COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 10.6.2009
COM(2009) 262 final

COMUNICARE A COMISIEI
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Un spațiu de libertate, securitate și justiție în serviciul cetățenilor

COMUNICARE A COMISIEI
CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Un spațiu de libertate, securitate și justiție în serviciul cetățenilor

O mai mare libertate într-un mediu mai sigur

1. INTRODUCERE:

Cetățenii doresc să trăiască într-o Uniune Europeană prosperă și pașnică, în cadrul căreia drepturile lor sunt respectate, iar securitatea lor este protejată. Ei vor să poată să călătorească liber și să aleagă să locuiască temporar sau permanent într-o altă țară europeană pentru a studia, pentru a munci, pentru a forma o familie, pentru a crea o întreprindere sau chiar pentru a trăi după pensionare. În același timp, cetățenii sunt îngrijorați pentru că văd cum contextul de stabilitate și securitate care a predominat în Europa în ultimii ani este amenințat de crize și fenomene globale.

Pentru dificultățile economice și politice cu care se confruntă lumea și în mod special Uniunea Europeană, ca și pentru provocările complexe ale viitorului, sunt necesare soluții globale și durabile. Într-o lume în care mobilitatea se dezvoltă la scară planetară, cetățenii europeni au dreptul să se aștepte la o acțiune europeană eficace și responsabilă în aceste domenii care îi afectează atât de puternic.

Către o Europă a cetățenilor, într-un spațiu de libertate, securitate și justiție

Libertatea, securitatea și justiția sunt valori cheie care constituie componente majore ale modelului societății europene. Ele se numără printre pietrele de temelie ale modelului de integrare europeană. Uniunea Europeană a instituit deja pentru cetățenii săi o piață unică, o uniune economică și monetară și capacitatea de a face față provocărilor politice și economice globale. Ea a realizat, de asemenea, progrese importante în stabilirea unui spațiu al libertății, al securității și al justiției; prioritatea momentului este de a plasa cetățeanul în centrul acestui proiect.

S-au înregistrat progrese considerabile

Tratatul de la Maastricht a introdus, în cadrul Uniunii Europene, aspectele de justiție și afaceri interne, care se tratau până atunci la un nivel strict interguvernamental. De atunci, gradul de integrare între statele membre în legătură cu aceste aspecte, precum și rolul Parlamentului European și cel al Curții de Justiție, nu încetează să crească. Programele de la Tampere și de la Haga au oferit un impuls politic important pentru consolidarea acestor politici fundamentale pentru cetățeni.

Exemplele de succes din ultimii zece ani sunt numeroase:

– Eliminarea controalelor la frontierele interne ale spațiului Schengen, care permite la ora actuală circulația a peste 400 de milioane de cetățeni din 25 de țări să

călătorească din Peninsula Iberică până în statele baltice și din Grecia până în Finlanda fără niciun control la frontiere. Gestionarea frontierelor externe ale Uniunii se face într-o manieră mai coerentă, mai ales prin crearea și intrarea în serviciu operațional a agenției Frontex.

– S-au pus bazele unei politici comune în materie de imigrație. Acestea implică mai ales stabilirea de norme prin care se asigură o mai mare echitate și predictibilitate pentru imigrația legală, o agendă comună pentru favorizarea integrării în societățile europene, precum și o acțiune consolidată împotriva imigrației nereglementate și a traficului de persoane. S-au realizat, de asemenea, parteneriate cu țări terțe, pentru gestionarea concertată a problemelor legate de migrații.

– S-au pus bazele unui sistem european comun de acordare a azilului pentru persoanele care au nevoie de protecție internațională, inclusiv din punct de vedere operațional, prin intermediul Biroului European de Sprijin pentru Azil. S-a dezvoltat, cu succes, o politică comună pentru vize, prin care a crescut transparența, precum și securitatea juridică pentru toate persoanele implicate.

– S-a promovat un nivel ridicat de încredere între autoritățile naționale. În domeniul penal, s-au îmbunătățit în mod special schimburile de informații. De exemplu, autoritățile polițienești pot obține informații dintr-un alt stat membru fără nicio constrângere importantă, în cazul în care acestea sunt disponibile.

– Mandatul de arestare european, care a redus semnificativ, la rândul său, efortul necesar pentru extrădarea infractorilor și a redus durata procedurii de la un an până la între 11 zile și șase săptămâni.

– S-au făcut eforturi în lupta împotriva terorismului și a crimei organizate, inclusiv a criminalității informatice, precum și pentru protejarea infrastructurilor importante.

– S-au realizat progrese, de asemenea, în domeniul comercial și în cel civil. Cetățenii UE dispun la ora actuală de mijloace mai simple și mai rapide pentru a-și recupera creanțele în situații transfrontaliere. S-au stabilit norme comune pentru legile referitoare la răspunderea civilă și la contracte. S-a ameliorat protecția copilului, mai ales pentru a se asigura posibilitatea menținerii de contacte regulate cu părinții după o separare și pentru a descuraja răpirile pe teritoriul UE.

În același timp, în anumite domenii, s-au înregistrat progrese mai lente și nuanțate

Prin comparație, progresele au fost mai lente în anumite domenii, mai ales în dreptul penal și în dreptul familiei. Această relativă încetineală se înregistrează din cauză că aceste politici necesită unanimitatea Consiliului, ceea ce a condus, adesea, la lungi discuții mai puțin concludente sau la instrumente care ar fi putut prezenta un nivel de ambiție ceva mai ridicat.

Asigurarea unei puneri în aplicare efective a legislației reprezintă o provocare suplimentară. În special în domeniul penal, competența Curții de Justiție este limitată, iar Comisia nu poate deschide proceduri de urmărire infracțională. Rezultatul îl reprezintă întârzieri semnificative în transpunerea normelor UE la nivel național, ceea ce le conferă acestora un caracter oarecum „virtual”.

Dincolo de constrângerile procedurale și instituționale, rămân de făcut eforturi considerabile. În domeniul civil și în cel comercial, persistă încă și astăzi proceduri intermediare, care împiedică libera circulație a deciziilor în Europa, de exemplu în ceea ce privește creanțele contestate. Protecția cetățenilor și a întreprinderilor în caz de conflict cu părțile domiciliate în state terțe este deficitară. Există în continuare obstacole în calea recunoașterii actelor de stare civilă ale cetățenilor în afara frontierelor naționale. Punerea în aplicare a directivei cu privire la libera circulație de către toate statele membre lasă încă de dorit. În domeniul justiției penale, persistă diferențele referitoare la nivelul de protecție al persoanelor în cadrul procedurilor judiciare. Nu s-au putut adopta, în decursul acestei perioade, garanții procedurale minime în materie penală. De asemenea, schimburile de informații între autoritățile naționale cu privire la persoanele condamnate nu sunt pe deplin eficiente. În plus, la nivel operativ, acțiunile polițienești dincolo de frontierele naționale se confruntă cu numeroase obstacole.

Provocările viitorului

Obiectivul este de a se asigura cele mai bune servicii posibile pentru cetățean. Diversitatea sporită a unei Uniuni compuse din 27 sau chiar mai multe state membre trebuie să se reflecte în maniera în care se gestionează domeniile justiției, libertății și securității. Dreptul de circulație și de stabilire liberă pe teritoriul Uniunii este oferit, în prezent, pentru 500 de milioane de persoane. În consecință, crește numărul de situații personale și comerciale care au o dimensiune transnațională. În plus, presiunea exercitată de migrație, mai ales la frontiera sudică a Uniunii, a crescut în mod evident.

Exemplele următoare sunt reprezentative pentru numeroasele provocări ale viitorului:

– Peste opt milioane de europeni își exercită astăzi dreptul de a trăi în statul membru ales de ei, o tendință care are toate motivele să se accentueze în viitor. În același timp, cetățenii se confruntă în continuare cu numeroase obstacole în calea exercitării acestui drept, expresie majoră a cetățeniei Uniunii.

– Problemele de justiție civilă vor deveni tot mai importante. Deja, în Uniune, o succesiune din zece are dimensiuni internaționale.

– Criminalitatea informatică nu cunoaște frontiere și se află într-o evoluție constantă. În 2008, s-au identificat 1500 de site-uri comerciale și necomerciale prezentând un conținut cu caracter pedopornografic.

– Terorismul rămâne o amenințare pentru Uniune. În 2007, în 11 state membre ale Uniunii, au avut loc aproape 600 de atacuri teroriste (eșuate, dejucate sau executate).

– 1 636 de puncte de frontieră sunt desemnate drept puncte de intrare pe teritoriul Uniunii, iar în 2006 numărul de treceri ale frontierei a fost de aproximativ 900 de milioane. Într-o lume deschisă, în care mobilitatea persoanelor este în creștere, asigurarea unei gestionări eficace a frontierelor exterioare ale Uniunii, reprezintă o provocare majoră.

– 18,5 milioane de resortisanți ai țărilor terțe au fost înregistrați în Uniune în 2006, ceea ce înseamnă aproape 3,8% din totalul populației. Presiunea migrației poate să crească, în urma creșterii demografice și a extinderii sărăciei în mai multe țări de origine, precum și ca urmare a îmbătrânirii populației europene. Între 2008 și 2060 se

prevede că numărul persoanelor apte de muncă va scădea cu 15%, până la aproape 50 de milioane de persoane.

– Conform estimărilor, pe teritoriul Uniunii Europene trăiesc în jur de 8 milioane de imigranți nereglementați, mulți dintre ei lucrând în economia informală. Confruntarea factorilor de atracție ai imigrației clandestine și eficientizarea politicilor de luptă împotriva migrației nereglementate reprezintă probleme majore în anii care urmează.

– În pofida existenței unui sistem comun de azil, o mai mare omogenitate în tratamentul cererilor de azil de către statele membre se lasă așteptată, pentru că, la ora actuală, ratele de acordare variază foarte mult de la o țară la alta. În 2007, 25% dintre deciziile în primă instanță au acordat un statut de protecție (refugiat sau protecție subsidiară). Această medie ascunde diferențe importante: unele state membre nu acordă protecție decât în foarte puține cazuri, în timp ce altele au un procent de recunoaștere apropiat de 50%.

Un nou program multianual

Uniunea trebuie să se doteze cu un nou program multianual care, plecând de la progresele înregistrate și trăgând învățăminte din slăbiciunile actuale, să se proiecteze cu îndrăzneală către viitor. Acest nou program ar trebui să definească priorități pentru următorii cinci ani, pentru a dezvălui provocările viitoare și pentru a face ca beneficiile spațiului de libertate, de securitate și de justiție să devină mai tangibile pentru cetățeni.

Construcția spațiului de libertate, de securitate și de justiție nu poate fi posibilă fără o dimensiune externă puternică, în concordanță cu politica externă a Uniunii Europene și care trebuie să contribuie la promovarea valorilor noastre în condițiile respectării obligațiilor internaționale cu privire la drepturile omului. Niciunul dintre obiectivele urmărite în acest spațiu nu va fi atins fără punerea în aplicare eficace a instrumentelor corespunzătoare de politică externă. Pe de altă parte, prin angajamentul cu țările terțe în condiții de parteneriat și cu organizațiile internaționale în domeniile justiției și afacerilor interne, Uniunea consolidează eficiența politicii sale externe.

Prioritățile politice

Tema centrală a noului program va fi **„construirea unei Europe a cetățenilor”**. Toate acțiunile viitoare vor avea în centru cetățeanul și vor trebui să țină cont de următoarele priorități principale:

1. ***Promovarea drepturilor cetățenilor – o Europă a drepturilor***: spațiul de libertate, de securitate și de justiție trebuie să fie, înainte de orice, un spațiu unic de protejare a drepturilor fundamentale, în care respectul față de persoană și față de demnitatea umană, precum și față de alte drepturi consacrate în Carta drepturilor fundamentale, constituie o valoare esențială. Este vorba, de exemplu, despre continuarea exercitării acestor libertăți și conservarea cadrului privat al cetățeanului dincolo de frontierele naționale, mai ales prin protejarea datelor sale personale; de a se ține cont de necesitățile particulare ale persoanelor vulnerabile; de asigurarea exercitării depline a drepturilor specifice ale cetățeanului, inclusiv în țările terțe.

2. ***Facilitarea vieții cetățenilor – o Europă a justiției:*** realizarea unui spațiu european al justiției trebuie să fie aprofundată pentru a se depăși fragmentarea actuală. Prioritatea o reprezintă instituirea de mecanisme pentru facilitarea accesului persoanelor la justiție pentru a-și putea valorifica drepturile pe întreg teritoriul Uniunii. În domeniul contractual și comercial s-ar crea prin aceasta posibilitatea ca actorii economici să primească instrumentele necesare pentru a profita pe deplin de oportunitățile pieței interne. Va trebui, de asemenea, să se amelioreze cooperarea între profesioniștii din justiție și să se găsească mijloace pentru desființarea obstacolelor în calea recunoașterii actelor juridice în alte state membre.

