KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 2.6.2004
KOM(2004) 401 končno

SPOROČILO KOMISIJE
SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Območje svobode, varnosti in pravice: ocena programa Tampere in prihodnje usmeritve

{SEC(2004)680 et SEC(2004)693}

KAZALO

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU Območje svobode, varnosti in pravice: ocena programa Tampere in prihodnje usmeritve {SEC(2004)680 et SEC(2004)693} 1

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU Območje svobode, varnosti in pravice: ocena programa Tampere in prihodnje usmeritve 3

1. Pet let za oblikovanje območja svobode, varnosti in pravice 3

1.1. Pomembni dosežki v zahtevnem okolju 3

1.2. Prenovljen okvir 5

2. Katere prednostne naloge za prihodnost območja svobode, varnosti in pravice 6

2.1. Vzpostavitev učinkovitejšega varovanja oseb pri uresničevanju njihovih temeljnih pravic 7

2.2. Spodbujanje pobude o evropskem državljanstvu 7

2.3. Razvoj integriranega sistema upravljanja meja in vizumske politike 8

2.4. Spodbujanje pristne skupne politike upravljanja migracijskih tokov 9

2.5. Razvoj pravične skupne evropske azilne politike 9

2.6. Vzpostavitev evropskega pravosodnega območja, ki spoštuje tradicije in sodne sisteme držav članic ter tesno združuje strokovnjake 9

2.7. Oblikovanje pravosodnega območja v civilnih in gospodarskih zadevah, ki bo pospešilo sodelovanje in dostop do pravice 10

2.8. Spodbujanje skladne kazenske politike 11

2.9. Okrepitev učinkovitosti policijskih in carinskih ukrepov 12

2.10. Okrepitev ukrepov na področju preprečevanja in boja proti terorizmu in posebnim oblikam kriminala 13

2.11. Okrepitev ukrepov na področju preprečevanja kriminala 14

2.12. Razvoj multidisciplinarne dejavnosti za boj proti drogam 14

2.13. Razvoj odločnega zunanjega delovanja 15

3. Sklepi 15

SPOROČILO KOMISIJE
SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Območje svobode, varnosti in pravice: ocena programa Tampere in prihodnje usmeritve

1. PET LET ZA OBLIKOVANJE OBMOČJA SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE

Postopno uvajanje območja svobode, varnosti in pravice je z Amsterdamsko pogodbo postalo nov cilj Evropske unije. Evropski svet je oktobra 1999 v Tampereju ta cilj uvrstil na vrh političnih nalog Unije in določil zelo velikopotezni program. V tem programu so podrobneje opisane politične usmeritve in konkretni cilji s predvidenim časovnim razporedom izvajanja. Komisija je na zahtevo Evropskega sveta pripravila preglednico rezultatov, da se vsakih šest mesecev preveri dosežen napredek.[1]

Ob koncu tega petletnega obdobja je danes ob tem zadnjem polletnem srečanju primerno predstaviti skupno oceno in očrtati prihodnje prednostne naloge[2].

Komisija v zvezi s tem odpira javni posvet ter zainteresirane stranke in državljane vabi, da ji najpozneje do 31. avgusta 2004 pošljejo svoje pripombe glede novega programa na naslednji naslov: DG JAI javno posvetovanje "prihodnost pravosodja in notranjih zadev", Evropska komisija, LX 46, 1049 Bruselj, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Pomembni dosežki v zahtevnem okolju

– Bistven napredek je bil dosežen na večini področij, ki se nanašajo na pravosodje in notranje zadeve;

V primerjavi z letom 1999 je napredek, ki je bil dosežen do danes, nesporen in očiten. Komisija je po svoji strani predstavila glavne predloge, predvidene v Tampereju.

– Evropsko javno mnenje z naklonjenostjo gleda na razvoj ukrepov na evropski ravni na področju pravosodja in notranjih zadev;

---

[1] Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu »Preglednica rezultatov za preučitev doseženega napredka pri oblikovanju območja svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji« je bilo predstavljeno vsakih šest mesecev od Evropskega sveta v Tampereju. Referenčni dokumenti so: KOM (2000)167 končno, 24.3.2000; KOM (2000) 782 končno, 30.11.2000; KOM (2001) 278 končno, 23.5.2001; KOM (2001) 628 končno, 30.10.2001; KOM (2002) 261 končno, 30.5.2002; KOM (2002) 738 končno, 16.12.2002; KOM (2003) 291 končno, 22.5.2003; KOM (2003) 812 končno, 30.12.2003.

[2] Delovni dokument služb Komisije »Območje svobode, varnosti in pravice: ocena programa Tampere in prihodnje usmeritve« SEC(2004)693 vključuje posebno oceno po sektorjih. Delovni dokument služb Komisije SEC(2004)680 vsebuje seznam glavnih zakonodajnih predlogov, ki so bili sprejeti v okviru programa Tampere (»Scoreboard«).

Javne raziskave (Evrobarometri) kažejo, da je visok delež državljanov popolnoma za sodelovanje in skupno ukrepanje na evropski ravni[3]. Zlasti državljani novih držav članic imajo visoka pričakovanja glede varnosti v Evropski uniji.[4]

– Vprašanja pravosodja in notranjih zadev so danes zanesljivo med prednostnimi politikami Unije;

Evropski svet se redno ukvarja s temi vprašanji in obsežnost dela znotraj evropskih ustanov potrjuje njihov ključni pomen. Poleg tega se vedno večji pomen teh zadev izraža v sporočilu Komisije o **novih finančnih perspektivah**, ki uvaja novo posebno postavko "evropsko državljanstvo", katere osrednji element je vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice.[5]

– Znotraj splošnega okvira Tampere je Evropski svet opredelil posebne prednostne naloge kot odgovor na nevarne in nepričakovane dogodke;

