

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo  
visokošolskega programa**

**PRIHODNOST EVROPSKE POLITIKE NA  
PODROČJU NOTRANJIH ZADEV IN  
PRAVOSODJA**

Marjeta Zupan

**Ljubljana, november 2009  
UNIVERZA V LJUBLJANI**

# **FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

## **PRIHODNOST EVROPSKE POLITIKE NA PODROČJU NOTRANJIH ZADEV IN PRAVOSODJA**

Kandidatka: Marjeta Zupan

Številka indeksa: 04024798

Mentor: višji predavatelj mag. Slavko Debelak

Ljubljana, november 2009

## **Povzetek**

Področje pravosodja in notranjih zadev je trenutno ena izmed evropskih politik, ki med vsemi politikami Evropske unije doživlja najhitrejši razvoj. V zadnjem desetletju je bila namreč na tem območju zabeležena visoka stopnja poenotenja politik. Glede na zastavljene cilje pa lahko pričakujemo, da bo podobno tudi v prihodnje, saj je vzpostavitev enotnega območja svobode, varnosti in pravice opredeljena kot eden glavnih ciljev v mnogih uradnih dokumentih Evropske unije. Na podlagi predstavljenega stockholmskega programa si bo Evropska unija v prihodnje prizadevala za enotnejšo politiko na področju obvladovanja migracijskih tokov, azila in priseljevanja. Čaka jo tudi vzpostavitev celovitega upravljanja zunanjih meja, pri čemer bo poseben poudarek na vzpostavitvi novih informacijskih nadzornih sistemov (schengenski informacijski sistem druge generacije, vizumski informacijski sistem). Več pozornosti bo namenjeno zaščiti pravic posameznika in enostavnejšemu dostopu do sodnega varstva. Postopoma naj bi zagotovila tudi višjo stopnjo sodelovanja na področju boja proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, ki sta običajno čezmejne narave.

Ključne besede: enotno območje svobode, varnosti in pravice, azil, priseljevanje, policijsko sodelovanje, nadzor zunanjih meja, schengensko območje, pravosodno sodelovanje, organiziran kriminal, terorizem.

## Summary

Area of Justice and Home Affairs is considered to be one of the fastest developing policies in European Union at the moment. Substantial progress has been made within this area in terms of unifying the policies and reshaping them into a coherent entity. The same is expected in the forthcoming period due to the fact that many official EU documents define the establishment of European area of freedom, security and justice as one of the main goals. The next five-year plan (Stockholm Program) on Justice and Home Affairs envisages the establishment of a common migration policy, which should thoroughly include the issues of asylum and immigration. One of the additional EU priorities worth emphasizing is the reestablishment of integrated managing of external European Union borders (new security surveillance systems). Priority shall be given in the future to mechanisms that facilitate people's access to the judicial system and enable protection of their rights throughout the Union. Finally, European Union is and shall be increasingly oriented towards establishing the highest possible level of cooperation in the area of fight against organized crime and terrorism.

Key words: area of freedom, security and justice, asylum, immigration, police cooperation, external border surveillance, Schengen area, judicial cooperation, organized crime, terrorism.

## KAZALO

Povzetek .....	ii
Summary .....	iii
1 UVOD .....	1
1.1 Namen in cilj diplomske naloge.....	2
1.2 Metode dela.....	2
1.3 Omejitve pri obravnavanju teme diplomskega dela.....	2
1.4 Opredelitev temeljnih pojmov .....	2
2 ZGODOVINSKI ORIS OBLIKOVANJA EVROPSKIH POLITIK NA PODROČJU NOTRANJIH ZADEV IN PRAVOSODJA.....	4
2.1 Pravni viri Evropske unije.....	4
2.2 Zgodovina evropske politike na področju notranjih zadev in pravosodja.....	4
2.3 Schengen.....	5
2.4 Maastrichtska pogodba.....	7
2.5 Amsterdamska pogodba.....	10
2.6 Pogodba iz Nice .....	11
2.7 Tampere.....	11
2.8 Haaški program.....	12
3 PRIHODNOST EVROPSKIH POLITIK NA PODROČJU NOTRANJIH ZADEV IN PRAVOSODJA .....	15
3.1 Predsedovanje Slovenije Svetu EU in njen vpliv na oblikovanje prihodnjih evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev.....	15
3.2 Prümška pogodba in njen vpliv na področje pravosodja ter notranjih zadev....	17
3.3 Evropske dileme na področju pravosodja in notranjih zadev ob izteku Haaškega programa in perspektive za prihodnost .....	18
3.4 Pomembnejše agencije, organi in institucije Evropske unije na področju pravosodja in notranjih zadev, njihova vloga in perspektiva za prihodnje delovanje .....	22
3.4.1 Europol.....	23
3.4.2 Eurojust .....	24
3.4.3 Cepol .....	25
3.4.4 Frontex.....	26
3.4.5 Sodišče Evropskih skupnosti .....	27
3.4.6 Evropska pravosodna mreža .....	27
3.5 Ustavna pogodba, njena nepotrditvev in vpliv na prihodnost oblikovanja evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev .....	28
3.6 Lizbonska pogodba in njen vpliv na prihodnost oblikovanja evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev .....	30
3.7 Skupini Future in njun prispevek k oblikovanju prihodnjih politik na področju pravosodja in notranjih zadev .....	34

3.8	Perspektive in predvidene prihodnje evropske politike na področju pravosodja in notranjih zadev.....	35
3.8.1	Predvidene perspektive evropskih politik na področju priseljevanja in azila .....	38
3.8.2	Predvidene perspektive evropskih politik na področju zunanje meje in schengenskega območja .....	41
3.8.3	Predvidene perspektive evropskih politik na področju policijskega sodelovanja, boja proti organiziranemu kriminalu in terorizmu .....	43
3.8.4	Predvidene perspektive evropskih politik na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah .....	46
3.8.5	Predvidene perspektive evropskih politik na področju zunanjih odnosov ...	50
4	ZAKLJUČEK .....	52
	LITERATURA .....	55
	VIRI .....	56
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	63

# 1 UVOD

Evropska unija je od svojega nastanka pa do danes prehodila že dolgo in intenzivno pot združevanja in sodelovanja svojih članic na različnih področjih življenja. Z rastjo števila članic in včasih tudi z drastičnimi spremembami v mednarodnem okolju je rasla tudi zavest in predvsem potreba po tesnejšem skupnem nastopu na področju sodelovanja policij, carine, pravosodja, azilne politike, priseljevanja in nadzora zunanjih meja držav članic.

Viden napredek na zgoraj omenjenih področjih je bil narejen v drugi polovici 90-ih let prejšnjega stoletja, ko je postalo jasno, da se morajo evropske države, če želijo zgraditi in oblikovati uspešno povezavo, tesneje povezati tudi na področju pravosodja in notranjih zadev. Čeprav članice v začetnem obdobju niso dosegle vseh zastavljenih ciljev, je bil napredek opazen in napočil je čas za še resnejše povezave na tem področju. Oblikovan je bil t.i. Haaški program, ki izkazuje še večjo težnjo in zavezanost članic Evropske unije, da zgradijo območje svobode, večje varnosti ter spoštovanja človekovih pravic. Glede na to, da se Haaški program zaključi konec leta 2009 se Evropska unija intenzivno pripravlja tudi na obdobje po njem. V tem procesu intenzivno sodeluje tudi Slovenija, ki je imela odločilno vlogo pri oblikovanju smernic za oblikovanje prihodnje evropske politike na področju notranjih zadev in pravosodja, predvsem v času svojega predsedovanja Svetu Evropske unije v prvi polovici leta 2008.

Tako kot je na področju notranjih zadev in pravosodja potekal razvoj evropskih politik, takšna bo tudi struktura diplomske naloge. V prvem delu bomo z izvečki različnih dokumentov Evropske unije in strokovne literature pojasnili zgodovinski razvoj evropskih politik na zgoraj omenjenih področjih. V naslednjem delu diplomske naloge bomo opredelili trenutne dileme in stanje na tem področju, kar je bistvenega pomena za razumevanje oblikovanja prihodnjih evropskih politik. Pri tem se bomo med drugim opirali tudi na delo posebne t.i. Visoke posvetovalne skupine za prihodnost evropskih politik na področju notranjih in pravosodnih zadev po izteku Haaškega programa konec leta 2009. Proti koncu pa bomo še podrobneje analizirali in predstavili naslednje predvidene prihodnje politike na posameznih ožjih segmentih evropskih notranjih zadev in pravosodja: obvladovanje in upravljanje migracij, evropski azilni in vizumski sistem, povečane pristojnosti pravosodja (evropsko sodišče, Eurojust, e-pravosodje, izboljšanje pravosodnega sodelovanja na področju pravne varnosti in družinskih zadev), boj proti terorizmu in boj proti organiziranemu kriminalu (policijsko sodelovanje, Europol).

## **1.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKE NALOGE**

Namen in cilj diplomskega dela je opredeliti prihodnjo evropsko politiko na področju notranjih zadev in pravosodja. Za to pa je potrebno najprej analizirati preteklo in sedanje stanje na tem področju. Opredeliti je potrebno dileme, s katerimi se članice Evropske unije soočajo pri oblikovanju skupnih politik na tem področju. Ob tem je treba biti pozoren na pomanjkljivosti, ki so se pojavile in se še pojavljajo pri uresničevanju zastavljenih skupnih evropskih programskih ciljev v praksi. Upoštevati je potrebno tudi nekatere stvarne razlike pravosodnih sistemov med posameznimi državami članicami Unije in različna družbeno-kulturna ozadja.

## **1.2 METODE DE LA**

V diplomski nalogi smo najprej uporabili deskriptivno metodo, s katero smo opredelili dosedanje evropske politike na področju notranjih zadev ter pravosodja. Za drugi del pa je bila potrebna uporaba analize različnih uradnih dokumentov Evropske unije.

## **1.3 OMEJITVE PRI OBRAVNAVANJU TEME DIPLOMSKEGA DE LA**

V času pisanja diplomske naloge se ravno izteka drugi petletni program, ki opredeljuje prednostne naloge in politike na področju evropskih notranjih zadev in pravosodja. Tako imenovana posebna skupina Future je končala s pripravo osnovnih smernic za oblikovanje prihodnjih politik na tem področju in jih predložila v obravnavo Evropski komisiji. Slednja je že pripravila poseben predlog morebitnih prihodnjih ukrepov, dokončen program pa naj bi bil potrjen konec leta 2009. To pomeni, da je Evropska unija še vedno v procesu oblikovanja prihodnje politike, kar je nekoliko oteževalo naše delo, saj je bil dostop do relevantnih informacij mnogokrat oviran, ker javnosti ni bilo dostopno veliko dokumentov, ampak mnogokrat zgolj različne interpretacije, na kar pa se ni bilo možno stoddstotno opirati.

## **1.4 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV**

Glede na izbrano tematiko diplomske naloge, v kateri nas zanima prihodnost evropske politike na področju notranjih zadev in pravosodja, je smiselno, da natančneje opredelimo pomen, funkcijo ter delovanje Sveta Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve.

Svet Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve je ena izmed devetih različnih sestav Sveta Evropske unije. »Na zasedanjih Sveta za pravosodje in notranje zadeve se približno na dva meseca sestajajo ministri držav članic Evropske unije za



pravosodje in notranje zadeve. Usklajujejo sodelovanje na področju pravosodja, policije, azila ter migracij, in sicer največkrat na predlog Evropske komisije.« (po Ministrstvu za pravosodje, 24. 1. 2009) Najpogostejši glasovalni postopek v Svetu je glasovanje s kvalificirano večino, vendar se na nekaterih bolj občutljivih področjih, kot sta azilna politika in politika priseljevanja, odločitve še vedno sprejemajo s soglasjem (po Slovenija v Evropski uniji, 2005, str. 22).

## **2 ZGODOVINSKI ORIS OBLIKOVANJA EVROPSKIH POLITIK NA PODROČJU NOTRANJNH ZADEV IN PRAVOSODJA**

### **2.1 PRAVNI VIRI EVROPSKE UNIJE**

Pravo Evropske unije je poseben mednarodni pravni sistem, ki deluje vzporedno s pravom držav članic Evropske unije. Pri pravu Evropske unije velja načelo primarnosti, kar pomeni, da pravila, sprejeta na ravni Evropske unije, prevladajo nad pravili, vsebovanimi v pravnih redih posameznih držav članic. Pravo Evropske unije je avtonomno pravo, saj svoje veljavnosti ne črpa iz morebitne poznejše odobritve nacionalnih organov držav članic, temveč se opira na zakonodajne pristojnosti organov Evropske unije. Pravni red Evropske unije tvorita primarna in sekundarna zakonodaja. Temeljni dokumenti primarne zakonodaje so Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, Enotni evropski akt, Pogodba o Evropski uniji, Amsterdamska pogodba, Pogodba iz Nice, pristopne pogodbe, Lizbonska pogodba in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. Sekundarno zakonodajo pa tvorijo pravni akti, med katere uvrščamo uredbe, direktive, odločbe, priporočila in mnenja (po Državnem zboru Republike Slovenije, 5.3.2009).

### **2.2 ZGODOVINA EVROPSKE POLITIKE NA PODROČJU NOTRAJNH ZADEV IN PRAVOSODJA**

Ko so se kmalu po koncu druge svetovne vojne pojavili prvi zametki evropskega povezovanja, so si verjetno le redki upali pomisliti, da bo večina evropskih držav dobrega pol stoletja kasneje tesno sodelovala na številnih področjih gospodarskega in političnega življenja. Zrasla je močna zveza držav, ki postaja vse vplivnejša tudi v svetovnem merilu. Članice Evropske unije pa ustvarjajo vedno bolj enotne in skupne politike na številnih področjih.

Leta 1951 je bila v Parizu podpisana pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, katere članice so bile Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska in Nemčija. Pogodba je predvidevala oblikovanje skupnega trga za premog in jeklo. Leta 1957 pa sta bili v Rimu ustanovljeni še Evropska skupnost za jedrsko energijo – EURATOM in Evropska gospodarska skupnost – EGS. Slednja se je osredotočila predvsem na ekonomsko integracijo držav članic. (po Ilešiču, 2004, str. 30).

Potreba in želja po skupnem nastopu na področju pravosodja in notranjih zadev sta se pojavili že kmalu na začetku skupne evropske poti. »Sodelovanje se je začelo na medvladni ravni in je bilo večinoma omejeno na boj proti organiziranemu kriminalu, s posebnim poudarkom na boju proti terorizmu. Sodelovanje v obliki izmenjave

podatkov in sestajanja na ravni delovnih skupin je od leta 1976 naprej potekalo pod skupnim imenom Trevi, ki je leta 1993 postalo del Maastrichtske pogodbe.« (Sever, 2005, str. 193)

Še pred tem je bila leta 1971 bila ustanovljena Pompidoujeva skupina za sodelovanje v boju proti zlorabi drog in protizakonitemu trgovanju z drogami, ki od leta 1980 svojo dejavnost nadaljuje pod okriljem Sveta Evrope (po Informacijskem uradu Sveta Evrope v Republiki Sloveniji, 22.2.2009). Kostakopoulou (2006, str. 232–233) poudarja, da začetki evropskega sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev segajo že v šestdeseta leta prejšnjega stoletja, ko so se začele pojavljati različne pobude za omejevanje finančnih goljufij znotraj Skupnosti, za napredek pri sodelovanju na področju civilnega prava in za vzajemno pomoč med carinskimi organi različnih držav.

## **2.3 SCHENGEN**

Pomemben mejnik evropskega združevanja in sodelovanja je sklenitev Schengenskega sporazuma o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah. Končni cilj sporazuma, ki so ga 14. junija 1985 sklenile vlade držav Belgije, Francije, Luksemburga in Nizozemske, je bil, da bi v okviru Evropske unije ustvarili Evropo brez notranjih meja (po Westpahu in Stoppu, 2004, str. 68). »Načelne dogovore iz prvega sporazuma so države podpisnice 19. junija 1990 dopolnile s podpisom Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma, znane tudi pod imenom Schengenska konvencija. V konvenciji, ki je začela veljati 1. septembra 1993, je navedenih vrsta podrobnih tehničnih rešitev, med katerimi je bila tudi vzpostavitev skupne baze podatkov, Schengenskega informacijskega sistema (SIS).« (Vlada Republike Slovenije, 23.2.2009)

Schengenski informacijski sistem je mednarodni računalniško podprt, policijski tiralnični sistem. Sistem sestoji iz centralnega računalnika v Strassbourgu in nacionalnih schengenskih informacijskih sistemov. Poleg tiralničnega poizvedovanja za iskanimi in pogrešanimi osebami ter stvarmi (orožje, bianco dokumenti, bankovci) obstaja tudi kategorija, ki obsega tretje državljanke, v zvezi s katerimi so v posameznih državah, članicah schengena, razpisani ukrepi zavrnitve vstopa. (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 97)

Schengenske države tretjim državljanom omogočajo vstop načeloma le, če izpolnjujejo pogoje za vstop. Eden izmed vstopnih pogojev je, da v zvezi s tretjim državljanom v Schengenskem informacijskem sistemu ni izdan razpisan ukrep zavrnitve vstopa. Razpis ukrepa zavrnitve vstopa zato praviloma pomeni odpoved vizuma oz. zavrnitev na meji. (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 99)

Namen Schengenske konvencije je zagotoviti učinkovito izvajanje v Schengenskem sporazumu dane zaveze o odpravi kontrol na skupnih mejah (notranjih mejah –

mejah med državami članicami, podpisnicami sporazuma) ter o pospešitvi pretoka blaga na teh mejah. V prvih členih konvencije so zajeta pravila, ki določajo prestop notranjih in zunanjih meja, pogoje za vstop državljanov tretjih držav ter temeljna načela opravljanja mejne kontrole. (Šaloven in Janc, 2007, str. 30).

Prehajanje notranjih meja držav pogodbenic je dovoljeno kjerkoli, brez osebne kontrole, saj na notranjih mejah ni več predpisanih mejnih prehodnih mest (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 76).

Na zunanjih mejah naj bi se načeloma izvajala »popolna kontrola«, kar pomeni, da mora biti kontroli podvržena vsaka oseba na vstopu in izstopu. Mejna kontrola na zunanjih schengenskih mejah se izvaja po enotnih načelih, ki so določena v Skupnem priročniku za mejno kontrolo (Schengenski priročnik). Uvedena je bila enotna vizna nalepka, poleg tega Schengenska konvencija tistim državljanom tretjih držav, ki na podlagi schengenskega vizuma zakonito bivajo v eni od schengenskih držav, zagotavlja svobodo gibanja znotraj schengenskega prostora. (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 70)

Schengenska konvencija predpisuje enotni kontrolni standard, vendar pa mejnim policijam posameznih pogodbenic ne podeljuje nobenih dodatnih kontrolnih pooblastil oz. pooblastil za poseganje v pravice posameznika. Pravni posegi se zaradi tega še naprej izvajajo na podlagi določb nacionalnega policijskega in tujskega prava. (Westphal in Stoppa, 2003, str. 70)

Podpisnice Schengenske konvencije so se zavezale, da bodo njihovi policijski organi v skladu z nacionalnim pravom in v okviru svojih pooblastil pomagali drug drugemu pri preprečevanju in odkrivanju kaznivih dejanj, v primeru, da nacionalno pravo ne določa, da mora biti prošnja poslana prek sodnih organov in če prošnja ali njeno izvajanje ne pomeni, da mora zaprosena pogodbenica uporabiti prisilne ukrepe (po Konvenciji o izvajanju schengenskega sporazuma, 39. člen).

Schengenska konvencija je prvotno sklenjena kot mednarodna pogodba in ima tudi po vključitvi v pravni okvir EU še naprej načeloma zgolj mednarodnopravni učinek. Katere posledice ima v konkretnem primeru za nacionalni pravni red posamezne države članice, je odvisno od nacionalne ustavne ureditve. (Westphal in Stoppa, 2003, str. 74)

V skladu s Schengensko konvencijo lahko država pogodbenica, v kolikor presodi, da je to potrebno zaradi zagotavljanja javnega reda ali nacionalne varnosti, po predhodni konzultaciji drugih pogodbenic odloči za določen čas ponovno izvajati nacionalno mejno kontrolo na notranjih mejah (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 78).

Z uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe (1999) je bil celotni schengenski pravni red vključen v pravni okvir Evropske unije (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 69). Konvencije in druge obstoječe predpise so vključili v pravni okvir EU s protokolom in

tako predstavljajo skupek pravil, ki so zavezujoča za nove države (Šaloven in Janc, 2007, str. 32). Z Amsterdamsko pogodbo in protokolom na tem področju ne velja več »načelo medvladnega sodelovanja«, temveč pogajanja potekajo v institucionalnem in pravnem okviru Evropske unije ter ob upoštevanju ustreznih določb Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Šaloven in Janc, 2007, str. 27). Na podlagi 131. člena Schengenske konvencije so države pogodbenice ustanovile t.i. Izvršni odbor, z uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe pa je njegove naloge prevzel Svet Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 72).

Svet ima splošno nalogo, da nadzoruje izvajanje pogodbenih določb in je edini organ odločanja v schengenski kooperaciji. K Svetu spada tudi administrativni del, ki ga sestavljajo visoki uradniki, ki nudijo pomoč pri delu odboru. V okviru te administracije obstajajo različne delovne skupine: policija in varnost, vizumi, azil in vračanje, sodelovanje na področju pravosodja, zunanji odnosi, droge, usmeritvena skupina za SIS in kontrolna instanca za zaščito podatkov. (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 72–73).

Države pristopnice prevzemajo Schengenski pravni red avtomatično s svojim pristopom EU (Westphal in Stoppa, 2003, str. 69). Sklop predpisov, ki so za nove države članice Evropske unije postali zavezujoči z dnevom vstopa v Evropsko unijo, opredeljuje Akt o pogojih pristopa (Šaloven in Janc, 2007, str. 28). Obstaja pa tudi drugi sklop predpisov, ki je sicer zavezujoč za vse nove članice Evropske unije, vendar jih ne morejo uporabljati v celoti, dokler ni sprejet poseben sklep, ki ga po predhodni opravljeni schengenski evalvaciji in posvetovanju z Evropskim parlamentom sprejme svet EU (Šaloven in Janc, 2007, str. 28–29).