3. ***Protejarea cetățenilor – o Europă care protejează:*** trebuie să se elaboreze o strategie de securitate internă pentru continuarea ameliorării securității în interiorul Uniunii și pentru a se proteja, astfel, viața și integritatea cetățenilor europeni. Strategia de acțiune ar urma să vizeze consolidarea cooperării polițienești și judiciare în materie penală, precum și creșterea siguranței accesului pe teritoriul european.

4. ***Promovarea unei societăți mai integrate pentru cetățean – o Europă solidară***: o prioritate importantă în anii care urmează va fi consolidarea și punerea efectivă în aplicare a unei politici de imigrație și de azil care garantează solidaritatea între statele membre și parteneriatul cu țările terțe. Aceasta ar trebui să ofere un statut clar și comun pentru imigranții legali. Vor trebui să se dezvolte legături mai strânse între imigrație și necesitățile pieței forței de muncă europene, precum și politici specifice de integrare și de educație. Va trebui ameliorată punerea în aplicare efectivă a instrumentelor disponibile pentru combaterea imigrației nereglementate. Concordanța cu acțiunile externe ale Uniunii este crucială pentru gestionarea acestor politici. În aceeași măsură, Uniunea va trebui să își confirme tradiția umanitară, oferindu-și cu generozitate protecția pentru cei care au nevoie.

Instrumentele

Punerea în aplicare a următorului program multianual presupune, pentru a fi încununată de succes, respectarea unei **metode**. Aceasta se va baza pe cinci axe principale:

(i) Pe măsură ce ajung la maturitate, politicile elaborate în domeniul justiției și afacerilor interne se susțin reciproc și își consolidează coerența. În anii următori, acestea trebuie **să se integreze armonios cu celelalte politici ale Uniunii**.

(ii) Pentru reducerea distanței semnificative între normele și politicile adoptate la nivel european și **punerea** lor **în aplicare la nivel național**, ar trebui să se acorde mai multă atenție acesteia din urmă. Dincolo de transpunerea juridică, punerea în aplicare trebuie să fie însoțită de măsuri concrete de sprijin (de exemplu, consolidarea rețelelor profesionale).

(iii) **Ameliorarea calității legislației europene** trebuie să rămână o prioritate. Acțiunea Uniunii trebuie să se concentreze acolo unde poate aduce un răspuns corespunzător la problemele cetățeanului. Chiar în momentul concepției, trebuie să existe o reflecție asupra impactului posibil al propunerilor asupra cetățenilor și drepturilor fundamentale ale acestora, asupra economiei și asupra mediului. Deși recent, bagajul legislativ este important, iar evoluțiile instituționale succesive în acest domeniu i-au sporit complexitatea. Aceasta este, fără îndoială, una dintre cauzele dificultăților întâlnite în aplicare.

(iv) Cetățenii se așteaptă să vadă rezultate ale acțiunii Uniunii. **Ameliorarea utilizării evaluării** instrumentelor adoptate și a agențiilor înființate constituie o prioritate.

(v) Trebuie să se asigure asocierea la prioritățile politice a unor **mijloace financiare** adecvate, care să permită punerea lor în aplicare și care să fie în mod evident la dispoziția lor. Instrumentele bugetare ale viitorului trebuie să fie la înălțimea ambiției politice a noului program multianual și să se bazeze pe o evaluare a eficacității instrumentelor actuale.

2. PROMOVAREA DREPTURILOR CETĂȚENILOR: O EUROPĂ A DREPTURILOR

În spațiul de libertate, de securitate și de justiție respectul persoanei și al demnității umane, exprimate în Cartă, constituie o valoare esențială. Cetățenii pot să circule liber și să se bucure pe deplin de drepturile lor în acest spațiu fără frontiere interne.

Sistemul de protejare a drepturilor fundamentale este dezvoltat în mod special în ordinea juridică a Uniunii. De exemplu, Uniunea, ca și statele membre, pot să se bazeze pe expertiza Agenției pentru Drepturi Fundamentale. **Aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului,** simbol politic puternic, va completa acest sistem de protecție. Prin aceasta se va facilita continuarea dezvoltării în armonie a jurisprudențelor Curții de Justiție a Comunităților Europene și Curții Europene a Drepturilor Omului.

Uniunea este un spațiu al valorilor comune împărtășite. Aceste valori sunt incompatibile cu crimele regimurilor totalitare. Memoria crimelor împotriva umanității trebuie să fie împărtășită de către toți, într-o perspectivă a reconcilierii. Uniunea trebuie să joace, în acest sens, un rol de facilitator al acestui proces, în respectul demersurilor proprii ale fiecărui stat.

Aceste valori sunt fundamentale pentru cetățenia europeană, iar respectarea lor reprezintă un criteriu esențial de aderare la Uniune. Cetățenia europeană se adaugă la cetățenia națională și o completează. Ea conferă drepturi și obligații specifice cetățenilor europeni, care trebuie să se respecte concret și efectiv.

2.1. Exercitarea deplină a dreptului la libera circulație

Cetățenia Uniunii permite deplasarea cetățenilor pe teritoriul Uniunii Europene. Cu toate acestea, cetățenii se confruntă cu piedici atunci când decid să trăiască sau să călătorească într-un alt stat membru decât cel de care aparțin prin naționalitate. Aplicarea efectivă a directivei cu privire la libera circulație a cetățenilor reprezintă o prioritate, iar Comisia intenționează să consolideze politica de susținere a punerii sale în aplicare, veghind la transpunerea corectă și la aplicarea de către statele membre a normelor în vigoare. Libertatea de circulație implică și obligații din partea celor care beneficiază de ea. Comisia va examina în ce fel pot contribui autoritățile statelor membre la eficientizarea luptei împotriva abuzurilor față de acest principiu fundamental al Uniunii. Ea va publica orientări pentru a explicita politica sa în domeniu.

Pe de altă parte, cetățenii trebuie să primească asistență atunci când se confruntă cu unele demersuri administrative sau juridice în exercitarea dreptului lor la liberă circulație. Iată de ce este nevoie să se stabilească un sistem care să le permită să obțină cu ușurință și fără cheltuieli suplimentare principalele acte de stare civilă. Acest sistem ar trebui să permită depășirea eventualelor bariere lingvistice și să asigure valoarea probatorie a acestor documente. Recunoașterea reciprocă a efectelor actelor de stare civilă va trebui să facă obiectul unei reflecții aprofundate la momentul potrivit.

2.2. Trăind împreună într-un spațiu care respectă diversitatea și îi protejează pe cei mai vulnerabili

Diversitatea reprezintă o bogăție a Uniunii care trebuie să ofere un mediu sigur, în care diferențele sunt respectate și cei mai vulnerabili sunt protejați.

Lupta împotriva **discriminării, a rasismului, a antisemitismului, a xenofobiei și a homofobiei** trebuie să continue cu fermitate. Uniunea va folosi din plin instrumentele existente, mai ales programele financiare. Ar trebui să fie consolidat controlul aplicării legislației, inclusiv în cazul noii decizii-cadru privind rasismul și xenofobia.

Drepturile copilului – respectiv principiul primatului interesului acestuia, dreptul la viață, la supraviețuire și dezvoltare, nediscriminarea și respectul opiniilor sale – așa cum sunt înscrise în Cartă și în Convenția Națiunilor Unite pentru Drepturile Copilului, pot privi toate politicile Uniunii. Trebuie să se țină cont de ele în mod sistematic. Pentru aceasta, trebuie să se identifice acțiunile în care Uniunea poate aduce valoare adăugată. Se va acorda o atenție specială copiilor în situații de vulnerabilitate specială, mai ales în contextul politicii de imigrație (minori neînsoțiți, victime ale traficului).

Uniunea și statele membre trebuie să își unească eforturile pentru integrarea deplină a grupurilor vulnerabile și în special a **romilor** în societate, promovând integrarea lor în sistemul școlar și pe piața forței de muncă și luptând împotriva violenței căreia i-ar putea cădea victimă. În acest scop, Uniunea va aloca în mod specific fondurile structurale și va veghea la buna aplicare a textelor existente pentru a lupta împotriva discriminărilor cărora romii le-ar putea fi victime. Societatea civilă va avea de jucat un rol deosebit.

Mai general, **protecția, inclusiv juridică, a persoanelor celor mai vulnerabile, a femeilor victime ale violenței, a persoanelor dependente** trebuie să fie consolidată. Se va asigura, în acest sens, un sprijin financiar corespunzător, mai ales prin intermediul programului Daphné. Uniunea va acționa în acest sens și în cadrul politicii sale externe.

2.3. Protecția datelor cu caracter personal și a vieții personale

Uniunea trebuie să răspundă provocărilor generate de intensificarea schimbului de date personale prin respectarea deplină a protejării vieții personale. Dreptul la viață personală și dreptul la protejarea datelor cu caracter personal sunt garantate prin Cartă.

Trebuie să se instituie un regim complet de protecție. Uniunea trebuie să asigure o acțiune globală și reînnoită în ceea ce privește protecția datelor cetățeanului în cadrul Uniunii și în cadrul relațiilor acesteia cu țările terțe. Ea trebuie, de asemenea, să prevadă și să reglementeze circumstanțele în care autoritățile publice, în exercițiul funcțiunii lor legitime pot, dacă este cazul, să traseze limitele necesare în aplicarea normelor respective.

Evoluțiile tehnologice actuale sunt foarte rapide. Acestea transformă comunicarea între persoane și organizații publice și private. În acest context, este necesar să se reafirme câteva principii: finalitate, proporționalitate și legitimitate a tratamentului, durată limită de stocare, securitate și confidențialitate, respectarea drepturilor persoanelor și controlul prin intermediul unei autorități independente.

Cadrul juridic actual instaurează un nivel ridicat de protecție. Având în vedere schimbările tehnologice rapide, s-ar putea dovedi necesare **inițiative complementare**, legislative sau nu, pentru a se menține o aplicare eficientă a acestor principii.

Respectarea principiilor de protecție a datelor ar trebui să fie asigurată, în egală măsură, prin dezvoltarea unor **noi tehnologii** corespunzătoare, datorită îmbunătățirii cooperării între sectorul public și cel privat, mai ales în domeniul cercetării. Trebuie să se examineze instituirea unei **certificări europene** pentru tehnologiile, produsele și serviciile „care respectă viața personală”.

În sfârșit, o protecție eficientă presupune o bună cunoaștere a drepturilor și a riscurilor implicate (mai ales pe internet). Vor trebui să se organizeze **campanii de informare și sensibilizare**, mai ales pentru persoanele cele mai vulnerabile.

La nivel global, Uniunea trebuie să joace un rol conducător în elaborarea și promovarea de **standarde internaționale** pentru protecția datelor cu caracter personal și în instituirea de instrumente internaționale corespunzătoare, bilaterale sau multilaterale. Conlucrarea cu Statele Unite în domeniul protecției datelor poate servi drept referință pentru acorduri ulterioare.

2.4. Participarea la viața democratică a Uniunii

Dreptul de a vota și de a fi candidat la alegerile municipale și europene într-un alt stat membru decât cel de origine reprezintă traducerea politică a cetățeniei europene. Cu toate acestea, exercitarea reală a acestui drept este prea puțin satisfăcătoare și trebuie să fie facilitată prin campanii de comunicare și de informare cu privire la drepturile legate de cetățenia Uniunii.

În vederea alegerilor europene din 2014, este oportun să se reflecteze la măsuri de suscitare a interesului cetățenilor: va trebui să se promoveze o abordare ambițioasă a campaniilor electorale, care să se concentreze pe dezbateri europene veritabile; pot contribui la acest demers facilitarea tuturor operațiunilor de vot pentru cetățeni și înscrierea pe listele electorale precum și votarea în săptămâna care cuprinde ziua de 9 mai.

Într-un sens mai larg, este oportun să se examineze în ce fel se pot completa drepturile electorale ale cetățenilor rezidenți ai unui alt stat membru pe baza rapoartelor periodice prezentate conform dispozițiilor Tratatului[1], pentru a spori participarea acestora la viața democratică a statului membru în care domiciliază.

2.5. Beneficierea de protecție în țările terțe

Cele 27 de state membre nu sunt reprezentate în străinătate simultan decât în trei dintre cele 166 de țări terțe. 8,7% dintre cetățenii europeni, respectiv șapte milioane de persoane, călătoresc într-o țară în care statul lor nu este reprezentat.

Orice cetățean al Uniunii care se află într-o țară terță în care propriul său stat membru nu este reprezentat are dreptul la protecție din partea autorităților diplomatice și consulare ale oricărui alt stat membru, în aceleași condiții cu resortisanții statului respectiv. Acest drept fundamental, consacrat în tratate, rămâne, totuși, în mare măsură necunoscut și neaplicat. Prin urmare, trebuie să se realizeze acțiuni de comunicare specifice cu privire la acest drept.

Pentru a spori eficacitatea protecției consulare, trebuie **să se consolideze cadrul de coordonare și cooperare** existent: trei axe esențiale ale acestei reforme vor fi clarificarea

---

[1] Articolul 22 TCE.

conceptului de stat pilot în caz de criză, stabilirea de criterii comune pentru definirea noțiunii de stat membru nereprezentat și asigurarea preluării cheltuielilor de repatriere pe baza instrumentelor comunitare existente. Se vor organiza, de asemenea, exerciții de alertă în situații de criză.