Unija je dokazala, da je sposobna učinkovito in hitro ukrepati, kadar razmere to zahtevajo. Ta občutljivost na krizne razmere, kot so tragični dogodki 11. septembra 2001 in 11. marca 2004, je lahko bila včasih povod za kritike o neuravnoteženem napredku, s prevelikim poudarkom na varnosti. Čeprav lahko ta občutek ustreza nekaterim poročilom medijev, **evropska povezava na teh področjih dejansko temelji na strogem pojmovanju varovanja temeljnih pravic in Komisija je vedno skrbela, da je zagotovila ravnotežje med svobodo, varnostjo in pravico. Poleg tega mora Unija zagotoviti višjo raven varnosti, da se bodo lahko svoboščine v celoti uresničevale.**

– Omejitve postopka odločanja in sedanjega institucionalnega okvira so ovirale učinkovito, hitro in pregledno izvajanje nekaterih političnih obveznosti;

Kljub voluntarizmu, ki je zapisan med sklepnimi ugotovitvami iz Tampereja, na evropski ravni ni bilo vedno možno doseči soglasja za sprejem nekaterih občutljivih ukrepov v zvezi s politikami, ki ostajajo v osrčju nacionalne neodvisnosti.

Pravne in institucionalne omejitve sedanjih pogodb, v katerih soglasje v Svetu v veliki meri ostaja pravilo, delno pojasnjujejo te težave. Države članice se včasih z zadržki odločajo za sodelovanje v tem novem evropskem okviru, kadar so ogroženi njihovi interesi. Poleg tega je pravica do pobude, ki si jo delijo države članice, včasih privedla do tega, da so nacionalni interesi imeli večjo težo od prednostnih nalog iz

---

[3] Zadnja raziskava Evrobarometra, ki je bila opravljena decembra 2003, potrjuje rezultate prejšnjih Evrobarometrov. Evropski državljani so dokazano naklonjeni skupni politiki na področju azila in priseljevanja. 56 odstotkov jih priznava gospodarske potrebe priseljencev in 66 odstotkov si jih želi, da bi le-ti uživali enake pravice. Hkrati jih je 80 odstotkov naklonjenih okrepljenim kontrolam oseb iz tretjih držav na zunanjih mejah. Devet državljanov od desetih priporoča pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah, zlasti družinskih, in enake pravic do obrambe v vseh državah članicah. V zvezi s čezmejnim kriminalom se državljani zavedajo, da se države članice same ne morejo spopasti s to težavo. Rezultati raziskave kažejo, da jih 71 odstotkov meni, da so skupne odločitve in aktivnosti najboljši način za preprečevanje kriminala in boj proti njemu v vsej Evropski uniji.

[4] Po rezultatih Evrobarometra se državljani novih držav članic še bolj bojijo korupcije, drog, organiziranega kriminala in pranja denarja.

[5] KOM (2004) 101 z dne 10.2.2004.

Tampereja. Sicer so bile sedanje omejitve vloge Evropskega parlamenta kot sozakonodajalca predmet kritik, kar zadeva stopnjo preglednosti sistema odločanja.

Ko so instrumenti enkrat sprejeti, so institucionalne omejitve glede dejanskih možnosti nadzora nad izvajanjem politik s strani nacionalnih organov zaradi zmanjšane vloge Sodišča Evropskih skupnosti in omejenih pristojnosti Komisije na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah dejanska ovira za zagotovitev, da bi bili sprejeti instrumenti in odločitve učinkoviti.

Poleg tega ukrepi Unije ne bi bili učinkoviti, če v državah članicah ne bi bilo odločne politične volje, da se evropskim odločitvam zagotovi dejansko učinkovitost. Dolžnost praktikov držav članic je, da po svojih najboljših zmožnostih izrabijo možnosti sodelovanja, ki jim jih ponuja evropsko povezovanje.

Na koncu je treba poudariti, da so **zabeleženi uspehi veliki.** Vendar je bila **raven začetnih hotenj** omejena z institucionalnimi omejitvami, včasih pa tudi z nezadostnim političnim soglasjem. **Politika majhnih korakov** je bila edina možnost za napredek. Vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice je za Komisijo pomenila **strateško prednostno nalogo**, ki je bila uresničena tudi s prispevkom več politik Unije.

1.2. Prenovljen okvir

V novih okoliščinah bosta institucionalni napredek, predviden na področju pravosodja in notranjih zadev v okviru medvladne konference, in zlasti prehod na kvalificirano večino v razširjeni Uniji omogočala večjo hitrost dokončanja del.

Zato bo treba možnosti, ki jih ponujata Amsterdamska pogodba in Pogodba iz Nice, izkoristiti v celoti.

Poleg nekaterih novih določb, ki so že avtomatično začele veljati 1. februarja 2003 ali 1. maja 2004, je treba prav tako spomniti, da člen 67(2) PES predvideva, da Svet od 1. maja 2004 dalje odloča o prehodu na postopek soodločanja na vseh področjih, ki jih ureja naslov IV, ali na nekaterih izmed njih.[6] Uporaba te določbe takoj po 1. maju bi bila tako upravičena.