Meje schengenskega območja se ne skladajo popolnoma z mejami članic Evropske unije, saj niso vse države članice EU hkrati tudi članice schengenskega območja. »Slovenija je tako vstopila v schengensko območje šele dobra tri leta po vstopu v Evropsko unijo, in sicer 21.12.2007. Med t.i. starimi članicami sta izven schengenskega območja prostovoljno ostali le Velika Britanija in Irska, za kateri pa je v prihodnosti predvideno tesnejše policijsko in pravosodno sodelovanje s schengenskimi državami v kazenskih zadevah. Med novimi članicami Evropske unije pa se na vstop v schengensko območje še vedno pripravljajo Ciper, Bolgarija in Romunija, ki še niso izpolnile vseh zahtevanih kriterijev. Za vključitev v schengensko območje se je nedavno odločila tudi Švica (2008), ki pa ima enak pridružitveni status kot Norveška in Islandija, ki prav tako nista članici EU.« (po Ministrstvu za notranje zadeve, 7.3.2009)

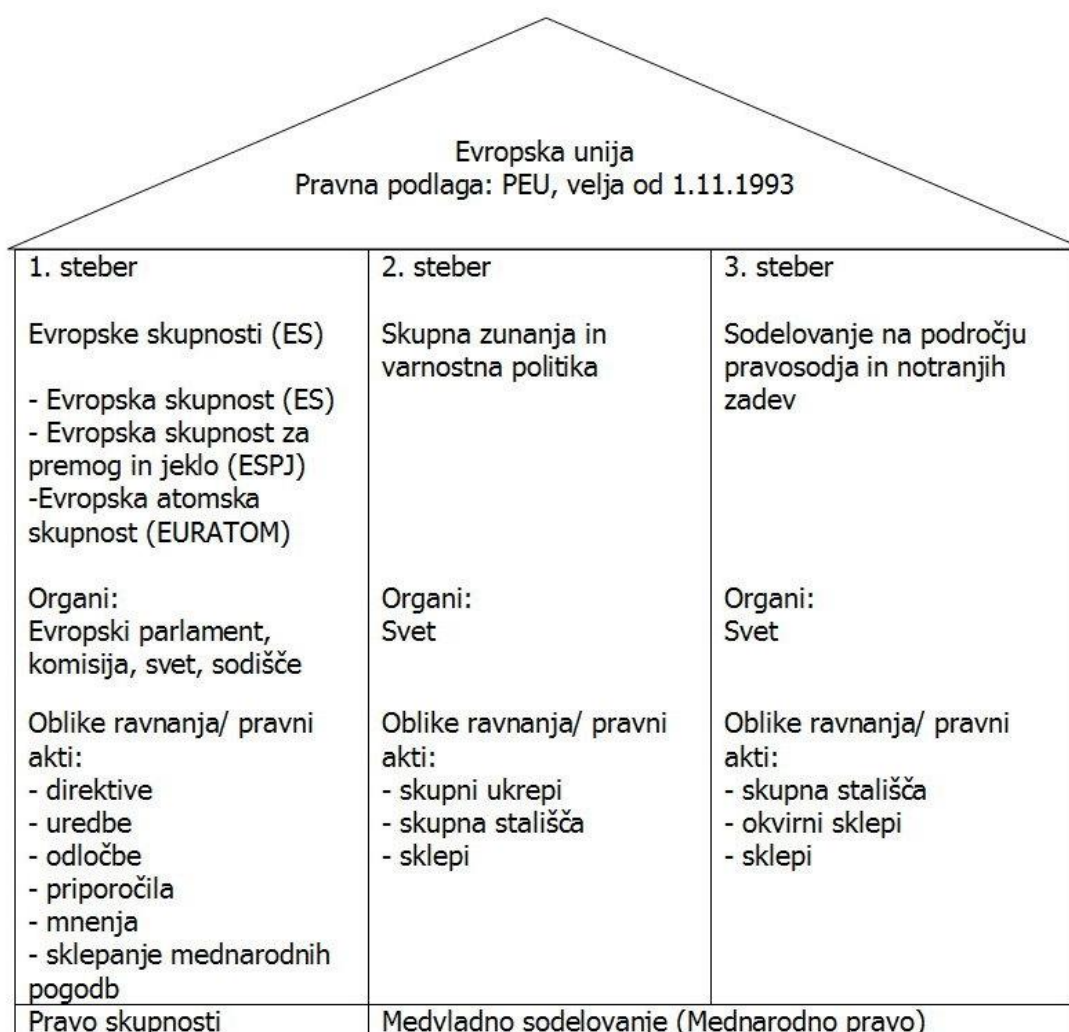
## **2.4 MAASTRICHTSKA POGODBA**

Maastrichtska pogodba (Pogodba o Evropski uniji, PEU, podpisana 7. februarja 1992, začela veljati 1. novembra 1993) postavlja pravne temelje za evropsko identiteto na

mednarodnem prizorišču, še posebej z uresničevanjem skupne zunanje in varnostne politike, vključno s končnim ciljem skupne obrambne politike, ki bi nekoč lahko vodila k skupni obrambi (Bohinc, 2007, str. 30).

»S PEU so se dotedanje tri evropske skupnosti integrirale v Evropsko unijo z zgraditvijo t.i. evropskega templja, ki sloni na treh stebrih« (Ilešič, 2004, str. 32) kot je prikazano na sliki 1. »Prvi steber je dotedanje »evropsko pravo« v ožjem pomenu in je osrednji del Evropske unije, vanj pa vstopajo tri evropske skupnosti, ki jih spremlja ekonomska in monetarna unija. Drugi steber predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko, tretji steber pa pomeni sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. Evropska unija torej združuje tri stebre pod isto streho, v temelje templja pa so vgrajene skupne določbe, ki se nanašajo na celotno EU.« (Ilešič, 2004, str. 32)

**Slika 1: Stebri Evropske unije (po Maastrichtu 1993)**



Vir: prirejeno po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 13 in 117.

Z določbami Maastrichtske pogodbe sta Evropska komisija in Evropsko sodišče (European Court of Justice) postala operativno neodvisna od nacionalnih držav in sta imela veliko moči znotraj sistema (Cvikl, 2008, str. 34). Na obeh političnih področjih drugega in tretjega stebra pa poteka medvladno sodelovanje na vladni ravni, saj o zadevah na področju zunanje, varnostne, notranje in pravosodne politike razpravljajo pristojni zunanji, obrambni, notranji in pravosodni ministri v okviru ministrskih zasedanj, in sicer praviloma štirikrat letno, pri čemer sprejemajo skupna stališča, okvirne sklepe ali sklepe, ki imajo različni pravni učinek (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 13). Drugi in tretji steber sta namreč po Maastrichtski pogodbi ostala zunaj insitucionalne in pravne zgradbe Evropske skupnosti (Ilešič, 2004, str. 33).

Drugače kot pri uredbah EU, ki jih lahko EU sprejema v okviru svoje lastne pristojnosti sprejemanja pravnih norm v skladu z merili PES, pa pravni akti, ki so bili sprejeti v okviru medvladnega sodelovanja, v odnosu do samega državljana ne razvijejo neposrednega učinka v smislu pravic ali dolžnosti. Te ponavadi izhajajo iz obveznosti mednarodnega prava, ki veljajo za vlade držav Evropske unije in lahko šele po njihovi uveljavitvi v nacionalnem pravnem redu prinašajo pravice ali dolžnosti za določenega posameznika. (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 13)

Z vidika obravnavane teme diplomske naloge pa je Maastrichtska pogodba oziroma Pogodba o Evropski uniji zelo pomembna, saj vzpostavlja temelje za tesno sodelovanje držav članic Evropske unije na področju pravosodja in notranjih zadev. Pogodba o Evropski uniji namreč vsebuje člen K, ki opredeljuje področja skupnega interesa držav članic na področju pravosodja in notranjih zadev. Področja skupnega interesa na področju pravosodja in notranjih zadev, kot jih določa Pogodba o Evropski uniji (po K. 1. členu), so:

1. azilna politika,
2. predpisi, ki urejajo prehod oseb prek zunanjih meja držav članic in izvajanje nadzora tega prehoda,
3. politika priseljevanja in politika glede državljanov tretjih držav:
  - a) pogoji za vstop državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic in za njihovo gibanje na tem ozemlju,
  - b) pogoji za bivanje državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic, vključno s ponovnim združevanjem družin in dostopom do zaposlitve,
  - c) boj proti nedovoljenemu priseljevanju, bivanju in delu državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic,
4. boj proti odvisnosti od drog,
5. boj proti goljufijam na mednarodni ravni,
6. pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah,
7. pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah,
8. carinsko sodelovanje,
9. policijsko sodelovanje za preprečevanje terorizma in boj proti njemu, proti nedovoljenemu prometu s prepovedanimi drogami in drugim hudim oblikam mednarodnega kriminala in po potrebi tudi z vključitvijo določenih vidikov carinskega

sodelovanja v povezavi z vzpostavitvijo sistema na ravni celotne Unije za izmenjavo informacij v okviru Evropskega policijskega urada (Europol).

## **2.5 AMSTERDAMSKA POGODBA**

Amsterdamsko pogodbo je 2. oktobra 1997 v Amsterdamu podpisala petnajsterica držav, veljati pa je začela 1. maja 1999 (Bohinc, 2007, str. 31).

Amsterdamska pogodba spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi treh Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte. Amsterdamska pogodba ne odpravlja temeljske zgradbe EU, spreminja pa vsebino vsakega od stebrov. Največjo vsebinsko spremembo pomeni vključitev velikega dela dotedanjšega tretjega stebra (Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev po Maastrichtski pogodbi) v prvi, skupnostni steber, predvsem glede prostega gibanja oseb, ki se nanašajo na vizume, azil, imigracijo in pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah. (po Ilešiču, 2004, str. 34)

Na področju azila in beguncev je Evropska unija na podlagi Amsterdamske pogodbe pridobila pristojnosti za sprejemanje pravnih norm, kar pomeni, da lahko EU na omenjenih področjih izdaja uredbe in direktive, ki se uporabljajo prednostno pred do istega trenutka še veljavnimi nacionalnimi pravnimi določbami (po Westphalu in Stoppu, 2003, str. 113).

V tretjem stebru skupne »evropske zgradbe« tako ostane le še policijsko in sodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Skupni ukrepi na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah pa vključujejo olajševanje in pospeševanje sodelovanja med pristojnimi ministrstvi ter sodnimi ali drugimi ustreznimi organi držav članic pri postopkih in izvrševanju odločb, olajševanje izročitve med državami članicami, zagotavljanje skladnosti predpisov in preprečevanje sporov o pristojnosti med državami članicami (po Amsterdamski pogodbi, K.3. člen).

Cilj Amsterdamske pogodbe je razvijati Evropsko unijo kot območje svobode, varnosti in pravičnosti (po Ilešiču, 2004, str. 34). Da bi bil ta cilj dosežen, pa Amsterdamska pogodba (po členu K.1) predvideva približevanje kazenskih predpisov, tesnejše sodelovanje med policijskimi, carinskimi, sodnimi in drugimi pristojnimi organi v državah članicah, neposredno in tudi prek Evropskega policijskega urada (Europol). Skupni ukrepi na področju policijskega sodelovanja vključujejo operativno sodelovanje med pristojnimi organi, zbiranje, hrambo, obdelavo, analizo in izmenjavo koristnih informacij, vključno z informacijami organov kazenskega pregona glede poročil o sumljivih finančnih transakcijah, zlasti prek Europola, ter skupne pobude pri usposabljanju (po Amsterdamski pogodbi, K.2. člen).

Z uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe (1999) je bil schengenski pravni red vključen v pravni okvir Evropske unije (Protokol o vključitvi schengenskega pravnega reda v



okvir Evropske unije), s čimer se je še okrepil povezovalni naboj držav članic. To pomeni, da na tem področju ne velja več »načelo medvladnega sodelovanja«, temveč pogajanja potekajo v institucionalnem in pravnem okviru Evropske unije ter ob upoštevanju določb Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (po Šalovenu in Jancu, 2007, str. 27).

## **2.6 POGODBA IZ NICE**

Pogodba iz Nice je bila podpisana 26.2.2001, v veljavo pa je stopila 1.2.2003. Njen cilj je bil reorganizacija in reforma institucionalne strukture Evropske unije, da bi se lahko ustrezno pripravila na takrat predvideno širitev na 10 novih članic (po Cviklu, 2008, str. 38). Niška pogodba je trenutno zadnja evropska pogodba, ki je že stopila v veljavo in spreminja nekatere dele evropskih ustanovitvenih pogodb ter nekatere druge z njimi povezane akte (glej Ilešič, 2004, str. 35).

Del Niške pogodbe je bil tako namenjen tudi poenotenju sodne prakse med državami članicami. Pogodba je določila ustanovitev pomožnih sodišč pod okriljem Sodišča evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje, ki bi se ukvarjala s posebnimi vprašanji, kot so npr. patenti (Cvikl, 2008, str. 39). Vpeljan je bil tudi drugačen način odločanja, in sicer v nasprotju s prejšnjo ureditvijo, ki je določala, da Evropsko sodišče praviloma odloča na plenarni seji, v senatih s po tremi, petimi ali sedmimi sodniki pa le izjemoma, pa Niška pogodba določa, da lahko Evropsko sodišče zaseda v senatih s po petimi sodniki ali v velikem senatu, za katerega sedaj statut določa, da šteje enajst članov (po Knezu, 2004, str. 130). Pomembna novost Niške pogodbe je 225 a. člen, ki določa, da lahko Svet na predlog Komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Sodiščem ali na zahtevo Sodišča ustanovi sodne oddelke za obravnavanje in odločanje na prvi stopnji o nekaterih vrstah tožb ali postopkov, sproženih na posebnih področjih (po Niški pogodbi, 225 a. člen).

## **2.7 TAMPERE**

Vrh EU, ki je bil oktobra 1999 v finskem Tampereju, lahko označimo za pomemben mejnik pri oblikovanju evropskega območja svobode, varnosti in pravice (po den Boer in Wallaceu, 2000, str. 517–518). Že v relativno zgodnji fazi je bilo namreč doseženo široko soglasje, da se bodo članice osredotočile predvsem na tri področja, in sicer na azilno in migracijsko politiko, vzpostavitev evropskega območja pravice in boj proti nadvladnemu kriminalu (po Monarju, 2002, 191). Med zavezami programa dela za obdobje petih let, ki so jih potrdili voditelji držav članic, je namreč več kot 200 ukrepov iz različnih področij: ukrepi za upravljanje z migracijskimi tokovi, medsebojno priznavanje sodnih odločitev, boljša dostopnost do sodnega varstva, boljše sodelovanje v boju proti kriminalu in smernice za boj proti ksenofobiji, rasizmu in drugim oblikam diskriminacije (po den Boer in Wallaceu, 2000, str. 517–518). Ta

petletni program je vseboval tudi zelo konkretne in praktične cilje, kot so integracija priseljencev, sprejemanje beguncev, prost pretok državljanov in njihovih družin znotraj meja Evropske unije, obenem pa se je nanašal tudi na boj proti hudim kaznivim dejanjem in terorizmu ter hudim nesrečam, kjer je potrebno hitro, učinkovito in usklajeno ukrepanje (po Evropski komisiji, 29.4.2009). V Tampereju je bila med drugim tudi ustanovljena posebna skupina, sestavljena iz predstavnikov vlad, nacionalnih parlamentov, Evropskega parlamenta in Komisije, ki naj bi osnovala Listino EU o temeljnih pravicah (po den Boer in Wallaceu, 2000, str. 517–518). Ta je bila razglašena konec leta 2002 in med drugim obsega pravico do človeškega dostojanstva, enakosti pred zakonom, enakosti moškega in ženske, prepovedi razlikovanja, svobode izražanja, prostega dostopa do informacij, svobode združevanja in zborovanja ter svobode izobraževanja in pravico do socialnega varstva (po Evropski komisiji, 29.4.2009).

V tem petletnem obdobju je Evropska komisija oblikovala in predložila številne predloge, ki so povzemali že zgoraj navedene določbe t.i. splošnega programa iz Tampereja. Številni izmed teh predlogov so bili uresničeni, kar je v svojem končnem poročilu o uresničevanju zadanega programa ugotovila tudi Evropska komisija. V poročilu je zapisala, da je bilo po Evropskem svetu v Tampereju opravljenega mnogo dela, čeprav je treba storiti še mnogo, da bi lahko dokončno oblikovali območje svobode, varnosti in pravice, zato se mora delovanje Unije v tem okviru nadaljevati in postati uporabno v drugem evropskem programu za območje svobode, varnosti in pravice, s podrobno opredeljenimi prednostnimi nalogami in natančnim časovnim razporedom (po KOM(2004) 401 končno, 2.6.2004, str. 15).

Bistvene pridobitve v času petletnega programa opredeljenega v Tampereju za področje pravosodja in notranjih zadev Evropske unije so:

- evropska tiralica (evropski nalog za prijetje), ki nadomešča zapleten postopek izročitve, saj gre za hitrejši in učinkovitejši sistem izročanja oseb, ki jim je bila zaradi izvršitve težkih kaznivih dejanj ali zaradi teroristične dejavnosti odvzeta prostost,
- Europol in Eurojust sta pridobila pomembnejšo vlogo v preiskovalnih postopkih in sodnih pregonih, v katerih je vpletenih več držav članic,
- dosežen je bil napredek na področju pravice do azila,
- na podlagi načela medsebojnega priznavanja na civilnem in gospodarskem področju je bil dosežen napredek pri dostopu državljanov in podjetij do pravosodja, razjasnjene so bile pravosodne pristojnosti v transnacionalnih primerih razveze zakonske zveze, dodelitve otrok in stečaja (po Evropski komisiji, 29.4.2009).

## **2.8 HAAŠKI PROGRAM**

Od Evropskega sveta v Tampereju leta 1999 se je politika Unije na področju pravosodja in notranjih zadev razvijala v okviru splošnega programa in čeprav niso

bili doseženi vsi prvotni cilji, je bil narejen celovit in usklajen napredek, ki ga je izrecno pozdravil tudi Evropski svet (po HP, 2005, str. 1). Glede na dosežen relativen uspeh je petletnemu programu iz Tampereja sledil Haaški program, s katerim je želela Evropska unija doseči kontinuiteto opredeljevanja in tudi doseganja pomembnih ciljev za razvoj in krepitev območja svobode, varnosti in pravice. Haaški program, ki ga je Evropski svet potrdil 4. in 5. novembra 2004, potrjuje pomen, ki ga Evropska unija daje območju svobode, varnosti in pravice, hkrati pa potrjuje tudi, da uvršča Unija to področje med svoje najpomembnejše prednostne naloge (po Šalovenu in Jancu, 2007, str. 29).

Cilj petletnega Haaškega programa je izboljšati skupne zmogljivosti Unije in njenih držav članic pri zagotavljanju temeljnih pravic, minimalnih postopkovnih zaščitnih ukrepov in dostopa do sodnega varstva, zagotavljanju zaščite v skladu z Ženevsko konvencijo o beguncih in drugimi mednarodnimi pogodbami za osebe v stiski (po HP, 2005, str. 1). Kot je še zapisano v Haaškem programu (2005, str. 2), pa bo »ključni element v prihodnosti tudi preprečevanje in zatiranje terorizma«.

Haaški program za področje pravičnosti, svobode in varnosti je za obdobje 2004–2009 predvidel ukrepe, s katerimi bi Evropska unija dosegla celostno in bolj uravnoteženo obravnavanje priseljevanja in ki bi na eni strani preprečevali nezakonito preseljevanje, na drugi strani pa spodbujali priseljence, da bi prihajali zakonito, kar bi jim omogočilo dostojno življenje in vključitev v družbo (Brozina et al., 2008, str. 18). Za doseg tega cilja se je predvidela uspešna politika vračanja nezakonitih priseljencev, sprejetje zakonodaje za ureditev statusa zakonitih priseljencev na ravni EU, okrepljena oziroma bolj poenotena azilna politika za zaščito tistih, ki so ogroženi v svoji državi izvora, ter nenazadnje poglobljeno sodelovanje z državami izvora in tranzita migrantov, zato da bi dvignili gospodarski razvoj v teh državah, kar bi omogočilo dostojno preživetje tamkajšnjih prebivalcev, tako pa bi se zmanjšal migracijski tok proti razvitim državam (Brozina et al., 2008, str. 18–19).

Na podlagi Haaškega programa je Komisija pripravila in Svetu predložila akcijski načrt, v katerem je cilje in prednostne naloge iz programa operacionalizirala in jih spremenila v konkretne ukrepe. Akcijski načrt vsebuje tudi časovno komponento sprejetja in izvajanja vseh ukrepov. Akcijski načrt je dokument, ki dopolnjuje Haaški program in podrobneje opredeljuje posamezne naloge za doseg ciljev iz Haaškega programa. (Šaloven in Janc, 2007, str. 30).

Akcijski načrt o izvajanju Haaškega programa obsega štiri večja poglavja:

- uvodno poglavje o splošnih usmeritvah, ki zagotavlja spoštovanje in dejavno spodbujanje temeljnih pravic, predvideva ovrednotenje sprejetih ukrepov ter vključitev Evropske strategije o zunanji razsežnosti pravosodja in notranjih zadev,

Akcijskega načrta za boj proti terorizmu in Akcijskega načrta o drogah v okviru izvajanja Haaškega programa,

- krepitev svobode, ki obsega načrt ukrepov v zvezi z državljanstvom EU ter politikami na področjih azila, priseljevanja, meja in vizumov,
  - krepitev varnosti z izmenjavo informacij med organi kazenskega pregona in med pravosodnimi organi, z bojem proti terorizmu in organizirani kriminaliteti ter z ukrepi za zaščito in obvladovanje kriz,
  - krepitev pravosodnega sodelovanja v kazenskih in civilnih zadevah
- (po Službi vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, vstop:25.5.2009).

Kakor je bilo predvideno v Haaškem programu in posledično tudi v Akcijskem načrtu o izvajanju Haaškega programa, sta mu bila dodana še Akcijski načrt o drogah (2005–2008) in Akcijski načrt o boju proti terorizmu, katerega izvajanje polletno spremlja in ga revidira Svet EU, ter Strategija o zunanji razsežnosti pravosodja in notranjih zadev: globalna svoboda, varnost in pravica, sprejeta v decembru 2005. Sledenja izraža posebne odnose EU s tretjimi državami, skupinami držav in regijami (zlasti v vzhodnem, jugovzhodnem in južnem sosedstvu, pa tudi z Združenimi državami Amerike in Rusko federacijo) ter opredeljuje konkretne načine sodelovanja pri pravosodju in notranjih zadevah. (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, vstop:25.5.2009)

Haaški program vsebuje tudi zasnovo ocenjevanja izvajanja in učinkov načrtovanih ukrepov (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, vstop:25.5.2009). To je pomemben element, ki posledično omogoča pripravo realnejših načrtov za prihodnje ukrepanje. Cilji, ki so zastavljeni v Haaškem programu, so namreč izredno pomembni za razvoj skupnih evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev. Njihova dejanska uresničitev in implementacija na evropski in nato posledično tudi na nacionalni ravni posameznih držav članic pa je rezultat dolgotrajnega in vztrajnega dogovarjanja med državami članicami, ki imajo mnogokrat zelo različne in nasprotujoče poglede. Kot je zapisano v Haaškem programu (2005, str. 2) »naj redna poročila Komisije Svetu med izvedbenim obdobjem predstavljajo spodbudo za delovanje v državah članicah«.

### **3 PRIHODNOST EVROPSKIH POLITIK NA PODROČJU NOTRANJIH ZADEV IN PRAVOSODJA**

#### **3.1 PREDSEDOVANJE SLOVENIJE SVETU EU IN NJEN VPLIV NA OBLIKOVANJE PRIHODNIH EVROPSKIH POLITIK NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV**

Velik vpliv na oblikovanje politik na področju pravosodja in notranjih zadev Evropske unije ima poleg ostalih dejavnikov (Evropska komisija, Evropski parlament, različni dokumenti in direktive, pogodbe, ki jih potrdijo članice) tudi šestmesečno rotiranje članic pri predsedovanju Svetu EU. Vsaka predsedujoča država namreč pripravi ambiciozen program prednostnih nalog po posameznih področjih, ki jih potem poskuša tudi izpolniti, kar je vsekakor pomembna gonilna sila, ki omogoča poenotenje mnogokrat številnih nasprotnih stališč držav članic in oblikovanje skupnih evropskih politik. Poleg tega pa predsedujoče države svoje prednostne naloge usklajujejo tudi v okviru t.i. predsedujočega tria (tri države, ki si sledijo pri predsedovanju), kar prinese prizadevanjem še dodatno kontinuiteto. Slovenija je Svetu EU predsedovala v prvi polovici leta 2008. Program slovenskega predsedstva pa je seveda med drugim prinesel logično nadaljevanje doseganja skupnih ciljev, ki so bili postavljeni tudi v sodelovanju z državama, ki sta predsedovali pred Slovenijo.

Ključne točke slovenskega predsedovanja na področju notranjih zadev so bile: krepitev sodelovanja evropskih policij, varovanje zunanje meje, pravna ureditev statusa zakonitih migrantov, boj proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, preprečevanje ilegalnih migracij in zaščita zasebnosti državljanov. Na področju pravosodja pa je Slovenija izpostavila potrebo po tesnejšem sodelovanju med pravosodnimi organi v kazenskih zadevah (medsebojno priznavanje sodnih odločb med državami članicami, okrepitev vloge Eurojusta). Slovenija je izpostavila tudi nujno napredku na področju družinskega prava in e-pravosodja. (po Programu predsedovanja, 2008, str. 4–5).

Številne od zadanih nalog je Slovenija uspela uresničiti, pri preostalih pa je uspela zagnati nov krog pogovorov in iskanja skupnih rešitev, kar se je že in se še bo pomembno odrazilo tudi pri oblikovanju prihodnjih evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev. Na področju upravljanja zunanjih meja EU je bilo v času slovenskega predsedovanja kar nekaj pomembnih dogodkov. Marca 2008 je bila namreč ukinjena še mejna kontrola na notranjih zračnih mejah v 9 državah članicah (vključno s Slovenijo), ki so pred tem že v decembru 2007 z vstopom v schengensko območje odpravile kontrole na notranjih kopenskih in morskih mejah. Slovenskemu predsedstvu je uspelo, da je bila sprejeta nova časovnica za izvedbo informacijskega sistema SIS II, zaključena pa je bila tudi pripravljalna faza za izvedbo končne evalvacije Švice za vključitev v schengenski informacijski sistem (po Vladi Republike Slovenije, vstop:5.5.2009). Pomemben dosežek slovenskega predsedovanja je

zagotovo tudi priprava in soglasno sprejetje večletnega programa (do leta 2013) ocenjevanja izvajanja schengenskega pravnega reda, in sicer ne samo v državah, ki bodo šele postale del schengenskega območja, ampak tudi v državah, ki so že del tega območja (po Slovensko predsedstvo EU, 2008, str. 3). Ta dogovor med državami članicami pa je pomemben, saj krepí mehanizem preverjanja in medsebojnega zaupanja ravno v času, ko Evropska komisija razmišlja o uvedbi novih mehanizmov ocenjevanja (po Brozini et al., 2008, str. 38).