2.6. Consolidarea protecției civile

Mecanismul comunitar de protecție civilă trebuie să fie consolidat pentru a sprijini și a completa acțiunile statelor membre în domeniul protecției civile. Se impune dezvoltarea cooperării în materie de analiză de riscuri, cuprinzând aspectele regionale, pentru a permite definirea obiectivelor și acțiunilor comune. În același timp, trebuie consolidată capacitatea de reacție a Uniunii, prin ameliorarea organizării mecanismelor de asistență și a interoperabilității mijloacelor de acțiune. Centrul MIC (Centrul de monitorizare și de informare) trebuie să devină un adevărat centru operațional, care să dispună de capacități de analiză și de planificare.

3. FACILITAREA VIEȚII CETĂȚENILOR: O EUROPĂ A DREPTULUI ȘI A JUSTIȚIEI

Într-un spațiu marcat de o mobilitate în creștere, prioritatea ar trebui să o constituie dezvoltarea și promovarea unui spațiu judiciar european pentru cetățeni, înlăturând obstacolele actuale în calea exercitării drepturilor acestora. Prin urmare, hotărârile judecătorești trebuie să fie recunoscute și executate de la un stat membru la altul fără dificultăți. Sistemele judiciare ale celor 27 de state membre ar trebui să poată funcționa împreună, într-un mod coerent și eficient, respectând tradițiile juridice naționale.

Principiul recunoașterii reciproce reprezintă piatra de temelie a construcției Europei justiției. Progresele juridice importante realizate în cursul anilor trecuți ar trebui să fie consolidate și puse în aplicare cu fermitate. Totuși, acestea nu ar putea fi concretizate fără a spori încrederea reciprocă între actorii din sfera juridică.

Dezvoltarea Europei juridice presupune, de asemenea, ca Uniunea să se echipeze cu o bază de norme comune. În special în cazul luptei împotriva anumitor tipuri de criminalitate transfrontalieră deosebit de gravă sau pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a politicilor Uniunii.

De asemenea, spațiul judiciar european trebuie să permită recunoașterea drepturilor persoanelor pe tot cuprinsul Uniunii, facilitând accesul la justiție. Trebuie să ofere actorilor economici instrumentele necesare pentru a profita pe deplin de oportunitățile pieței unice, în special în perioade de criză economică.

3.1. Continuarea punerii în aplicare a recunoașterii reciproce

În materie civilă, hotărârile judecătorești trebuie să fie executate direct și fără alte măsuri intermediare. Prin urmare, va trebui să fie **abolită în mod general procedura de *exequatur*** a hotărârilor în materie civilă și comercială, care continuă să fie de prea multe ori necesară în vederea executării hotărârilor pronunțate în alte state membre. Acest lucru va necesita, în prealabil, armonizarea normelor privind conflictul de legi în domeniile vizate.

Printre altele, recunoașterea reciprocă ar putea fi extinsă la **domenii care nu sunt încă reglementate** și care sunt esențiale pentru viața cotidiană, cum ar fi succesiunile și testamentele, regimurile matrimoniale și consecințele patrimoniale ale separării cuplurilor.

În mod general, instrumentele adoptate vor trebui să fie regrupate într-un cod al cooperării judiciare în materie civilă pentru facilitarea punerii în aplicare a acestora.

În materie penală, principiul recunoașterii reciproce trebuie aplicat la toate etapele procedurii. Au fost realizate progrese importante pentru îmbunătățirea recunoașterii reciproce a sentințelor pronunțate.

De asemenea, recunoașterea reciprocă trebuie să se extindă și la **alte tipuri de hotărâri** care, conform statelor membre, pot avea fie caracter penal, fie administrativ. În acest fel, martorii sau victimele infracțiunilor pot face obiectul unor măsuri de protecție specială. Acestea trebuie aplicate de la un stat membru la altul. De asemenea, anumite amenzi, a căror natură penală sau administrativă variază în funcție de statele membre, trebuie să poată fi executate între state, în special, în scopul de a spori siguranța rutieră și, mai general, în scopul de a asigura respectarea politicilor Uniunii.

Uniunea trebuie să vizeze recunoașterea reciprocă a hotărârilor de **decădere** din drepturi și, în acest scop, să favorizeze schimbul sistematic de informații între statele membre. Decăderile din drepturi cele mai susceptibile să afecteze securitatea persoanelor sau viața economică trebuie abordate în mod prioritar: interzicerea de a exercita anumite profesii, retragerea permisului de conducere, decăderea din dreptul de a fi administrator al unei societăți sau de a participa la achiziții publice etc. În contextul actual al crizei economice, Uniunea trebuie să fie în mod special vigilentă pentru a împiedica reiterarea nepedepsită, de la un stat membru la altul, a comportamentelor abuzive și prejudiciabile pentru buna funcționare a pieței.

3.2. Consolidarea încrederii reciproce

Recunoașterea reciprocă are drept consecință faptul că hotărârile pronunțate la nivel național au impact în alte state membre, în special în ceea ce privește sistemul lor judiciar. Pentru a beneficia pe deplin de aceste progrese, sunt necesare măsuri de consolidare a recunoașterii reciproce.

Ar trebui **consolidată punerea în aplicare a instrumentelor**, în special în sfera profesională. Eurojust și rețelele judiciare europene civile și penale ar trebui să se implice mai activ în îmbunătățirea aplicării concrete și eficiente a dreptului comunitar de către toți practicienii. De asemenea, este necesar să se pună la dispoziția autorităților judiciare instrumente de sprijin utilizând în special mijloacele electronice (asistare a traducerii, crearea unui spațiu securizat de comunicare, videoconferințe etc.).

În cazul în care Europa justiției se construiește respectând diversitatea sistemelor naționale, această diversitate nu trebuie să fie o sursă de neînțelegere reciprocă. Prin urmare, este esențială multiplicarea oportunităților de schimb între profesioniștii din sfera juridică. Cu sprijinul Uniunii Europene, diversele rețele de profesioniști trebuie să fie consolidate, coordonate și mai bine structurate. Trebuie îmbunătățită funcționarea **Forumului justiției**.

Este esențială sporirea și sistematizarea **formării profesionale** pentru toate profesiile juridice, inclusiv pentru instanțele administrative. Până la finalul programului plurianual, ar trebui urmărit obiectivul unei formări europene sistematice pentru toate nivelurile de judecători și procurori într-o etapă a formării lor profesionale; cel puțin jumătate dintre judecătorii și procurorii din Uniunea Europeană ar trebui să fi urmat o formare profesională europeană sau să fi participat la un program de schimb cu alt stat. În principal statele membre sunt

responsabile în acest domeniu și UE trebuie să susțină din punct de vedere financiar aceste eforturi. Rețeaua europeană de formare judiciară (REFJ) ar trebui să fie consolidată și echipată cu o structură și mijloace la nivelul acestor ambiții. Printre altele, ar trebui dezvoltate programe de învățământ la distanță (e-learning) și suporturi comune de formare pentru formarea profesioniștilor din sfera juridică în mecanisme europene (relații cu Curtea de Justiție, utilizarea instrumentelor de recunoaștere reciprocă și de cooperare judiciară, drept comparat etc.). Formarea europeană trebuie să devină sistematică pentru toate nivelurile de judecători și procurori într-o etapă a cursului lor de formare.

La fel ca în alte domenii, evoluția recunoașterii reciproce trebuie, în domeniul judiciar, să fie însoțită de o consolidare a **evaluării.** În special, trebuie evaluată eficiența instrumentelor juridice și a politicilor adoptate la nivel comunitar. De asemenea, aceasta trebuie, după caz, să perceapă obstacolele în calea bunei funcționări a spațiului de justiție european. Evaluarea ar trebui să fie periodică și să faciliteze o mai bună cunoaștere a sistemelor naționale în vederea identificării bunelor practici.

Prin urmare, Uniunea ar trebui să sprijine eforturile statelor membre în vederea îmbunătățirii calității sistemelor lor judiciare, favorizând schimburile de bune practici și dezvoltarea proiectelor inovatoare în materie de modernizare a justiției[2]. Un program pilot ar putea fi organizat în termen scurt în acest scop.

In țările terțe și, în special, în țările candidate la extindere, Uniunea dispune de instrumente cum ar fi programele de înfrățire sau evaluările *inter pares* care vizează promovarea reformelor în justiție și consolidarea statului de drept. Aceste acțiuni trebuie continuate.

3.3. Dezvoltarea unei baze de norme comune

Dezvoltarea spațiului judiciar european necesită, de asemenea, un anumit nivel de apropiere a dispozițiilor legislative și de reglementare ale statelor membre.

In materie penală, în special în ceea ce privește terorismul, crima organizată și atentatele la interesele financiare ale Uniunii, doar acțiunea la nivel european poate să dea rezultate eficiente. Prin urmare, trebuie continuată apropierea dreptului material privind anumite **infracțiuni grave, de natură transfrontalieră în general** care trebuie să facă obiectul definițiilor și a sancțiunilor comune. Această abordare va permite aprofundarea recunoașterii reciproce și, în anumite cazuri, va permite să se ajungă la eliminarea aproape totală a motivelor de refuz de recunoaștere a hotărârilor altor state membre.

Pentru a asigura eficiența acesteia, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților, punerea în aplicare a anumitor politici ale Uniunii ar putea necesita, de asemenea, definirea infracțiunilor și sancțiunilor comune, așa cum s-a procedat parțial în cazul mediului și al transporturilor.

În materie civilă, trebuie stabilite norme minime la nivel european privind anumite aspecte de procedură civilă în raport cu nevoile de recunoaștere reciprocă. Printre altele, astfel de norme ar trebui să fie stabilite în vederea recunoașterii hotărârilor privind responsabilitatea parentală (inclusiv cele privind dreptul de încredințare a copilului). În cele din urmă, buna

---

[2] Uniunea va trebui să facă referire, în special, la activitățile Comisiei europene pentru eficiența justiției (CEPEJ) a Consiliului Europei.

funcționare a spațiului judiciar european presupune câteodată aplicarea de către o instanță națională a legii unui alt stat membru. Uniunea va trebui să reflecteze cum poate să evite disparitatea între practicile actuale în acest domeniu.

3.4. Avantajele pentru cetățeni ale unui spațiu judiciar european

3.4.1. Facilitarea accesului la justiție

Facilitarea accesului la justiție este primordială pentru a profita pe deplin de oportunitățile spațiului judiciar european, în special în ceea ce privește procedurile transfrontaliere. În această privință, măsurile adoptate privind **asistența juridică** trebuie consolidate. În paralel, va trebui să continue îmbunătățirea metodelor alternative de soluționare a litigiilor, în special în ceea ce privește dreptul consumatorilor.

Cetățenii trebuie ajutați să depășească **barierele lingvistice** care le pot îngreuna accesul la justiție: o mai mare utilizare a mecanismelor de traducere automată, atunci când este posibil, eforturi de îmbunătățire a calității interpretării și a traducerii în justiție, reciprocitatea resurselor disponibile în statele membre, în special, prin intermediul interconectării bazelor de date ale interpreților și traducătorilor sau recurgerea, eventual, la interpretare la distanță prin intermediul videoconferințelor.

Printre altele, **E-justice** constituie o oportunitate excelentă. Portalul european va constitui un mijloc de informare mai bună a persoanelor cu privire la drepturile lor și de a le oferi accesul la o serie de informații privind diversele sisteme judiciare. Trebuie să se recurgă într-o mai mare măsură la videoconferințe, de exemplu, pentru a scuti victimele de deplasări inutile. Anumite proceduri europene (de exemplu, somația europeană de plată sau soluționarea litigiilor privind sume insignifiante) ar putea pe termen mediu să se facă prin intermediul internetului. In conformitate cu normele privind protecția datelor, anumite registre naționale vor fi interconectate în mod treptat (de exemplu, registrul insolvabilității persoanelor sau societăților).

Anumite formule de **legalizare a actelor și documentelor** constituie, de asemenea, un obstacol sau o povară excesivă. Având în vedere posibilitățile legate de utilizarea noilor tehnologii, inclusiv dezvoltarea semnăturilor digitale, Uniunea va trebui să prevadă **eliminarea oricărei formalități de legalizare a actelor autentice** între statele membre. După caz, va trebui să se prevadă crearea de acte autentice europene.

În cele din urmă, Uniunea va consolida legislația sa privind protecția victimelor unor infracțiuni și va oferi un sprijin sporit dispozitivelor care permit aducerea unui ajutor concret, în special prin intermediul rețelelor europene.

3.4.2. Sprijinirea activității economice

Spațiul judiciar european trebuie să sprijine buna funcționare a activității economice în cadrul pieței interne, în special în perioade de criză.