Širitev bo prav tako povzročila občutno povečanje števila državljanov, ki bodo želeli izkoristiti prednosti življenja in gibanja v območju svobode, varnosti in pravice. **Sprejetje visokih skupnih standardov na področju varnosti in pravice lahko samo prispeva k izboljšanju splošne ravni varnosti** na vsaki točki ozemlja**.**

Širitev ustvarja tudi posebne izzive za nekatere politike, kot so **okrepitev zunanjih meja**, uvedba **druge generacije schengenskega informacijskega sistema** in splošneje **priprava novih držav članic, da v celoti sodelujejo** v schengenskem pravnem redu, da se odpravijo kontrole na notranjih mejah. V zvezi s tem je treba poudariti, da bo Unija pravkar zagotovila potrebna sredstva za okrepitev zunanjih

[6] Deklaracija št. 5 v zvezi s členom 67 PES, ki je priložena Pogodbi iz Nice, zagotavlja pomoč za razlago tega člena in vsebuje natančno politično zavezanost, da bodo ukrepi, predvideni v členu 62(3) in 63(3) b) o prostem pretoku državljanov tretjih držav za največ tri mesece in nezakonitem priseljevanju ter bivanju, vključno z vrnitvijo v matično državo, takoj po 1. maju 2004 prešli na postopek soodločanja.

meja novih držav članic, kot je schengenski vir. Da bi zagotovili polnopravno sodelovanje novih držav članic v schengenskem pravnem redu in čim hitrejšo odpravo kontrol na notranjih mejah, je treba uvesti informacijski sistem SIS II ter v najkrajšem možnem času opraviti postopek vrednotenja, ki je predviden v pravnem redu. Podobno je v razširjeni Evropi na področju pravosodja še bolj poudarjena nujnost sprejetja ukrepov, namenjenih **povečanju medsebojnega zaupanja**, da se utrdi načelo vzajemnega priznavanja.

Glede na pričakovan razvoj na področju upravljanja zunanjih meja bo prav tako treba najti rešitve, ki bodo zagotavljale, da trenutna spremenljiva geometrija na področju schengenskega pravnega reda ne bi negativno vplivala na dobro sodelovanje med državami članicami, ki uporabljajo celotni pravni red.

2. KATERE PREDNOSTNE NALOGE ZA PRIHODNOST OBMOČJA SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE

Uresničitev prve faze območja svobode, varnosti in pravice je omogočila pomemben, konkreten napredek. Vendar še vedno niso bili doseženi vsi cilji, ki so bili zastavljeni v Tampereju. V pričakovanju rezultatov z medvladne konference bo vir težav **sedanji institucionalni okvir**. V zvezi s tem in za vmesno obdobje bi možnosti, ki jih ponuja pogodba iz Nice, lahko imele spodbuden učinek. Poleg tega bi bilo treba predvideti uporabo določbe člena 67(2) PES.

Večina tekočih aktivnosti logično izhaja iz programa Tampere ter se tako umešča med ta program in prihodnje prednostne naloge. Želja tega sporočila je, da bi postavili **temelje za izdelavo prihodnjega programa ukrepov**, v katerem bodo opredeljene prednostne naloge na področju pravosodja in notranjih zadev za obdobje 2004-2009. To sporočilo bo lahko postavilo tudi temelje za **razpravo z državljani**.

Za izdelavo prihodnjega programa je treba **na ravni Unije** upoštevati več elementov. To najprej pomeni ukrepe, ki izhajajo iz programa Tampere, in sicer zlasti:

– *delo, ki še poteka, in že opredeljene, dolgoročne ukrepe;*

– *stopnjo dejanskega izvrševanja sprejetih instrumentov in njegovo oceno.* Komisija je v tem pogledu zaposlena z izvajanjem ocenjevanja prve generacije besedil. Pomembno je, da bo prihodnji program spremljal postopek ocenitve uvedbe in izvajanja pravnega reda, sprejetega po Tampereju, za zagotovitev, da novi predlogi učinkovito dopolnjujejo obstoječe instrumente.

Drugič, v prihodnje bi bilo primerno zagotoviti **zadostna institucionalna sredstva in ustrezna finančna sredstva** za dosego novih ciljev. Kar zadeva osnutek Ustavne pogodbe, je po mnenju Komisije eden od njenih najpomembnejših vidikov ta, da odpravlja sestavljenost Unije iz "stebrov" in metodo Skupnosti razširja na celotno območje svobode, varnosti in pravice.[7] Kar zadeva finančni vidik, je Komisija predlagala izdatno povečanje sredstev, ki so za območje svobode, varnosti in pravice na voljo v okviru postavke "evropsko državljanstvo". Na tem mestu je treba

[7] KOM (2003) 548 končno, 17.9.2003.

pripomniti, da zamisli, ki jih je predlagala sedanja Komisija, v ničemer ne izključujejo predlogov, ki bodo postavljeni v okviru finančnih perspektiv, niti prihodnjih medinstitucionalnih razprav.

Prav tako bo pomembno **spoštovati zastavljene prednostne naloge,** da bi se izognili preveliki razdrobitvi skupne aktivnosti. Te prednostne naloge bodo morale upoštevati **svetovna vprašanja**, pred katerimi se bo znašla Unija, in sicer zlasti: razlike v gospodarski razvitosti med regijami po svetu; politično nestabilnost v nekaterih območjih ali državah; demografski razvoj prebivalstva Evrope; pričakovanja državljanov glede njihovih pravic in varnosti.

2.1. Vzpostavitev učinkovitejšega varovanja oseb pri uresničevanju njihovih temeljnih pravic

Evropsko povezovanje sloni na skupnih vrednotah, kot so temeljne pravice, spoštovanje pravne države in demokratične ustanove. Te morajo biti podlaga vsem ukrepom Unije.

Vključitev Listine v Ustavno pogodbo in pristop k Evropski konvenciji za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin bosta pomenila, da bo Unija skupaj s svojimi ustanovami sodno zavezana zagotoviti, da se bodo na vseh področjih v njeni pristojnosti temeljne pravice ne samo spoštovale, ampak tudi aktivno uveljavile. Predstavniki držav članic, ki so se sestali v okviru Evropskega sveta, so decembra 2003 poudarili pomembnost zbiranja in analiziranja podatkov o človekovih pravicah, da bi se na tem področju opredelila politika Unije. Odločili so, da se Evropskemu centru za monitoring rasizma in ksenofobije razširi pooblastilo in tako ustanovi Evropska agencija za temeljne pravice. Komisija namerava leta 2004 predstaviti sporočilo na to temo. Posebno pooblastilo bo opredeljeno na podlagi rezultatov razprave, ki bo sledila.