Prav tako so se pozitivni premiki zgodili na področju azilne politike in urejanja nezakonitih migracij. Skladno z odpravo nadzora na notranjih mejah EU je bilo namreč treba razvijati novo skupno vizumsko, azilno in migracijsko politiko, vezano na dejstvo, da se lahko posamezniki prosto gibljejo med državami članicami (po Brozini et al., 2008, str. 17). Slovenskemu predsedstvu je uspelo doseči dogovor o t.i. direktivi o vračanju, katere predlog je Evropska komisija na podlagi Haaškega programa predstavila že septembra 2005 (po Brozini et al., 2008, str. 19–22). Gre za prvi akt, ki bo na evropski ravni urejal zakonodajo o vračanju državljanov tretjih držav, ki v državah članicah nimajo urejenega statusa tujca (po Slovensko predsedstvo EU, 2008, str. 5). S tem torej postaja politika vračanja evropska politika, kar omogoča tudi nadzor nad njenim izvajanjem s strani Evropske komisije in Sodišča Evropskih skupnosti (po Brozini et al., 2008, str. 22). Pod taktirko slovenskega predsedovanja je Svet ministrov za pravosodje in notranje zadeve sprejel sklepe o praktičnem sodelovanju na področju azila, s čimer naj bi se okrepilo praktično sodelovanje med članicami in pripomoglo k večji učinkovitosti azilnih sistemov (po Slovensko predsedstvo EU, 2008, str. 6). V ta namen je dobila podporo zamisel o podpornem uradu na azilnem področju kot točki za izmenjavo informacij in dobrih praks (Brozina et al., 2008, str. 25). Pomemben dosežek slovenskega predsedovanja je tudi dokončanje prve obravnave Direktive o pogojih vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve za visokokvalificirane delavce oziroma t.i. direktive o modri karti Eu in Direktive o pravicah priseljencev iz tretjih držav in enotnem dovoljenju za delo in prebivanje oziroma t.i. okvirne direktive (po Brozini et al., 2008, str. 24).

Med slovenskim predsedovanjem sta bila vzpostavljena osnova in zagon za poglobljeno policijsko sodelovanje držav članic EU, saj je bila sprejeta odločitev o dokončnem prenosu Prümške pogodbe v evropski pravni red (več v poglavju Prümška pogodba). S področja okrepljenega policijskega sodelovanja je pomembna tudi odločitev o preoblikovanju Evropskega policijskega urada v agencijo EU, ki bo s 1. januarjem 2010 prešla na financiranje iz proračuna Skupnosti, s čimer naj bi bila omogočena vzpostavitev močnega Europol, ki bo pomagal članicam v boju proti terorizmu, organiziranemu in čezmejnemu kriminalu (Slovensko predsedstvo EU, 2008, str. 10). Slovensko predsedstvo je uspešno zagotavljalo nadaljevanje ukrepanja proti terorizmu z izvajanjem različnih strategij in akcijskih načrtov, pomemben napredek pa je bil dosežen na področju povečanja nadzora nad eksplozivi, in sicer s sprejetjem akcijskega načrta (po Vladi Republike Slovenije,

vstop:5.5.2009). Na področju pravosodja je slovensko predsedstvo zabeležilo napredek v povezavi z vzpostavljanjem e-pravosodja, izrekanjem sodb v nenavzočnosti, kazenskopravnem varstvu okolja, izterjavo preživnin in boju proti terorizmu. Pri slednjem je bistvena izboljšava ovirnega sklepa o boju proti terorizmu, in sicer z novimi kaznivimi dejanji, na primer urjenjem, novačenjem ali nagovarjanjem k terorizmu (po MMC RTV SLO, 26.6.2008). V okviru intenzivnega dela v zvezi z e-pravosodjem se je slovensko predsedstvo osredotočilo na izgradnjo portala e-pravosodje (po Vladi Republike Slovenije, vstop:5.5.2009). Prototip evropskega pravosodnega portala je bil poskusno odprt aprila 2008, in sicer za države, ki sodelujejo pri projektu povezovanja registrov o plačilni nesposobnosti, za kar si je prizadevalo slovensko predsedstvo, medtem ko bo za javnost odprt v letu 2010 (po Ministrstvu za pravosodje, 26.6.2008). Na pobudo slovenskega predsedstva, ki jo je podprlo še 6 držav članic, je Svet EU v izjemno kratkem času oblikoval splošni pristop k okvirnemu sklepu o izvrševanju obsodb, ki so izrečene v nenavzočnosti (po Vladi Republike Slovenije, vstop:5.5.2009). Omenjeni sklep krepi pravice državljanov, saj natančno določa, v katerih primerih in pod katerimi pogoji je mogoče priznati in izvršiti sodbo, ki je bila izdana v nenavzočnosti obdolženca, kar naj bi državam članicam omogočilo, da bodo lažje in hitreje vodile postopke priznanja in izvršitve take sodne odločbe, zato je pričakovati tudi boljše in učinkovitejše pravosodno sodelovanje (po Ministrstvu za pravosodje, 26.6.2008). Pri napredku pri izterjavi preživnin pa je pomembno, da ne bo več potrebno posebno priznavanje sodb tujih sodišč, temveč se bodo sodbe katerega koli sodišča EU-ja priznavale v vseh državah brez nadaljnjih birokratskih storitev (po MMC RTV SLO, 26.6.2008). Pri kazenskopravnem varstvu okolja pa je bil že pri prvem branju dosežen sporazum o direktivi, kar je pomemben uspeh glede na veliko zahtevnost obravnavane problematike (po Ministrstvu za pravosodje, 26.6.2008).

Vsaka predsedujoča država s svojimi prednostnimi nalogami prinese novo svežino in nov zagon pri oblikovanju evropskih politik, saj se želi na vse pretege potruditi, da bi uresničila zadane in javno predstavljene cilje. Iz zgoraj navedenih dosežkov slovenskega predsedovanja je jasno razvidno, da se je Slovenija na to priložnost dobro pripravila in poskušala iztržiti čimveč na večini področij, kar ji je tudi v veliki meri uspelo, saj so se zgodili pomembni premiki na številnih področjih, ki so pomembni za krepitev evropskega območja svobode, varnosti in pravice.

### **3.2 PRÜMSKA POGODBA IN NJEN VPLIV NA PODROČJE PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV**

Na sodelovanje držav članic Evropske unije na področju preprečevanja terorizma, čezmejne kriminalitete ter nezakonitih migracij bo imela v prihodnje pomemben vpliv tudi Prümska pogodba. Prümsko pogodbo je v nemškem Prümu 27. maja 2005 podpisalo sedem držav članic (po Prümski pogodbi). Slovenija je Prümsko pogodbo

ratificirala marca 2007 (po Ministrstvu za notranje zadeve, vstop:29.4.2009). Ravno v času slovenskega predsedovanja Svetu Eu pa je bil končan postopek prenosa Prümske pogodbe v evropski pravni red.

Razlogi za podpis Prümske pogodbe so bili popolnoma jasni in predvsem praktične narave. Območje brez notranjih meja za pretok ljudi, kapitala in blaga med drugim olajša tudi delovanje organiziranih kriminalnih družb, medtem ko pa policije držav članic na te grožnje ne morejo ustrezno reagirati, saj niso ustrezno organizirane na evropski ravni (glej Predsedovanje Slovenije Svetu EU, 2008, str. 48). Poleg tega sta se razvoj sistema izmenjave informacij in dostop do nekaterih podatkov v državah članicah pokazala kot zelo problematična, predvsem zato, ker države članice na različne načine varujejo te podatke in imajo različne pravne osnove za njihovo izmenjavo (po Predsedovanje Slovenije Svetu EU, 2008, str. 49). Glavni cilj in namen Prümske pogodbe je tako odprava zgoraj omenjenih pomanjkljivosti.

Pogodbenice želijo s to pogodbo poglobiti medsebojno čezmejno sodelovanje, predvsem z izmenjavo informacij (Prümska pogodba, 1. člen). Prümska pogodba namreč omogoča izmenjavo podatkov iz nacionalnih policijskih podatkovnih baz DNK profilov, podatkovnih baz odtisov papilarnih linij (prstnih odtisov, odtisov dlani ipd.) ter baz podatkov registriranih motornih vozil med policijskimi in pravosodnimi organi držav podpisnic, ter izmenjavo podatkov pri varnostno tveganih mednarodnih prireditvah, za preprečevanje terorističnih kaznivih dejanj, čezmejne kriminalitete in za zatiranje nezakonitih migracij med državami podpisnicami (po Ministrstvu za notranje zadeve, vstop:29.4.2009). Od prenosa Prümske pogodbe v pravni red Evropske unije naprej pa je dinamika krepitve in poglobljanja sodelovanja med državami članicami EU, na zgoraj omenjenih področjih, v veliki meri odvisna predvsem tudi od tehničnih zmožnosti posameznih članic, da zagotovijo ustrezen nivo zaščite pri hrambi, pošiljanju in obdelavi teh podatkovnih baz.

### **3.3 EVROPSKE DILEME NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV OB IZTEKU HAAŠKEGA PROGRAMA IN PERSPEKTIVE ZA PRIHODNOST**

Iztek obdobja Haaškega programa, ki se zaključuje konec leta 2009, prinaša številna odprta vprašanja o oblikovanju prihodnjih evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev. Nekateri zadani cilji v programu namreč niso bili doseženi, kljub temu pa je Haaški program skupaj s programom iz Tampereja in določbami, ki izhajajo iz Amsterdamske pogodbe, vzpostavil dobre temelje in dokaj učinkovit sistem za hitrejšo integracijo članic Evropske unije na tem področju, ki v zadnjem obdobju postaja vse bolj pomembno in s hitrimi koraki stopa v ospredje politik Evropske unije. Splošno gledano je sicer res, da so pobude in politike na področju pravosodja, svobode in varnosti relativno nove v primerjavi s preostalimi politikami Evropske unije in bo moralo miniti še nekaj časa, da bodo vidni dejanski sadovi dela,



vendar pa imajo politike teh področji neposreden vpliv na življenje državljanov, ki imajo glede na različne javnomnenjske raziskave izredno velika pričakovanja glede urejanja tega področja (Poročilo o izvajanju HP, 2009, str. 3).

Sedanje in tudi prihodnje stanje skupnih evropskih politik na tem področju je tako odvisno od dolgoletnega predhodnega intenzivnega razvoja, saj »so pravosodje in notranje zadeve že od srede 90-ih let prejšnjega stoletja najhitreje rastoče področje evropskih politik« (po Monarju, 2002, str. 186). Vendar je bil na tem področju pred tem potreben zelo dolg proces vzajemnega učenja, da so države članice potem v končni fazi le uspele oblikovati trdne temelje za vzpostavitev medsebojnega zaupanja in skupne politike na tem področju (po den Boer in Wallaceu, 2000, str. 501). Se bolj kot pri prvem stebru sta bili pri tretjem stebru hitrost in kvaliteta prenosa odločitev v nacionalno prakso in zakonodajo odvisni od administracije posamezne članice, zato je prihajalo do številnih zakasnitev in tudi t.i. deficita pri prenosu (po Fromu in Stavi v: den Boer in Wallace, 2000, str. 511). Področje pravosodja in notranjih zadev Evropske unije je namreč področje evropskih politik, ki so podvržene stalnim spremembam. Gre za proces, ki se ne konča, saj je še vedno prostor za novosti in izboljšave ter tesnejše sodelovanje (glej Monar, 2002, str. 207). Izredno hiter razvoj na tem področju in zelo ambiciozni cilji, ki so bili določeni z Amsterdamsko pogodbo in so povzeti v zaključkih vrha v Tampereju leta 1999, so dobesedno prisilili institucije Evropske unije, da so se vključile v proces sprememb in se tako prilagodile številnim novostim na tem kompleksnem področju (po Monarju, 2002, str. 186). Tako so bili kmalu sprejeti številni novi zakonodajni akti, podanih je bilo veliko novih zakonodajnih pobud in ustanovljena so bila nova telesa Evropske unije, kot sta npr. Eurojust in European Police College (po Monarju, 2002, str. 189).

Pospešeno oblikovanje skupnih politik na področju evropskega pravosodja in notranjih zadev je v zadnjih letih dobilo velik zagon predvsem zaradi različnih dogodkov, ki so močno vplivali na varnost v mednarodnem okolju. Varnost Evropske unije in njenih držav članic je postala še pomembnejša, zlasti v luči terorističnih napadov v Združenih državah Amerike 11. septembra 2001 in v Madridu 11. marca 2004. Zato državljani Evrope upravičeno pričakujejo, da bo Evropska unija, ob zagotavljanju spoštovanja temeljnih svoboščin in pravic, začela izvajati učinkovitejši, skupni pristop k reševanju in preprečevanju čezmejnih problemov, kot so nezakonito priseljevanje, trgovanje s človeškimi bitji in njihovo tihotapljenje, terorizem in organizirani kriminal ter preprečevanje naštetega (HP, 2005, str. 1).

Glede na to, da je bilo že ob sprejetju Haaškega programa (in tudi Akcijskega načrta) dogovorjeno, da bo Komisija vsako leto pripravila poročilo o njegovem izvajanju in ga predložila Evropskemu svetu, je to tudi redno opravila. Na podlagi tega letnega poročila je lahko Evropska unija potem tudi lažje usklajevala pripravo prihodnjih ukrepov (glede na Haaški program), kot tudi ukrepov na tistih področjih, ki v preteklem letu niso bila ustrezno pokrita. Kot pa je med drugim razvidno tudi iz posebnega poročila, ki ga je Evropska komisija konec maja 2009 ob zaključku

svojega petletnega mandata (ki časovno skoraj sovpada z obdobjem Haaškega programa) predstavila javnosti, je bilo to obdobje zelo pozitivno za izpeljavo različnih projektov in realizacijo zastavljenih ciljev na področju evropskega pravosodja in notranjih zadev. Res pa je, da nekateri cilji, ki jih je zastavil Haaški program, niso bili doseženi, vendar je bilo realiziranih kar nekaj idej, ki močno in predvsem pozitivno vplivajo na vsakdanje življenje državljanov članic Evropske unije. Danes namreč Evropa po vsej celini nudi več svobode in varnosti kot pred petimi leti, odprte meje so se razširile na devet novih držav članic, tako da lahko sedaj 400 milijonov državljanov potuje brez potnega lista po 25 državah, medtem ko so se obenem uspešno uveljavili skupni standardi kontrole na zunanjih mejah, policijsko sodelovanje in izmenjava informacij, kar pomeni, da se ohranja zaščita, ki jo državljanji pričakujejo (po Poročilu komisije, 2009, str. 1–5). Tudi na drugih področjih so bili narejeni premiki. Vzpostavljen je bil celovit pristop glede boja proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi, obenem pa so bile na področju migracij povečane možnosti za zakonite priseljence v EU, saj se spodbuja njihovo povezovanje v evropske družbe (po Poročilu komisije, 2009, str. 2). Dosežen je bil napredek na področju civilnih in gospodarskih sodnih zadev, saj imajo državljanji EU od zdaj naprej na voljo preprostejša in hitrejša sredstva za uveljavljanje svojih zahtevkov v čezmejnih primerih (po Poročilu komisije, 2009, str. 3).

Čeprav je bilo v posameznih letnih poročilih o izvajanju Haaškega programa večkrat zabeleženo slabo izvajanje in implementacija ukrepov na nekaterih področjih, so bili vendarle tudi tam v končni fazi zabeleženi pozitivni premiki. Tako so države članice med drugim le uspele okrepiti usklajevanje svojih prizadevanj za boj proti kriminalu in terorizmu ter za izboljšanje pravosodnega sodelovanja v Evropi (po Poročilu komisije, 2009, str. 2). Vendar je treba ob tem izrecno poudariti, da je bil na nekaterih področjih napredek izredno počasen, predvsem na kazenskem področju in področju družinskega prava, saj se za te politike zahteva soglasje Sveta, zaradi česar so pogosto potekale dolge razprave brez jasnega izida ali pa so se sprejemali manj ambiciozni instrumenti, kot bi se sicer lahko (po Poročilu komisije, 2009, str. 3). Dodatna pomanjkljivost je tudi to, da je pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti na kazenskem področju omejena, pri čemer za ugotavljanje raznih kršitev pri izvajanju evropske zakonodaje in njenem prenosu na nacionalni nivo ni možno sprožati postopkov, kar omogoča večje zamude pri prenosu evropskih standardov, ki zaradi tega ne dobijo pravega značaja (po Poročilu o izvajanju HP, 2009, str.13–14).

Poleg že zgoraj naštetih pa je ostalo nerešenih še nekaj drugih pomanjkljivosti na področju evropskega pravosodja in notranjih zadev. Evropska komisija v svojem poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu – predlogi za nov petletni program (2009, str. 3) – tako opozarja:

- še vedno obstajajo ovire pri čezmejnem priznavanju listin o osebnem stanju državljanov,

- države članice še vedno nezadovoljivo izvajajo direktivo o prostem pretoku oseb,
- na področju kazenskega prava so še vedno razlike glede stopnje zaščite oseb v kazenskih postopkih,
- izmenjava informacij o obsojenih osebah med organi držav članic ni popolnoma učinkovita,
- na operativni ravni se policija pri svojem delovanju prek državnih meja srečuje s številnimi ovirami.

Seznamu odprtih vprašanj pravosodja in notranjih zadev, ki niso bila razrešena na podlagi Haaškega programa ali pa programa iz Tampereja in bodo pomembno vplivala na prihodnji razvoj politik na tem področju, pa lahko prištejemo številne tematike, ki so opredeljene v Pogodbi o ustavi za Evropo in Lizbonski pogodbi. Pravzaprav lahko trdimo tudi obratno – številna nerešena ali pomanjkljivo rešena vprašanja v okviru Haaškega programa lahko pripišemo nezaključenemu procesu ratifikacije Evropske ustavne pogodbe in zamudam pri potrditvi Lizbonske pogodbe (po Poročilu o izvajanju HP, 2009, str. 14). Iz tega je jasno razvidno, da je prihodnost evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev trenutno v veliki meri odvisna tudi od usode teh dveh pogodb, ki še vedno nista bili ratificirani v vseh državah članicah povezave. Največji vpliv na prihodnje oblikovanje politik na tem področju pa bo imel zagotovo program, ki bo nasledil Haaški program. Podlago za njegovo oblikovanje je pripravila t.i. skupina Future (visoka posvetovalna skupina o prihodnosti evropske politike na področju notranjih zadev). Razprava o nadaljevanju strategije EU na področju svobode, varnosti in pravice po letu 2010 se je namreč začela že med nemškimi predsedovanjem v letu 2007 (po Službi vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, vstop: 25.5.2009). Dejstvo je, da Evropska unija nujno potrebuje nov večletni program za prihodnje delovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, ki bi bil na podlagi napredka in izkušenj dosedanjih dveh programov in očitnih obstoječih pomanjkljivosti ambiciozno zasnovan v prihodnost, pri čemer bo potrebno določiti prednostne naloge za prihodnjih pet let, se soočiti s prihodnjimi izzivi in državljanom zagotoviti oprijemljivejše koristi na področju svobode, varnosti in pravice (po Poročilu komisije, 2009, str. 4). Pri tem pa države članice Evropske unije ne bodo smele pozabiti, da sta složnost in doslednost nujni pri oblikovanju in izvajanju evropskih politik na vseh področjih in ne samo na področju pravosodja in notranjih zadev, saj je le tako možno doseči maksimalen napredek in učinek (po Poročilu o izvajanju HP, 2009, str. 14).

### **3.4 POMEMBNEJŠE AGENCIJE, ORGANI IN INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV, NJIHOVA VLOGA IN PERSPEKTIVA ZA PRIHODNJE DELOVANJE**

Evropske agencije na področju pravosodja in notranjih zadev so se razvijale na podlagi rastočega prilagajanja in ad hoc kompromisov evropskih politik in ne kot posledica sistematičnega načrtovanja (po Kostakopoulou, 2002, str. 231). Ob tem je potrebno poudariti, da se je njihova vloga močno okrepila, saj na podlagi različnih pogodb in dokumentov skozi celotno obdobje postopoma pridobivajo vedno nove (predvsem) operativne naloge ter pristojnosti. Najbolj dovteten čas za ustanavljanje različnih agencij so bila predvsem devetdeseta leta prejšnjega stoletja. Gre za tako imenovane agencije druge generacije, ki so večinoma začele delovati leta 1994 ali 1995 in so nastale iz potrebe po geografski decentralizaciji in potrebe po spopadanju z novimi nalogami tehnične in/ali znanstvene narave (po Evropski komisiji, vstop: 27.6.2009). Tako močna širitev agencij nakazuje na močno gonilno silo, ki je vzpodbujala intenziviranje sodelovanja na področju evropskega pravosodja in notranjih zadev, obenem pa je to tudi odraz napetosti med zagovorniki tesnejših skupnih politik, vodenih s strani institucij EU, in tistimi, ki zagovarjajo zmanjšanje vloge nadnacionalnega vodenja (po Lavenexu in Wallaceu, 2005, str. 471). Takšno vidno povečanje različnih agencij znotraj delovanja Evropske unije pa ni prineslo le povečanega sodelovanja med državami članicami, ampak je povzročilo tudi nekatere težave, predvsem glede izvajanja usklajenega nadzora nad delovanjem teh agencij.

Agencija Skupnosti je subjekt evropskega javnega prava, se razlikuje od institucij Skupnosti, je pravna oseba in je ustanovljena z aktom sekundarne zakonodaje za izpolnjevanje posebnih tehničnih, znanstvenih ali upravljavskih nalog v okviru „prvega stebra“ Evropske Unije (po Evropski komisiji, vstop: 27.6.2009). Kljub temu da so agencije zelo različne, tako po obsegu kot tudi po namenu, imajo praviloma enotno osnovno strukturo in podoben način delovanja, saj vsako agencijo vodi upravni odbor, ki določa splošne smernice in sprejema programe dela, medtem ko je izvršni direktor, ki ga imenuje upravni odbor ali Svet ministrov, odgovoren za vse dejavnosti agencije in za ustrezno izvajanje programov dela (po Evropski komisiji, vstop: 27.6.2009). Evropska policijska akademija (CEPOL), Evropski policijski urad (Europol) in Urad za evropsko pravosodno sodelovanje (Eurojust) spadajo v t.i. skupino agencij za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, ki je bila ustanovljena za pomoč državam članicam EU pri sodelovanju v boju proti organiziranemu kriminalu (po Evropski komisiji, vstop: 25.6.2009). Vse tri omenjene agencije bom podrobneje opredelila v nadaljevanju. Prav tako bom razčlenila tudi delovanje, pristojnosti in bodoče usmeritve Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah. Kot pomemben organ Evropske unije na področju pravosodja in notranjih zadev pa bom na kratko predstavila tudi Sodišče Evropskih skupnosti in Evropsko pravosodno mrežo.

### 3.4.1 Europol

Europol ali Evropski policijski urad s sedežem v Haagu na Nizozemskem je bil ustanovljen leta 1992 z nalogo, da ureja izmenjavo informacij o kaznivih dejanjih na področju celotne Evrope (po Kako deluje Evropska unija, 2004, str. 45). Začasno je začel delovati že januarja 1994, in sicer kot Europolova služba za droge, ki se je ukvarjala predvsem z bojem proti prepovedanim drogam, kjer sta bili vpleteni vsaj dve državi članici, potem pa je bila že leta 1995 sestavljena Konvencija o Europolu, ki predstavlja pravno podlago za njegovo delovanje (po Brozini et al., 2008, str. 45). Omenjeno konvencijo so ratificirale vse države članice EU; veljati je začela 1. oktobra 1998, tako je po sprejemu nekaterih pravnih aktov, povezanih s konvencijo, Europol začel opravljati svojo dejavnost v polnem obsegu 1. julija 1999 (Slovenija v Evropski uniji, 2005, str. 61). Europol je za svoje delo odgovoren Svetu za pravosodje in notranje zadeve, torej ministrom za pravosodje in notranje zadeve vseh držav članic EU (Kako deluje Evropska unija, 2004, str. 45).

