
- G. opozarja pred tveganjem, da se izven evropskih pogodb razvijajo teme, ki so že predmet predlogov evropskih institucij; želi začeti odprto razpravo, ki temelji na lojalnem sodelovanju med evropskimi institucijami in s parlamenti držav članic glede vključitve Pogodbe iz Prüma, podpisane 27. maja 2005, v Pogodbo ES, da bi omogočili Parlamentu izvajanje demokratičnega nadzora,
- H. ugotavlja, da se države članice najbolj zavedajo pomanjkljivosti takšnega položaja z demokratičnega, pravnega in delovnega vidika ter da so se s podpisom Ustavne pogodbe obvezale, da bo od novembra 2006 postalo obvezno to, kar je bilo z Maastrichtsko pogodbo samo Svetu dana zmožnost,
- I. je prepričan, da je aktiviranje "passerelle klavzul", predvidenih v členu 67 Pogodbe ES in členu 42 Pogodbe EU, ne samo v skladu s trenutnimi ustavnimi razmerami, ampak v skladu s prihodnjimi ustavnimi razmerami in da bi jih moral posledično aktivirati Svet tudi v skladu s členom 18 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu, ki strani zavezuje k delovanju v skladu s pogodbo, da bi se tako oblikovali bolj ugodni pogoji za njeno bodočo ratifikacijo,
- J. podpira predlog Komisije, da bi se v letu 2007 aktiviralo "passerelle klavzule", predvidene v členu 67 Pogodbe ES (z odpravo omejitev glede pristojnosti Sodišča na področju naslova IV Pogodbe ES) in členu 42 Pogodbe EU, kot je že priporočil Evropski parlament Evropskemu svetu v svojem priporočilu z dne 14. oktobra 2004²,
- K. opozarja, da aktiviranje "passerelle klavzule" dopušča odprto možnost Svetu, da se odloči o

¹ Evropsko sodišče za človekove pravice, Generalni sekretar Sveta Evrope in Komisar za človekove pravice.

² UL C 166 E, 7.7.2005, str. 58.

svojih pogojih glasovanja in da se v tem okviru lahko poišče več rešitev za, v določenih primerih in/ali za določena obdobja, ohranitev soglasja, pod pogojem, da je na vseh področjih, ki zadevajo pravice evropskih državljanov, podano soodločanje s Parlamentom, da slednji ne bi imel manj odločilne vloge od najmanjše države članice,

- L. ker so "passerelle klavzule", aktivirane na podlagi obstoječih pogodb, že v skladu z okvirom, ki ga nalaga Ustavna pogodba, in ne presegajo predvidenega (na primer glede kvot na področju migracijske politike),
- M. ker je ravno tako nujno opredeliti smer, proti kateri naj bi "passerelle klavzule" vodile, in ker se obstoječim pogodbam ne more dodajati novih ciljev, bi bilo zelo primerno, da se v dveh prihajajočih letih predvidi konsolidacijo/poenostavitev pravnega reda Unije na področju svobode, varnosti in pravice, kot se je postopno izoblikovalo v sodelovanju med državami članicami, zlasti od Maastrichtske pogodbe dalje; ker bi morali takšna konsolidacija in poenostavitev privedi do ukinitve številnih neskladnosti in, kjer je mogoče, posplošiti pridobitve okrepljenega sodelovanja (glej kot v primeru schengenskega pravnega reda),
- N. ker je treba upoštevati številne zahteve državljanov in strokovnjakov za izboljšanje resničnega sodelovanja, kot je zapisano že v trenutnih pogodbah, kakor tudi zahteve Sveta, znotraj katerega vse do danes ni sporazuma, ki bi omogočal pravo napredovanje tega sodelovanja,
- O. ker se novih držav članice, ki izpolnjujejo schengenska merila in ki bi lahko vstopile v sistem, ne sme krivično kaznovati z znatnimi zaostanki pri izvajanju druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II),
- P. ker je Evropski parlament dokazal zavidanja vredno hitrost in duh za kompromis, s tem, da je dosegel sporazum na prvi obravnavi o treh zakonodajnih besedilih, ki oblikujejo sveženj, ki se nanaša na pravno podlago za SIS II,
 - 1. zahteva, da Komisija v letu 2007 posreduje Svetu osnutek sklepa za aktiviranje člena 42 Pogodbe EU in premesti v okvir Skupnosti (naslov IV Pogodbe ES) ukrepe, ki se nanašajo na policijsko, vključno z Europolom, in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, vključno z Eurojustom;
 - 2. zahteva, da Svet:
 - v skladu z mnenjem Parlamenta, nemudoma sprejme osnutek sklepa, ki temelji na členu 67(2) Pogodbe ES, ki zadeva odpravo ovir pri pristojnosti Sodišča Evropskih skupnosti v okviru naslova IV Pogodbe ES in da si prizadeva za pospešitev odločanj o predhodnih vprašanjih pri zadevah v zvezi z zadevami OSVP;
 - predvidi razširitev postopka soodločanja s Parlamentom in glasovanja s kvalificirano večino v Svetu v vseh primerih, kjer je to mogoče v skladu z veljavnimi pogodbami, kot so nezakonito priseljevanje ali vključevanje državljanov tretjih držav, kot je leta 2004 predvidelo nizozemsko predsedstvo Sveta;
 - 3. poziva Evropski svet, da Svetu in Komisiji posreduje smernice za:
 - (a) ponovno vzpostavitev evropske zakonodaje na podlagi temeljne zahteve, da se zagotovi