Ukrepi, ki so bili sprejeti za zaščito demokracije in pravne države v Evropi pred vsemi oblikami kriminala in terorizmom, morajo spoštovati temeljne pravice oseb, pravice do prostega pretoka, spoštovanje zasebnega življenja in pravila v zvezi z zaščito osebnih podatkov.

Preučiti bo treba nujnost za vzpostavitev **skupnega in enotnega okvira**, ki bi na eni strani upošteval posebnosti in zahteve v zvezi z zaščito javnega reda in javne varnosti ter bojem proti kriminalu ter na drugi strani zahteve, da se ponudi višja raven zaščite zasebnega življenja. Prav tako bo treba vključiti vidik racionalizacije skupnih organov nadzora, ki na ravni Evropske unije že obstajajo za zagotavljanje javnega reda, ob sočasnem upoštevanju pristojnosti neodvisnega organa nadzora, ustanovljenega v skladu s členom 286 PES. Pri opredelitvi in vzpostavitvi pravil si bo treba prizadevati tudi za povezavo aktivnosti Unije z aktivnostmi nacionalnih organov ter za razvoj partnerstva z zasebnim sektorjem in nevladnimi organizacijami.

2.2. Spodbujanje pobude o evropskem državljanstvu

Utrditev evropskega državljanstva bo morala biti pomembno načelo naše dejavnosti. Osnutek Ustavne pogodbe predvideva možnost, da bi lahko določeno število

državljanov predstavilo predlog, s katerim bi Komisijo pozvali, naj izvrši določbo iz Ustave.

Spodbuditi je treba demokratično udeležbo na volitvah v Evropski parlament[8]. Številni državljani Unije se pritožujejo nad izgubo **pravice do udeležbe na nekaterih nacionalnih volitvah**[9] v svoji domovini, ki se ne izravna s pridobitvijo take pravice v gostujoči državi članici. Potreben bo premislek na evropski in nacionalni ravni.

Pravica do prostega gibanja, ki jo državljani Unije, vključno z delavci, že uživajo, mora biti v celoti zagotovljena tako, da države članice pozorno spremljajo uporabo nedavne direktive, ki ureja to področje. S tem se bo tudi lažje preverjalo, ali so dopolnilni ukrepi še vedno potrebni.

2.3. Razvoj integriranega sistema upravljanja meja in vizumske politike

V kratkoročnem in srednjeročnem obdobju se bo posebna pozornost posvetila vzpostavitvi razmer, ki bodo omogočale odpravo kontrol na notranjih mejah novih držav članic.

Vzpostavitev integriranega sistema za upravljanje zunanjih meja je predvidena v osnutku Ustavne pogodbe. Po Evropskem svetu v Sevilli in Solunu je že prišlo do večjega napredka za njegovo uresničitev.Aktivnosti se bodo morale nadaljevati tako na zakonodajni kot na operativni in finančni ravni.

V tem okviru bo treba zagotoviti nemoteno delovanje Agencije za zunanje meje. Okrepiti bo treba razvoj usklajevalnih mehanizmov in ga dopolniti z dolgoročnim ciljem ustanovitve evropskega zbora mejne straže, ki bo pomagal pri delovanju nacionalnih mejnih straž.[10] Da bo Agencija opravila svojo nalogo, bo morala sodelovati z drugimi službami, zadolženimi za nadzor zunanjih meja, zlasti s carino. Zato bi bilo treba redno preverjati možne sinergije med delom Agencije in delom carin ter služb, ki delujejo na mejah.

To politiko Unije in njeno izvajanje bo moralo urejati **načelo solidarnosti** in pravične razdelitve odgovornosti med države članice, tudi na finančni ravni. Praktična uporaba tega načela bi morala pripeljati do sprostitve znatnih sredstev.

Vizumska politika bo morala odgovoriti na svetovne zahteve v zvezi z varnostjo dokumentov in omogočiti boljše sodelovanje na konzularni ravni. Nadaljevati bo treba začeto delo za uvedbo biometričnih podatkov v potne listine in osebne dokumente, zlasti v potne liste.

---

8 Z vidika priprav na volitve v Evropski parlament bi si bilo dobro postaviti vprašanje glede možnosti ohranitve mehanizma izmenjave podatkov med državami članicami, s katerim bi se izognili možnosti dvojnega sodelovanja pri glasovanju, in glede možnosti, da se zatečemo k formulam, ki bolj ustrezajo cilju.

9 V skladu s Pogodbo ES lahko evropski državljani na občinskih in evropskih volitvah teoretično sodelujejo samo v državah članicah, v katerih bivajo.

10 Sodelovanje in usklajevanje med drugim zlasti pomenita zagotovitev skupne opreme, posebnega usposabljanja in sposobnosti analize tveganja.

Zagotoviti bo treba, da bosta vizumski informacijski sistem (VIS) in novi schengenski informacijski sistem (SIS II) učinkovito vzpostavljena in da se bodo izkoristile vse njune zmožnosti.

Nenazadnje bo treba bolje sodelovati s sosednjimi in zlasti mejnimi državami skladno z novo sosedsko politiko Evropske unije.

2.4. Spodbujanje pristne skupne politike upravljanja migracijskih tokov

Realen pristop, ki bo upošteval gospodarske in demografske potrebe, bo moral omogočati **zakonit sprejem priseljencev** v Unijo v skladu s skladno politiko, ki spoštuje **pravično obravnavo** državljanov tretjih držav. Jasno je, da bo v tem okviru treba zagotoviti pravico držav članic, da v okviru skupnega vidika določijo dejansko število državljanov iz tretjih držav, ki bodo lahko vstopili na njihovo ozemlje za namene zaposlitve ali samozaposlitve. Upoštevati bi bilo treba interese matičnih držav.