Naloga Europola je pomagati državam članicam EU, da tesneje in učinkoviteje sodelujejo pri preprečevanju in zatiranju mednarodnega organiziranega kriminala, predvsem:

1. nezakonite trgovine z drogami,
2. mrež za nezakonito priseljevanje,
3. nezakonite trgovine z motornimi vozili,
4. nezakonite trgovine z ljudmi, vključno z otroško pornografijo,
5. ponarejanja denarja in drugih plačilnih sredstev,
6. nezakonite trgovine z radioaktivnimi in jedrskimi snovmi,
7. terorizma.

Vir: Evropska komisija, vstop: 26.6.2009.

Europol med drugim državam članicam pomaga pri izmenjavi informacij, zagotavlja jim operativne analize, pripravlja tudi poročila in analize kriminalitete ter zagotavlja strokovno in tehnično podporo pri preiskavah in operacijah posameznih nacionalnih organov pregona (po Kako deluje Evropska unija, 2004, str. 45). Ena od pomembnih nalog Europola je tudi vzpostavitev in vzdrževanje informacijskega sistema, ki omogoča vnos podatkov in dostop do njih, pri čemer pravilno uporabo vseh osebnih podatkov, ki jih Europol ima, zagotavlja poseben skupni nadzorni organ, ki vključuje po dva strokovnjaka za varstvo podatkov iz vsake države članice (po Evropski komisiji, vstop: 26.6.2009).

Tako kot je celotna Evropska unija podvržena nenehni potrebi po spremembah in prilagoditvah, tako se tudi Europol ne more izogniti nuji po preoblikovanju. Do podobnega zaključka so namreč v razpravi o delovanju Europola prišle tudi države članice, ki so izrazile nujo po nadaljnjem izboljševanju delovanja Europola, pri čemer bi bilo predvsem potrebno trenutno pravno podlago narediti fleksibilnejšo, saj

obstoječa zavira Europol oziroma mu ne omogoča nujno zmožnosti hitrega odzivanja na nove grožnje v strateškem okolju (po Brozini et al., 2008, str. 45–46). Zato so se ministri za notranje zadeve med avstrijskim predsedovanjem Svetu EU, v začetku leta 2006, odločili, da bi pravno podlago Europola preoblikovali tako, da bi postal agencija Evropske unije in bi se financiral iz evropskega proračuna, pri čemer so bili mnenja, da je Europol kot organizacijo potrebno razvijati previdno in postopno (po Brozini et al., 2008, str. 46). Tako pa se je dejansko tudi zgodilo, saj so države članice EU politično soglasje o sklepu Sveta o ustanovitvi Europola dosegle šele med slovenskim predsedovanjem Svetu EU v prvi polovici leta 2008. V skladu s časovnico, ki je predvidena v Sklepu o ustanovitvi Europola, naj bi slednji postal agencija EU v letu 2010, ko naj bi bilo usklajenih še preko 80 aktov Europola, ki naj bi mu omogočili prehod na financiranje iz proračuna EU, s čimer bi se lahko v prihodnosti hitreje razvijal in se uspešneje prilagajal razvoju organiziranega kriminala (po Vladi Republike Slovenije, 26.6.2008).

Evropska komisija je v svojem predlogu Stockholmskega programa za obdobje 2010–2014 (po Poročilu komisije, 2009, str. 14) predvidela bistveno povečanje vloge Europola, in sicer:

- Europol naj bi se v prihodnje v večji meri vključeval v pomembnejše čezmejne operacije,
- na dolgi rok je predvidena vzpostavitev mehanizma za avtomatski prenos podatkov Europolu,
- okrepiti bo potrebno povezavo med Europolom in Eurojustom, da se po opravljenem delu v okviru določene operacije zagotovi tudi nadaljnje ukrepanje na pravosodni ravni,
- Europol bi lahko od Evropske policijske akademije (CEPOL) prevzel naloge usposabljanja,
- Europol bo moral v prihodnje razširiti mednarodno razsežnost svojega delovanja, in sicer s poglobitvijo odnosov z regijami in državami iz sosedstva Unije, poleg tega bi moral okrepiti povezave s policijskimi misijami, ki se izvajajo v okviru evropske varnostne in obrambne politike, ter prispevati k razširjanju standardov in dobrih praks iz evropskega policijskega sodelovanja v tretjih državah.

### **3.4.2 Eurojust**

Eurojust oziroma Urad za evropsko pravosodno sodelovanje je bil ustanovljen leta 2002 s sedežem v Haagu na Nizozemskem in z namenom, da bi povezal pravosodne organe držav EU v boju proti težjim oblikam čezmejnega organiziranega kriminala, vključno z računalniškim kriminalom, primeri prevar in korupcije, pranjem denarja in okoljskim kriminalom (po Kako deluje Evropska unija, 2004, str. 45). Eurojust šteje 27 nacionalnih članov, po enega iz vsake države članice EU – gre za starejše, izkušene tožilce, sodnike ali policijske uradnike z enakovrednimi pristojnostmi (po Evropski komisiji, vstop: 26.6.2009).

Eurojust spodbuja in izboljšuje koordinacijo preiskav in sodnih postopkov, poleg tega državam članicam nudi podporo pri izboljševanju učinkovitosti njihovih preiskav in sodnih postopkov (LP povzetek, 2007, str. 16). Pri tem lahko pristojne organe držav članic zaprosi, da izvedejo preiskavo ali kazenski pregon določenih sumljivih dejanj, da soglašajo, da je drug organ lahko v boljšem položaju za izvedbo določene preiskave ali pregona določenih dejanj, da se pristojni organi med seboj uskladijo, da ustanovijo skupno preiskovalno skupino ali pa da zagotovijo vse informacije, ki jih skupina nujno potrebuje za opravljanje svojih nalog (po Evropski komisiji, vstop: 26.6.2009).

Eurojust je sicer še dokaj mlada institucija, vendar je bilo kljub temu v njenem praktičnem delovanju že možno zaslediti nekatere pomanjkljivosti in omejitve, ki zavirajo njeno optimalno delovanje, pri čemer gre predvsem za vprašanja o pristojnostih nacionalnih članov Eurojusta, izmenjavi podatkov med nacionalnimi oblastmi in Eurojustom ter razmerjem do Evropske pravosodne mreže (po Ministrstvu za pravosodje, vstop: 26.6.2009). Zaradi tega Eurojust že čakajo nekatere nujne prilagoditve, tudi na operativnem področju, predvsem za boljši pretok informacij, kot je to v zadnjem obdobju značilno tudi za vsa ostala področja, ki imajo pomembno vlogo pri vzpostavljanju trajnega in trdnega sodelovanja med državami članicami Evropske unije na področju pravosodja in notranjih zadev. Učinkovito izboljšanje pravosodnega sodelovanja med državami članicami EU zahteva takojšnje sprejetje strukturnih ukrepov na ravni Evropske unije, ki bodo ob upoštevanju temeljnih pravic in svoboščin omogočili vzpostavitev optimalne koordinacije pri preiskavah in pregonih kaznivih dejanj s čezmejnimi elementi (Ministrstvo za pravosodje, vstop: 26.6.2009). To dejansko pomeni vsaj nekoliko povečanje pristojnosti in vloge Eurojusta. Obenem je iz povedanega tudi razvidno, da je prihodnost Eurojusta tesno povezana z nadaljnjim razvojem na področju svobode, varnosti in pravice, kjer mora ohraniti svojo ključno vlogo pri udeleževanju evropskega pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ter skozi praktično delovanje vplivati na nadaljnje oblikovanje evropske kazenske politike (po Ministrstvu za pravosodje, vstop: 26.6.2009). Vsekakor pa bi v prihodnje morale države članice Evropske unije svoje pravosodne organe vzpodbujati, da bi se le-ti v večji meri posluževali zmožnosti, ki jih ponuja Eurojust, kar pa ne bo mogoče brez predhodne vzpostavitve učinkovitega sistema za sodelovanje znotraj posamezne članice (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 44).

### **3.4.3 Cepol**

CEPOL oziroma Evropska policijska akademija, ki združuje nacionalne policijske izobraževalne institucije za visoke policijske uradnike, je bil s sklepom Sveta ustanovljen že leta 2000, ker pa se je financiral s prispevki držav članic Evropske unije, je prihajalo do številnih zapletov pri izvajanju programa in Svet je zato leta 2005 sprejel nov Sklep, s katerim je CEPOL s 1.1.2006 postal agencija Evropske unije (po Ministrstvu za notranje zadeve, vstop: 27.6.2009). Cepol visokim policijskim

uradnikom zagotavlja oblike usposabljanja, ki temeljijo na skupnih standardih, pri čemer izvaja specialistično usposabljanje za policijske uradnike, ki imajo ključno vlogo v boju proti organiziranemu čezmejnemu kriminalu (po Sklepu o Cepol, 7. člen). Glede na zastavljene naloge in program dela ima Cepol pomembno vlogo pri vzdrževanju in krepitvi javne varnosti, reda ter miru (po Evropski komisiji, vstop: 26.6.2009).

Vloga Evropske policijske akademije vsekakor ni zanemarljiva, saj s svojimi izobraževalnimi programi pomembno vpliva na vzpostavljanje lažjega sodelovanja med policijskimi organi držav članic. Ker je vloga Cepola znotraj evropskega sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev vse bolj pomembna, število držav članic pa se bo verjetno še povečalo, bo morala tudi ta agencija v prihodnosti vsekakor še večkrat nekoliko spremeniti in prilagoditi način dela nastalim okoliščinam. Zato je ena pomembnih nalog Cepola v bližnji prihodnosti oblikovanje in omogočanje e-učenja, ki naj bi tudi v kombinaciji s kontaktnim učenjem bolj učinkovito širil znanje, razumevanje in izkušnje (Ministrstvo za notranje zadeve, vstop: 27.6.2009).

#### **3.4.4 Frontex**

Frontex ali Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic je specializiran organ, ustanovljen leta 2004, ki usklajuje operativno sodelovanje med državami članicami na področju upravljanja zunanjih meja (po Evropski komisiji, vstop: 19.6.2009). Agencija dejansko opravlja nadzor nad izvajanjem varovanja kopne, zračne in zunanje meje na morju, ki ga izvajajo posamezni nacionalni organi držav članic Evropske unije (po Sever, 2005, str. 198). Agencija Frontex med drugim državam članicam pomaga pri usposabljanju nacionalnih mejnih straž, vključno z vzpostavitvijo skupnih standardov usposabljanja, izvaja analize tveganja, spremlja razvoj raziskav, ki so pomembne za kontrolo in nadzor zunanjih meja, državam članicam pomaga v okoliščinah, ki zahtevajo povečano tehnično in operativno pomoč na zunanjih mejah in jim zagotavlja potrebno podporo pri organiziranju skupnih postopkov vrnitve (po Uredbi o ustanovitvi Frontexa, 2. člen). Zaradi celovite usklajenosti Frontex tesno sodeluje z drugimi partnerji EU, ki so odgovorni za varnost zunanjih meja, kot so Europol, Cepol, Olaf, carinsko sodelovanje ter sodelovanje pri fitosanitarnih in veterinarskih kontrolah (Evropska komisija, vstop 19.6.2009).

V obdobju, ko je pritisk številnih nelegalnih priseljencev na zunanje meje Evropske unije izredno velik in se bo po vsej verjetnosti še povečeval tudi zaradi hitrih demografskih sprememb in gospodarskih nihanj, ima Agencija Frontex izredno pomembno vlogo, pri čemer je zaslediti tudi pozive k njeni okrepitvi. Med dolgoročnimi načrti je najpomembnejše sodelovanje s tretjimi državami pri upravljanju meja v okviru tako imenovanega globalnega pristopa, pri čemer že sedaj potekajo številne razprave o novih idejah in najnovejših tehnoloških možnostih (elektronski sistem za avtorizacijo dobronamernih (bona fide) potnikov, avtomatski



vstopno-izstopni sistem (Entry/Exit system) in sistem elektronske avtorizacije potovanj (ESTA)), s katerimi bi lahko okrepili nadzor na mejah in obenem omogočili zanesljivo identifikacijo oseb, ki želijo vstopiti v notranjost Evropske unije (po Vladi Republike Slovenije, 12.3.2008). Agencija naj bi na dolgi rok med drugim prevzela, poleg usklajevanja ukrepov pri izgonu oseb, ki nezakonito prebivajo v EU, tudi usklajevanje skupnih enot EU za varovanje zunanjih meja (po Sever, 2005, str. 198).

Frontex sicer že sedaj intenzivno dela na izboljšanju analitičnih metod, da bi izboljšal zanesljivost pridobljenih podatkov in čim boljše izpopolnil sliko o dogajanju na zunanji meji, vendar bo varnostni sistem Unijo težko popolnoma obvaroval pred nezakonitemu priseljevanju, poleg tega pa mora povezava poiskati pravo ravnovesje med varnostjo in omejevanjem posameznikove svobode (po Safe borders for Europe, 2009, str. 13–15).

### **3.4.5 Sodišče Evropskih skupnosti**

Sodišče Evropskih skupnosti, ki ima sedež v Luxemburgu, je bilo ustanovljeno s Pogodbo o ustanovitvi evropske skupnosti za premog in jeklo leta 1952 (po Kako deluje Evropska unija, 2004, str. 25). Sodišče Evropskih skupnosti, ki ga sestavljajo Sodišče, Sodišče prve stopnje (ustanovljeno leta 1988) in Sodišče za uslužbenice (ustanovljeno leta 2004), je pravna avtoriteta Evropske unije in s sodišči držav članic skrbi za skladno uporabo in razlago prava skupnosti (po Sodišču Evropskih skupnosti, vstop: 27.6.2009). Sodišče je pristojno za poravnavo pomembnejših pravnih sporov med državami članicami, ustanovami EU, podjetji in posamezniki, pri čemer je potrebno dodati, da ga sestavlja po en sodnik iz vsake države članice in 8 generalnih pravobranilcev, tako da so zastopani vsi državni pravni sistemi EU (po Kako deluje Evropska unija, 2004, str. 25). Sodišče med drugim vodi postopke proti državam članicam zaradi neizpolnjevanja obveznosti, postopke zaradi nezakonitega ravnanja evropskih institucij, postopke zaradi opustitve dejanj, odškodninske postopke in postopke v zvezi s predhodnimi vprašanji (Slovenija v Evropski uniji, 2005, str. 24).

### **3.4.6 Evropska pravosodna mreža**

Evropska pravosodna mreža deluje od leta 2002 in je sestavljena iz predstavnikov pravosodnih in upravnih organov držav članic, ki imajo na leto več srečanj za izmenjavo informacij in izkušenj ter okrepitev sodelovanja med državami članicami (Ministrstvo za pravosodje, 11.12.2006). Deluje na civilnem (in gospodarskem) in kazenskem področju ter naj bi posameznikom predstavila in približala civilne in gospodarske pravne sisteme držav članic, tako pa olajšala življenje posameznikom, fizičnim in pravnim osebam zasebnega prava, ki se srečujejo z mednarodnopravnimi spori, ter omogočila lažjo komunikacijo med pravosodnimi organi, zlasti sodišči (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in Evropske zadeve, vstop: 6.7.2009). V Sloveniji je kontaktna točka Evropske pravosodne mreže predstavnik Ministrstva za

pravosodje, člani mreže pa so tudi predstavniki okrožnih sodišč (Ministrstvo za pravosodje, 11.12.2006).

Na tem področju bo Evropska unija v prihodnje morala več pozornosti nameniti natančni izbiri in usposabljanju t.i. kontaktnih točk, zagotoviti bo morala dovolj finančnih in tehničnih virov ter vzpostaviti učinkovit mehanizem za komunikacijo, izmenjavo informacij in sodelovanje z Erojustom (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 44).

### **3.5 USTAVNA POGODBA, NJENA POTRDITEV IN VPLIV NA PRIHODNOST OBLIKOVANJA EVROPSKIH POLITIK NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV**

Trenutni okvir sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev še vedno sloni predvsem na Amsterdamski in Niški pogodbi, bolj radikalne spremembe pa so bile predvidene v Pogodbi o ustavi za Evropo (po Lavenex in Wallaceu, 2005, str. 463). Slednje je Evropski svet sprejel 18. junija 2004 in čeprav so jo že istega leta v Rimu podpisali voditelji držav članic, ni stopila v veljavo, saj sta jo na nacionalnih referendumih zavrnila Francija (29. maja 2005) in Nizozemska (1. junija 2005) (po Evropskem parlamentu, vstop: 21.6.2009). Kritiki ustavne pogodbe so največkrat opozarjali, da zanje ni sprejemljivo, da ustava uzakonja nadrejenost evropskega prava nad nacionalnim, kar so enačili z napadom na suverenost držav članic, medtem ko po drugi strani zagovorniki ustave v tem niso videli nič spornega, saj je vedno veljalo, da se evropsko pravo uporablja nad nacionalnim (po Cviklu, 2008, str. 53). Ob tem je pomembno izpostaviti to, da je načelo prevlade prava EU omejeno z načelom prenosa pristojnosti, saj nad nacionalnim pravom prevlada samo pravo, ki ga institucije EU sprejmejo v okviru pristojnosti, prenesenih na EU (po Rejec Longar, 2005, str. 40).

Čeprav je bilo razlogov za zavrnitev več, je bil med drugim to tudi znak, da se državljani ne strinjajo z načinom vodenja evropskih politik, da čutijo, da nanje nimajo nobenega vpliva, in menijo, da je EU nasploh premalo demokratična (Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji, vstop: 21.6.2009). Sledilo je dvoletno obdobje razmisleka, v okviru katerega so se voditelji Evropske unije dogovorili o podrobnem mandatu nove medvladne konference, ki je potem do konca leta 2007 že pripravila novo reformno pogodbo, imenovano Lizbonska pogodba (po Evropski komisiji, vstop: 21.6.2009).

Kljub temu, da Pogodba o ustavi za Evropo ni stopila v veljavo, je pomembno vplivala na razpravo o prihodnjem institucionalnem ustroju Evropske unije in v končni fazi privedla do tega, da so članice povezave oblikovale novo reformno pogodbo, imenovano Lizbonska pogodba, ki se v veliki meri opira na rešitve, ki jih je predvidela že Pogodba o ustavi. Slednja bi namreč v povezavi s predhodnimi pogodbami iz Maastrichta, Amsterdama in Nice privedla do skupnega pravnega okvira na področju

pravosodja in notranjih zadev ter vključevanja področja te politike v druga področja politik Unije (po HP, 2005, str. 1). Države članice naj bi še naprej sodelovale na področjih odkrivanja, zatiranja in sodno-kazenskega pregona, kot so to počele že do sedaj, pri čemer je ustavna pogodba določila še dodatna področja, kjer je to sodelovanje nujno potrebno: terorizem, trgovina z mamili, trgovina z orožjem, korupcija in utaja davkov (po Cviklu, 2008, str. 48). Sicer je Evropska unija že v obdobju pred podpisom Pogodbe o ustavi za Evropo bistveno povečala svojo vlogo pri zagotavljanju policijskega, carinskega in pravosodnega sodelovanja ter pri razvoju usklajene politike glede azila, priseljevanja in nadzora zunanjih meja, vendar bi se razvoj v primeru potrditve ustave nadaljeval še s trdnejšim oblikovanjem skupnega območja svobode, varnosti in pravice (po HP, 2005, str. 1).

Določbe, ki bi stopile v veljavo z uveljavitvijo Pogodbe o ustavi za Evropo, bi v primerjavi s prejšnjimi pogodbami prinesle znaten napredek na področju svobode, varnosti in pravice, saj bi prinesle opustitev stebrne strukture in poenostavitve postopkov za sprejemanje aktov, kar bi zagotovilo pogoje za hitrejše sprejemanje zakonodaje s tega področja, hkrati pa bi posredno omogočilo tudi postavitev prioritet EU na prvo mesto in s tem omejitev individualnih interesov držav članic (po Sever, 2005, str. 209). To bi vsekakor pripomoglo k večji učinkovitosti in hkrati tudi k večji preglednosti delovanja Evropske unije. Pogodba o ustavi za Evropo namreč pomeni tudi dobrodošlo pravno podlago na institucionalnem področju Evropske unije, saj opredeljuje posebno vlogo Evropskega sveta in področje svobode, varnosti in pravice uvršča med prioritete politike EU (po Sever, 2005, str. 209.)

Pogodba o ustavi za Evropsko unijo je predvidela nekatere novosti tudi pri evropski politiki glede mejne kontrole, azila in priseljevanja. V III-265. členu (po PUE, 2004) namreč predvideva postopno uvedbo integriranega sistema upravljanja zunanjih meja. Gre za nov pojem znotraj schengenskega pravnega reda, ki vključuje predvsem različne operativne programe, pilotske projekte, analize o tveganjih in izobraževanje osebja za opravljanje nalog varovanja zunanje meje (po Sever, 2005, str. 198). Medtem pa III-266. člen (po PUE, 2004) določa, da je EU pristojna za sprejem ukrepov glede vzpostavitve skupnega evropskega azilnega sistema, skupnih postopkov za dodelitev in odvzem statusa enotnega azila ali subsidiarne zaščite, skupnega sistemačasne zaščite razseljenih oseb v primeru množičnega dotoka, standardov glede pogojev za sprejem prosilcev za azil ali subsidiarno zaščito in glede meril za določitev države članice, odgovorne za preverjanje prošenj za azil ali subsidiarno zaščito. Tako široka pristojnost EU je napredek v primerjavi z ureditvijo tega področja v preteklosti (Sever, 2005, str. 199). Na tem mestu pa se zastavlja vprašanje, ali lahko EU v prihodnosti preventivno vpliva na tokove azilantov, zaradi česar vsebuje Pogodba o ustavi določbo o partnerstvu in sodelovanju s tretjimi državami na tem področju, kar pomeni nadaljevanje politike, ki jo je EU načrtala že leta 1999 v Tampereju (po Sever, 2005, str. 200).

Pogodba o ustavi za Evropsko unijo je bistvene premike k tesnejšemu evropskemu sodelovanju in harmonizaciji ukrepov predvidela tudi na področju pravosodja, natančneje glede sodelovanja v civilnih zadevah in tudi kazenskih zadevah. Razlike

med pravnimi sistemi držav članic so namreč na nekaterih področjih tako velike, da mora EU v zaščito svojih državljanov in gospodarskih subjektov poseči na to področje in ga zakonodajno urejati, predvsem zato, da bi jim omogočila tako pravno in sodno varstvo, kot ga uživajo v matičnih državah, in jih tako spodbudila k izvrševanju navedenih svoboščin (Sever, 2005, str. 2002). Za večjo harmonizacijo na tem področju Pogodba predvideva, da Unija razvija pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami, ki temelji na načelu vzajemnega priznavanja sodb in odločb v zunajsodnih zadevah med državami članicami, da razvija pravno podlago za vzpostavitev čezmejne vročitve sodnih in zunajsodnih listin, da zagotovi skladnost predpisov, ki se uporabljajo v državah članicah glede kolizije zakonov in sporov o pristojnosti. Prav tako Pogodba predvideva, da Unija razvije sodelovanje pri pridobivanju dokazov, da uvede ukrepe za odpravo ovir v zvezi s civilnimi postopki in da zagotovi pomoč pri usposabljanju sodnikov in zaposlenih na sodiščih (po PUE, III-269. člen). Pogodba o ustavi v drugem odstavku III-269. člena kot novost določa pravno podlago za alternativno reševanje sporov (Sever, 2005, str. 203).

Glede harmonizacije pravosodnega sodelovanja na področju sodelovanja v kazenskih zadevah pa III-271. člen (po PUE, 2004) določa osem področij harmonizacije kazenskega materialnega prava, in sicer terorizem, trgovino z ljudmi in spolno zlorabo žensk in otrok, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in orožjem, pranje denarja, korupcijo, ponarejanje plačilnih sredstev, računalniški kriminal in organizirani kriminal. EU lahko navedena področja harmonizira z določitvijo minimalnih pravil, dispozicije in sankcij, pri čemer je harmonizacija še dodatno omejena s pogojem, da gre za hujša kazniva dejanja s čezmejnimi posledicami (po Sever, 2005, str. 205). Pogodba o ustavi za Evropo pa je med drugim predvidela tudi možnost, da se Eurojust nadgradi v evropsko javno tožilstvo (po PUE, III-274. člen). Evropsko javno tožilstvo pomeni, da bi tožilci EU zastopali pred državnimi sodišči, pri čemer bi bil evropski javni tožilec pristojen za preiskavo (po možnosti v povezavi z Europolom), pregon in zastopanje obtožbe glede storilcev in sotorilcev kršitev, ki vplivajo na finančne interese Unije (po Sever, 2005, str. 208).