Rapiditatea procedurilor, precum și eficacitatea executării hotărârilor juridice trebuie consolidate prin **măsuri provizorii și conservatoare** (de exemplu, creând o procedură de blocare a conturilor bancare și consolidând transparența averilor).

Printre altele, trebuie **securizate relațiile contractuale**. Diferențele între legislațiile statelor membre în materie de drept contractual pot să împiedice actorii economici să profite pe deplin de oportunitățile pieței unice.

Contracte standard între persoane fizice sau între IMM-uri, utilizabile pe bază voluntară, traduse în limbi diferite și care servesc drept referință în lumea afacerilor, ar trebui să fie, de asemenea, elaborate pe baza elementelor deja dezvoltate.

În plus, ar putea fi prevăzut un **regim specific european, opțional**, oferit întreprinderilor (cel de-al 28-lea regim). Acest regim, asemănător celor elaborate în alte domenii ale pieței interne, cum ar fi cel al societății europene, al grupărilor de interese economice europene sau al mărcii comunitare, ar fi benefic pentru dezvoltarea schimburilor intercomunitare. Acesta ar introduce un regim juridic unic direct aplicabil.

Reglementarea dreptului afacerilor va contribui la buna funcționare a pieței interne. Mai multe tipuri de acțiune pot fi prevăzute în această privință: stabilirea de norme comune care să determine legea aplicabilă în materie de drept al societăților, contracte de asigurare și de cesiune de creanță și convergența regimurilor naționale privind procedura de insolvabilitate a băncilor.

Criza financiară actuală a arătat necesitatea reglementării piețelor financiare și a prevenirii abuzurilor. Se realizează în prezent un studiu, ale cărui rezultate vor apărea în curând, în contextul directivei asupra abuzurilor de piață. Uniunea ar putea să prevadă, atunci când va fi necesar, recursul la dreptul penal în vederea sancționării fraudelor care pot să pericliteze sistemul financiar și economia Uniunii Europene.

3.5. Consolidarea prezenței internaționale a Uniunii în materie judiciară

În scopul promovării comerțului exterior și al facilitării circulației persoanelor, Uniunea trebuie să dezvolte o rețea de acorduri bilaterale cu principalii săi parteneri economici în materie de recunoaștere și executare a hotărârilor civile și comerciale. O opțiune ar putea-o constitui deschiderea noii convenții Lugano (privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor civile și comerciale) către principalii parteneri ai Uniunii Alte domenii care pot fi avute în vedere ar fi, de asemenea, semnificația documentelor și notificarea acestora sau obținerea de probe.

În materie penală, vor trebui să se stabilească priorități pentru negocierea de acorduri de asistență reciprocă judiciară și de extrădare. Printre altele, Uniunea va asigura promovarea instrumentelor de cooperare judiciară internațională prin dezvoltarea schimburilor de bune practici și experiență cu statele terțe.

Într-un sens mai larg, Uniunea trebuie să continue să ofere sprijin susținut sectorului justiției din țările partenere în scopul promovării statului de drept în întreaga lume. Uniunea Europeană va continua eforturile sale în vederea abolirii pedepsei cu moartea, a torturii și a altor tratamente inumane degradante.

4. O EUROPĂ CARE PROTEJEAZĂ

Europa oferă un cadru indispensabil pentru a-și proteja locuitorii împotriva amenințărilor care ignoră frontierele. Uniunea Europeană trebuie să conceapă o **strategie de securitate internă** în conformitate cu drepturile fundamentale și care să exprime o viziune comună asupra provocărilor actuale. Această strategie trebuie să reflecte o solidaritate reală între statele

membre. Aceasta va permite clarificarea acțiunilor care sunt de competența autorităților naționale și cele care, din contră, ar fi efectuate într-un mod mai eficient la nivelul Uniunii. Strategia va trebui să aibă la bază mecanisme decizionale care să-i permită să stabilească priorități operaționale. Aceasta va facilita mobilizarea resurselor necesare în domenii de acțiune coordonate pentru a preveni și a controla principalele amenințări pentru persoane și colectivități.

Această strategie va completa în mod util strategia de securitate externă a Uniunii, consolidând astfel legătura între acțiunea interioară și cea exterioară.

4.1. Instrumente consolidate

Securitatea în Uniune presupune o abordare integrată în care profesioniștii din acest domeniu împărtășesc o cultură comună, optimizează schimbul de informații și dispun de infrastructuri tehnologice adecvate.

4.1.1. Crearea unei culturi comune

Pentru ca actorii naționali să considere din ce în ce mai mult spațiul european ca pe un spațiu natural al acțiunii lor, încrederea reciprocă trebuie să fie consolidată în mod considerabil. Acest lucru necesită multiplicarea, în cazul tuturor profesioniștilor în cauză, schimburilor de experiență și de bune practici, în special în materie de etică, precum și a formărilor profesionale comune și a exercițiilor în comun. Trebuie fixate obiective ambițioase în acest domeniu, cum ar fi formarea unei treimi dintre polițiștii și polițiștii de frontieră europeni cu privire la problemele europene în următorii cinci ani.

Vor trebui să se instituie programe specifice de schimb (de tipul „**Erasmus**”). Participarea vizată a țărilor terțe, cum ar fi țările candidate la extindere și țările din vecinătate, ar putea, de asemenea, să fie decisă de la caz la caz.

4.1.2. Controlul fluxului de informații

Securitatea în Uniune are la bază mecanisme performante de schimb de informații între autoritățile naționale și actorii europeni. In acest scop, Uniunea trebuie să dispună de un **model european de informare** bazat în același timp pe consolidarea capacității de analiză strategică și pe îmbunătățirea colectării și tratamentului informațiilor operaționale. Acest model trebuie să țină cont de sistemele existente, inclusiv în domeniul vamal, și să permită depășirea obstacolelor legate de schimbul de informații cu țările terțe.

Pe de o parte, următoarele aspecte trebuie definite:

- criteriile privind colectarea, partajarea și prelucrarea informațiilor culese în scopuri legate de securitate, respectând principiile de protecție a datelor;
- un mecanism de monitorizare care să permită evaluarea funcționării schimbului de informații;
- metode de identificare a nevoilor viitoare;
- principiile unei politici privind transferurile internaționale de date pentru nevoi de securitate, respectând criteriile exigente de protecție a datelor.

Pe de altă parte, Uniunea trebuie să-și consolideze în mod considerabil capacitatea sa de analiză și de sinteză a informațiilor strategice de care dispune. In această privință, sinergiile dintre Europol și Frontex ar trebui îmbunătățite. Rețelele de ofițeri de legătură, existente în statele membre sau țările terțe, trebuie, de asemenea, să fie mai bine coordonate și mobilizate în această privință. Aceste măsuri vor permite deciderea mai rapidă a acțiunilor care trebuie întreprinse pe plan operațional.

4.1.3. Mobilizarea instrumentelor tehnologice necesare

Noile tehnologii trebuie să însoțească tendințele actuale spre mobilitate și să le favorizeze, asigurând în același timp securitatea și libertatea persoanelor.

În acest scop, este necesară elaborarea unor politici care să asigure un nivel ridicat de securitate a rețelelor și a informațiilor în toată Uniunea Europeană. Este oportună îmbunătățirea nivelului de pregătire a securității și rezilienței infrastructurilor critice, inclusiv în cazul celor legate de tehnologiile de informare și comunicare (TIC) și în cazul serviciilor.

În cadrul dezvoltării Modelului european de informare, Uniunea va trebui să prevadă o veritabilă **arhitectură a sistemelor de informare**, profitând de experiența dobândită. Aceasta va asigura interoperabilitatea soluțiilor tehnice la nivel național și a sistemelor europene existente sau viitoare, precum și dezvoltarea coerentă și adaptată la nevoile identificate. În plus, o astfel de arhitectură va permite realizarea unor economii importante odată cu implantarea sistemelor respective. În concluzie, aceasta va permite programarea la nivel național a investițiilor, înscriindu-se în cadrul obiectivelor strategiei de securitate internă.

Activitatea de **cercetare și dezvoltare** în domeniul securității trebuie să fie conformă cu prioritățile strategiei de securitate internă și să se centreze pe îmbunătățirea interoperabilității, identificarea nevoilor și pe tehnologiile pertinente, precum și pe validarea rezultatelor și elaborării de standarde adecvate. Eforturile de cercetare vor trebui să fie conforme cu nevoile reale ale utilizatorilor și susținute de dezvoltarea parteneriatelor publice-private, astfel cum demonstrează ESRIF[3]. Resursele disponibile pentru cercetarea și dezvoltarea tehnologică trebuie să fie utilizate astfel încât să răspundă pe deplin așteptărilor utilizatorilor. S-ar putea lua în considerare, la momentul oportun, crearea unui **fond pentru securitatea internă**.

4.2. Politici eficiente

Strategia de securitate internă trebuie construită în jurul a trei domenii de acțiune complementare și inseparabile de acum înainte: consolidarea cooperării polițienești, o justiție penală adaptată și o gestionare mai eficientă a accesului în teritoriu.

4.2.1. Consolidarea eficienței cooperării polițienești europene

Combaterea fenomenelor infracționale specifice transnaționale constituie primul obiectiv al cooperării polițienești. La acest nivel Uniunea poate demonstra valoarea adăugată a intervenției sale. Modelul european de informare va permite în acest sens facilitarea activității serviciilor operative, clarificând diferitele canale de schimburi de date existente.

Este necesară exploatarea mai eficientă a potențialului agenției **Europol**, care va trebui informată în mod sistematic cu privire la înființarea de echipe comune de anchetă și implicată

[3] European Security Research and Innovation Forum

în operațiunile transfrontaliere importante. O dată clarificate tipurile de date care vor face obiectul schimburilor, vor trebui să se instituie mecanisme de transfer automat al datelor către Europol. Europol trebuie de asemenea să-și consolideze legăturile cu Eurojust în vederea asigurării urmăririi judiciare a activităților sale. În sfârșit, Europol ar putea relua misiunile de formare ale Colegiului European de Poliție (CEPOL).

De asemenea, Europol ar trebui să-și sporească dimensiunea internațională, aprofundând între altele, relațiile cu regiunile și statele vecine cu Uniunea. Europol ar trebui să-și consolideze legăturile cu misiunile de poliție din cadrul PESA și să contribuie la promovarea standardelor și bunelor practici de cooperare polițienească europeană în țările terțe.

Într-un mod mai general, eficiența cooperării polițienești presupune **dezvoltarea unor relații strânse cu țările terțe**. Uniunea va trebui să încheie, atunci când este necesar, acorduri de cooperare polițienească. În acest cadru, trebuie luate măsuri pentru consolidarea complementarității între acțiunea Uniunii și cea a statelor membre.

Un alt obiectiv prioritar îl constituie acela de a **împiedica utilizarea de către infractori a spațiului fără frontiere pentru a scăpa de anchete și urmăriri**. Cercetarea eficienței operative trebuie să fie criteriul care determină nivelul de cooperare, fie el regional, național, european sau internațional. Trebuie să se dezvolte sinergii între diferiții actori naționali, europeni și internaționali (Europol, OLAF, atunci când este în cauză protecția intereselor financiare ale Uniunii, Interpol). Experiențele de cooperare regională transfrontalieră trebuie aprofundate și introduse în rețea: elaborarea unui model de centru de cooperare polițienească și vamală care ar putea fi utilizat în cazul unor evenimente precum competițiile sportive (de exemplu JO 2012, Euro 2012) sau a marilor manifestații, instituirea de experiențe de evaluare transfrontalieră a riscurilor infracționale.

În sfârșit, este primordial pentru Uniune să fie în măsură **să compare datele și să consolideze prevenirea**, atât a criminalității organizate, cât și a criminalității de proximitate. Pentru a evalua impactul acțiunii sale, Uniunea trebuie **să dispună de instrumente statistice** de măsurare a activităților infracționale. În plus, este necesară elaborarea unei **abordări comune** care să ofere un cadru de intervenție a actorilor locali și naționali (atât din partea autorităților de aplicare a legii cât și din partea societății civile). Acest cadru va fi stabilit pe baza schimburilor de bune practici și pe elaborarea în comun de standarde de acțiune și de metode de evaluare. Potențialul Rețelei europene de prevenire a criminalității (EUCPN) ar trebui să fie mai bine utilizat pe baza rezultatelor de evaluare a activităților sale. Se preconizează pe cât posibil participarea specifică a țărilor candidate la extindere.

4.2.2. O justiție penală în serviciul protecției cetățenilor

În fața criminalității transfrontaliere, acțiunea justiției nu trebuie să fie obstrucționată de diferențele existente între sistemele judiciare ale statelor membre.

Uniunea trebuie să dispună de un sistem complet de obținere a probelor în cazurile transnaționale. Acesta ar trebui să cuprindă un veritabil **mandat european de obținere a probelor**, care să înlocuiască toate instrumentele juridice existente. Recunoscut și aplicabil în mod automat în întreaga Uniune Europeană, acest instrument va favoriza o cooperare flexibilă și rapidă între statele membre. Prin intermediul său se vor fixa termenele de executare și se vor limita la maximum motivele de refuz. Vor trebui examinate, de asemenea următoarele:

- un cadru juridic european privind probele electronice;
- un sistem european de mandat de aducere a persoanelor în fața justiției ținând seama de oportunitățile oferite de videoconferință.