Spodbujati in nadaljevati bo treba **politiko vključevanja** državljanov tretjih držav. V tem pogledu bo morala Unija uvesti ustrezne ukrepe, da bo podprla ukrepe držav članic.

Verodostojnost skupnega pozitivnega in odprtega pristopa na področju priseljevanja bo v veliki meri odvisna od sposobnosti Evropske unije, da nadzoruje **nezakonito priseljevanje.** Okrepljen boj proti **trgovini z ljudmi** kakor tudi razvoj **prave politike na področju vračanja in ponovnega sprejema** bosta olajšana s prihodnjo Ustavno pogodbo. Tako kot drugje bo tudi tukaj učinkovitost ukrepov v veliki meri odvisna od močne **solidarnosti.**

2.5. Razvoj pravične skupne evropske azilne politike

Boljše ravnovesje med prizadevanji držav članic pri sprejemu beguncev in razseljenih oseb bo doseženo z uporabo **načela solidarnosti.** Uvesti bo treba pristop, ki bo temeljil na partnerstvu in sodelovanju s tretjimi matičnimi in tranzitnimi državami, državami prvega azila ter namembnimi državami.

Glavni cilj skupnega evropskega sistema azila bo določiti **enoten status azila in dodatne zaščite**, **skupni postopek** za dodelitev in odvzem tega statusa ter skupni sistem začasne zaščite.

Hkrati bo treba vzpostaviti integriran pristop, ki bo vključeval učinkovite postopke upravnega odločanja na področju vračanja, programov ponovne vključitve in vstopnih postopkov, s katerimi se zavračajo neutemeljene prošnje in se bori proti mrežam trgovin z ljudmi. Ta pristop je še toliko bolj pomemben, **saj so žrtve zlorabe sistema pogosto resnični begunci.**

2.6. Vzpostavitev evropskega pravosodnega območja, ki spoštuje tradicije in sodne sisteme držav članic ter tesno združuje strokovnjake

Cilj niti posledica razvoja evropskega pravosodnega območja ni izpodbijanje **pravnih in sodnih tradicij držav članic.** Ta pristop, ki temelji na načelu sorazmernosti in subsidiarnosti, je potrjen z osnutkom Ustavne pogodbe. Načelo

vzajemnega priznavanja je bilo postavljeno v osrčje evropskega povezovanja na tem področju.

Vzajemno priznavanje tako zahteva skupno podlago deljenih načel in minimalnih normativov, da se zlasti okrepi medsebojno zaupanje. Da se bo zagotovila učinkovitost evropske pravosodne politike, bo še naprej treba **izvajati intenzivno akcijo med strokovnjaki.**

2.7. Oblikovanje pravosodnega območja v civilnih in gospodarskih zadevah, ki bo pospešilo sodelovanje in dostop do pravice

Razvoj pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah bo v vsakdanje življenje državljanov in podjetij še naprej prinašal jasne izboljšave, saj jim bo omogočal, da svoje pravice uveljavijo na ravni Unije.

Ena od prvih prednostnih nalog bi bila **nadaljevanje in poglobitev dela, predvidenega s programom vzajemnega priznavanja.** Prizadevanja bo treba posvetiti predvsem področjem, na katerih še ne obstajajo pravila Skupnosti glede vzajemnega priznavanja (na primer, premoženjske posledice ločitve poročenih in neporočenih parov ali dedovanja in oporoke). Poleg tega bi se lahko izkazalo, da so potrebni novi instrumenti glede vzajemnega priznavanja, ki niso vključeni v prvotni program. Olajšano priznavanje različnih vrst dokumentov bo vedno bolj razširjeno. Na nekaterih področjih, kot je na primer dedovanje, so praktične težave državljanov pogosto bolj povezane s to vrsto vprašanj kot s tradicionalno težavo priznavanja sodnih odločb. Poleg tega bi bilo mogoče primerno omogočiti vzajemno priznavanje na novih področjih, kot so na primer civilni status oseb, družinska ali civilna razmerja med fizičnimi osebami (partnerstvo) ali očetovstvo.

Drugo pomembno področje zadeva **izvrševanje sodnih odločb.** Samo s hitrimi in učinkovitimi postopki izvrševanja bodo lahko državljani in podjetja dejansko uresničevali svoje pravice. Poglobitev vzajemnega priznavanja je odvisna od **večjega medsebojnega zaupanja** med državami članicami, vključno s sprejetjem nekaterih minimalnih proceduralnih standardov.

Pozornost bo treba posvetiti tudi **dejanskemu in učinkovitemu izvajanju sprejete zakonodaje Skupnosti.** Za dosego tega cilja bo treba vložiti ustrezna sredstva in zlasti **razviti dejavnosti evropske pravosodne mreže v civilnih zadevah.**

Kar zadeva stvarno pravo, se Komisija že ukvarja s pripravo skupnega referenčnega okvira, ki bo zagotovil večjo skladnost pravnega reda Evropskih skupnosti in izboljšal njegovo kakovost na področju evropskega pogodbenega prava.[11] Delo naj bi se končalo leta 2008.

Da bi odgovorili na te ambiciozne izzive na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih in gospodarskih zadevah, bo treba imeti na voljo ustrezna pravna sredstva. Le-te bo zagotovila Ustavna pogodba. Vendar bi se bilo vseeno dobro izogniti položaju, da bi se v vsaki državi članici oblikovali dve različni pravni ureditvi, ena,

---

[11] Ta skupni referenčni okvir bi lahko dolgoročno služil kot podlaga za možni instrument pogodbenega prava, ki bi ga lahko stranke svobodno izbrale kot zakonodajo, ki velja za njihovo pogodbo, in tako zagotovile večjo pravno varnost državljanom pri njihovih čezmejnih transakcijah.

ki bi se nanašala na spore s čezmejnimi posledicami, in druga, ki bi se nanašala zgolj na notranje spore.[12]

2.8. Spodbujanje skladne kazenske politike

Unija bi se morala na kazenskem področju posvetiti štirim prednostnim nalogam:

Nadaljevanje vzajemnega priznavanja: Kot na civilnem področju mora **načelo vzajemnega priznavanja** še naprej biti temelj pravosodnega sodelovanja.