Iz kratkega pregleda sprememb, ki bi jih prinesla uveljavitev Pogodbe o ustavi za Evropo, je razvidno, da bi področje evropskega pravosodja in notranjih zadev doživelo številne pomembne premike v smeri poenotenja in nadgradnje delovanja držav članic. Vendar pa ima Pogodba kljub neuveljavitvi posebno in pomembno mesto v procesu oblikovanja skupnih evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev, saj so bile številne določbe iz tega področja, ki jih vsebuje, kasneje vgrajene tudi v Lizbonsko pogodbo.

### **3.6 LIZBONSKA POGODBA IN NJEN VPLIV NA PRIHODNOST OBLIKOVANJA EVROPSKIH POLITIK NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV**

Lizbonsko pogodbo so voditelji držav in vlad Evropske unije podpisali 13. decembra 2007 in tako končali večletna pogajanja o institucionalnih zadevah (po Evropski

komisiji, vstop: 9.6.2009). Nova pogodba ne bo ustava, ki bi nadomestila vse dosedanje pogodbe (kot je bilo to predvideno s Pogodbo o ustavi za Evropo), temveč bo le spremenila obstoječe pogodbe (Pogodbo o Evropski uniji ter Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti) (po Vladi Republike Slovenije, vstop: 9.6.2009). Za uveljavitev mora Lizbonsko pogodbo sedaj ratificirati vseh 27 držav članic in dokler se to ne bo zgodilo, bo delovanje EU še naprej urejala Pogodba iz Nice, iz leta 2003 (po Vladi Republike Slovenije, vstop: 9.6.2009). Kljub trdni zavezi, da se mora Evropska unija reformirati in prilagoditi novonastalim razmeram po številnih širitvah in nenazadnje tudi po mnogih spremembah v mednarodnem okolju, pa proces ratifikacije ni potekal gladko v vseh državah članicah. Tako se je ratifikacijski proces Lizbonske pogodbe na Poljskem zaključil šele pred kratkim, medtem ko Evropska unija še vedno čaka na dokončno potrditev pogodbe na Češkem, problemi pa so bili tudi na Irskem, saj so jo Irci na referendumu, ki je potekal v juniju 2008, zavrnil (po Evropski komisiji, vstop: 9.6.2009). Irska zavrnitev reformne pogodbe je bil velik šok za povezavo, saj je zavrnila tok sprememb v EU in jih odložila za nekaj časa. Irski ne Lizbonski pogodbi je bil obenem tudi velik izziv za članice povezave, saj so morale poiskati pot iz tega neugodnega položaja. Številne spremembe, ki jih predvideva Lizbonska pogodba, so namreč resnično potrebne, saj se je število držav članic Evropske unije z zadnjima širitvama močno povečalo, sedemindvajseterica članic pa še vedno deluje na podlagi ureditve, ki je bila predvidena za skoraj polovico manjše število članic. Zato je Evropska Unija vložila veliko truda, da bi se proces ratifikacije vendarle uspešno zaključil. Oktobra 2009 je tako Irska izvedla ponoven referendum, na katerem pa so Irski volilci vendarle potrdili Lizbonsko pogodbo.

Uveljavitev Lizbonske pogodbe je izredno pomembna tudi za oblikovanje in uresničevanje prihodnjih evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev. Lizbonska pogodba oziroma t.i. reformna pogodba bo Evropski uniji omogočila, da bo lahko razvila svoje lastne ukrepe in politike, ki bodo izpolnili pričakovanja državljanov glede varnosti in pravice (po LP povzetek, 2007, str. 15). Glede na ustanovitvene pogodbe prinaša Lizbonska pogodba nekatere bistvene novosti, in sicer se odpravlja tristebna struktura, pri čemer je ohranjena posebna narava skupne zunanje in varnostne politike, glede pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah pa so vgrajene nekatere varovalke za Veliko Britanijo in deloma tudi Irsko (po Cviklu, 2008, str. 60). Pogodba predvideva prehod medvladnega sodelovanja na področju notranjih zadev in pravosodja v okrilje Evropske skupnosti (I. steber), kar bi pomenilo, da bi imel Evropski parlament možnost soodločanja tudi pri aktih s področja policijskega sodelovanja, boja proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, o sklepanju mednarodnih pogodb in varovanju osebnih podatkov na vseh teh področjih (po Brozini et al., 2008, str. 77). Z Lizbonsko pogodbo pridobljena možnost Evropskega parlamenta, da soodloča tudi pri aktih s področja policijskega sodelovanja, boja proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, je logična nadgradnja procesa, v katerem je parlament glede notranjih zadev Evropske unije v različnih obdobjih, in na podlagi različnih pogodb, postopoma pridobival vedno večjo veljavo in moč pri sprejemanju odločitev. Tako je na primer Maastrichtska pogodba, s katero so države članice med drugim vzpostavile medvladno sodelovanje na področju notranjih zadev in pravosodja, Evropskemu parlamentu omogočila, da izrazi svoje

mnenje o aktih, ki jih Svet sprejema, ne da bi pri tem dejansko imel možnost vpliva na odločitve (po Brozini et al., 2008, str. 77). Naslednji korak naprej pa je bil storjen že z Amsterdamsko pogodbo. Na njeni podlagi je namreč področje migracij, vizumske politike in meja prešlo med politike Evropske skupnosti, pri katerih pa ima Evropski parlament že možnost soodločanja, da pa prehod ne bi bil prehitel, je pogodba predvidela prehodno obdobje, ki se je končalo leta 2004 (po Brozini et al., 2008, str. 77). Če se vrnemo nazaj na dejanske pridobitve Lizbonske pogodbe, je potrebno izpostaviti dejstvo, da naj bi z upoštevanjem določil Lizbonske pogodbe delovanje Unije postalo bolj pregledno, razumljivo in učinkovito, saj bo Svet na večini področij odločal s kvalificirano večino, hkrati pa bo poenostavljen tudi postopek sprejemanja zakonodaje (po Ministrstvu za zunanje zadeve, vstop: 9.6.2009). Tako bo pravilo kvalificirane večine z uveljavitvijo lizbonske pogodbe veljalo na primer za nadzor zunanjih meja Unije in za azil, s čimer bo lahko Unija lažje uskladila pravila, ki urejajo odobritev azila, kar bi pomenilo dejanski razvoj skupne evropske azilne politike in konec zapletenega sistema, kjer drugo ob drugem obstajajo različna pravila, ki so v različnih državah članicah neuporabna (po LP povzetek, 2007, str. 15).

Pogodba vsebuje med drugim tudi določbe, ki krepijo sredstva Evropske unije za boj proti nezakonitemu priseljivanju in trgovanju z ljudmi ter predvidevajo vzpostavitev t.i. integriranega sistema upravljanja za zunanje meje in okrepitev moči Frontexa (po LP povzetek, 2007, str. 15). Frontex je evropska agencija, ki krepi varnost meja s tem, ko zagotavlja usklajevanje dejavnosti držav članic Evropske unije pri izvajanju ukrepov Skupnosti v zvezi z upravljanjem zunanjih meja (po Evropski komisiji, vstop: 19.6.2009).

Na podlagi Lizbonske pogodbe bodo odločitve s kvalificirano večino in v soodločanju z Evropskim parlamentom sprejemali tudi glede vprašanj kriminala in s tem povezanim sprejemanjem in potrjevanjem minimalnih pravil, ki določajo kazniva dejanja in kazni za določeno število mednarodnih kaznivih dejanj (terorizem, trgovina z mamili in orožjem, pranje denarja, spolno izkoriščanje žensk, spletni kriminal), pri čemer se bo upoštevalo, da države, ki menijo, da bi bil lahko njihov pravni sistem pri tem ogrožen, varujejo posebna jamstva (po LP povzetek, 2007, str. 15).

Za reševanje vprašanj s področja problematike kriminala je znotraj same Lizbonske pogodbe pomembna tudi opredelitev funkcije Evropskega policijskega urada. Ta namreč potrjuje obstoj Europola, ki lahko nudi podporo dejavnostim nacionalnih policijskih sil pri zbiranju in analizi informacij ter je hkrati tudi že zametek evropske policije, ki lahko tudi koordinira, organizira in celo prevzema raziskave in dejavnosti skupaj z nacionalnimi policijami (po LP povzetek, 2007, str. 15).

Lizbonska pogodba bo imela tudi zelo pomembno vlogo pri oblikovanju skupne evropske prihodnosti na področju pravosodja, saj lahko trdimo, da vzpostavlja temelje evropskega pravosodja. Vzpostavlja namreč načelo okrepljenega sodelovanja tako na področju civilnega kot tudi kazenskega prava, in sicer s pomočjo načela "vzajemnega priznavanja" (vsak pravni sistem priznava, da so odločitve, sprejete v pravnih sistemih drugih držav članic, veljavne in ustrezne), pri čemer se ti novi ukrepi

nanašajo na sodelovanje pri zbiranju dokazov, učinkovit dostop do pravice, sodelovanje med oblastmi držav članic pri kazenskem pregonu in izvrševanju odločitev, vzpostavitev pravil in postopkov za zagotovitev priznavanja vseh oblik razzsodb in sodnih odločb po vsej Evropski uniji (po LP povzetek, 2007, str. 16).

Okrepljeno sodelovanje na področju oblikovanja skupnih evropskih politik na področju pravosodja je izrednega pomena, saj se pravosodni sistemi v nekaterih državah članicah znatno razlikujejo, zato je lahko včasih urejanje tega področja še posebej delikatno. V izogib nastanka morebitnih kakršnihkoli zadržkov pri posamezni članici na tem področju vsebuje Lizbonska pogodba nekatere varovalke oziroma izjeme. Glede kaznivih dejanj namreč uvaja jamstva za spoštovanje temeljnih načel pravosodnih sistemov držav članic, kar pomeni, da bodo za nekatere države veljale posebne klavzule o izvzetju, in sicer glede politik, ki urejajo zunanje meje, azil, priseljevanje in pravosodno sodelovanje v civilnopравниh zadevah (po LP povzetek, 2007, str. 16). Kot je že tudi bilo omenjeno v prvem delu tega poglavja, naj bi te izjeme veljale predvsem za Veliko Britanijo ter Irsko, in sicer predvsem zaradi specifik njunih pravosodnih sistemov. Vendar pa lahko ti dve državi od primera do primera sprejemata in uporabljata sprejete evropske ukrepe na omenjenih področjih, saj Lizbonska pogodba zato, da bi se izognili kakršnemukoli blokiranju, olajšuje rabo "povečanega sodelovanja" z namenom, da državam članicam omogoči uporabo določenega ukrepa, kadar to želijo (po LP povzetek, 2007, str. 16). Lizbonska pogodba pa prinaša še nekatere druge pomembne novosti za oblikovanje skupnega evropskega pravosodnega sistema. Odpira namreč možnost in pot za oblikovanje Evropskega tožilstva, ki bo pristojno za preiskave, sodne postopke proti storilcem kaznivih dejanj in pregon le-teh, če so kazniva dejanja omejena na škodovanje finančnim interesom Evropske unije, poleg tega pa bo lahko Evropski svet s soglasnim sklepom razširil pristojnost Evropskega tožilstva na boj proti nevarnim mednarodnim kaznivim dejanjem, kot so terorizem, trgovina z ljudmi, trgovina z mamili itd. (po LP povzetek, 2007, str. 16). Vzporedno z vzpostavljanjem sistema Evropskega tožilstva bo nekatere nove pristojnosti pridobil tudi Eurojust. Slednji ima sedaj le enostavne koordinacijske pristojnosti, z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe pa bo lahko poleg tega predlagal tudi sprožitev preiskovalnih postopkov, za kar so danes odgovorne posamezne nacionalne oblasti (po LP povzetek, 2007, str. 16).

S temi številnimi novimi ukrepi naj bi Evropska unija postala tudi bolj varna, saj bo bolj usposobljena za ukrepanje na celotnem področju svobode, varnosti in pravice, kar bo neposredno povečalo učinkovitost boja proti kriminalu in terorizmu (po Evropski komisiji, vstop: 9.6.2009). Lizbonska pogodba namreč uvaja t.i. solidarnostno klavzulo, s katero se določa, da če je država članica žrtev terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek, Unija in njene države članice delujejo skupaj v duhu solidarnosti, zato lahko Unija v tem primeru uporabi vsa razpoložljiva sredstva, ki ji jih države članice dajo na razpolago (po Vladi Republike Slovenije, vstop: 13.6. 2009). S Pogodbo bo EU dobila tudi visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki bo hkrati tudi podpredsednik Komisije in predsedujoči Svetu EU za zunanje zadeve (Vlada Republike Slovenije, vstop: 13.6.2009).

Med pomembne novosti, ki jih prinaša Lizbonska pogodba, lahko uvrstimo tudi določbe, ki se nanašajo na Listino o temeljnih pravicah EU ter na pristop Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pogodba vsebuje le referenco na Listino o temeljnih pravicah, ki bo s tem postala pravno zavezujoča in bo imela enak pravni status kot pogodbe. Listina v šestih poglavjih zajema področje dostojanstva, svoboščin, enakosti, solidarnosti, pravic državljanov in sodnega varstva. Ob tem je treba dodati, da pravna vključitev Listine ne spreminja pooblastil Evropske unije, ampak državljanom zagotavlja predvsem več pravic in svoboščin. (po Vladi Republike Slovenije, vstop. 13.6.2009).

Z Lizbonsko pogodbo je Evropska unija naredila pomemben korak naprej pri oblikovanju enotnega območja svobode, varnosti in pravice, zato bi imel uspešno zaključen proces ratifikacije pogodbe v vseh državah članicah ogromen pomen. Pomembnost uspešno zaključenega procesa ratifikacije pa med drugim izhaja tudi iz dejstva, da je Lizbonska pogodba dejanska naslednica zavrnjene ustavne pogodbe, ki pa ni bila ratificirana v vseh članicah in zato ni stopila v veljavo. Lizbonska pogodba vsebuje vse novosti, ki jih je vsebovala neuveljavljena Pogodba o ustavi za Evropo (Ministrstvo za zunanje zadeve, vstop: 9.6.2009). Zato so sedaj vsa prizadevanja Evropske unije usmerjena v to, da bi se proces ratifikacije uspešno zaključil v vseh državah članicah.

### **3.7 SKUPINI FUTURE IN NJUN PRISPEVEK K OBLIKOVANJU PRIHODNJIH POLITIK NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV**

Program iz Tampereja kot tudi sedanji Haaški program sta se izkazala kot zelo pozitiven in uspešen okvir za oblikovanje in opredelitev glavnih usmeritev evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev, zato je bilo logično, da se bodo države članice EU uspele dogovoriti tudi o tretjem programu zapovrstjo, ki bo nasledil Haaški program. Slednji se bo namreč iztekel konec leta 2009. Nov program bo tako pokrival oblikovanje prihodnjih evropskih politik na področju notranjih zadev in pravosodja v prihajajočem petletnem obdobju 2010–2014. Za oblikovanje teh novih usmeritev je Evropska unija oblikovala dve posebni delovni skupini. Prvo so poimenovali »skupina Future za področje notranjih zadev«, ustanovljena je bila z odločitvijo ministrov ob robu zasedanja Sveta za pravosodje in notranje zadeve februarja 2007 v Bruslju, in sicer na prvotni predlog nemškega zveznega ministra za notranje zadeve Wolfanga Schäublerja ter podpredsednika Evropske komisije in komisarja za pravosodje in notranje zadeve Franca Frattinija (po Brozini et al., 2008, str. 73). Še isto leto je z delom začela tudi skupina Future za področje pravosodja. Za razliko od prve, ki je z dejanskim delom začela 20. maja 2007 v Eltvillu v Nemčiji, je slednja z delom začela šele novembra, saj se je sestajala popolnoma ločeno od prve skupine, obe pa sta pripravili tudi ločeni poročili o svojem delu in predlaganih prihodnjih usmeritvah (po Brozini et al., 2008, str. 73). Znotraj skupine Future za posamezno področje sta dejansko delovali dve skupini, in sicer skupina na ministrski ravni, sestavljena in pristojnih ministrstev, ter skupina Sherpa, sestavljena iz visokih



uradnikov iz sodelujočih držav članic, katerih glavna naloga je bila vsebinska priprava ministrskih srečanj ter priprava in uskladitev končnega poročila (po Brozini et al., 2008, str. 73–74). V tem procesu oblikovanja smernic za prihodnje evropske politike na področju pravosodja je aktivno sodelovala tudi Slovenija, ki je ravno v tem času (prva polovica leta 2008) za pol leta prevzela predsedovanje Svetu EU. Visoka posvetovalna skupina za prihodnost – Future je bila namreč sestavljena iz podpredsednika Evropske komisije, ministrov za dotično področje vseh držav takratnega in prihodnjega predsedujočega tria ter predstavnika tretjega predsedujočega tria, poleg tega pa so v skupini kot opazovalci sodelovali tudi predstavnik držav t.i. običajnega prava (Velike Britanije, Irske ali Malte), predstavnik Generalnega sekretariata Sveta in predstavnik Evropskega parlamenta (po Ministrstvu za notranje zadeve, 18.05.2007). S tako široko sestavo je bila zagotovljena vključenost vseh institucij Evropske unije in preglednost delovanja skupine, katere glavni namen je bil razpravljati o temah, ki bi jim bilo po mnenju njenih članov treba posvetiti največ pozornosti pri pripravi t.i. posthaaškega programa (po Brozini et al., 2008, str. 73–75).

Obe skupini, tako skupina za pravosodje kot skupina za notranje zadeve sta v okviru svojega dela obravnavali vse pomembnejše teme obeh področij in v okviru obsežnih poročil predlagali številne rešitve in morebitne prihodnje usmeritve. Svoje poglede o prihodnjih prednostnih nalogah sta obe skupini posredovali Evropski komisiji, ki je s tem dobila široko paleto idej in usmeritev za oblikovanje predlogov in programa glede oblikovanja prihodnjih politik za območje svobode, varnosti in pravice v obdobju 2010–2014.

### **3.8 PERSPEKTIVE IN PREDVIDENE PRIHODNJE EVROPSKE POLITIKE NA PODROČJU PRAVOSODJA IN NOTRANJIH ZADEV**

Evropska komisija se pri oblikovanju prihodnjega petletnega programa za pravosodje in notranje zadeve ni opirala le na poročili obeh t.i. visokih posvetovalnih skupin. V jeseni leta 2008 je namreč izvedla posebno javno posvetovanje oziroma anketo o prihodnjih prioritetah na skupnem evropskem območju pravice svobode in varnosti, na katero so se s svojimi pogledi in predlogi odzvali številni t.i. nepristranski posamezniki in državljani vseh članic, civilna združenja ter seveda tudi posamezne države članice (po Poročilu o izvajanju HP, 2009, str. 17). Evropska komisija pa je seveda med drugim tudi podrobno analizirala dosedanje ukrepe Unije na področju pravosodja in notranjih zadev, predvsem znotraj okvira poročila o izvajanju Haaškega programa, iz katerega so jasno razvidne tako pomanjkljivosti kot tudi pozitivni premiki. Vse to je v končni fazi privedlo do oblikovanja predloga za prihodnji petletni program na področju pravosodja in notranjih zadev Evropske unije. Evropska komisija je tako pripravila in že 10. junija leta 2009 predstavila podrobnejši uradni predlog prihodnjih ukrepov in prednostnih nalog na področju državljanstva, pravice, varnosti, azila in priseljavanja za obdobje 2010–2014, in sicer gre za t.i. predlog Stockholmskega programa, ki ga je nato poslala tudi v razpravo Evropskemu

parlamentu in Svetu, slednji naj bi ga do konca leta 2009 podrobneje obravnaval in tudi potrdil, oziroma na podlagi tega sporočila sprejel obsežen program (po Evropski komisiji, 10. 6. 2009). Komisija je tudi predlagala, da se v skladu s predstavljenimi elementi oblikuje akcijski načrt za uresničitev Stockholmskega programa ter se natančno določijo ukrepi, ki jih je treba sprejeti, in njihova časovna razporeditev v obdobju 2010–2014 (po Poročilu komisije, 2009, str. 24).

Stockholmski program, ki bo nasledil sedanjega – Haaškega – je javnosti podrobneje predstavil kar sam predsednik Evropske komisije José Manuel Barroso, kar na nek način tudi kaže na visoko pomembnost, ki jo imajo politike področja pravosodja in notranjih zadev znotraj Evropske unije. V svoji predstavitvi programa je izpostavil, da morajo biti v prihodnje ukrepi Unije usmerjeni predvsem v to, kako državljanom približati prednosti, ki jim jih prinaša območje svobode, varnosti in pravice, pri čemer bi radi spodbujali pravice državljanov, poenostavili njihovo vsakdanje življenje in jih zaščitili, vendar pa bo to možno doseči le z učinkovitimi in odgovornimi evropskimi ukrepi na teh področjih (po Evropski komisiji, 10.6.2009). Državljeni Evropske unije imajo namreč od oblikovanja skupnega evropskega območja svobode, varnosti in pravice visoka pričakovanja. Kot je povzeto v Sporočilu komisije Evropskemu parlamentu oziroma t.i. predlogu Stockholmskega programa (2009, str. 2), si državljeni želijo:

- živeti v uspešni in mirni Evropski uniji, v kateri se spoštujejo njihove pravice in ščiti njihova varnost,
- da bi lahko svobodno potovali in se odločali o začasni ali stalni preselitvi v drugo evropsko državo za namene študija ali dela, ustvarjanja družine, ustanovitve podjetja ali upokojitve,
- da bi Unija učinkovito in odgovorno ukrepala na področjih, ki so tako blizu njihovem vsakdanjemu življenju.

Državljeni Evropske unije želijo imeti enostaven dostop do sodišč, možnost, da se sodne odločbe, izdane v eni državi članici, izvajajo v drugi državi, ter zaščito pred vrsto groženj, kot sta npr. organiziran kriminal in terorizem (po Evropski komisiji, 10.6.2009). Glede na obširno širitev članstva v Evropski uniji v zadnjem obdobju, številne spremembe v mednarodnem okolju ter vedno večjo težnjo in tudi nujo po oblikovanju skupnih politik na večini področij življenja, čakajo Evropsko unijo v prihodnje številni pomembni izzivi, ki jih mnogokrat ne bo enostavno izpeljati. Evropska unija želi namreč vsem svojim državljanom zagotoviti najboljše možne storitve, pri čemer naj bi se že večkrat omenjena vedno večja raznolikost Unije (trenutno sestavljene iz 27 držav članic, v kateri bo vedno več osebnih in poslovnih primerov z nadnacionalno razsežnostjo) odražala tudi v načinu upravljanja področij pravosodja, svobode in varnosti (po Poročilu komisije, 2009, str. 3–4). Prav zaradi tega bo nov program osredotočen predvsem na štiri glavne prednostne naloge oziroma štiri stebre, na podlagi katerih bodo opredeljeni konkretni predlogi, kako državljanom približati prednosti, ki jim jih prinaša evropsko območje svobode, varnosti in pravice (po Evropski komisiji, 10. 6. 2009). Evropska komisija je v svojem

t.i. predlogu stockholmskega programa (2009, str. 5) kot štiri glavne stebre prihodnjih ukrepov na področju pravosodja in notranjih zadev navedla:

- Evropa, ki temelji na pravicah – spodbujanje pravic državljanov,
- Evropa kot območje pravice, ki je premostila sedanjo razdrobljenost pravosodnih sistemov – poenostavitev življenja državljanov,
- Evropa varuje – varovanje državljanov in oblikovanje strategije o notranji varnosti,
- solidarna Evropa – spodbujanje bolj integrirane družbe za državljane ter konsolidacija in dejanska vzpostavitev politike na področju priseljavanja in azila.

Pri tem pa je potrebno upoštevati tudi zunanjo razsežnost delovanja Evropske unije. Izgradnja območja svobode, varnosti in pravice ni mogoča brez močne zunanje razsežnosti, ki je skladna z zunanjo politiko Evropske unije in prispeva k spodbujanju vrednot v skladu z mednarodnimi obveznostmi na področju človekovih pravic, pri čemer je potrebno dodati, da Unija na področju pravosodja in notranjih zadev sodeluje s tretjimi državami v okviru partnerstev in mednarodnih organizacij ter na ta način krepi učinkovitost svoje zunanje politike (po Poročilu komisije, 2009, str. 4–5).