visoko raven zaščite temeljnih pravic v Uniji in da se v primeru pravic oseb ne omeji samo na zadeve čezmejne narave; meni, da mora v tem okviru Parlament izkoristiti strokovno znanje in podporo bodoče Agencije za temeljne pravice;

- (b) ukrepanje za okrepitev zaščite načel, na katerih je bila ustanovljena Evropska unija (člen 6 Pogodbe EU), kot tudi mehanizmov za zgodnje opozarjanje in sankcije, predvidenih v členu 7 Pogodbe EU. Sodna praksa evropskih sodišč, ustavnih sodišč in raziskave, tako na ravni Sveta Evrope kot Parlamenta, dokazujejo, da mora biti spoštovanje teh načel stalna skrb držav članic in institucij Evropske unije, ter da bi slednje morale določiti javna referenčna merila za izboljšanje kakovosti sodnega sistema in policijskega sodelovanja; v tem okviru bi sprožitev postopka za obveščanje, predvidenega v členu 7(1) Pogodbe EU, sodila med običajna merila za medsebojno pomoč, potrebna za zagotavljanje visoke stopnje zaščite načel, predvidenih v členu 6 Pogodbe EU;
 - (c) odgovor na zahtevo za dejansko izboljšanje sodelovanja v praksi prek krepitev in harmonizacije pristojnosti, s katerimi trenutno razpolagajo Eurojust in njegovi nacionalni člani, zlasti prek podeljevanja dejanske moči za usklajevanje preiskav in kazenskih pregonov, doprinos k reševanju sporov glede pristojnosti, kot tudi prek podelitve pristojnosti Europolu za organiziranje in usklajevanje preiskav in operativnih ukrepov skupaj s pristojnimi organi držav članic v okviru skupnih preiskovalnih skupin; nacionalni parlamenti in Parlament morajo vsako leto razpravljati o napredku in težavah, na katere so naleteli med takšnimi dejavnostmi ter preveriti, če so na ravni nacionalne in evropske zakonodaje potrebne spremembe;
 - (d) prepričanje, da se prek evropske zakonodaje ne ustvarja nadzorovalna država in da so vmešavanja javne oblasti v uživanje svoboščin posameznikov strogo omejena ter da se jih periodično ocenjuje skupaj s Parlamentom in nacionalnimi parlamenti;
 - (e) zapolnitev trenutnega primanjkljaja znotraj evropske zakonodaje na področju obdelave zaupnih podatkov, kadar le-te zadržijo institucije EU; posledično predvideti revizijo člena 9 Uredbe (ES) 1049/2001¹ in oblikovanje odbora znotraj Parlamenta za nadzor zaupnih dejavnosti;
 - (f) spodbujanje, s sprejetjem priporočil Sveta, izvrševanja v državah članicah načel/priporočil generalnega sekretariata Sveta Evrope pri uporabi člena 52 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kar se tiče parlamentarnega nadzora nad tajnimi službami (zlasti glej bodoča priporočila začasnega odbora o domnevni uporabi evropskih držav s strani CIA za transport in pridržanje zapornikov;
4. poziva Svet, da Evropskemu parlamentu čim prej predloži smernice, ki jih trenutno črta glede osnutka okvirnega sklepa o varstvu osebnih podatkov, ki so obdelani v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah; opozarja pred tveganjem, da bi se bistvo tega predloga izgubilo in spominja na obveze, ki jih je sprejel Svet glede političnega vključevanja Parlamenta pri sprejemanju tega okvirnega sklepa;
5. poziva nacionalne parlamente, da v čim krajšem času na nacionalni ravni preverijo vpliv novih določb, ki jih predvideva Svet na področju zaščite podatkov in izvajanja načela, da morajo biti baze obdelanih podatkov iz varnostnih razlogov dostopne in med seboj

¹ UL L 145, 31.5.2001, str. 43.

povezane; navaja, da se že zanima za upoštevanje rezultatov takšnega pregleda v mnenjih, ki jih bo na to temo posredoval Svetu;