– principii minimale pentru facilitarea admiterii reciproce a probelor între statele membre, inclusiv a probelor științifice.

Ținând seama de recentele schimbări în cadrul său juridic, va trebui **continuată**, de asemenea, **consolidarea Eurojust**, în special în ceea ce privește investigațiile în domeniile criminalității organizate transfrontaliere.

Vor trebui continuate eforturile în privința sistemului **de schimb de informații cu privire la cazierele judiciare** (ECRIS), evaluându-se în același timp modul în care funcționează schimbul de informații. Interconectarea registrelor de cazier judiciar ar trebui să permită prevenirea infracțiunilor (de exemplu în ceea ce privește accesul la anumite locuri de muncă, în special cele care implică relații cu copiii). În plus, ECRIS va trebui să fie extins pentru a viza, în egală măsură, resortisanții statelor terțe care au făcut obiectul unei condamnări în UE.

În paralel, drepturile la apărare vor trebui să fie consolidate. Progresele sunt esențiale nu numai pentru a menține drepturile individuale, dar și pentru a asigura încrederea reciprocă între statele membre și încrederea cetățenilor în Uniune. Pe baza unui plan de acțiune care prevede o abordare tematică, eforturile privind garanțiile minime comune ar putea să se extindă asupra protejării prezumției de nevinovăție și asupra detenției preventive (durata și revizuirea motivelor detenției).

În cele din urmă, având în vedere că închisoarea este, prea adesea, un spațiu de criminalizare și de radicalizare, este oportun să se reflecteze asupra unui program comunitar care să permită finanțarea unor experimente pilot în privința alternativelor la încarcerare, realizate în statele membre.

4.2.3. Un acces mai sigur pe teritoriu

Într-o lume în curs de globalizare, Uniunea trebuie să faciliteze mobilitatea, asigurând în același timp securitatea persoanelor în cadrul unei **abordări integrate a controlului accesului pe teritoriu**.

4.2.3.1. Controlul și supravegherea frontierelor

Dezvoltarea unei **gestiuni integrate a frontierelor** presupune continuarea modernizării *acquis*-ului Schengen și consolidarea **cooperărilor** în scopul asigurării unei mai bune coordonări a obiectivelor de control a diferitelor fluxuri (bunuri și persoane). Menținerea unui nivel ridicat de securitate internă trebuie să meargă mână în mână cu respectul absolut pentru drepturile omului și accesul la protecție internațională.

Cooperarea operativă între statele membre prin intermediul Frontex trebuie să fie îmbunătățită. Agenția trebuie să joace un rol central în cadrul viitorului mecanism integrat de supraveghere a frontierelor externe. Capacitățile sale operative trebuie să fie consolidate, mai ales prin intermediul viitoarelor birouri regionale și/sau specializate: prioritățile în acest sens fiind: competențele de conducere asupra operațiunilor comune pe bază de voluntariat, utilizarea resurselor proprii, precum și capacitatea de a mobiliza mai ușor efectivele necesare pentru realizarea operațiunilor.

Tipurile de control (securitate, imigrație, vamă) la punctele de trecere a frontierei trebuie să fie raționalizate în special prin separarea traficului privat de cel comercial. În anumite cazuri, această raționalizare va implica îmbunătățirea infrastructurilor existente și recursul sporit la utilizarea noilor tehnologii (date biometrice etc.). O cooperare mai strânsă între autoritățile

naționale va permite simplificarea procedurilor, ușurând astfel trecerea frontierelor. Această cooperare va permite, de asemenea, o utilizare optimă a resurselor.

Va trebui să se acorde o atenție deosebită **situației persoanelor și grupurilor vulnerabile**. În acest sens, prioritatea va fi acordată necesităților în materie de protecție internațională, precum și primirii minorilor neînsoțiți. Va fi esențială coordonarea activităților Frontex și ale Biroului European de Sprijin pentru Azil pentru primirea persoanelor interceptate la trecerea frontierelor externe. În acest context, Uniunea Europeană ar trebui să ia în considerare, de asemenea, clarificarea normelor internaționale în privința imperativelor de control și supraveghere maritimă, salvgardând, în același timp, obligațiile fundamentale de salvare pe mare.

Dezvoltarea **Sistemului European de supraveghere a frontierelor (Eurosur)** va continua. Până în 2013, va trebui stabilită o cooperare între statele membre și cu Frontex pentru punerea în comun a datelor „de supraveghere" referitoare la frontierele de est și sud.

Uniunea Europeană va urmări să dezvolte și să consolideze legăturile sale cu țările terțe în domeniul gestiunii integrate a frontierelor.

4.2.3.2. Sistemele de informații

Dezvoltarea SIS II și a VIS[4] va fi finalizată pentru ca aceste sisteme să devină pe deplin operaționale. Gestionarea acestora ar putea fi stabilizată prin instituirea unei noi agenții.

Se va stabili **un sistem de înregistrare electronică a intrărilor și ieșirilor** de pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene, precum și un program al călătorilor înregistrați. Dezvoltarea acestora ar putea fi încredințată acestei noi agenții în perspectiva ca acestea să devină operaționale începând cu anul 2015. Uniunea se va pronunța, de asemenea, asupra oportunității de dezvoltare a unui sistem european de autorizare prealabilă a călătoriei.

4.2.3.3. Politica vizelor

În primul rând, Uniunea **trebuie să pună în aplicare în mod eficient** instrumentele pe care le are la dispoziție. Intrarea în vigoare a noului cod al vizelor, precum și desfășurarea progresivă a VIS vor permite o mai mare coerență și eficiență. În plus, politica vizelor constituie o pârghie importantă a politicii externe a Uniunii. În acest sens, aceasta trebuie să se integreze într-o viziune mai largă care ține seama de diferitele priorități ale politicii interne și externe.

Programele regionale de cooperare consulară vor însoți punerea în aplicare progresivă a VIS. Acestea vor cuprinde: o formare europeană pentru personalul consular al statelor membre, o planificare sistematică a înființării de centre comune pentru solicitarea de vize sau acorduri de reprezentare între statele membre, campanii de informare și de sensibilizare în țările în cauză, precum și stabilirea unui dialog periodic cu aceste țări.

În contextul acestei planificări strategice, ar trebui evaluată oportunitatea promovării încheierii de **noi acorduri de facilitare** în domeniul eliberării vizelor. Disponibilitatea pașapoartelor biometrice va constitui o condiție prealabilă pentru încheierea unor astfel de negocieri, care vor trebui, de asemenea, să abordeze readmisia persoanelor aflate în situația de ședere nereglementată.

---

[4] SIS II: Schengen Information System II și VIS: Visa Information System.

Listele pozitive și negative vor face obiectul unei revizuiri periodice pe baza evaluării sistematice a situației din țările terțe în cauză. Criteriile de evaluare vor fi: securitatea documentelor de călătorie, calitatea controalelor la frontiere, cunoașterea politicilor în materie de azil și de imigrație, eficacitatea luptei împotriva crimei organizate și respectarea drepturilor omului, coerența cu politica externă a UE în raport cu țara respectivă. Toate posibilitățile de dialog politic vor trebui să fie exploatate în acest sens.

Cu toate acestea, Uniunea trebuie să meargă mai departe și să prevadă crearea unei **vize Schengen comune la nivel european**. Această viză va trebui să fie eliberată, dacă este posibil, de către o autoritate consulară comună și pe baza unor criterii care să garanteze o egalitate de tratament pentru toți solicitanții. În plus, decizia de eliberare a vizei ar trebui să treacă progresiv de la prezumția riscului asociat naționalității solicitantului către o **evaluare a riscului individual**. Această evoluție va deveni posibilă prin introducerea la momentul potrivit a unor sisteme care să permită colectarea de informații preliminare asupra persoanelor care doresc să intre într-un stat membru al Uniunii Europene.

4.3. Obiective comune

Uniunea poate aduce o valoare adăugată reală în lupta împotriva anumitor tipuri de amenințări care necesită un înalt nivel de coordonare a acțiunii. Strategia de securitate internă va trebui să se concentreze asupra acestor domenii.

4.3.1. Lupta împotriva criminalității organizate internaționale

Europa trebuie să-și fixeze prioritățile politicii privind criminalitatea prin identificarea tipurilor de criminalitate împotriva cărora va mobiliza în mod special instrumentele pe care le-a dezvoltat. Aceste **domenii pilot de acțiune** vor servi drept „laborator de idei și de metode”. Lupta împotriva acestor fenomene infracționale va implica sistematizarea schimbului de informații, folosirea deplină a instrumentelor de investigare europene și, dacă este cazul, dezvoltarea unor tehnici comune de anchetă și de prevenție. Metodele astfel verificate vor putea fi ulterior extinse la alte forme de infracțiuni deosebit de grave care prezintă o dimensiune transfrontalieră, cum ar fi traficul de arme sau pirateria.

Traficul de persoane

Traficul de persoane este o crimă gravă împotriva drepturilor persoanelor. Lupta împotriva acestui fenomen trebuie să mobilizeze toate mijloacele de acțiune, îmbinând prevenirea, reprimarea și protejarea victimelor.

În ceea ce privește prevenirea, trebuie implicată mai îndeaproape societatea civilă, iar coordonarea între autorități, servicii, rețele și agenții competente trebuie intensificată. Țările terțe trebuie să fie încurajate să ratifice și să aplice instrumentele internaționale relevante.

Serviciile consulare din țările de origine trebuie să fie mobilizate în vederea prevenirii eliberării frauduloase a vizelor. Ar putea fi organizate campanii de informare destinate victimelor potențiale, în special femei și copii, în țările de origine, în cooperare cu autoritățile locale.

Lupta împotriva rețelelor presupune, de asemenea, o activitate de informare și de analiză strategică, realizată în cooperare cu țările de origine și de tranzit. Controalele la frontiere trebuie de asemenea intensificate pentru a preveni traficul de persoane, în special traficul de minori.

Victimele trebuie să fie protejate și asistate prin diverse măsuri: imunitate în cadrul urmăririi penale, legalizarea șederii, elaborarea unor mecanisme de compensare, asistență la reintegrarea în societate în țara de origine în cazul reîntoarcerii voluntare, toate acestea și în scopul facilitării cooperării lor la anchete.

Exploatarea sexuală a copiilor și pornografia infantilă

În Europa, între 10% și 20% dintre copii riscă să fie ținta unor agresiuni sexuale. Protejarea copiilor împotriva acestor pericole reprezintă un element important al strategiei drepturilor copiilor. Uniunea trebuie să dezvolte mecanisme de prevenire. De exemplu, ea trebuie să promoveze schimbul de informații între statele membre privind persoanele condamnate pentru infracțiuni pedofile pentru a preveni repetarea infracțiunii.

Combaterea pornografiei infantile pe internet presupune o strânsă cooperare cu sectorul privat pentru a identifica și închide sau a bloca accesul la site-urile internet cu un conținut pedofil, respectând în același timp procedurile adecvate. Europol va trebui să joace un rol conducător în acest sens prin dezvoltarea unei platforme de identificare online a site-urilor pedofile, facilitând astfel cooperarea efectivă între statele membre. Această măsură va fi însoțită de acțiunile sprijinite în cadrul Programului pentru un internet mai sigur (2009-2013).

În sfârșit, o politică activă de **cooperare internațională este necesară** pentru a institui mecanisme de anulare a adresei IP pentru furnizorii de servicii de internet infractori și pentru a facilita închiderea rapidă a site-urilor aflate în afara Europei.

Criminalitatea informatică

Economia digitală este un factor important de dezvoltare. Uniunea trebuie să promoveze politicile care permit asigurarea unui nivel foarte înalt de securitate a rețelelor.

Uniunea trebuie să clarifice regulile privind competența judiciară și cadrul juridic aplicabil spațiului virtual pentru a favoriza investigațiile transfrontaliere. Trebuie instituit un cadru juridic care va permite acorduri de cooperare între autoritățile de aplicare a legii și operatori. Aceste acorduri vor permite reacții mai rapide în cazul unor atacuri informatice. În plus, măsurile luate de statele membre trebuie să fie mai bine coordonate prin intermediul unei rețele specializate care să cuprindă responsabili naționali însărcinați cu combaterea criminalității informatice. Și în acest caz, Europol va juca rolul de centru european de resurse prin crearea unei platforme europene de alertă pentru raportarea infracțiunilor.

Criminalitatea economică

Uniunea trebuie să reducă ocaziile pe care le oferă crimei organizate o economie globalizată, în special într-un context de criză care exacerbează vulnerabilitatea sistemului financiar, și să dispună de mijloace adecvate pentru a răspunde acestor provocări într-un mod eficient. În acest scop, trebuie dezvoltată **capacitatea de investigație și de analiză financiară penală**, prin punerea în comun a resurselor, în special în materie de formare.