Ob vseh teh naštetih izzivih in ciljih, ki naj bi privedli do čim večje usklajenosti in harmonizacije evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev, poleg tega pa bi se na raven EU prenesle tudi nekatere nove pristojnosti, se tako tudi tokrat odpira vprašanje delitve pristojnosti med EU in državami članicami. Glede tega je predsednik Evropske komisije José Manuel Barroso ob predstavitvi predloga Stockholmskega programa (po Portalu Siol.net, 10.6.2009) poudaril, da se je resnično treba izogniti tradicionalni in staromodni razpravi o pristojnosti, saj ne gre za to, kdo bo imel več moči – Evropska komisija ali države članice, ampak gre za to, da več moči pridobi prav vsak posamezni državljan EU. Po prepričanju vrha Evropske unije Unija nujno potrebuje nov večletni program, ki bi bil na podlagi napredka in izkušenj, pridobljenih iz obstoječih pomanjkljivosti, ambiciozno zasnovan v prihodnost (po Poročilu komisije, 2009, str. 4).

Kljub temu, da naj bi bil poleg Stockholmskega programa oblikovan in sprejet tudi poseben akcijski načrt, ki naj bi mu omogočil bolj uspešno uresničitev, je pričakovati nekatere zaplete, predvsem zaradi nasprotujočih si posameznih interesov držav članic, včasih pa enostavno tudi zaradi kompleksnosti same problematike. Podobno je bilo že v času prvega (program iz Tampereja) in tudi drugega (Haaški program) večletnega programa za uresničitev projektov na področju evropskega pravosodja in notranjih zadev. V izogib tovrstnim problemom je Evropska komisija že v samem predlogu programa (po Poročilu komisije, 2009, str. 5–6) poleg oblikovanja posebnega Akcijskega načrta predlagala spoštovanje posebne metode, ki bo temeljila na petih glavnih elementih, in sicer:

- politike s področja pravosodja in notranjih zadev se pri svojem postopnem oblikovanju medsebojno podpirajo in vse bolj usklajujejo, zato se morajo v prihodnjih letih nemoteno vključiti v druge politike Unije,

- za zmanjšanje občutnega odstopanja med standardi in politikami, sprejetimi na evropski ravni, ter njihovim izvajanjem na nacionalni ravni bi bilo treba slednjemu nameniti večjo pozornost (prenos zakonodaje je treba dopolniti z dejanskimi ukrepi podpore, npr. krepitev strokovnih mrež),
- izboljšanje kakovosti evropske zakonodaje mora ostati prednostna naloga, zato mora unija ukrepanje osredotočiti na področja, na katerih lahko zagotovi ustrezen odziv na težave državljanov (že ob sami zasnovi predlogov je treba proučiti njihov morebitni vpliv na državljane ter njihove temeljne pravice, gospodarstvo in okolje),
- državljani pričakujejo, da bo ukrepanje Unije prineslo rezultate, zato je ena od prednostnih nalog izboljšanje uporabe vrednotenja sprejetih instrumentov in ustanovljenih agencij,
- za prednostne naloge politik je treba zagotoviti ustrezna finančna sredstva, ki jim bodo jasno namenjena in bodo omogočila njihovo izvajanje, pri čemer bodo morala biti proračunska sredstva prihodnosti sorazmerna s cilji politike novega večletnega programa in temeljiti na oceni učinkovitosti obstoječih mehanizmov.

Iz navedenega je razvidno, da je priprava prihodnjega petletnega načrta za oblikovanje evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev zelo resno zastavljena. Evropska unija se je namreč ob oblikovanju in izvajanju obeh predhodnih petletnih načrtov marsičesa naučila, poleg tega pa sta tako program iz Tampereja kot tudi Haaški program in njuno uresničevanje dober temelj, na podlagi katerega se lahko začrtajo prihodnje usmeritve. Te bodo v prihodnjih poglavjih predstavljene v petih večjih sklopih, in sicer priseljevanje in azil, zunanja meja in schengensko območje, policijsko sodelovanje ter boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu, zunanji odnosi ter pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah.

### **3.8.1 Predvidene perspektive evropskih politik na področju priseljevanja in azila**

Evropska skupnost vse od svojega nastanka zakonsko ureja notranje selitve med državljani držav članic, saj je prosti pretok oseb ena izmed osnovnih svoboščin EU, medtem ko je pravica do vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav ostala v pristojnosti držav članic vse do vzpostavitve schengenskega območja, ki je odpravila mejni nadzor na notranjih mejah (po Brozini et al., 2008, str. 17). Od tu naprej je to področje evropskih politik doživelo velik razvoj. Z uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe leta 1999 je bila schengenska zakonodaja prenesena v Pogodbo o Evropski skupnosti, s čimer je postal ena od skupnih politik Evropske unije (po Brozini et al., 2008, str. 17). S tem pa dilem ni bilo konec, ampak so se odprla številna nova prečja vprašanja, kar nakazuje na dejstvo, da predstavljajo migracije zelo pomemben in velik izziv za Evropsko unijo. Predvsem se zastavlja vprašanje, kako lahko Evropska unija v prihodnjih letih učinkovito poskrbi za obvladovanje migracijskih tokov, ob

čemer mora imeti v mislih tudi staranje prebivalstva, saj ima priseljevanje pomembno vlogo pri rasti prebivalstva Unije, dolgoročno pa lahko bistveno prispeva tudi k njeni gospodarski uspešnosti (po Poročilu komisije, 2009, str. 19). Vsako leto namreč pride v EU veliko število priseljencev, vsaka politika, ki se na tem področju uporablja v eni državi, pa vpliva tudi na sosednjo državo, zato morajo pri upravljanju priseljevanja sodelovati vse države članice Evropske unije, saj bodo le tako lahko na tem področju oblikovale uravnoteženo politiko (po Evropskem parlamentu, vstop: 27.6.2009). Posledično bo v prihodnjih letih razvoj skupne politike na področju priseljevanja in azila uvrščen med glavne prednostne naloge in dolgoročno vizijo EU, pri čemer bo osnova solidarnost, spoštovanje temeljnih pravic, človeško dostojanstvo in zagotovitev okrepljene pomoči članicam, ki so najbolj izpostavljanje migracijskim pritiskom (po Poročilu komisije, 2009, str. 19). Tematika zahteva globalni pristop, ki mora vključevati ne le ukrepe za preprečevanje vstopa in vračanje oseb, ki pridejo v EU na nezakonit način, ampak tudi ukrepe, ki bodo legalnim priseljencem omogočili bivanje in delo v državah članicah, pri čemer izkušnje na tem področju kažejo, da uspešna integracija predstavlja priložnost ne le za priseljene osebe, ampak tudi za države članice in EU kot celoto (po Ministrstvu za notranje zadeve, 25.3.2008). Gre predsem za pozitivne učinke na gospodarskem področju, ki se lahko okrepi tako z intelektualno kot tudi navadno fizično delovno silo po posameznih panogah, kjer te primanjkuje. Priseljevanje bi tako moralo temeljiti na podlagi splošne ocene strokovnih sposobnosti, ki jih Evropa potrebuje do leta 2020 ob upoštevanju svojega gospodarskega položaja, in na podlagi vzpostavljenega skupnega okvira v obliki t.i. prožnega sistema sprejema, ki bo omogočal prilagajanje povečanemu obsegu mobilnosti in potrebam nacionalnih trgov (po Poročilu komisije, 2009, str. 20–21). Tu pa se odpirajo nekatera nova vprašanja:

- kako se učinkovito boriti proti neprijavljenemu delu,
- kakšen status naj dobijo sezonski delavci, ki v glavnem delajo v kmetijstvu in pogosto zelo kratka obdobja,
- spodbujanje zakonitega priseljevanja na podlagi gospodarskih potreb držav članic odpira tudi vprašanje enakih pravic med delavci in nediskriminacije (po Evropskem parlamentu, vstop: 27.6.2009).

Vsekakor bo morala Evropska unija v prihodnje okrepiti proces integracije legalnih priseljencev z različnimi ukrepi, ki morajo postati sestavni del skupne migracijske politike, ki bo nadgradila programe v posameznih državah članicah in obenem upoštevala nekatere njihove posebnosti (po Predlaganih rešitvah za notranje zadeve, 2008 str. 7). Komisija v tem primeru predlaga oblikovanje in sprejetje zakonika o priseljevanju, ki bi vsem zakonitim priseljencem zagotavljal primerljivo raven enotnih pravic, kakršne uživajo državljani Skupnosti (po Poročilu komisije, 2009, str. 21).

Medtem ko ima lahko legalno priseljevanje, seveda ob ustreznih integracijskih ukrepih, številne pozitivne učinke za državo gostiteljico, pa nezakonito priseljevanje prinaša številne tragične zgodbe. Zato je pomembno, da Evropska unija skupno politiko na področju zakonitega priseljevanja dopolni s številnimi elementi za zmanjševanje obsega nezakonitega priseljevanja, in sicer:

- treba je poostriiti boj proti kriminalnim združbam, ki so povezane z nezakonitim priseljevanjem,
- treba je poostriiti nadzor nad nezakonitim zaposlovanjem priseljencev in poskrbeti za njihovo zaščito,
- decembra 2010 bodo začeli veljati predpisi, ki jih določa direktiva o vračanju; nad njenim izvajanjem v praksi bo treba vzpostaviti poostren nadzor, predvsem nad izvrševanjem ukrepov odstranitve, pridržanja, uporabe pravnih sredstev in obravnavo ranljivih oseb; dolgoročno gledano pa bo potrebno na podlagi ocen te zakonodaje uresničiti tudi načelo vzajemnega priznavanja odločb o odstranitvi,
- treba bo zagotoviti večji poudarek prostovoljni vrnitvi ter to možnost pospešeno okrepiti, seveda v okviru obstoječih finančnih instrumentov,
- posebno pozornost bo treba nameniti tudi mladoletnim osebam, ki nezakonito vstopijo na ozemlje Unije (po Poročilu komisije, 2009, str. 22).

Ko govorimo o migracijah prebivalstva moramo posebno pozornost nameniti tudi skupnemu reševanju azilnih vprašanj v okviru EU. Ob tem je potrebno poudariti, da je Evropska unija že dobro napredovala na poti k oblikovanju skupnega evropskega azilnega sistema, ki je v skladu z veljavnimi mednarodnimi instrumenti (po Poročilu komisije, 2009, str. 22). Sedaj na ravni EU ravno poteka implementacija instrumentov t. i. prve faze vzpostavitve skupnega evropskega azilnega sistema, ki naj bi poenotila postopke in pogoje za podelitev azila v državah članicah, zaključena pa naj bi bila do leta 2010, torej do izteka Haaškega programa (po Ministrstvu za notranje zadeve, 25.3.2008). Vendar pa je kljub sprejemu skupnih minimalnih standardov med državami članicami še vedno možno opaziti nekatere večje razlike v postopkih (po Predlaganih rešitvah za notranje zadeve, 2008 str. 7). Da bi bilo mogoče najpozneje do leta 2012 uvesti enoten azilni postopek in enoten status mednarodne zaščite, bi bilo namreč potrebno v zelo kratkem času sprejeti zakonodajne predloge za drugo fazo usklajevanja (po Poročilu komisije, 2009, str. 22). Prihodnja azilna politika bo namreč postopoma še bolj vključena v globalni pristop pri obravnavi migracij, počasi pa naj bi začela prehajati na raven EU, obenem naj bi se okrepila tudi vloga Evropskega podpornega urada (po Ministrstvu za notranje zadeve, 25.3.2008). Ta naj bi v prihodnje predvsem pomagal pri odpravi razlik v postopkih obravnave prosilcev za azil ter usklajeval sodelovanje med državami pri izmenjavi podatkov o njih (po Predlaganih rešitvah za notranje zadeve, 2008 str. 7). Poleg Evropskega podpornega urada pa naj bi si Evropska unija do poenotenja azilnega sistema pomagala tudi še z oblikovanjem ter uveljavitvijo nekaterih drugih ukrepov, in sicer:

- bo treba izvajati strog nadzor nad pravilno uporabo pravnega reda tega področja,
- bi lahko uvedli mehanizme rednega ocenjevanja, s katerimi bi lahko olajšali zblíževanje azilnih sistemov v posameznih članicah,
- bo nujno izboljšati vključevanje oseb, ki uživajo mednarodno zaščito,
- bo treba poiskati rešitve za prosilce za azil, ki jim ni dodeljen status beguncev ali subsidiarna zaščita, ki pa jih hkrati zaradi posebnih razlogov ni mogoče odstraniti,

- naj bi do konca leta 2014 formalno uveljavili načelo vzajemnega priznavanja vseh posameznih odločb o dodelitvi statusa zaščite, ki so jih sprejeli organi, ki odločajo o prošnjah za azil,
- bo treba v prihodnje med državami članicami predvideti uvedbo prostovoljnega in usklajenega mehanizma notranjega preseljevanja oseb, ki uživajo mednarodno zaščito; vzporedno s tem pa bi bilo smiselno proučiti tudi izvedljivost skupne obravnave prošenj za azil v Uniji in zunaj nje ter praktične in pravne posledice tovrstne obravnave (po Poročilu komisije, 2009, str. 23).

Poleg tega pa bo morala Evropska unija kmalu dokončno odgovoriti tudi na vprašanje o prihodnosti dublinskega sporazuma ki bi naj določal države članice Evropske unije, pristojne za obravnavo vloge za azil, ter opredeljeval razumne roke za postopke, saj morajo sedaj prosilci za azil v nekaterih državah članicah na rešitev vloge v praksi pogosto čakati več mesecev ali celo let, v zelo različnih pogojih, saj so v nekaterih državah pridržani, v drugih pa ne (po Evropskem parlamentu, vstop: 27.6.2009). Pri vzpostavljanju enotnega in predvsem učinkovitega azilnega sistema pa Evropska unija nikakor ne sme pozabiti na okrepljeno sodelovanje s tretjimi državami, v katere tudi vstopa veliko število beguncev ali pa nezakonitih priseljencev. V tem okviru bi se lahko postopki varovanega vstopa in izdaje vizumov iz humanitarnih razlogov poenostavili, pri čemer bi lahko pomembno vlogo odigrala diplomatska predstavništva, medtem ko bi lahko Unija za dodatno okrepitev zunanje razsežnosti azilne politike med drugim tudi razširila programe regionalne zaščite v partnerstvu z Visokim komisariatom Združenih narodov za begunce ter zadevnimi tretjimi državami (po Poročilu komisije, 2009, str. 23–24).

### **3.8.2 Predvidene perspektive evropskih politik na področju zunanje meje in schengenskega območja**

Vse od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe ima Evropska unija pristojnost za sprejemanje zakonodaje, ki ureja standarde in postopke nadzora zunanjih meja Unije – kontrole na mejnih prehodih in varovanje meja zunaj teh prehodov (Brozina et al., 2008, str. 31). Izzivov na tem področju pa je vedno dovolj, posebej še zato, ker gre za tako zelo občutljivo področje, ki večini držav predstavlja na eni strani pomemben temelj njihove suverenosti, po drugi strani pa je problematika tako kompleksna, da zahteva skupen nastop večjega števila držav. Zato mora Evropska unija vzpostaviti celovito upravljanje meja, in sicer tako, da se bo na podlagi vzajemnega sodelovanja med državami članicami sposobna spopasti z dilemami, ki jih prinašajo vedno večji migracijski tokovi in okrepljena mobilnost (po Predlaganih rešitvah za notranje zadeve, 2008 str. 8).

Za vzpostavitev celovitega upravljanje meja bo morala Evropska unija v prihodnje intenzivno izvajati več pomembnih projektov:

- intenzivno bo morala posodabljati schengenski pravni red,

- izboljšati bo treba operativno sodelovanje med državami članicami v okviru agencije Frontex; slednja bo morala imeti v prihodnje osrednjo vlogo pri prihodnjem celovitem mehanizmu nadzora zunanjih meja, zato bo nujno okrepiti njene operativne zmogljivosti, predvsem s prihodnjimi regionalnimi oziroma specializiranimi uradi, pri čemer bo prednost namenjena pristojnostim za poveljevanje pri skupnih operacijah na prostovoljni podlagi,
- na mejnih prehodih bo treba nujno vzpostaviti dosleden in racionaliziran sistem kontrol vseh vrst (varnost, priseljevanje, carina), ki bo med drugim olajšan predvsem z uporabo novih tehnologij (biometrični identifikatorji),
- nujno je treba nadaljevati z razvojem evropskega sistema nadzorovanja meja, imenovanega EUROSUR, pri čemer naj bi bilo do leta 2013 vzpostavljeno sodelovanje med državami članicami in Evropsko agencijo za zunanje meje, kar naj bi omogočilo izmenjavo t.i. nadzornih podatkov glede vzhodnih in južnih meja (po Poročilu komisije, 2009, str. 15).

Pri zagotavljanju boljše notranje varnosti in tudi varnosti na zunanjih mejah Evropske unije ima pomembno vlogo tudi oblikovanje evropske vizumske politike. Na tem področju ima Evropska unija v prihodnosti v rokah več različnih vzvodov. Med njimi je bistvenega pomena predvsem uvedba skupnega evropskega schengenskega vizuma, ki bi pomenil bistveni premik naprej na tem področju. Na tej podlagi:

- bo treba vzpostaviti skupne centre za izdajanje vizumov v tretjih državah, ki jih bo nasledil skupni konzularni organ,
- vzporedno z rednim pregledovanjem seznamov držav, za katere velja vizumska obveznost, bodo s tretjimi državami potekali pogovori za sklenitev sporazumov o poenostavitvi,
- naj bi sistem evropskega vizuma postopoma prešel na sistem izdajanja na podlagi ocene tveganja za posameznega prosilca in ne tveganja, povezanega z državljanstvom prosilca (po Poročilu komisije, 2009, str. 26–27).

Da bi lahko Evropska unija vse te zadane naloge tudi uspešno začela izvajati v praksi, bo morala najprej vložiti veliko napora predvsem v razvoj in vzpostavitev primernih informacijskih sistemov. Bistvenega pomena je tako vzpostavitev delovanja sistemov SIS II (schengenski informacijski sistem) in VIS (vizumski informacijski sistem). Nadalje bo treba vpeljati še sistem elektronskega evidentiranja vstopov na ozemlje držav članic Evropske unije in izstopov z njega ter program za registrirane potnike (do leta 2015), prav tako pa bo potrebno začeti razmišljati o možnostih za uvedbo sistema predhodnih dovoljenj za potovanje (po Poročilu komisije, 2009, str. 16).

Prednostna naloga EU je vsekakor vzpostavitev druge generacije schengenskega informacijskega sistema SIS II, ki bo zagotavljal višje standarde ter uporabo najsodobnejših tehnologij za hitro in učinkovito kontrolo potnikov pri vstopu v Evropsko unijo, obenem pa hiter in nemoten dostop do podatkov, omogočen tudi pristojnim organom pregona v državah članicah, ki jih potrebujejo za učinkovito preprečevanje in preiskovanje vseh oblik kriminalitete, posebno organiziranega kriminala in terorizma (po Vladi Republike Slovenije, 18.01.2008). Sedanji schengenski informacijski sistem, imenovan SIS I, ki je bil razvit že v 90-ih letih



prejšnjega stoletja, namreč vsebuje le alfanumerične podatke o iskanih osebah in osebah, ki jim je prepovedan vstop na schengensko območje, zato je Svet že leta 2000 sprejel odločitev, da je treba razviti nov sistem, ki bo vseboval tudi fotografije in prstne odtise (po Brozini et al., 2008, str. 39). Sistem vsebuje zelo obsežno zbirko podatkov, ki so izredno pomembni za nemoteno delo varovanja zunanje meje, zato mora delovati brezhibno, ne glede na to koliko preverb potnikov se opravi v njem v vsakem trenutku. Iz tega sledi jasen sklep, da sam razvoj sistema ni tako enostaven projekt, kar se je izkazalo tudi v praksi. Razvoj sistema SIS II namreč teče sedaj že nekaj let, saj ga je treba prilagoditi za uporabo v 24 državah članicah schengenskega območja, pri čemer pa so imeli njegovi konstruktorji kar nekaj težav, in sicer so se te pojavljale na vseh ravneh, pri razvoju programske opreme, vzpostavljanju telekomunikacijskih povezav in pri opredeljevanju načina prenosa podatkov iz SIS I v SIS II (po Brozini et al., 2008, str. 40–41). Logična posledica vseh teh težav je, da sistem SIS II ni zaživel do predhodno postavljenega roka. V času slovenskega predsedovanja je bil zato sprejet nov časovni potek za projekt SIS II, ki je predvidel zaključek projekta do septembra 2009 (po Brozini et al., 2008, str. 42). Vendar tudi v letu 2009 ni šlo vse gladko. Razvoj projekta SIS II pa se kljub vse tem težavam, s katerimi se srečuje, nadaljuje z jasnimi cilji in mejniki – prvi mejnik za SIS II je sedaj predviden za konec leta 2009, drugi pa za poletje 2010, če pa kriteriji iz mejnikov sedaj ne bodo izpolnjeni v roku, se bo prešlo na alternativno rešitev za razvoj sodobnega schengenskega informacijskega sistema, kar pomeni nadgradnjo aktualnega sistema SIS I+ (po Ministrstvu za notranje zadeve, 4.6.2009).

V okviru sodelovanja med državami schengenskega območja je pomemben element tudi skupna vizumska politika do tretjih držav in seveda posledično že omenjena vzpostavitev vizumskega informacijskega sistema, ki naj bi zaživel prihodnje leto (po Slovenski tiskovni agenciji, 14.12.2007). Vizumski informacijski sistem bo tretja velika evropska baza osebnih podatkov po 'schengenski' in Eurodacu (bazi podatkov, ki zbira prstne odtise prosilcev za azil in nelegalnih priseljencev, na podlagi katere ugotavljajo, katera država EU je pristojna rešiti prošnjo za podelitev azila) in ko bo dokončan, bo vsako leto vanj vneseno okoli 20 milijonov osebnih ter biometričnih podatkov (digitalnih fotografij in prstnih odtisov) prosilcev za 'schengenske' vizume (Drčar Murko, 18.6.2007). Vsaka vloga za vizum in posledično tudi morebitna zavrnitev bo tako zabeležena v sistemu VIS, tako se ne bo moglo več zgoditi, da bi prosilec, ki je bil zaradi takšnega ali drugačnega razloga zavrjen pri pridobitvi vizuma v eni državi, šel poskusit še na predstavništvo druge države schengna in bil tam uspešen (po Slovenski tiskovni agenciji, 14.12.2007).

### **3.8.3 Predvidene perspektive evropskih politik na področju policijskega sodelovanja, boja proti organiziranemu kriminalu in terorizmu**

Glede na to, da je učinkovito zagotavljanje varnosti ena izmed osrednjih prednostnih nalog Evropske unije, je izčrpne predloge glede prihodnjih politik pripravila tudi za področje policijskega sodelovanja ter boja proti organiziranemu kriminalu in

terorizmu. Prvi cilj policijskega sodelovanja je boj proti kriminalnim pojavom, ki so običajno čezmejne narave (Poročilo komisije, 2009, str. 13). S pospešenim razvojem gospodarstva, notranjega trga in finančnih sistemov se namreč krepiti tudi organizirani kriminal, ki išče vedno nove načine za svoje delovanje (po Brozini et al., 2008, str. 45). Bistvenega pomena pri razkrivanju tovrstnega kriminala pa je uspešno zbiranje podatkov in njihova analiza, kar pa je mogoče le ob dobrem sodelovanju med državami članicami Unije. Zato mora Evropska unija v prihodnosti oblikovati evropski model za informacije, ki bo temeljil na hkratni krepitvi zmogljivosti strateške analize ter izboljševanju zbiranja in obdelave operativnih informacij (Poročilo komisije, 2009, str. 12). V tem okviru bo potrebno v prihodnje med drugim okrepiti vlogo Europol in v večji meri izkoristiti njegove zmogljivosti (po Predlaganih rešitvah za notranje zadeve, 2008 str. 4). Da bi policijsko sodelovanje imelo večji dejanski učinek na varnost državljanov, pa bo morala Evropska unija razviti bolj tesne odnose tudi s tretjimi državami in z njimi skleniti ustrezne sporazume o policijskem sodelovanju (po Poročilu komisije, 2009, str. 14). Za uresničitev slednjega pa bo potrebno vložiti kar nekaj dela in naporov, predvsem zaradi kompleksnosti odnosov v mednarodni skupnosti in posebnih individualnih interesov posameznih držav, ki nimajo interesa v okrepljenem policijskem sodelovanju iz takšnega zornega kota kot članice Evropske unije.