Na področju medsebojne pomoči bi moral **enotni instrument,** ki bo temeljil zlasti na vzajemnem priznavanju, postopoma nadomestiti celotni trenutni sistem medsebojne pravosodne pomoči, še zlasti za vsa vprašanja v zvezi s **pridobitvijo dokaza.** Ta napredek bodo morali spremljati ukrepi za **razdelitev sodnih pristojnosti**, da se bodo preprečili in razrešili spori o pristojnosti.

Na področju **izvrševanja kazenskih odločb** je treba opraviti še veliko dela. Opredeliti bo treba ureditev za izvrševanje kazni v eni državi članici, ki je bila izrečena v drugi državi članici, poleg pogojev za medsebojno obveščanje o izrečenih sodbah prek evropskega registra obsodb in izgubljenih pravic (**"evropska kazenska evidenca"**) ter njihovo upoštevanje v drugih državah članicah, da bi se bodisi izognili novi sodbi (vprašanje **ne bis in idem**) bodisi prilagodili izrečeno kazen (vprašanje **ponovitve kaznivega dejanja**).

Okrepitev medsebojnega zaupanja, da se vsem evropskim državljanom zagotovi kakovosten pravosodni sistem, ki temelji na skupnih vrednotah: da se **zagotovi medsebojno zaupanje med nacionalnimi pravosodnimi organi,** bi se številni ukrepi morali nanašati zlasti na: opredelitev temeljnih jamstev, pogoje sprejemljivosti dokazov in ukrepov za okrepljeno zaščito žrtev. Z izboljšanjem usposabljanja ljudi, ki delajo na področju pravosodja, in delom na področju ocenjevanja pravosodnih sistemov se bo še poglobilo medsebojno zaupanje.

*Zagotovitev, da bo Unija imela skladno kazensko politiko, s katero se bo učinkovito borila proti težjim kaznivim dejanjem v vseh oblikah:*poglobiti bo treba začete ukrepe za opredelitev in določitev spodnjih meja za nekatera kazniva dejanja. Področje približevanja zakonodaj bo potrebno še dodatno poglobiti.Zelo pomembno bo zagotoviti institucionalne mehanizme, ki bodo omogočali nadzor in zagotavljanje ustreznega izvajanja instrumentov Unije.[13]

---

[12] Dolgoročno bi lahko taka dvojnost postala neskladna s ciljem enotnega območja pravice za vse in bi lahko sprožila vprašanja diskriminacije; poleg tega bi lahko otežila zakonodajo na račun preglednosti, ki jo državljani, praktiki in podjetja potrebujejo.

[13] Osnutek Ustavne pogodbe z vključitvijo pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah v okvir Skupnosti odpravlja posebne instrumente, ki so značilni za »tretji steber«, in jih nadomešča z evropskimi zakoni in okvirnimi zakoni, obnavlja popolni sodni nadzor in Komisiji vrača polno vlogo skrbnika pogodb.

Nova pogodba bi morala zagotavljati možnost **zgraditve skladne kazenske politike**, da bi bila kos posebnim pojavom kaznivih dejanj ali da bi bila podaljšek obstoječe politike Skupnosti. [14]

*Postavitev **Eurojusta** v središče evropske kazenske politike:* Kot to navaja Ustavna pogodba, morajo biti naloge **Eurojusta** podpiranje in krepitev usklajevanja ter sodelovanja med nacionalnimi organi, pristojnimi za sodne pregone v zvezi s težkimi kaznivi dejanji, ki prizadenejo več držav članic. Eurojust bi pod nadzorom Sodišča Evropskih skupnosti lahko usmerjal kazenske ukrepe proti kaznivim dejanjem, ki ogrožajo dejavnosti in politike Unije.

Iz Eurojusta se bo lahko razvilo evropsko javno tožilstvo, pristojno zlasti za kazniva dejanja, ki škodujejo finančnim interesom Unije**.**

Ti velikopotezni cilji se bodo lahko dosegli samo, če bo Evropa na kazenskem področju imela institucionalni in pravni okvir, ki bo prilagojen temu, kar naj bi prinesla razširjena Evropa. **Ponovna uvedba pravila soglasja** za določbe, za katere je osnutek Ustavne pogodbe predvidel kvalificirano večino na področju sodelovanja v kazenskih zadevah, bi pomenila **korak nazaj**, ki bi lahko negativno vplival na sposobnost Unije, da se spoprime z izzivi boja proti organiziranemu kriminalu in terorizmu.

2.9. Okrepitev učinkovitosti policijskih in carinskih ukrepov

Komisija je ugotovila, da bi za poglobitev policijskega in carinskega sodelovanja v Evropski uniji, treba hkrati sprejeti ukrepe na treh ravneh: operativni ravni, ravni odločanja in zakonodajni ravni.[15]

Izkušnje so pokazale, da je treba z boljšo uporabo že obstoječih instrumentov in mehanizmov sodelovanja okrepiti **operativne zmogljivosti** sodelovanja med represivnimi organi držav članic. Na evropski ravni je treba zlasti premisliti glede **oskrbe Europola z informacijami in okrepitve njegove vloge.**

Da bi dokazali dejansko zavezanost v boju proti organiziranemu kriminalu in zlasti proti terorizmu, je nedvomno treba nadaljevati dvostransko sodelovanje med državami članicami, hkrati pa razviti večstranske izmenjave. Te izmenjave morajo vključevati tudi obveščevalne službe.