În ceea ce privește spălarea de bani, serviciile de informații financiare trebuie să-și coordoneze mai bine activitatea. În cadrul modelului european de informare, analizele acestora ar putea alimenta o bază de date privind tranzacțiile suspecte, de exemplu în cadrul Europol. În plus, toate sursele disponibile de informații trebuie să fie mobilizate și coordonate pentru a identifica operațiunile suspecte de tranzit în numerar.

Urmărirea penală a fraudelor fiscale și a corupției private trebuie să fie îmbunătățită. Pe piețele financiare, detectarea precoce a comportamentelor frauduloase de abuz de piață (delictele de inițiat și manipulările pieței), precum și a deturnărilor de fonduri trebuie să fie îmbunătățită. După caz, trebuie prevăzute sancțiuni penale, în special pentru persoanele juridice implicate.

Întrucât cadrul juridic de autorizare a **confiscării și sechestrului** este stabilit, va fi necesară instituirea în cel mai scurt timp a rețelei europene de birouri de recuperare a produselor infracțiunii.

Uniunea trebuie, de asemenea, să-și fixeze obiective în materie de transparență și de **combatere a corupției**. Pe baza unei evaluări periodice a eforturilor întreprinse de Uniune și de statele membre, va trebui promovat schimbul de bune practici privind prevenirea și aplicarea legii, în special în cadrul rețelei anticorupție iar, pe baza sistemelor existente și a criteriilor comune, vor trebui elaborați indicatori[5] care permit măsurarea eforturilor în combaterea corupției. Măsurile anticorupție dintr-o serie de domenii ale *acquis*-ului (achiziții publice, control financiar etc.) vor face obiectul unei atenții sporite.

Contrafacerea constituie un pericol grav pentru consumatori și pentru economii. Uniunea va trebui, pe de o parte, să îmbunătățească evaluarea acestui fenomen, să asigure luarea în considerare a aspectelor legate de aplicarea legii în activitatea viitorului observator european al contrafacerii și al pirateriei iar, pe de altă parte, să încurajeze armonizarea sancțiunilor penale în legislația statelor membre pentru infracțiunile comise la scară comercială (pe baza propunerilor formulate deja de Comisie).

Uniunea va contribui, de asemenea, la consolidarea mecanismului juridic internațional pentru a lupta mai bine împotriva acestor forme de criminalitate economică și pentru a sprijini capacitățile țărilor partenere în acest domeniu.

Strategia antidrog

Strategia antidrog a UE (2005-2012) susține adoptarea unei abordări globale și echilibrate, bazată pe reducerea simultană a ofertei și a cererii. Această strategie va expira în cursul Programului de la Stockholm. Ea va trebui să fie reînnoită pe baza unei evaluări aprofundate a Planului de acțiune al UE în materie de droguri (2009-2012), întreprinsă de Comisie cu sprijinul Observatorului European pentru Droguri și Toxicomanie și al Europol.

Acțiunea Uniunii trebuie să fie ghidată de patru principii:

– îmbunătățirea coordonării și cooperării la nivel național, european și internațional, în special cu anumite regiuni ale lumii;

– promovarea difuzării coerente a abordării echilibrate a fenomenului drogurilor în cadrul organizațiilor internaționale și în cooperare cu țările terțe;

– mobilizarea societății civile, în special prin consolidarea inițiativelor precum Acțiunea europeană privind drogurile;

---

[5] Acești indicatori s-ar putea inspira, de exemplu, din sistemul de clasificare privind percepția corupției elaborat de Transparency International.

– îmbunătățirea activității de cercetare și de informare pentru a avea acces la date fiabile.

4.3.2. Reducerea amenințării teroriste

Uniunea trebuie să asigure mobilizarea ansamblului instrumentelor de luptă împotriva terorismului. Cât privește autoritățile naționale, acestea trebuie să elaboreze mecanisme de prevenire care să permită, îndeosebi, o detectare precoce a amenințărilor.

Trei domenii par a fi prioritare în acest sens.

Pe baza unei evaluări a eficacității politicilor naționale, trebuie să fie amplificate inițiativele de luptă împotriva **radicalizării** în toate mediile vulnerabile (în special închisorile sau instituțiile de formare). Cooperarea cu societatea civilă va trebuie să fie consolidată, pentru a se putea percepe toți factorii generatori ai fenomenului și pentru a se încuraja strategii care să permită renunțarea la terorism. În același timp, va trebui să se promoveze dialogul intercultural și interreligios pentru a favoriza cunoașterea și înțelegerea între diferitele comunități. Consolidarea luptei împotriva xenofobiei va contribui, de asemenea, la eradicarea acestor fenomene de radicalizare.

Utilizarea internetului în scopuri teroriste trebuie să facă obiectul unei supravegheri crescute, îndeosebi prin sporirea capacității operative a autorităților însărcinate cu controlul. Vor fi necesare echiparea cu mijloace tehnice corespunzătoare și intensificarea cooperării între sectoarele publice și private. Scopul este acela de a reduce difuzarea propagandei teroriste și a sprijinului practic al operațiunilor teroriste. Această cooperare trebuie să faciliteze, de asemenea, identificarea participanților la rețelele teroriste.

Instrumentele de luptă împotriva **finanțării terorismului** trebuie să fie adaptate noilor vulnerabilități potențiale ale sistemului financiar și noilor metode de plată utilizate de către teroriști. Este necesar să se dispună de un mecanism care să permită, pe de o parte, supravegherea corespunzătoare a fluxurilor financiare și, pe de altă parte, identificarea eficace și transparentă a persoanelor sau a grupurilor susceptibile de a finanța terorismul. Va fi nevoie de elaborarea unor recomandări destinate organizațiilor caritative în scopul ameliorării transparenței și a responsabilității.

Uniunea se va asigura de conformitatea politicilor sale cu standardele internaționale și va juca un rol activ în diferitele instanțe multilaterale pentru a lupta împotriva terorismului, în special în cadrul Națiunilor Unite.

Stăpânirea riscului terorist necesită, între altele, acțiuni specifice de prevenție. Pentru a putea efectua o analiză a amenințării la nivel european, va trebui să se elaboreze o metodologie bazată pe parametri comuni, în colaborare cu Europol. Va trebuie să se pună în aplicare programul comunitar de **protecție a infrastructurilor critice**. În afara sectoarelor transportului și energiei, acest program ca trebui să includă alte infrastructuri vitale pentru populație și pentru activitățile economice (informatică). Materialele **NRBC** (nucleare, radiologice, biologice și chimice) care pot fi utilizate pentru desfășurarea de atacuri teroriste de mare anvergură trebuie să fie repertoriate și supuse unor măsuri de securitate și de trasabilitate. Aceasta necesită mai ales o cooperare cu sectorul privat și instaurarea unui sistem de alertă cu privire la tranzacțiile suspecte. De asemenea, trebuie pus în aplicare planul de acțiune al Uniunii Europene privind **substanțele explozive** și trebuie ameliorată informarea privind securitatea acestora. Va trebui să se creeze un cadru legislativ pentru acoperirea amenințărilor legate de cele expuse anterior.

5. PROMOVAREA UNEI SOCIETĂȚI MAI INTEGRATE PENTRU CETĂȚEAN: O EUROPĂ RESPONSABILĂ ȘI SOLIDARĂ ÎN MATERIE DE IMIGRAȚIE ȘI DE AZIL

Asigurarea unei gestiuni eficace a fluxurilor migratoare reprezintă, pentru anii următori, una din cele mai mari provocări pentru Uniunea Europeană, și aceasta în contextul deosebit al îmbătrânirii populației. Rolul imigrației în creșterea populației Uniunii este important și, pe termen mai lung, contribuția acesteia la performanțele economice ale Uniunii va fi esențială.

Elaborarea unei politici comune în materie de imigrație și de azil va constitui o prioritate majoră pentru anii ce urmează, așa cum s-a propus în Comunicarea din iunie 2008. Solidaritatea trebuie să rămână în centrul politicii comune și Uniunea trebuie să aducă un sprijin sporit statelor membre celor mai expuse presiunii migratoare. Aplicarea principiilor și obiectivelor Pactului privind imigrația și azilul va constitui baza acțiunilor Uniunii în anii ce urmează. Aceasta va fi dezbătută cu regularitate în cadrul Consiliului European.

Intervenția financiară în materie de gestionare a migrațiilor va trebui să facă obiectul unei atenții deosebite: va trebui să se realizeze o evaluare pentru a determina dacă structura și cheile de repartiție ale instrumentelor interne actuale continuă să corespundă nevoilor statelor membre și noilor fenomene migratoare.

5.1. O politică de imigrație dinamică

Politica în domeniul imigrației trebuie să se înscrie într-o viziune pe termen lung, punând accentul pe respectul drepturilor fundamentale și pe demnitatea umană. Ea trebuie, de asemenea, să fie în măsură să gestioneze mobilitatea crescândă generată de o societate pe cale de globalizare, prin valorizarea progreselor sociale, economice și culturale.

5.1.1. Consolidarea abordării globale

Aspectele referitoare la imigrație trebuie să facă parte integrantă din politica externă a Uniunii. O gestionare concertată a fluxurilor migratoare necesită o cooperare reală cu țările terțe. **Abordarea globală** constituie un cadru coerent și novator care merită să fie aprofundat. Pentru aceasta, Uniunea și statele sale membre trebuie:

- să depună eforturi pentru aprofundarea **dialogului** și a **parteneriatului** cu țările, regiunile și continentele terțe, asociind în mod sistematic țările de origine, de destinație și de tranzit; în acest sens, atât Africa cât și Estul și Sud-Estul Europei vor continua să fie prioritare, fără să se excludă, totuși, un dialog și o cooperare strânsă cu America latină, cu zona Caraibelor și cu Asia;

- să prevadă încheierea de noi acorduri specifice care să acopere cele trei dimensiuni ale abordării globale – controlul imigrației nereglementate (inclusiv reprimirea și sprijinul acordat întoarcerii voluntare și reintegrării), promovarea mobilității și a imigrației legale, contribuția la dezvoltare, respectând modelul parteneriatelor pentru mobilitate;

- să instituie un sistem eficace și solidar de prevenire a migrației nereglementate, de gestionare a migrației legale și de asistență pentru imigranții care au nevoie de protecție și de azil; această necesitate apare în mod deosebit în spațiul mediteranean;

– **să utilizeze de manieră coerentă totalitatea instrumentelor în materie de politică a migrației**, îndeosebi profilurile migratoare, programele de migrație circulară, platformele de cooperare, și să consolideze rolul **parteneriatelor pentru mobilitate**;

– să controleze cu mai multă eficacitate **imigrația nereglementată și traficul persoane** promovând difuzarea informațiilor cu privire la traseele migratoare, încurajând cooperarea în materie de supraveghere și de control al frontierelor și facilitând reprimirea prin promovarea măsurilor de asistență la întoarcere;

– să promoveze inițiative suplimentare în materie de **migrație și de dezvoltare**: facilitarea transferurilor de fonduri și luarea în considerare a scăderii transferurilor din cauza crizei financiare, implicarea comunităților de migranți în dezvoltarea țării sau regiunii de origine, atenuarea exodului de inteligență;

– să mobilizeze diferitele instrumente de cooperare ale Uniunii pentru **consolidarea capacităților** autorităților centrale, regionale și locale ale țărilor terțe de a gestiona aspectele legate de migrație, inclusiv pentru a ameliora capacitatea țărilor terțe de a oferi o protecție adecvată;

Uniunea trebuie să abordeze, de asemenea, legăturile dintre politica în materie de imigrație și alte politici, precum politica socială, politica economică și politica comercială.

5.1.2. O politică concertată, corespunzătoare nevoilor pieței muncii

Imigrația economică va trebui să fie mai adecvată necesităților pieților forței de muncă din statele membre. Aceasta va permite, îndeosebi, mai buna considerare a competențelor imigranților și facilitarea integrării acestora. Uniunea trebuie să se echipeze cu un **cadru comun** sub forma unui regim de admitere flexibil, permițând adaptarea la o mobilitate sporită și la necesitățile pieților naționale ale forței de muncă. Acest cadru comun va respecta pe deplin competențele statelor membre în determinarea numărului de intrări de resortisanți din țări terțe în scopul ocupării de locuri de muncă. Două aspecte vor trebui să facă obiectul unei atenții deosebite în acest context: importanța mobilității intra-europene a imigranților și consecințele pierderii locului de muncă asupra validității șederii..

Pentru a facilita analiza și înțelegerea fenomenelor migratoare, ar putea fi examinată crearea unei funcții de observator[6]. Aceasta ar permite difuzarea și exploatarea sistematică a lucrărilor și a surselor disponibile precum și punerea la dispoziție a datelor comparabile privind migrația. Se va asigura coordonarea între acest instrument și rețelele existente care se ocupă de problemele migrației.

Pe de altă parte, adecvarea competențelor imigranților cu necesitățile pieților muncii din statele membre este indispensabilă. Din această cauză, organizarea imigrației va trebui să se bazeze pe **evaluarea globală a competențelor** de care are nevoie Europa până în 2020, ținând seama de situația economică.