Drug prednostni cilj okrepljenega policijskega sodelovanja je preprečiti storilcem kaznivih dejanj, da bi izkoriščali območje brez meja za izogibanje preiskavam in pregonu. Zato je treba:

- razviti sinergije med različnimi nacionalnimi, evropskimi in mednarodnimi organi s tega področja, kar vključuje Europol (kadar gre za zaščito finančnih interesov Unije), Evropski urad za boj proti goljufijam in Interpol,
- izkušnje iz čezmejnega regionalnega sodelovanja še poglobiti in jih povezati v mrežo z razvojem modela centra za policijsko in carinsko sodelovanje, ki bi se lahko uporabil ob dogodkih, kot so športna tekmovanja ali večja javna zborovanja,
- omogočiti primerjavo podatkov med državami članicami,
- razviti skupen pristop, ki bo zagotavljal okvir za posredovanje lokalnih in nacionalnih akterjev in bo temeljil na izmenjavi dobrih praks ter skupni pripravi standardov ukrepanja in ocenjevalnih metod (po Poročilu komisije, 2009, str. 14).

Resnično dodano vrednost za bolj učinkovito sodelovanje med policijami držav članic v boju proti organiziranemu kriminalu in terorizmu pa bo lahko prinesla le uvedba evropskega dokaznega naloga, ki bo nadomestil sedanji obstoječi sistem (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 48). Poleg tega pa bo morala Evropska unija proučiti še tudi druge možnosti, kot so evropski pravni okvir za elektronske dokaze, evropski sistem odredb za privedbo in minimalna načela za olajšanje vzajemne dopustnosti dokazov med državami (po Poročilu komisije, 2009, str. 14). Vse te novosti in njihova dejanska učinkovita implementacija v prakso bi lahko bistveno pripomogle k izboljšanju varnosti znotraj Evropske unije. Velik vpliv na zagotavljanje varnosti v prihodnosti pa bo zagotovo imela izpeljava zavez oziroma

predlogov, ki jih je, za posamezna področja boja proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, predvidela Evropska komisija v svojem predlogu. Gre za t.i. poskusna področja ukrepanja, iz katerih bodo lahko metode dela kasneje razširjene tudi na druge oblike hudega kriminala s čezmejno razsežnostjo:

- trgovina z ljudmi: treba bo izboljšati programe zaščite žrtev, okrepiti kontrole na mejah, vzpostaviti sodelovanje z državami izvora in tranzita;
- spolno izkoriščanje otrok in otroška pornografija: med državami članicami bo treba vzpostaviti izmenjavo informacij o osebah, obsojenih za pedofilska kazniva dejanja, da bi se preprečilo povratništvo; nujna je vzpostavitev tesnega sodelovanja z zasebnim sektorjem, da bi se odkrila spletišča s pedofilsko vsebino in se onemogočilo dostop do njih, pri čemer bi moral imeti glavno vlogo Europol;
- kibernetška kriminaliteta: Unija bo morala podpirati politike, ki bodo omogočile zagotavljanje zelo visoke ravni varnosti omrežij: morala bo vzpostaviti tak pravni okvir, ki bo omogočil čezmejne sporazume o sodelovanju med organi pregona in ponudniki, poleg tega pa bo treba bolje uskladiti ukrepanje držav članic v primeru različnih kibernetških napadov, in sicer na podlagi posebne mreže, ki bi povezovala nacionalne službe, pristojne za boj proti kibernetški kriminaliteti; tudi na tem področju bo treba okrepiti vlogo Eurola, ki bo imel vlogo evropskega informacijskega centra, in sicer z vzpostavitvijo evropskega mehanizma za opozarjanje na kršitve;
- gospodarski kriminal: Evropska unija bo morala razviti zmogljivosti za finančne preiskave in analize kaznivih dejanj, učinkoviteje bo morala preganjati davčne goljufije in zasebno korupcijo, na finančnih trgih bo morala izboljšati zgodnje odkrivanje goljufij v obliki zlorabe trga ter finančnih poneverb, čim prej bo morala vzpostaviti evropsko mrežo uradov za odvzem premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivim dejanjem;
- ponarejanje: treba bo spodbuditi uskladitev kazenskih sankcij v zakonodajah držav članic,
- strategija za boj proti drogam: sedanjo strategijo 2005–2012, ki se bo iztekla ravno med izvajanjem Stockholmskega programa, bo treba obnoviti, in sicer na podlagi temeljite analize izvedbe akcijskega načrta za boj proti drogam za obdobje 2009–2012 (po Poročilu komisije, 2009, str. 16–18).

Kot pomemben element zagotavljanja varnosti, tako mednarodne kot znotraj Evropske unije, je potrebno opredeliti tudi boj proti terorizmu oziroma vzpostavljanje mehanizmov za zmanjšanje nevarnosti različnih terorističnih groženj in napadov. Visoka posvetovalna skupina za prihodnost politik na področju notranjih zadev je v povezavi z bojem proti terorizmu predlagala, da se Evropska unija osredotoči predvsem na srednje in dolgoročne preventivne akcije za zmanjšanje t.i. radikalizacije in rekrutiranja posameznikov v različne teroristične povezave oziroma mreže, pri čemer mora okrepiti nadzor nad uporabo interneta v teroristične namene (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 5). Evropska unija pa mora v bodoče nujno posodobiti tudi druge elemente boja proti teroristični grožnji, in sicer:

- EU mora prilagoditi instrumente za boj proti financiranju terorizma glede na nove ranljive točke finančnega sistema in nove metode plačevanja, ki jih uporabljajo teroristi,
- vzpostaviti je treba mehanizem, ki bo omogočal spremljanje finančnih tokov in učinkovito odkrivanje oseb ali skupin, ki bi lahko financirale terorizem,
- izvajati bo treba že začeti program Skupnosti za varovanje kritične infrastrukture držav članic (po Poročilu komisije, 2009, str. 19).

### **3.8.4 Predvidene perspektive evropskih politik na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah**

Visoka posvetovalna skupina za opredelitev prihodnjih politik na področju evropskega pravosodja je definirala več področij oziroma izzivov, ki jih je potrebno vključiti v oblikovanje prihodnjih politik na tem področju. Potrebno je boljše varstvo državljanov, ureditev področja družinskih zadev, izboljšanje dostopa do sodnega varstva, organizacija bolj učinkovitega boja proti organiziranemu kriminalu in namenitev pozornosti tudi zunanji dimenziji pravosodnih politik (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 4). Pri koordinaciji in oblikovanju evropskih pravosodnih politik ima seveda pomembno vlogo tudi delo v okviru Sveta Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve. Posvetovalna skupina je bila mnenja, da bi bilo dobro nekoliko izboljšati njegovo strukturo in metode dela, kar naj bi zagotovo omogočilo doseganje boljših rezultatov dela (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 6). Posvetovalna skupina (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 7–8) je zato na podlagi svojih opažanj pripravila več predlogov, kako bi lahko v prihodnje izboljšali učinkovitost dela Sveta Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve, in sicer:

- število formalnih srečanj Sveta Evropske unije za pravosodje in notranje zadeve naj bi se prilagodilo obsegu in številu delovnih dosjejev posameznega predsedstva, ne pa da se slepo sledi avtomatični in že dolgoletni periodiki srečanj,
- potrebno je izboljšati načrtovanje in pripravo srečanj Sveta za pravosodje in notranje zadeve, in sicer tako, da se omogoči dovolj časa, da lahko vsaka članica pripravi konkretna stališča in se po možnosti opravijo tudi meddržavna posvetovanja,
- potrebno je nekoliko prilagoditi sedanjo strukturo Sveta za pravosodje in notranje zadeve in nekoliko zmanjšati število delovnih skupin,
- potrebno je skrajšati zakonodajni postopek,
- Svet za pravosodje in notranje zadeve naj se ukvarja le z zares pomembnimi tematikami, ki so že dovolj zrele za različne politične diskusije na visoki ravni,
- potrebno je izboljšati obveščanje javnosti o delu na področju evropskega pravosodja in notranjih zadev (ta naj se primerno razporedi med države članice in institucije EU, pri čemer naj se uporabi jasno in za povprečnega državljana razumljivo izražanje).

Kot je že bilo omenjeno, je eno izmed osnovnih vodil na področju oblikovanja prihodnjih evropskih pravosodnih politik zagotavljanje in varovanje pravic državljanov. Sistem varstva temeljnih pravic je v pravnem redu Unije še posebej razvit, vendar mora Unija tudi v prihodnje na tem področju prevzeti spodbujevalno vlogo, pri čemer mora upoštevati vse veljavne postopke v posamezni državi članici (po Poročilu komisije, 2009, str. 6). Pomemben vpliv na tem področju pa bo zagotovo imela tudi uveljavitev Lizbonske pogodbe, ki med drugim uvaja upoštevanje oziroma pristop Unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. To je vsekakor pomemben politični simbol, ki bo dopolnil sistem varstva pravic državljanov Unije ter spodbudil k usklajenemu razvoju sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti in sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (po Poročilu komisije, 2009, str. 6). Eden izmed pomembnih vidikov varovanja človekovih pravic pa je zagotovo pomoč in ščitenje ranljivejših skupin in različnih manjšin. Evropska unija namerava v prihodnosti posebno pozornost nameniti varovanju pravic otrok in žensk, ki so žrtve nasilja in so še v posebej ranljivem položaju, poleg tega pa se bo tudi odločno prizadevala za boj proti diskriminaciji, rasizmu, antisemitizmu, ksenofobiji in homofobiji, pri čemer naj bi prizadetim osebam zagotovila večjo zaščito, vključno s pravnim varstvom (po Poročilu komisije, 2009, str. 7). Posebno pozornost bo potrebno zagotovo nameniti tudi boju proti internetnim spolnim zlorabam otrok, ki so v velikem porastu, pri čemer bo potrebno zagotoviti močno čezmejno sodelovanje (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 42).

Naslednji pomemben element prihodnjih evropskih politik na področju pravosodja je zagotovo nadaljevanje izvajanja načela vzajemnega priznavanja sodnih odločb (glej Poročilo komisije, 2009, str. 9). Tukaj se predvidevajo številne novosti in razširitve pristojnosti. Evropska komisija tako v predlogu Stockholmskega programa (2009, str. 9) za prihodnje predlaga, da:

- je potrebno sodne odločbe v civilnih zadevah neposredno izvrševati, brez vmesnih ukrepov, kar pomeni, da bo v prihodnje za odločbe v civilnih gospodarskih zadevah potrebno na splošno odpraviti postopek eksekvatur, ki je še vedno mnogokrat potreben za izvrševanje odločb, izdanih v drugih državah članicah;
- se vzajemno priznavanje razširi na pravna področja, na katerih še ne velja, so pa bistvena za vsakdanjik, in sicer dedno pravo ter premoženjsko-pravne posledice prenehanja zakonske zveze ali zunajzakonske skupnosti;
- se sprejete instrumente združi v zakonik pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah, kar bi poenostavilo njihovo izvajanje;
- se v kazenskih zadevah načelo vzajemnega priznavanja uporablja na vseh stopnjah postopka;
- je treba vzajemno priznavanje razširiti tudi na druge vrste odločb s področja kazenskega ali upravnega prava glede na posamezno državo članico (tako se lahko za priče ali žrtve kršitve uporabljajo posebni varnostni ukrepi, ki jih je treba izvajati od ene do druge države članice, prav tako je treba omogočiti, da se lahko nekatere denarne kazni s področja kazenskega ali upravnega prava glede na posamezno državo članico izvršujejo v drugih državah članicah, zlasti s ciljem izboljšanja varnosti npr. v cestnem prometu);

- se postopoma uvede priznavanje odločb glede izgube pravic, ob tem pa je potrebno spodbujati sistematične izmenjave informacij med državami članicami (prednostno je treba obravnavati izgube tistih pravic, ki bi lahko najbolj vplivale na varnost oseb ali gospodarsko življenje, tj. prepoved opravljanja določenih poklicev, odvzem vozniškega dovoljenja, izguba pravice do upravljanja družbe ali sodelovanja pri javnih naročilih idr.).

Vendar pa vzpostavitev celotnega sistema vzajemnega priznavanja odločb v praksi ni tako zelo enostavno, kot je lahko morebiti videti na papirju. Da bi z različnimi evropskimi akti vzpostavljen sistem tudi dejansko deloval, ni odvisno le od kvalitete predpisov, temveč v veliki meri predvsem od stopnje, do katere je vzpostavljeno zaupanje med državami članicami Evropske unije. Kot je v svojem poročilu (2008, str. 13) zapisala Visoka posvetovalna skupina za opredelitev prihodnjih politik na področju evropskega pravosodja, mora prihodnji petletni program nadaljevati s krepitvijo medsebojnega zaupanja med državami članicami predvsem z vzpostavitvijo minimalnih pravic, drugače bo težko v celoti izkoristiti prednosti, ki jih prinaša vzajemno priznavanje odločb. Če bo Evropska unija v prihodnje to želela doseči, bo morala sprejeti kar nekaj novosti. Bolj pazljivo bo treba spremljati izvajanje ukrepov, zlasti pri profesionalcih, bolje bo treba izkoristiti Eurojust ter evropsko pravosodno mrežo v civilnih in kazenskih zadevah, da bi vsi uporabniki konkretnije in učinkoviteje uporabljali evropsko pravo, pri čemer bi bilo dobro pravnim strokovnjakom ponuditi mnogo več možnosti za izmenjavo in učenje na daljavo ter sistematizirati prizadevanja na področju usposabljanja za vse pravne poklice, vključno z upravnimi sodišči (po Poročilu komisije, 2009, str. 9–10).

Obstajajo pa tudi še drugi elementi, ki bi lahko pripomogli k večji uveljavitvi vzajemnega priznavanja odločb v praksi. Ena izmed večjih ovir pri tem je zagotovo že večkrat omenjena razlika v pravosodnih sistemih med članicami, ki pa s številnimi politikami, ki vzpodbujajo sodelovanje na tem področju, na srečo postaja vedno manj moteča. Kljub vsemu pa je v prihodnje pri razvoju evropskega pravosodnega območja potrebna določena stopnja približevanja zakonodaj in drugih predpisov držav članic, in sicer:

- v kazenskih zadevah, zlasti kadar gre za terorizem, organizirani kriminal in dejanja, ki škodujejo finančnim interesom Unije, lahko učinkovite rezultate prinese le ukrepanje na evropski ravni, zato je treba nadaljevati približevanje določb stvarnega prava glede nekaterih hudih kaznivih dejanj s tipično čezmejnimi razsežnostmi, za katere je treba skupno navesti opredelitve in določiti sankcije;
- ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti se lahko pri izvajanju nekaterih politik Unije zahteva opredelitev kršitev in določitev skupnih sankcij, da se zagotovi njihova učinkovitost;
- v civilnih zadevah je treba na evropski ravni določiti minimalne standarde za nekatere vidike civilnih postopkov v zvezi s potrebami vzajemnega priznavanja – take standarde je treba določiti za priznavanje odločb o starševski odgovornosti, vključno s tistimi o pravici do varstva in vzgoje (po Poročilu komisije, 2009, str. 10).

Kljub temu da je na področju družinskega prava težko doseči hiter napredek, pa bi bilo poleg zgoraj omenjene vzpostavitve minimalnih standardov za priznavanje odločb o starševski odgovornosti potrebno na področju družinskega prava v prihodnje v Evropski uniji odpraviti ovire, ki preprečujejo hitrejše priznavanje porok med državljani različnih članic (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 43).

V današnjem svetu imajo lahko informacije in različni podatki zelo veliko vrednost, posebej če gre za različne celotne zbirke in baze osebnih podatkov, ki so osnova za delo nekaterih organizacij, v tem primeru različnih institucij Evropske unije. Vse večja izmenjava podatkov je za Unijo velik izziv, na katerega se mora razumno odzvati ter hkrati v celoti spoštovati varstvo zasebnosti (po Poročilu komisije, 2009, str. 7). Nujno je treba vzpostaviti v čim večji meri poenoten sistem varovanja podatkov za vsako posamezno področje, ob tem pa mora biti ta sistem varovanja zelo natančno formuliran, kar mora veljati tudi za določbe o tem, kdo ima lahko dostop do tovrstnih podatkov (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 42). Iz tega sledi, da mora Unija v prihodnje zagotoviti novo celovito strategijo na področju varstva podatkov državljanov v okviru Unije in tudi svojih odnosov s tretjimi državami, ob tem pa bo potrebno upoštevati hiter tehnološki razvoj na tem področju, kar bi lahko povzročilo potrebo po novih zakonodajnih pobudah in vzpostavitvi nekakšnega evropskega sistema potrjevanja za tehnologije, proizvode in storitve, ki lahko še v dovolj veliki meri zagotavljajo varovanje zasebnosti (po Poročilu komisije, 2009, str. 7).

Ko smo že ravno na področju informacijskih in komunikacijskih tehnologij, je potrebno poudariti, da so le-te izjemnega pomena za podporo delovanja evropskega pravosodja. Prav zato je projekt e-pravosodja, ki bi lahko v veliki meri poenostavil dostop do pravnih informacij in sodnega varstva, postal eden izmed bolj pomembnih prednostnih področij na evropski ravni. Vendar pa se Evropska unija pri vzpostavitvi delovanja e-pravosodja preko meja držav članic srečuje z nekaterimi ovirami, in sicer obstajajo številne razlike med pravnimi kulturami držav članic in njihovimi pravnimi sistemi ter različno obsežen način izobraževanja pravnikov in njihove prakse, številčnost jezikov, pomanjkanje učinkovitega in primerne načina pridobivanja informacij o nacionalnem pravu, ki se uporablja, poleg tega pa je tu še vprašanje o varstvu osebnih podatkov (po Ministrstvu za notranje zadeve, 12.1.2007). Kljub temu pa Evropska unija načrtuje oblikovanje nekakšnega evropskega pravosodnega portala, preko katerega bi lahko vsakdo dostopal do različnih registrov, informacij in podatkov o različnih pravnih sistemih in pravnih postopkih (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 45). Tako se bodo lahko v srednjeročni prihodnosti nekateri evropski postopki, kot sta npr. evropski plačilni nalog ali reševanje sporov majhne vrednosti, opravili elektronsko, medtem ko se bodo nekateri nacionalni registri v skladu s pravili o varstvu postopoma med seboj povezali, npr. registri plačilne nesposobnosti fizičnih in pravnih oseb (po Poročilu komisije, 2009, str. 11). Tovrstni različni ukrepi, ki dejansko pomenijo zmanjševanje birokracije in stroškov, se med drugim izvajajo tudi v luči povečevanja gospodarske konkurenčnosti Evropske unije (po Predlaganih rešitvah za pravosodje, 2008, str. 44). Evropska Unija pa lahko stroške zmanjša tudi s spremembo nekaterih formalnosti glede overitve listin in

dokumentov, saj bi bilo, ob upoštevanju možnosti, povezanih z uporabo novih tehnologij, vključno z razvojem digitalnih podpisov, smiselno predvideti ukinitev vseh formalnosti glede overitve javnih listin med državami članicami, med drugim pa bi bilo v prihodnje smiselno razmisliti tudi o oblikovanju evropskih javnih listin (po Poročilu komisije, 2009, str. 11). Na tem področju pa obstajajo odprte tudi še druge možnosti, ki bi lahko bistveno prispevale k poenotenju in konkurenčnosti evropskega gospodarstva. Pravosodno območje bi lahko v prihodnosti bolje podpiralo dobro delovanje gospodarske dejavnosti s tem, da:

- se okrepi hitrost sodnih postopkov ter učinkovitost pri izvrševanju sodnih odločb, in sicer z začasnimi in varnostnimi ukrepi, kot je vzpostavitev evropskega sistema za bančno zaplembo in povečanje preglednosti imetja,
- se zavaruje pogodbeno razmerja, saj zaradi razlik, ki obstajajo med zakonodajami držav članic na področju obligacijskega prava, gospodarski subjekti ne morejo v celoti izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja enotni trg,
- se področje gospodarskega prava regulira z več različnimi ukrepi, kot so določitev skupnih pravil o pravu, ki se uporablja na področju prava družb, zavarovalnih polic in pri odstopu terjatev ter konvergenca nacionalnih režimov pri postopku plačilne nesposobnosti bank (po Poročilu komisije, 2009, str. 11).

### **3.8.5 Predvidene perspektive evropskih politik na področju zunanjih odnosov**

Varnost Evropske unije in njenih prebivalcev je odvisna tudi od varnostnega položaja v preostalem delu sveta, zato Evropska unija na področju notranjih zadev razvija sodelovanje s t.i. tretjimi državami, od terorističnih napadov v ZDA (11. septembra 2001) pa se je to sodelovanje močno krepilo (po Brozini et al., 2008, str. 59). Seveda pa v tem okviru obstajajo različne stopnje oziroma področja sodelovanja. Z ZDA je razvito strateško partnerstvo, države Zahodnega Balkana so možne članice Evropske unije, Rusija in Ukrajina pa sta zaveznici na varnostnem področju (Brozina et al., 2008, str. 59). Evropska unija ima zaradi vzpostavljenega območja brez notranjih meja tudi skupno vizumsko politiko do tretjih držav, v okviru katere določa države, katerih državljani za vstop v EU (ne velja za Veliko Britanijo in Irsko, ki nista članici schengenskega območja) potrebujejo vizum, zato tudi pričakuje, da bodo imele tudi tretje države enotno vizumsko politiko do vseh držav članic Evropske unije, kar se pa še ni zgodilo (po Brozini et al., 2008, str. 60). Pri tem vprašanju čaka Evropsko unijo še kar nekaj zapletenih pogovorov in dogovorov z različnimi državami.

Drugo pomembno vprašanje na tem področju pa je upravičenost državljanov EU do zaščite v tretjih državah. Vsak državljan Unije ima na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države, saj je to temeljna pravica, določena v Pogodbah, vendar pa je težava v tem, da je ta pravica v veliki meri še nepoznana in se ne uporablja, zato je v prihodnje treba organizirati bolj ciljno usmerjene kampanje



obveščanja (po Poročilu komisije, 2009, str. 8). Vendar pa to po vsej verjetnosti še ne bo dovolj, saj so pri uporabi zaščite v tretjih državah še nekatere druge ovire. Za njeno učinkovito izvajanje bo tako v prihodnje potrebno med drugim okrepiti obstoječi okvir za usklajevanje in sodelovanje, pri čemer bo ta reforma vključevala tri glavne sklope, in sicer pojasnitev koncepta vodilne države v primeru krize, določitev skupnih meril za opredelitev pojma nezastopane države članice in kritje stroškov vrnitve v matično državo na podlagi obstoječih instrumentov Skupnosti (po Poročilu komisije, 2009, str. 8).

Mednarodno dejavnost in prisotnost pa namerava Unija krepiti tudi na pravosodnem področju. Pri tem gre predvsem za razvijanje izmenjave dobrih praks in izkušenj s tretjimi državami. Predvsem pa bo v kazenskih zadevah potrebno določiti prednostne naloge za pogajanja o vzajemni pravni pomoči in sporazumu o izročanju, pri čemer mora Unija še naprej neprekinjeno podpirati področje pravosodja v državah partnericah, da bi spodbujala pravno državo po vsem svetu, ter hkrati nadaljevati svoje delovanje za odpravo smrtne kazni, mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja (po Poročilu komisije, 2009, str. 12).

## 4 ZAKLJUČEK

Pregled razvoja sodelovanja članic Evropske unije na področju notranjih zadev in pravosodja nam kaže, da so članice na tem področju vedno bolj poenotene. Politike so vedno bolj intenzivne in imajo velik integracijski učinek na članice Evropske unije. Ta proces, ki se v zadnjih letih odvija vedno bolj intenzivno, tudi zaradi vse širših potreb (gospodarske koristi, lažji pretok oseb, informacij in blaga) in mnogokrat različnih zunanjih vplivov (teroristične grožnje, mednarodni kriminal itd.), pa zaenkrat še ne kaže znakov stagnacije, kar je lahko za članice povezave več kot dobrodošlo, saj je številne probleme, s katerimi se soočajo države članice, mnogokrat dolgoročno lažje in uspešneje reševati v okviru skupnega nastopa.