6. poziva Komisijo, da letno objavi poročilo o dejavnostih skupine komisarjev, pristojnih za temeljne pravice, nediskriminacijo in enake možnosti; prav tako poziva Komisijo, da čim prej predloži pregled dejavnosti in sklepov, ki jih je sprejela zgoraj omenjena skupina v obdobju zadnjih dveh let in pol;
7. meni, da je bistveno, da v tako občutljivih politikah, kot so tiste, povezane s temeljnimi pravicami, priseljevanjem in s krepitvijo varnosti, institucije EU ne stremijo k nadomeščanju držav članic, ampak jih samo dopolnjujejo; poleg tega meni, da je treba zagotoviti, da komunitarizacijo policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah spremlja nekakšna pravica nadzora:
 - (a) tako za veljavno pravico do zakonodajne pobude držav članic (Svet bi se lahko obvezal in v skladu s členom 208 Pogodbe ES od Komisije zahteval, da predloži zakonodajne predloge na področjih, ki jih določi četrtina držav članic);
 - (b) kot tudi, da se nacionalnim parlamentom omogoči, da oblikujejo svoje stališče glede potekajočih predlogov na področju OSVP. Trenutno za te predloge velja rok šestih tednov, preden Svet odloči o danem predlogu. Evropski parlament bi se lahko zavezal, da pred istim rokom ne sklene sporazuma v prvi obravnavi s Svetom;
8. opozarja, da je treba ohraniti določeno skladnost pri zakonodajnih pristojnostih na ravni EU ter na primer ob tem predvideti, da se zakonodaja na področju priseljevanja ne omejuje samo na nezakonito priseljevanje, ampak pokriva tudi zakonito priseljevanje;
9. kar zadeva Sporazum med Evropsko unijo in Združenimi državami Amerike o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence imen letalskih potnikov (PNR) s strani letalskih prevoznikov Ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost¹ izraža globoko zaskrbljenost nad ameriškim pismom glede razlage tega sporazuma, ki kaže, da so ameriške oblasti interpretirale zadevo izven vsebine sporazuma, zlasti kar zadeva namero sporazuma, dostop agencij in organov ZDA do podatkov iz PNR ter številna podatkovna polja, ki se jih lahko poišče;
10. poziva Svet, da nemudoma sprejme osnutek okvirnega sklepa o procesnih pravicah pri kazenskih postopkih na celotnem območju Evropske unije (KOM(2004)0328), ob ustreznem upoštevanju stališča, ki ga je sprejel Parlament 12. aprila 2005²;
11. poudarja, da je treba, v skladu s predvidenim v Tempere leta 1999:
 - posplošiti načelo vzajemnega priznavanja, da bi tako postalo ključni element zakonodaje EU;
 - še bolj okrepiti dostop do sodnega sistema, kot je predvideno v predlogih na področju civilnega posredovanja, majhnih zahtevkov ("small claims") in plačilnih nalogov;
 - predvideti ukrepe za harmonizacijo zakonodaje samo po oceni vpliva na področju

¹ UL L 298, 27.10.2006, str. 29.

² UL C 33 E, 9.2.2006, str. 159.

temeljnih pravic v sodelovanju z nacionalnimi parlamenti;

12. poudarja potrebo po ohranitvi, tudi v primeru komunitarizacije tretjega stebra, in brez poseganja v prerogative Komisije, pravice držav članic, da si medsebojno pomagajo in se nadzirajo, kot se že dogaja pri schengenskem sodelovanju in pri boju proti terorizmu;
13. podpira nedavno sporočilo Komisije, ki ima za cilj vzpostavitev sistema za ocenjevanje politik, povezanih z OSVP, in opozarja, da bi ocena morala:
 - (a) biti predmet letnega sporočila Evropskemu parlamentu, da bi le-ta lahko o njem razpravljal v skladu s pogodbami in v sodelovanju z nacionalnimi parlamenti;
 - (b) še bolj vplesti predstavnike civilne družbe in akademskega sveta v ocenjevanje vpliva politik in ukrepov, povezanih z OSVP;
14. nazadnje meni, da najbolj visoko zastavljeni cilji ostajajo samo namere, če niso podprti s primernimi človeškimi viri in zadostnimi finančnimi sredstvi, ki omogočajo:
 - (a) izvajanje načela solidarnosti in lojalnega sodelovanja (kot tudi finančnega) na ravni EU med državami članicami;
 - (b) prilagajanje pristojnosti evropskih agencij (Europol, Eurojust, Frontex, Olaf, CEPOL itd.), da se jim omogoči izvajanje strateških prednostnih nalog, ki so ji države članice opredelile na ravni EU;
 - (c) preprečevanje civilnih kriz mednarodnega obsega in soočanje z njimi. Na tem področju sta Komisija in generalni sekretariat Sveta že nabrala določeno strokovno znanje za takojšnje mobiliziranje človeških, tehničnih in finančnih virov;
15. poziva Komisijo, da si prizadeva za pospešitev začetka izvajanja SIS II in za obveščanje Parlamenta o napredovanju procesa, kot tudi, da obrazloži zamude, ki so že nastale in zamude, ki naj bi nastale v prihodnje;
16. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Evropskemu svetu, Svetu, Komisiji ter vladam in parlamentom držav članic.