Determinarea necesităților nu este suficientă. Mai trebuie și ca oferta și cererea să coincidă. În acest sens, ar trebui prevăzută crearea **unei platforme europene de dialog**. Această platformă ar permite identificarea modalității optime de gestionare a migrației forței de muncă și a

[6] Care nu va fi o agenție.

adaptărilor necesare ale cadrului juridic și instituțional. Ea ar reuni angajatori, sindicate, agenții de plasare a forței de muncă din statele membre, agenții de recrutare și alte părți interesate. Recunoașterea reciprocă a calificărilor și a competențelor între Uniunea Europeană și țările terțe va constitui, de asemenea, un element important în acest context.

5.1.3. O politică voluntaristă, bazată pe un statut european pentru imigranții legali

Pentru optimizarea efectelor pozitive ale imigrației legale în folosul tuturor – țările de origine și de destinație, societățile gazdă și imigranții – este necesară o abordare clară, transparentă, echitabilă și respectuoasă față de persoana umană. În acest scop ar trebui adoptat un **Cod al imigrației**, care să asigure imigranților legali un nivel juridic uniform și comparabil cu cel al cetățenilor comunitari. Această codificare a textelor legislative existente va include, după caz, modificări utile pentru a simplifica sau completa dispozițiile existente și pentru a ameliora aplicarea lor efectivă.

Reîntregirea familiei constituie unul din principalele motive de imigrare și reprezintă o mare parte din imigrația legală. Uniunea trebuie să se echipeze cu reguli comune pentru a gestiona în mod eficace afluxul de imigranți care beneficiază de **reîntregirea familiei**. Luând în considerare nivelul scăzut de armonizare a legislațiilor naționale, ar putea fi prevăzută o revizuire a directivei după o consultare de amploare.

Potențialul de îmbogățire, economică și culturală, pe care îl oferă imigrația nu poate fi concretizat decât prin ameliorarea **integrării în țara gazdă**. Această ameliorare trece nu numai printr-o intensificare a eforturilor depuse de către stat, de autoritățile regionale și locale, dar și printr-o mai mare implicare atât a societății din țara gazdă cât și a imigranților înșiși. S-ar putea elabora un mecanism comun de coordonare care să permită sprijinirea acțiunii statelor membre pornind de la un cadru de referință comun:

- identificarea de practici comune și de module europene pentru facilitarea procesului de integrare, destinate, în special, primilor veniți, cuprinzând elemente esențiale, cum ar fi stagii introductive și cursuri de limbă, un angajament puternic din partea societății din țara gazdă și participarea activă a imigranților la toate aspectele vieții în general;

- elaborarea de indicatori comuni de evaluare a politicilor de integrare;

- o eliminare a barierelor față de alte politici europene cum ar fi educația, formarea, cultura, ocuparea forței de muncă, multilingvismul și tineretul. Trebuie evidențiat rolul crucial al școlilor, în special cele oferind modele pedagogice purtătoare ale valorilor europene;

- o consultare și o implicare sporită a societății civile, pornind de la portalul și de la forumul european privind integrarea.

5.1.4. Un control îmbunătățit al imigrației nereglementate

În contextul respectării drepturilor omului, prevenirea și reducerea imigrației nereglementate precum și a activităților criminale aferente constituie un supliment esențial la elaborarea unei politici comune în domeniul imigrației legale. Trebuie accentuată mai ales lupta împotriva filierelor de trafic.

Munca ilegală trebuie să fie combătută prin măsuri preventive și represive, asigurându-se în același timp protecția Migranților care constituie victimele acesteia. Va fi necesar să se sprijine și să se controleze punerea în aplicare a directivei care prevede sancțiuni împotriva angajatorilor.

Nu se va admite niciun fel de toleranță pentru **traficul de persoane**. Trebuie să se investească resurse umane și financiare adecvate pentru sporirea controalelor, mai ales la locurile de muncă, dar și pentru simplificarea condițiilor de eliberare a titlurilor de ședere pentru victime.

Trebuie să continue punerea în aplicare a unei **politici de îndepărtare și de întoarcere** eficace în contextul respectării drepturilor și demnității persoanelor. Regulile fixate de directivă vor intra în vigoare în decembrie 2010. Punerea în aplicare a directivei va fi urmărită cu atenție, mai ales în ceea ce privește executarea efectivă a măsurilor de îndepărtare, detenția, căile de recurs și tratamentul persoanelor vulnerabile. Aceasta trebuie să fie însoțită, între altele, de o consolidare a cooperării operative între statele membre. Pe termen mai lung, pe baza evaluării acestei legislații, va trebui să fie concretizat principiul de recunoaștere reciprocă a deciziilor de îndepărtare. De altfel, înregistrarea obligatorie în SIS a interdicțiilor de intrare va concretiza pe deplin acest principiu.

Prioritatea acordată întoarcerii benevole va trebui să fie promovată și consolidată în mod activ, în special în cadrul instrumentelor financiare existente. Cu toate acestea, mult prea des măsurile de îndepărtare nu pot fi executate din cauza obstacolelor de ordin juridic sau practic. În lipsa unor reguli clare, se cuvine să se examineze oportunitatea echipării, după examinarea necesităților și a practicilor naționale, cu standarde comune privind regimul aplicat **imigranților nereglementați care nu pot fi îndepărtați.** Fiind vorba de **regularizări**, schimbul de informații între statele membre trebuie să fie ameliorat. Ar putea fi elaborate orientări pentru punerea în aplicare a acestora.

Minorii neînsoțiți care intră în mod nereglementat pe teritoriul Uniunii reprezintă o altă problemă deosebită care va trebui să facă obiectul unei examinări aprofundate. Această examinare va fi urmată de un plan de acțiune vizând consolidarea și completarea instrumentelor legislative și financiare aplicabile și consolidarea formelor de cooperare cu țările de origine, inclusiv pentru a facilita întoarcerea minorilor în țara lor de origine.

5.2. Azilul: un spațiu de protecție comun și solidar

În 2008 au fost depuse în Uniunea Europeană aproape 240 000 de cereri de azil. Unele state membre sunt mai afectate decât altele, fie din cauza numărului de cereri primite, fie din cauza raportului între numărul de cereri și populația acestora.

Uniunea trebuie să continue eforturile întreprinse pentru a deveni un veritabil spațiu de protecție comun și solidar, bazat pe respectarea drepturilor fundamentale, pe standarde ridicate de protecție și pe ameliorarea generală a calității sistemelor naționale, intensificând, în același timp, lupta împotriva abuzurilor.

5.2.1. Un spațiu de protecție unic

Uniunea a făcut progrese importante către crearea unui regim de azil european comun bazat în totalitate pe Convenția de la Geneva și pe celelalte instrumente internaționale aplicabile. În cursul ultimilor zece ani a fost stabilit un trunchi comun de norme. Propunerile legislative din cea de-a doua fază de armonizare trebuie să fie adoptate cu rapiditate. Obiectivul este de a

institui, cel mai târziu în 2012, o procedură de azil unică și un statut uniform de protecție internațională.

Pe plan operațional, Uniunea trebuie să asigure Biroului european de sprijin în domeniul azilului mijloacele necesare pentru desfășurarea capacităților sale. Va trebui ca toți agenții însărcinați cu examinarea cererilor de azil în statele membre să urmeze module de formare comune. Acestora li se va oferi, de asemenea, acces la informații de calitate cu privire la țările de origine. Instituțiile juridice naționale trebuie să participe la acest proces. În 2013, pe baza unei evaluări, sarcinile Biroului vor putea fi consolidate, pentru a ține seama de progresul în materie de solidaritate și de împărțirea responsabilităților.

Controlul riguros și aplicarea corectă a acquis-ului legislativ trebuie să garanteze credibilitatea acestui regim precum și încrederea reciprocă a statelor membre în buna guvernanță a sistemelor lor de azil respective. S-ar putea institui mecanisme de evaluare periodică pentru a facilita apropierile între sistemele de azil din statele membre.

Integrarea persoanelor care beneficiază de protecție internațională trebuie să fie, de asemenea, ameliorată, ținând seama de condițiile sosirii acestora în Uniune. În acest context, vor trebui găsite soluții pentru solicitanții de azil care nu obțin statutul de refugiați sau protecția subsidiară, dar care nici nu pot fi îndepărtați din motive specifice.

Transpunerea și punerea în aplicare a instrumentelor legislative corespunzătoare celei de a doua faze precum și progresul obținut în convergența practicilor și a măsurilor de însoțire vor face obiectul unei evaluări aprofundate. Pe această bază, Uniunea Europeană va formaliza, înainte de sfârșitul anului 2014, **principiul de recunoaștere reciprocă** a tuturor deciziilor individuale de acordare a statutului de protecție, luate de către autoritățile decizionale în materie de cereri de azil, permițând astfel transferurile de protecție fără a fi necesară adoptarea de mecanisme specifice de către legislatorul european.

5.2.2. Împărțirea responsabilităților și solidaritatea între statele membre

Este necesar să se instaureze un regim concret de împărțire a responsabilităților în materie de primire și de integrare a refugiaților. Dacă în prezent Uniunea a optat pentru păstrarea marilor principii din sistemul Dublin, aceasta trebuie să deschidă, de asemenea, noi direcții .

Trebuie să se prevadă un **mecanism de reinstalare internă** între statele membre a persoanelor care beneficiază de o protecție internațională, pe o bază voluntară și coordonată. O primă etapă ar consta în introducerea unei programări sistematice a creditelor prevăzute în cadrul Fondului european pentru refugiați destinate acestui efort de solidaritate internă. Această programare va trebui să țină seama de criterii obiective. Acest mecanism va putea include sprijinul acordat creării de platforme permanente de primire și de tranzit în anumite state membre, precum și măsuri specifice pentru organizarea unui parteneriat cu ICNUR. În paralel cu această primă abordare, va trebui să continue studierea fezabilității și a implicațiilor juridice și practice ale **tratamentului în comun al cererilor de azil** în interiorul și în exteriorul Uniunii. Acest studiu ar fi realizat în complementaritate cu regimul de azil european comun și în contextul respectării normelor internaționale relevante. Pe baza acestor studii și a evaluării mecanismului de solidaritate inițial, începând cu 2013 ar putea fi preconizat un **sistem de solidaritate stabilizat**. Acest sistem ar fi coordonat de către Biroul de sprijin.

Solidaritatea financiară intra-europeană va trebui să fie reexaminată. Aceasta a funcționat, în ultimii 10 ani, prin intermediul Fondului european pentru refugiați, care a însoțit etapele de armonizare succesive. Va fi necesar să se identifice noi criterii de repartiție sau domenii de intervenție, ținând seama de evoluția politicii comune.

5.2.3. Solidaritatea cu țările terțe

Solidaritatea cu țările terțe confruntate cu fluxuri importante de refugiați sau găzduind populații vaste de refugiați și de persoane deplasate este esențială. Trebuie să fie asigurate **accesul la protecție** și respectarea principiului de nerespingere. Pe de altă parte, Uniunea Europeană va sprijini consolidarea capacităților țărilor terțe de a dezvolta propriile lor sisteme de azil și de protecție.

În acest context, s-ar putea lua în considerare noi responsabilități de protecție. Ar trebui să fie facilitate **procedurile** de intrare **protejată** și eliberarea de vize umanitare, inclusiv cu asistență din partea reprezentanțelor diplomatice, sau din partea oricărei alte structuri create în țările terțe, în cadrul unei strategii globale de gestionare a mobilității.

Pentru a consolida și mai mult dimensiunea exterioară a politicii de azil, Uniunea va putea să extindă **programele de protecție regională** în parteneriat cu ICNUR și cu țările terțe în cauză, prin intermediul Biroului de sprijin și al instrumentelor financiare exterioare comunitare.

Uniunea își va **spori** eforturile în materie de **reinstalare** pentru a oferi refugiaților soluții durabile.

6. CONCLUZIE:

Comisia dorește ca, în urma unei dezbateri ample cu Parlamentul European, Consiliul European să poată adopta, de acum și până la sfârșitul anului, un program ambițios pe baza acestei comunicări. Pe baza acestor elemente, Comisia va propune un plan de acțiune care să pună în aplicare programul de la Stockholm, în vederea determinării precise a acțiunilor care trebuie întreprinse și a agendei care trebuie respectată în perioada 2010-2014.

ANEXĂ: Orientări prioritare

Promovarea drepturilor cetățenilor: o Europă a drepturilor

Drepturi fundamentale

Pentru a-și completa sistemul de protecție a drepturilor fundamentale, Uniunea trebuie să adere la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Pe baza unui raport publicat de către Comisie, Uniunea va decide modalitatea de facilitare a împărtășirii memoriei crimelor totalitare.

Libera circulație

Punerea în aplicare efectivă a directivei 2004/38 privind libera circulație a persoanelor este esențială. Comisia o va completa prin publicarea de orientări și îi va controla aplicarea.