Sicer je res, da nekatere države članice zaradi svojih parcialnih interesov mnogokrat blokirajo sprejem nekaterih rešitev, ki bi lahko pomenile velik korak naprej pri poenotenju določenih politik znotraj Evropske unije, vendar pa v končni fazi (čeprav z nekoliko zamude) v večini primerov le pride do skupnega dogovora. Zadnja takšna primera sta Pogodba o ustavi za Evropo in Lizbonska pogodba. Ratifikacijski proces Pogodbe o ustavi je bil zaustavljen zaradi negativnih referendumov, prav tako pa tudi v primeru Lizbonske pogodbe, ki je nasledila Ustavno pogodbo, ratifikacijski proces še vedno ni zaključen, vendar se v tem primeru le bliža h koncu. Obe sta dvignili veliko prahu, opravljene so bile številne razprave in nenazadnje tudi posvetovanja na vseh ravneh Evropske unije, kar pa ni nujno vedno slabo. V tem procesu se je namreč razčistilo veliko dilem, na katere so opozarjale nekatere članice, ki so v nekaterih določbah obeh pogodb videle grožnjo njihovi ureditvi oziroma pristojnostim na določenih področjih, ki jih smatrajo kot izključno njihovo notranjo zadevo.

Kljub temu lahko pritrdimo ugotovitvam številnih analitikov, politikov in avtorjev, da je področje pravosodja in notranjih zadev ena izmed evropskih politik, ki doživlja najhitrejši razvoj med vsemi politikami Evropske unije. Področje pravosodja in notranjih zadev je namreč postalo ena izmed osrednjih evropskih tematik, kar je glede na zastavljene cilje pričakovati tudi v prihodnje, saj je vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice kot eden glavnih političnih ciljev opredeljena v mnogih uradnih dokumentih Evropske unije. Velika pozornost, ki se namenja področju pravosodja in notranjih zadev na ravni EU, zagotovo ni naključna. To področje lahko namreč uvrstimo med bolj kompleksna področja evropskih politik, saj se dotika številnih tem in problemov, ki imajo velik vpliv na zagotavljanje varnosti držav članic in s tem posledično tudi na življenje državljanov.

Evropska unija je tako v zadnjem dobrem desetletju vložila veliko aktivnosti in truda, da bi zgradila t.i. območje svobode varnosti in pravice. Ko je konec 90-ih let prejšnjega stoletja ugotovila, da bi bilo bolje, če bi vsa prizadevanja po posameznih področjih pravosodja in notranjih zadev, združila v enoten program, je to pomenilo velik korak naprej. Oblikovan je bil prvi petletni program iz Tampereja in nato za njim še drugi petletni Haški program, oba pa sta omogočila precejšnji napredek v primerjavi z obdobjem pred tem. Na vseh pomembnejših področjih evropskega

pravosodja in notranjih zadev (priseljavanje in azil, zunanja meja in schengensko območje, boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu, policijsko sodelovanje, pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah) je Evropska unija dosedaj zabeležila visoko stopnjo poenotenja politik. Iz usmeritev in predlogov, ki opredeljujejo aktivnosti za naprej, pa je jasno razvidno, da bo podobno tudi v prihodnjih letih.

Na podlagi pozitivnih izkušenj iz preteklih obeh petletnih programov, se je Evropska unija namreč odločila, da je to primerna oblika za pospeševanje poenotenja evropskih politik na področju pravosodja in notranjih zadev, zato bo do konca leta 2009 oblikovan že tretji petletni program prednostnih nalog tega področja. Ta program, ki je poimenovan Stockholmski program, bo moral strategijo bodočega sodelovanja držav članic Evropske unije na področju pravosodja in notranjih zadev prilagoditi popolnoma drugačnim razmeram kot njegova predhodnika. Sicer je res, da je bila do sedaj že dosežena visoka stopnja poenotenja politik na marsikaterem področju pravosodja in notranjih zadev, vendar pa se sedanja Unija s 27 članicami in približno 500 milijoni državljanov močno razlikuje od tiste izpred desetih let, ko je bil oblikovan program iz Tampereja. Stockholmski program bo tako prinesel enotnejšo politiko na področju obvladovanja migracijskih tokov, azila in priseljavanja. Evropsko unijo čaka tudi vzpostavitev celovitega upravljanja zunanjih meja, pri čemer bo poseben poudarek na vzpostavitvi novih informacijskih nadzornih sistemov (schengenski informacijski sistem druge generacije, vizumski informacijski sistem). Več pozornosti bo namenjeno zaščiti pravic posameznika in njegovemu enostavnejšemu dostopu do sodnega varstva. Postopoma naj bi zagotovila tudi višjo stopnjo sodelovanja na področju boja proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, ki sta običajno čezmejne narave. Gre torej za številne predloge, ki so seveda na podlagi dosedanjih izkušenj Evropske unije realni in dosegljivi, vendar se bodo morale države članice za njihovo dejansko implementacijo tudi nekoliko potruditi.

Logično je namreč, da pri tako velikem sistemu, kot je Evropska unija s 27 članicami, ni vedno enostavno poiskati skupnih točk in ciljev, še težje pa je opredeliti skupne politike, ki bi pripeljale do uresničitve teh skupnih ciljev. Po vseh teh letih sodelovanja se med državami članicami Evropske unije še vedno pojavljajo razlike v tem, kaj si članice na področju oblikovanja enotnega prostora svobode, varnosti in pravice dejansko želijo doseči skupaj. Mnogokrat je problematično predvsem vprašanje, o čem naj se odloča na ravni EU in kaj naj se v odločanje prepusti oblastem v posameznih članicah. Za zunanjega opazovalca je zato ta proces videti kot izjemno dolgotrajen, prepočasen in nedojemljiv.

Kako uspešno bo udeležanje številnih predlaganih rešitev v okviru politik na področju pravosodja in notranjih zadev v praksi, bo v neki meri odvisno tudi od dela in prioritet prihodnjih predsedujočih držav. Kljub temu, da bo akcijski načrt, ki bo pripravljen na podlagi Stockholmskega programa, že podal dokaj natančne smernice in tudi časovnico za pripravo in uresničenje vseh podanih predlogov, pa je potem od posamezne predsedujoče države odvisno, ali bodo ti predlogi sovpadali z njihovimi zastavljenimi prednostnimi nalogami in ali se bodo potem tudi v praksi dejansko

angažirale za pospešitev sprejema različnih rešitev na tem področju evropskih politik. Poleg tega pa lahko nekatere predsedujoče države v okviru svojih prednostnih nalog naredijo še korak naprej in operacionalizirajo tudi cilje, ki sploh še niso zapisani in opredeljeni v uradnih evropskih dokumentih, kar ima lahko za to področje precejšnjo dodano vrednost.

## LITERATURA

### Knjige:

Bohinc, Rado. Pravo Evropske unije. FDV, Ljubljana, 2007.

Cvikl, Milan M. Prenovljeno pravo EU. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2008.

Šaloven, Matjaž in Janc, Gregor. Predpisi s področja državne meje, tujcev in schengenskega pravnega reda. GV Založba, Ljubljana, 2007.

Westphal, Volker in Stoppa, Edgar. Evropsko pravo za mejno policijo. Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Ljubljana, 2004.

### Zborniki, prispevki v knjigah;

Den Boer, Monica in Wallace, William. Justice and Home Affairs. V: Helen Wallace in William Wallace(ur.): Policy-Making in the European Union. Oxford University press, New York, 2000, str. 493–522.

Ilešič, Tomaž. Razvoj evropske integracije in institucionalni ustroj Evropske unije. V: Evropsko pravo (zbirka gradiv šole evropskega prava). Založniška hiša Primath, Ljubljana, 2004, str. 29–54.

Knez, Rajko. Sodišče Evropskih skupnosti, vrste tožb in postopkov. V: Evropsko pravo (zbirka gradiv šole evropskega prava). Založniška hiša Primath, Ljubljana, 2004, str. 125–150.

Kostakopoulou, Theodora. Security Interests. V: John Peterson in Michael Shackleton (ur.): The Institutions of the European Union. Oxford University press, New York, 2006, str. 231–251.

Lavenex, Sandra in Wallace, William. Justice and Home Affairs, Towards a European Public Order?. V: Helen Wallace in William Wallace(ur.): Policy-Making in the European Union. Oxford University press, New York, 2005, str. 457–481.

Monar, Jörg. Institutionalization Freedom, Security, and Justice. V: John Peterson in Michael Shackleton (ur.): The Institutions of the European Union. Oxford University press, New York, 2002, str. 186–209.

Rejec Longar, Katja. Vrednote in cilji Evropske unije. V Vesna Fortuna (ur.): Pogodba o Ustavi za Evropo s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2005, str. 37–42.

Sever, Saša. Območje svobode, varnosti in pravice. V Vesna Fortuna (ur.): Pogodba o Ustavi za Evropo s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2005, str. 193–210.

## VIRI

### Internetni viri:

Drčar Murko, Mojca. IUS Software, Zmaga razuma ali usluga 'velikemu bratu'?. URL=« [http://www.ius-software.si/Novice/prikaz\\_Clanek.asp?id=28260&Skatla=17](http://www.ius-software.si/Novice/prikaz_Clanek.asp?id=28260&Skatla=17)«. 18.6.2007.

Državni zbor Republike Slovenije. Pravni red Evropske unije. URL=«<http://www.dz-rs.si/index.php?id=98#1187>«. 5.3.2009.

Evropska komisija. Agencije za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. URL= »[http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/index\\_sl.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/index_sl.htm)«. Vstop: 25.6.2009.

Evropska komisija. Agencije Skupnosti. URL= »[http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/index\\_sl.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_sl.htm)«. Vstop: 27.6.2009.

Evropska komisija. Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic (FRONTEX). URL=»[http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/frontex/index\\_sl.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_sl.htm)«. Vstop: 19.6.2009.

Evropska komisija. Evropska komisija pripravila smernice za območje svobode, varnosti in pravice v naslednjih petih letih. URL= »<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/894&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=en>«. Bruselj, 10. junija 2009.

Evropska komisija. Evropska policijska akademija (CEPOL). URL= »[http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/cepol/index\\_sl.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/cepol/index_sl.htm)«. Vstop: 26.6.2009.

Evropska komisija. Evropski policijski urad (EUROPOL). URL= »[http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/europol/index\\_sl.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_sl.htm)«. Vstop: 26.6.2009.

Evropska komisija. Kako delujejo?. URL= »[http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/function/index\\_sl.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/function/index_sl.htm)«. Vstop: 27.6.2009.

Evropska komisija. Na kratko po Lizbonski pogodobi. URL=« [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_sl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_sl.htm)«. Vstop: 9.6.2009.

Evropska komisija. Tampere, pet let kasneje. URL=« [http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/tampere/tampere\\_0704\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/tampere/tampere_0704_sl.pdf)«. 29.4.2009.

Evropska komisija. Pomembni koraki institucionalne reforme Evropske unije. URL= »[http://europa.eu/institutional\\_reform/index\\_sl.htm](http://europa.eu/institutional_reform/index_sl.htm)«. Vstop: 21.6.2009.

Evropska komisija. Urad za evropsko pravosodno sodelovanje (EUROJUST). URL= »[http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/eurojust/index\\_sl.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_sl.htm)«. Vstop: 26.6.2009.

Evropska komisija. V vaši državi. URL=«[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/countries/index\\_sl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_sl.htm)«. Vstop: 9.6.2009.

Evropska komisija. Zgodovina. URL= »[http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/history/index\\_sl.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/history/index_sl.htm)«. Vstop: 27.6.2009).

Evropski parlament. Izzivi v obdobju 2009-2014: Priseljevanje. URL=«[http://www.europarl.europa.eu/news/expert/thematic\\_note\\_page/008-51951-075-03-12-901-20090316TMN51949-16-03-2009-2009/default\\_p001c006\\_sl.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/thematic_note_page/008-51951-075-03-12-901-20090316TMN51949-16-03-2009-2009/default_p001c006_sl.htm)«. Vstop: 27.6.2009.

Evropski parlament. Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo (neratificirana). URL=«<http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?id=77&pageRank=3&language=SL>«. Vstop: 21.6.2009.

Informacijski urad Sveta Evrope v Republiki Sloveniji. Pompidoujeva skupina. URL=«[http://www.coe.si/sl/organi\\_in\\_institucije/mednarodni\\_sporazumi\\_nekaterih\\_drzav\\_clanic/pompidoujeva\\_skupina/](http://www.coe.si/sl/organi_in_institucije/mednarodni_sporazumi_nekaterih_drzav_clanic/pompidoujeva_skupina/)«. 22.02.2009.

Ministrstvo za notranje zadeve. Evropska policijska akademija – Cefpol. URL= »<http://www.policija.si/index.php/mednarodno-sodelovanje/cepol?lang=>«. Vstop: 27.6.2009.

Ministrstvo za notranje zadeve. Neformalno srečanje pravosodnih in notranjih ministrov v Dresdnu. URL= »<http://www.mnz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12027/5310/>«. 12.1.2007.

Ministrstvo za notranje zadeve. Notranji ministri EU o prihodnosti SIS II in Guantanamo. URL= »<http://www.mnz.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/2049/6329/36820eebb6/>«. 4.6.2009.

Ministrstvo za notranje zadeve. Prvi sestanek visoke posvetovalne skupine za prihodnost Evrope. URL=

»<http://www.mnz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12027/5434/>«. 18.5.2007.

Ministrstvo za notranje zadeve. Slovenija in schengen. URL=«[http://www.mnz.gov.si/si/pogosta\\_vprasanja/slovenija\\_in\\_schengen/](http://www.mnz.gov.si/si/pogosta_vprasanja/slovenija_in_schengen/)«. 7.3.2009.

Ministrstvo za notranje zadeve. Srečanje Visoke posvetovalne skupine o prihodnosti evropske politike na področju notranjih zadev (Skupina Future) – Napoved dogodka. URL= »

<http://www.mnz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12027/5829/>. 25.3.2008.

Ministrstvo za notranje zadeve. Začetek veljave Prümske pogodbe. URL=

»<http://www.mnz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12027/5508/>«. Objava:

8. 2007, vstop: 29.4.2009.

Ministrstvo za pravosodje. Minister Šturm v Evropskem parlamentu o uspešnem dokončanju predsedovanja na področju pravosodja. URL=«<http://www.mp.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/11953/5896/8a3025e065/>». Objava: 26.6.2008, vstop:7.5.2009.

Ministrstvo za pravosodje. Predsedovanje EU. URL=«[http://www.mp.gov.si/si/predsedovanje\\_eu/](http://www.mp.gov.si/si/predsedovanje_eu/)«. 24. 1. 2009.

Ministrstvo za pravosodje. Program slovenskega predsedovanja v Svetu za pravosodje in notranje zadeve. URL= »[http://www.mp.gov.si/si/predsedovanje\\_eu/program\\_slovenskega\\_predsedovanja\\_v\\_svetu\\_za\\_pravosodje\\_in\\_notranje\\_zadeve/krepitev\\_pravosodnega\\_sistema\\_in\\_prakticnega\\_sodelovanja/](http://www.mp.gov.si/si/predsedovanje_eu/program_slovenskega_predsedovanja_v_svetu_za_pravosodje_in_notranje_zadeve/krepitev_pravosodnega_sistema_in_prakticnega_sodelovanja/)«. Vstop: 26.6.2009.

Ministrstvo za pravosodje. Zasedanje Evropske pravosodne mreže v civilnih in gospodarskih zadevah v Lizboni. URL= »<http://www.mp.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/11999/5316/>«. 11.12.2006.

Ministrstvo za zunanje zadeve. Lizbonska pogodba. URL= »[http://www.mzz.gov.si/si/zunanja\\_politika/evropska\\_unija/lizbonska\\_pogodba/](http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/) «.

vstop: 9.6.2009.

MMC RTV SLO. O dosežkih predsedovanja tudi Šturm in Mate. URL= »[http://www.rtv slo.si/modload.php?&c\\_mod=rnews&op=sections&func=read&c\\_menu=38&c\\_id=177012](http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=38&c_id=177012)«. Objava: 26.6.2008, vstop: 7.7.2009.

Portal Siol.net. Stockholmski program - za več svobode v varnejši Evropi. URL= »[http://www.siol.net/eu/novice/2009/06/stockholmski\\_program.aspx](http://www.siol.net/eu/novice/2009/06/stockholmski_program.aspx)«. 10.6.2009).

Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji. Prihodnost Evrope. URL= »[http://ec.europa.eu/slovenija/dossier/future\\_of\\_europe/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/slovenija/dossier/future_of_europe/index_sl.htm)«. Vstop: 21.6.2009.



Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji. Unija v letu 2009: ključni dosežki Barrosove komisije. URL= »[http://ec.europa.eu/news/images/eu\\_explained/090528\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/news/images/eu_explained/090528_sl.pdf)«. Vstop: 29.5.2009.

Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. Haaški program. URL=« [http://www.svrez.gov.si/si/aktualne teme/haaski\\_program/](http://www.svrez.gov.si/si/aktualne teme/haaski_program/)«. Vstop: 25.5.2009.

Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. Pravosodno sodelovanje. URL= »[http://www.svrez.gov.si/si/dejavnosti/koordinacija\\_evropskih\\_zadev/priprava\\_medr esorsko\\_usklajenih\\_stalisc/delovne\\_skupine\\_za\\_pripravo\\_stalisc/pravosodno\\_sodelov anje/](http://www.svrez.gov.si/si/dejavnosti/koordinacija_evropskih_zadev/priprava_medr esorsko_usklajenih_stalisc/delovne_skupine_za_pripravo_stalisc/pravosodno_sodelov anje/)«. Vstop: 6.7.2009.

Sodišče Evropskih skupnosti. Splošna predstavitev. URL=«

[http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_6999/splona-predstavitev](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/splona-predstavitev)«. Vstop: 27.6.2009.

Šuštaršič, Mihael –STA. SCHENGEN: VIS za večjo učinkovitost pri odločanju o vizumih (tema). URL= «<http://www.sta.si/vest.php?s=s&t=0&id=1241191&pr=1>«. 14.12.2007.

Vlada Republike Slovenije. Kaj je Schengen oz. schengenski sporazum?. URL=«<http://evropa.gov.si/aktualne-teme/2006-09-22/kaj/>«. 23.2.2009.

Vlada Republike Slovenije. Program slovenskega predsedovanja Svetu Eu – kaj smo dosegli. URL=«[http://www.eu2008.si/si/News\\_and\\_Documents/download\\_docs/June/0630do sezki.pdf](http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/download_docs/June/0630do sezki.pdf)«. Vstop: 5.5.2009.

Vlada republike Slovenije. Napoved dogodka: Neformalno srečanje ministrov za pravosodje in notranje zadeve, Brdo pri Kranju od 24. do 26. januarja. URL= »[http://www.eu2008.si/si/News\\_and\\_Documents/Press\\_Releases/January/0118MP\\_Y HA\\_napovednik.html](http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Press_Releases/January/0118MP_Y HA_napovednik.html)«. 18.01.2008.

Vlada Republike Slovenije. Ratifikacija Lizbonske pogodbe. URL= »<http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/ratifikacija-lizbonske-pogodbe/>«. Vstop: 9.6.2009.

Vlada Republike Slovenije. Govor ministra za notranje zadeve Dragutina Mateja na LIBE. URL= »[http://www.eu2008.si/si/News\\_and\\_Documents/Speeches\\_Interviews/Juni/0626EP\\_Mate\\_LIBE.html](http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Speeches_Interviews/Juni/0626EP_Mate_LIBE.html)«. 26.6.2008.

Vlada republike Slovenije. Minister Mate o ukrepih za varnost državljanov pri varovanju zunanjih meja EU z upoštevanjem njene odprtosti in dostopnosti. URL=

»[http://www.eu2008.si/si/News\\_and\\_Documents/Press\\_Releases/March/0312JHA1.html](http://www.eu2008.si/si/News_and_Documents/Press_Releases/March/0312JHA1.html)«. 12.3.2008.

Vlada Republike Slovenije. Lizbonska pogodba. URL= »<http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/>«. Vstop: 9.6.2009.

Vlada Republike Slovenije. Pogodba, ki prinaša koristi za državljane. URL= »<http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/lizbonska-pogodba-v-10-korakih/pogodba-ki-prinasa-koristi-za-drzavljan/>«. Vstop: 13.6.2009.

Vlada Republike Slovenije. Pogodba, ki utrjuje vlogo Evropske unije v svetu. URL= »<http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/lizbonska-pogodba-v-10-korakih/pogodba-ki-utrjuje-vlogo-evropske-unije-v-svetu/>«. Vstop: 13.6.2009.

Vlada Republike Slovenije. Pogodba, ki uvaja institucionalne spremembe. URL= »<http://www.evropa.gov.si/si/lizbonska-pogodba/lizbonska-pogodba-v-10-korakih/pogodba-ki-uvaja-institucionalne-spremembe/>«. Vstop: 13.6.2009.

### **Zakoni, dokumenti, mednarodne pogodbe, splošni akti:**

Amsterdamska pogodba. Ur. list RS – MP, št. 27/2004.

Fondation Robert Schuman, Lizbonska pogodba (10 razumljivih povzetkov). December 2007. Slovenski prevod: Inštitut za trajnostni razvoj, Ljubljana, 2008. Dostop preko URL= »[http://www.itr.si/uploads/-H/iC/-HiCxIt-RcOW77S9rTiLQQ/Lizbonska\\_Pogodba\\_10\\_povzetkov\\_ITR\\_koncni.pdf](http://www.itr.si/uploads/-H/iC/-HiCxIt-RcOW77S9rTiLQQ/Lizbonska_Pogodba_10_povzetkov_ITR_koncni.pdf)«. (LP povzetek)

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 (The Future Group), junij 2008. (Predlagane rešitve za notranje zadeve)

Haški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji. Ur. list EU, C 53/2005. (HP)

Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 (Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985). Ur. list EU, št. L239, Volume 43, 22.9.2000.

Komisija Evropskih skupnosti. Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the European economic and Social committee of the regions, Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An evaluation of the Hagues programme and action plan. Bruselj, 10.6.2009 (COM 2009, 263 final). (Poročilo o izvajanju HP)

Komisija Evropskih skupnosti. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Območje svobode, varnosti in pravice za državljane. Bruselj, 10.6.2009 (COM 2009, 262 konč.). (Poročilo komisije, 2009.)

Ministrstvo za notranje zadeve RS. Slovensko predsedstvo EU, Predsedovanje Slovenije Svetu EU, 1.1.2008–30.6.2008, področje notranjih zadev, Upravičili smo izkazano zaupanje Sloveniji. Ljubljana, 26.6.2008.

Ministrstvo za notranje zadeve in ministrstvo za pravosodje. Za svobodnejšo in varnejšo Evropo, Program predsedovanja Svetu EU na področju pravosodja in notranjih zadev. Ljubljana, 2008.

Niška pogodba. Ur. list RS – MP, št. 27/2004

Pogodba o Evropski uniji. Ur. list RS – MP, št. 27/2004.

Pogodba o ustavi za Evropo. Ur. list EU, C 310/2004. (PUE)

Proposed Solutions for the Future EU justice Programme, High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy, junij 2008. (Predlagane rešitve za pravosodje.)

Prümska pogodba. Ur. list RS-MP, št. 5/2007.

Sklep Sveta o ustanovitvi Evropske policijske akademije. Ur. list EU, L 256/2005.

Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu; Območje svobode, varnosti in pravice: ocena programa Tampere in prihodnje usmeritve. Komunique (2004) 401 končno. Komisija Evropskih skupnosti, Bruselj, 2.6.2004,

Uredba Sveta z dne 26. oktober 2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije. Ur. list EU, L 349/2004.

### **Strokovne revije:**

Safe borders for Europe (Frontex). The new police in Europe (The professional journal for further education and training). Die neue polizei in Europa GMBH, Nemčija. 2009, št. 1, str. 13–15.

### **Informativna gradiva:**

Brozina David et al.. Predsedovanje Slovenije Svetu EU. Ministrstvo za notranje zadeve RS, 2008.

Čebular, Alenka (ur.). Slovenija v Evropski uniji. Urad vlade RS za informiranje, 2005.

Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Kako deluje Evropska unija. Luxemburg, 2004.

## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

Podpisana Marjeta ZUPAN, izredna študentka visokošolskega strokovnega programa Javna uprava na Fakulteti za upravo v Ljubljani, vpisna številka indeksa: 04024798, izjavljam in s podpisom potrjujem, da sem avtorica diplomske naloge z naslovom **PRIHODNOST EVROPSKE POLITIKE NA PODROČJU NOTRANJNH ZADEV IN PRAVOSODJA** in se strinjam, da se diplomska naloga objavi na internetu.

---

Marjeta ZUPAN

Diplomsko nalogo je lektorirala gospa Mojca Pacek, profesorica slovenskega jezika.

Gorenja vas, 2.11.2009