Poleg tega je treba s spodbujanjem kvalificirane večine **poenostaviti mehanizme sprejemanja odločitev** na tem področju. To je predvideno v osnutku Ustavne pogodbe, razen ukrepov v zvezi z operativnim sodelovanjem.

Ena od glavnih novosti osnutka Ustavne pogodbe se nanaša na ustanovitev stalnega odbora v okviru Sveta, pristojnega za spodbujanje in poglabljanje operativnega sodelovanja na področju notranje varnosti. S tega vidika bi se lahko vloga delovne skupine načelnikov policije pregledala, oživila in razvila glede na njeno privilegirano

---

[14] Osnutek Ustavne pogodbe predvideva, da enotna pravna podlaga ureja približevanje definicij kaznivih dejanj in kazni, ne glede na zadevne politike.

[15] Sporočilo »Okrepljeno policijsko in carinsko sodelovanje v Evropski uniji«.

vlogo na področju operativnega sodelovanja.Vključiti bo treba prav tako vse druge akterje, ki delujejo na tem področju, in še zlasti Europol.

Prav tako bo treba biti pozoren, da se spodbuja skladnost med operativnimi in zakonodajnimi vidiki delovanja Evropske unije. In zdi se nujno, da se:

- **vzpostavi pravni okvir za boljšo izmenjavo podatkov** med represivnimi službami držav članic in za nadzor dostopa teh služb do različnih virov informacij,

- razmisli glede **pravnega okvira Europola**, s katerim bi le-ta dejansko postal operativen in se preoblikoval v agencijo Evropske unije, ki bi se financirala iz proračuna Skupnosti.Za to večjo učinkovitost bo potreben boljši demokratični in sodni nadzor.

- Največjo pozornost bo treba posvetiti tudi **usposabljanju policistov. CEPOL** bo moral zagotavljati evropsko razsežnost programov na nacionalnih inštitutih za usposabljanje in spodbujati medsebojno sodelovanje teh inštitutov.

Da bi zagotovili učinkovitost sprejetih ukrepov, osnutek Ustavne pogodbe omogoča vzpostavitev postopkov za ocenitev izvajanja te politike. Razmisliti bo treba na primer o možnosti oblikovanja "dogovorov glede učinkovitosti" med glavnimi zadevnimi organi.

Poleg tega bo prav tako treba posvetiti pozornost povečanju mednarodnega sodelovanja z vsemi zadevnimi akterji, kot je na primer Interpol.

Kar podrobneje zadeva **carinsko sodelovanje**, ostajata prednostni nalogi ratifikacija in učinkovito izvajanje Konvencije "Neapelj II" in Konvencije o carinskem informacijskem sistemu (SID) s strani vseh držav članic. Na splošno je pomembno, da se izvede **delovni program o strategiji za carinsko sodelovanje,** ki se trenutno nanaša na naslov VI Pogodbe o Evropski uniji, ki ga je 30. marca 2004 sprejel Svet za pravosodje in notranje zadeve[16].

2.10. Okrepitev ukrepov na področju preprečevanja in boja proti terorizmu in posebnim oblikam kriminala

Preprečevanje **terorizma** in boj proti njemu bosta na žalost še vedno med prednostnimi nalogami. Izvesti bo treba glavne naloge, določene na Evropskem svetu 25. in 26. marca 2004.

Na evropski ravni je ključnega pomena, da se oblikuje okvir za nadzor nad nevarnostmi, ki jih težja kazniva dejanja in terorizem pomenijo za družbo. Da bi Unija učinkovito uskladila in izmenjala strateške ter operativne podatke, bo morala uvesti nov sistem za izmenjavo podatkov – **center za izmenjavo podatkov** – kot ga je Komisija predlagala na Evropskem svetu 25. in 26. marca 2004, v katerega bi morala biti v celoti vključena Europol in Eurojust.

---

[16] Strategija in pripadajoči delovni program odgovarjata na Resolucijo Sveta z dne 2. 10. 2003 o strategiji za carinsko sodelovanje (UL C 247 z dne 15. 10. 2003).

Prav tako bi bilo treba spodbujati nacionalne sisteme za izmenjavo podatkov na področju kazenskih zadev. **Na ravni Unije bo treba zasnovati obveščevalno politiko v preventivne in represivne namene.**Te ukrepe mora spremljati zakonodajna pobuda o obdelavi in zaščiti osebnih podatkov, ki jih uporabljajo policijske službe.

V okviru Evropske varnostne strategije bo treba uvesti ukrepe, določene na Evropskem svetu 25. in 26. marca, in razviti multidisciplinaren pristop, ki bo zagotavljal skladno stičišče med notranjim in zunanjim vidikom različnih politik Unije.

Poleg tega bosta nujna nadzor in podpora ustreznega izvajanja obstoječih zakonodajnih instrumentov. Razvile pa bi se lahko tudi nove pobude. Ob spoštovanju temeljnih pravic in varovanja podatkov se bo lahko raziskala možnost **novih obsežnih informacijskih sistemov**, da bi se s tem zlasti prispevalo k boju proti terorizmu.

V celoti je treba izrabiti obstoječe pravne možnosti, kot so skupne preiskovalne skupine, in delo Europola, še posebej na področju analiziranja podatkov.

Da bi boj proti terorizmu bil v celoti učinkovit, ga je treba obravnavati skupaj z drugimi oblikami kriminala, zlasti z organiziranim kriminalom. Širši pristop je nujen za uspešnejši boj proti tem pojavom, še posebej z bojem proti vsem oblikam **financiranja terorizma.** Potrebni sta večja preglednost in sledljivost finančnih transakcij, pri čemer **boj proti finančnemu kriminalu** ostaja prednostna naloga.