În acest cadru se va institui un sistem care va permite cetățenilor să obțină acte de stare civilă ușor și gratuit. Pe termen lung, Uniunea va trebui să facă eforturi în privința recunoașterii reciproce a efectelor actelor de stare civilă.

Respectarea diversității

Uniunea trebuie să definească o abordare comună care să îi permită să mobilizeze mai bine instrumentele financiare și juridice existente pentru a lupta împotriva discriminărilor, a rasismului, a xenofobiei și a homofobiei.

Protecția persoanelor vulnerabile

Va trebui să se elaboreze o strategie europeană ambițioasă cu privire la drepturile copilului. Acțiunea Uniunii în favoarea protejării persoanelor vulnerabile, a femeilor victime ale violențelor și a persoanelor dependente ar trebui consolidată.

Protecția datelor

Uniunea trebuie să se echipeze cu un regim complet de protejare a datelor personale, care să cuprindă ansamblul competențelor Uniunii. Trebuie să se examineze crearea unei certificări europene pentru tehnologiile, produsele și serviciile care respectă viața personală. Protecția datelor necesită o cooperare internațională puternică. Uniunea trebuie să contribuie la elaborarea și promovarea de standarde internaționale în această privință.

Participarea la viața democratică

Având drept obiectiv alegerile europene din 2014, Uniunea va introduce măsuri inovatoare pentru încurajarea participării cetățenilor.

Protecția consulară

Trebuie să se instituie un cadru consolidat de coordonare și cooperare în privința protecției consulare.

Facilitarea vieții cetățenilor: o Europă a dreptului și a justiției

Recunoașterea reciprocă rămâne piatra unghiulară a constituirii spațiului judiciar european.

În materie civilă, procedura de exequatur a deciziilor civile și comerciale trebuie să fie eliminată iar recunoașterea reciprocă trebuie să fie extinsă la materiile neacoperite.

În materie penală, principiul recunoașterii reciproce trebuie să continue a fi aplicat la toate etapele procedurii.

Recunoașterea reciprocă trebuie să fie extinsă, de asemenea, la măsurile de protecție a victimelor și a martorilor, precum și la decăderea din drepturi.

Pentru a consolida încrederea reciprocă între sistemele judiciare, formarea personalului din justiție trebuie să fie consolidată și susținută prin elaborarea de instrumente comune. Schimburile între funcționarii din justiție trebuie să sporească, îndeosebi prin intermediul forumului justiției și al activității diferitelor rețele care vor trebui să-și coordoneze mai bine activitățile.

Promovarea recunoașterii reciproce va trebui să fie însoțită de o evaluare aprofundată a punerii în aplicare a politicilor Uniunii în materie de justiție. Uniunea va trebui să susțină, de asemenea, eforturile statelor membre pentru ameliorarea sistemelor judiciare ale acestora.

Uniunea trebuie să se doteze cu un soclu de norme comune pentru apropierea legislațiilor naționale în domenii de criminalitate deosebit de gravă și tipic transfrontalieră. În plus, Uniunea va trebui să facă apel la dreptul penal, în cazul în care se va dovedi necesar, pentru asigurarea punerii în aplicare eficiente a politicilor sale, în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților.

În materie civilă, va trebui ca legislațiile să facă obiectul unei apropieri în privința normelor minime pentru anumite aspecte de procedură civilă sau în ceea ce privește încredințarea copiilor.

Facilitarea accesului la justiție trebuie să constituie o prioritate. Uniunea va trebui să facă eforturi de a consolida dispozitivele de asistență juridică existente, să mobilizeze mijloacele electronice (e-justiție), și să încerce, în special, să faciliteze accesul cetățenilor la traducere și la interpretariat în domeniul judiciar. De asemenea, va trebui să se depună eforturi pentru simplificarea formalităților de legalizare a actelor și a documentelor. Sprijinirea victimelor infracțiunilor va trebui să fie ameliorată, în special în ceea ce privește cazurile transnaționale.

Mijloacele juridice trebuie să fie mobilizate pentru a sprijini activitatea economică. Executarea deciziilor de justiție va trebui să fie ameliorată, și anume prin crearea unei proceduri de sechestru bancar european. Eforturile vizând crearea unui cadru comun de referință în materie de drept al contractelor vor putea fi utilizate cu ocazia viitoarelor propuneri legislative și se vor putea elabora contracte model. Armonizarea în ceea ce privește legea aplicabilă în materie de contracte de asigurări și de drept al societăților va trebui să fie continuată. De altfel, Uniunea ar putea decide să recurgă, atunci când este necesar, la dreptul penal pentru a sancționa comportamentele abuzive în domeniul financiar.

O Europă care protejează

Uniunea și statele membre vor acorda atenție consolidării formării personalului din securitate, îndeosebi prin crearea de programe de schimburi adaptate (tip „Erasmus”).

Uniunea trebuie să se echipeze cu un model european de informare având ca scop consolidarea capacităților sale de analiză strategică și de cooperare operativă.

Uniunea va trebui să conceapă o arhitectură a sistemelor de informare care să asigure interoperabilitatea, coerența și adaptarea la necesități.

Prioritățile strategiei de securitate interioară trebuise să fie susținute prin activități de cercetare și de dezvoltare pentru a promova o utilizare optimă a tehnologiilor celor mai moderne.

Pentru a susține aceste eforturi s-ar putea prevedea stabilirea unui fond pentru securitatea interioară.

Toate instrumentele juridice și operaționale trebuie să fie mobilizate pentru a împiedica utilizarea spațiului fără frontiere de către infractori. Cooperarea polițienească operativă va trebui să fie ameliorată prin facilitarea acțiunilor poliției în afara frontierelor naționale și prin instaurarea unui model de centru de cooperare polițienească și vamală.

Europol trebuie să joace un rol central în coordonarea, schimbul de informații și formarea personalului.

Securitatea Uniunii Europene impune consolidarea cooperării polițienești cu statele terțe, mai ales cu state din vecinătatea imediată.

Uniunea va trebui să creeze un cadru european complet pentru obținerea probelor.

Sistemul instituit de schimb de informații privind cazierele judiciare trebuie să fie utilizat pe deplin și completat (utilizare mai largă și includere a resortisanților din state terțe).

Uniunea trebuie să se doteze cu un cadru juridic referitor la garanțiile procedurale minime și să promoveze experiențele pilot în materie de alternative la detenție.

Uniunea trebuie să instituie o gestionare integrată a frontierelor care să permită fluiditatea intrării persoanelor în Uniune, asigurând în același timp securitatea propriului teritoriu și lupta împotriva imigrației clandestine. Este necesar să se instituie un sistem de control coerent la punctele de trecere, acoperind toate tipurile de controale („one stop shop”). Trebuie să se consolideze rolul de coordonare jucat de Frontex, să se dezvolte capacitățile sale operative, precum și coerența acțiunii sale cu cea a biroului european de sprijin pentru azil. Eurosur va trebui să fie pus treptat în aplicare.

Va trebui ca sistemele de informare (SIS II, VIS) să intre într-o fază total operațională. Va fi necesară stabilirea unui sistem de înregistrare electronică a intrărilor și ieșirilor și a unui program de călător înregistrat. Va trebui să se studieze oportunitatea unui sistem de autorizare prealabilă a călătoriei.

Uniunea trebuie să instituie o viză Schengen europeană. Vor fi create centre comune de eliberare a vizelor în statele terțe, ca un preludiu al unei autorități consulare comune. Se va

continua încheierea de acorduri de facilitare cu statele terțe, în paralel cu revizuirea regulată a listelor statelor supuse obligativității vizelor de călătorie. În mod treptat, sistemul de vize european va trebui să evolueze către un sistem de eliberare bazat pe aprecierea riscului individual și nu pe naționalitate.

Uniunea trebuie să instituie o politică europeană de luptă împotriva criminalității organizate, bazată pe mobilizarea optimă a tuturor instrumentelor disponibile. Cinci mari tipuri de infracțiuni vor fi vizate în mod prioritar:

Uniunea trebuie să combată traficul de persoane, luptând cu mai mare eficacitate împotriva rețelelor clandestine de imigrație prin ameliorarea activității de informare și de analiză strategică, prin instaurarea de mecanisme adaptate de colectare a probelor și prin ameliorarea asistenței acordate victimelor.

Uniunea trebuie să combată exploatarea sexuală a copiilor și pornografia infantilă, îndeosebi prin favorizarea schimbului de informații privind persoanele condamnate. Va trebui, de asemenea, să se stabilească o cooperare strânsă cu sectorul privat, pentru a identifica și a închide sau bloca accesul la site-urile cu conținut pedofil. Uniunea trebuie să clarifice regulile juridice aplicabile criminalității informatice și să creeze în cadrul Europol o platformă europeană de semnalare a infracțiunilor pentru a combate cu mai mare eficacitate acest fenomen.

Uniunea trebuie să reducă ocaziile pe care le oferă crimei organizate o economie globalizată, în special într-un context de criză care exacerbează vulnerabilitatea sistemului financiar, prin consolidarea acțiunii sale în materie de luptă împotriva criminalității economice. Ea trebuie să își consolideze capacitățile de investigație și de analiză financiară criminală, să identifice mai ușor comportamentele de abuz pe piețe, să amelioreze cadrul operativ în materie de confiscări și de punere sub sechestru a bunurilor obținute pe căi frauduloase, să combată corupția și să instaureze un dispozitiv disuasiv de luptă împotriva contrafacerilor.

Uniunea trebuie să continue și să aprofundeze strategia sa antidrog care promovează o abordare globală și echilibrată bazată pe reducerea simultană a ofertei și a cererii. Va fi nevoie de ameliorarea cooperării cu anumite regiuni din lume, de implicarea deplină a societății civile și de consolidarea activității de cercetare în acest domeniu.

Uniunea trebuie să stăpânească riscul terorist, luptând în mod eficace împotriva radicalizării, a utilizării crescânde a internetului de către teroriști și a finanțării terorismului.

Uniunea trebuie să consolideze mecanismul de protecție civilă pentru a sprijini și a completa acțiunile statelor membre, inclusiv în materie de analiză a riscurilor și de capacitate de reacție.

Uniunea trebuie să își consolideze instrumentele de control al riscului terorist. Este vorba, mai ales, de extinderea și de aplicarea programului de protecție a infrastructurilor critice, de stabilirea unei strategii europene destinate să facă față amenințărilor reprezentate de materialele NRBS (nucleare, radiologice, biologice și chimice) și de aplicarea planului de acțiune privind materialele explozive.

Promovarea unei societăți mai integrate pentru cetățean: o Europă responsabilă și solidară în materie de imigrație și de azil

Uniunea trebuie să promoveze o politică de imigrație dinamică și echitabilă.

Aceasta trebuie să utilizeze pe deplin și să aprofundeze abordarea globală care permite o gestionare concertată a fluxurilor de migrație în parteneriat cu țările terțe. Aspectele referitoare la migrație fac parte integrantă din politica externă a Uniunii.

Uniunea trebuie să promoveze efectul pozitiv al migrației asupra dezvoltării țărilor de origine.

Uniunea trebuie să se echipeze cu un cadru comun care să instituie un regim flexibil de admitere a imigranților, permițând adaptarea la o mobilitate sporită și la necesitățile piețelor naționale ale forței de muncă.

Pentru a optimiza efectele pozitive ale imigrației legale în folosul tuturor, Uniunea trebuie să se echipeze cu un Cod al imigrației, cu norme comune pentru gestionarea în mod eficace a reîntregirii familiilor și sprijinirea eforturilor statelor membre în materie de integrare prin intermediul unui mecanism comun de coordonare.

Controlul mai eficace al imigrației nereglementate reprezintă un supliment esențial al dezvoltării unei politici comune în domeniul imigrației legale. Uniunea trebuie să lupte împotriva muncii ilegale și să continue o politică de îndepărtare și de întoarcere eficace, utilizând pe deplin instrumentele existente. Uniunea trebuie să promoveze întoarcerea benevolă și să acorde o atenție deosebită minorilor neînsoțiți. Uniunea trebuie să devină un adevărat spațiu comun și solidar de protecție, cu o procedură de azil unică și un statut uniform de protecție internațională.

Aceasta trebuie să asigure împărțirea responsabilităților pentru primirea și integrarea refugiaților, inclusiv prin stabilirea unui mecanism voluntar de redistribuire între statele membre și printr-un tratament comun al cererilor de azil. Trebuie să se asigure controlul riguros și aplicarea corectă a acquis-ului legislativ, garanții ale credibilității regimului comun de azil european și ale încrederii între statele membre. Pe termen mai lung, principiul recunoașterii reciproce a tuturor deciziilor de acordare a statutului de protecție va facilita transferurile de protecție.

Uniunea trebuie să consolideze cooperarea operativă furnizând Biroului european de sprijin pentru azil mijloacele necesare desfășurării capacităților acestuia.

Trebuie să se urmărească o politică de azil solidară cu țările terțe confruntate cu fluxuri importante de refugiați. Uniunea va trebui să își extindă programele de protecție regională și să își sporească eforturile în materie de reinstalare.