Boj proti težjim oblikam kaznivih dejanj prav tako prečka dve poti, ki zahtevata vključenost Unije:

- Prvič, cilj razvoja **javno-zasebnega partnerstva** bi moral biti združitev strokovnega znanja, sredstev in informacij zasebnih sektorjev in policijskih služb za učinkovitejši boj, na primer proti ponarejanju, piratstvu, kibernetskemu kriminalu in korupciji.

– Drugič, treba bi bilo izboljšati **statistično delo** in zbiranje podatkov o razvoju kaznivih dejanj in občutku državljanov glede stopnje varnosti, zlasti prek strukturiranega in rednega sistema za zbiranje usklajenih podatkov.

V zvezi s **trgovino z ljudmi,** in zlasti z ženskami in otroci, bo treba še naprej združevati preventivne in represivne ukrepe.

2.11. Okrepitev ukrepov na področju preprečevanja kriminala

V zvezi s **preprečevanjem kriminala** si je treba prizadevati, da bi bili blago in storitve bolj zaščitene pred kriminalom. Sestavni del teh prizadevanj bi moralo biti *preverjanje ustreznosti zakonodaje v delu, ki zadeva kazniva dejanja.*

V zvezi s **preprečevanjem splošnega kriminala** je treba dati prednost petim področjem: bolj natančni opredelitvi prednostnih oblik kriminala; pregledu dobrih praks; enotni metodologiji za izvedbo in oceno praktičnih dejanj, ki dopušča standardizirano primerjavo med državami; boljšemu spremljanju in vrednotenju ter

bolj primerljivim statističnim podatkom. Preprečevanje kriminala se mora nadaljevati in mora biti podprto s **finančnim instrumentom**.

2.12. Razvoj multidisciplinarne dejavnosti za boj proti drogam

Treba je dati prednost zmanjševanju povpraševanja. Povezava med zunanjim vidikom boja proti trgovini s prepovedanimi drogami ter pravosodno in notranjo politiko mora biti tesnejša.

Čas je za spremembe na tem področju, ki temeljijo na izkušnjah, pridobljenih na podlagi Akcijskega načrta 2000–2004. Politika boja proti drogam si mora prizadevati, da javnosti predstavi praktične odgovore.

2.13. Razvoj odločnega zunanjega delovanja

Ocena dosežkov po Tampereju in začetno razmišljanje o prihodnjih prednostnih nalogah pokažeta, da mora zunanje delovanje Unije upoštevati vidik pravosodja in notranje politike in da mora biti splošno delovanje Unije bolje usklajeno. Za zagotovitev, da Unija nastopa enoglasno, ne da bi bile s tem ogrožene naše skupne prednostne naloge, je nujno, da države članice podprejo dejavnost Unije in v svojih dvostranskih odnosih bolj upoštevajo načelo solidarnosti in discipline.

3. SKLEPI

Po Evropskem svetu v Tampereju je bilo opravljenega mnogo dela, čeprav je treba storiti še mnogo, da bi lahko dokončno oblikovali območje svobode, varnosti in pravice. V hitro spreminjajočem se svetu se želje državljanov po popolni svobodi gibanja in dejanj ter njihove legitimne zahteve za dosledno upoštevanje temeljnih pravic združujejo z velikimi zahtevami po življenju v okolju, ki omogoča njihovo varnost. Za uresničitev teh pričakovanj postajata v **razširjeni Evropski uniji** bistveni vprašanji končnega sprejetja **Ustavne pogodbe** in čimprejšnji začetek njene veljavnosti.

Podobno bo nova pogodba izpolnila bistvene zahteve po preglednosti in demokratičnem nadzoru tako zaradi tega, ker je treba razširiti vlogo **Evropskega parlamenta** kot sozakonodajalca, kakor zaradi povečane vloge **nacionalnih parlamentov**. Slednji bodo zlasti pozorni na načelo subsidiarnosti in bodo lahko učinkovito odigrali vlogo pri oceni dejavnosti Europola in Eurojusta. Poleg tega bodo zaradi sistematične obveščenosti o delu na evropski ravni to sposobni prenesti v svoje nacionalno parlamentarno delovanje.

Delovanje Unije se mora nadaljevati in postati uporabno v **drugem evropskem programu za območje svobode, varnosti in pravice, s podrobno opredeljenimi prednostnimi nalogami** in natančnim časovnim razporedom. Metoda dela iz Tampereja je dobra in jo je treba ohraniti. Komisija se lahko že obveže, da bo v prihodnosti nadaljevala svoje delo prek redne preglednice rezultatov.

Poleg tega Komisija namerava predložiti dodatno sporočilo v zvezi z **novim finančnim načrtom**. Prihodnji finančni instrumenti bodo predstavljali večji skupni delež in bodo dopolnjevali sedanje in prihodnje pravne instrumente predvsem s krepitvijo **operativnega vidika** politik na področju svobode, varnosti in pravice.

Evropski svet mora ohraniti svojo osnovno usmerjevalno vlogo pri opredelitvi strateških smernic in načrtovanju prihodnjega delovanja v zvezi s pravosodjem in notranjimi zadevami. Ta vloga se bo morala oblikovati zlasti takrat, ko bo nov program predložen v sprejetje in nato v **vmesni pregled**. Prihodnji program mora omogočiti jamstvo za vse ugodnosti, izhajajoče iz novega območja, ki ga zavzema razširjena Unija. V drugi polovici leta 2004 bo pomembno doseči politično soglasje o tem programu s Parlamentom in Svetom.

O temah, ki pokrivajo temeljna vprašanja za našo družbo in imajo neposreden vpliv na vsakdanje življenje državljanov, mora potekati **javna razprava**. Vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice je pomemben politični cilj in eden od najpomembnejših izzivov, s katerimi se bomo morali družno spopasti. Unija mora še naprej kazati enako stopnjo vneme in odločenosti, kakor ju je pokazala pri dokončnem oblikovanju notranjega trga.