COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.10.2005
COM(2005) 491 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

UNA STRATEGIA SULLA DIMENSIONE ESTERNA DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA

INDICE

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE - UNA STRATEGIA SULLA DIMENSIONE ESTERNA DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA.... 1

I. INTRODUZIONE.... 3

II. SFIDE.... 3

III. OBIETTIVI.... 4

IV. PROBLEMATICHE.... 5

V. PRINCIPI.... 6

VI. STRUMENTI POLITICI.... 7

VII. ESEMPI GEOGRAFICI PER IL FUTURO.... 8

VIII. FASI SUCCESSIVE.... 10

I. INTRODUZIONE

Prendendo le mosse dal programma dell'Aia "rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea"[1], il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 ha affermato:

Data la crescente importanza che riveste la dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, [il piano d'azione per attuare il programma dell'Aia] sarà integrato a fine anno dalla strategia che il Consiglio deve adottare in materia su proposta del Segretario Generale/Alto Rappresentante e della Commissione.

Propagare i valori che sottendono lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è cosa essenziale per garantire la sicurezza interna dell'UE. Minacce come il terrorismo, la criminalità organizzata, il narcotraffico hanno origini anche fuori dell'UE. È pertanto essenziale che l'Unione metta a punto una strategia che le permetta di impegnarsi con i paesi terzi del mondo intero.

La presente comunicazione illustra le principali sfide esterne per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; individua gli obiettivi delle azioni esterne dell'UE in quel settore; identifica le problematiche da affrontare a livello mondiale, gli strumenti di cui dispone l'UE e i principi per la selezione di azioni appropriate; indica alcuni esempi di applicabilità della strategia per aree geografiche; formula raccomandazioni per agevolare l'attuazione della strategia.

II. SFIDE

A Feira, nel giugno del 2000, il Consiglio europeo approvava un programma di priorità, obiettivi e misure per sviluppare la dimensione esterna delle politiche di giustizia, libertà e sicurezza. A distanza di cinque anni, sono già molteplici le attività esterne sviluppate con un numero crescente di paesi terzi e di regioni che contribuiscono al rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Dal 2000 sono cresciute di molto le politiche legate allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE, e sono evolute per rispondere ai timori e alle esigenze dei cittadini europei. Di pari passo si è sviluppato significativamente l'*acquis*, con l'adozione di normative sull'asilo e l'immigrazione, la gestione delle frontiere e i visti, la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo, il narcotraffico, la cooperazione di polizia e degli organi di contrasto, la corruzione, la protezione dei dati e la cooperazione giudiziaria penale e civile. Tale *acquis* costituisce un'ampia base su cui fondare la cooperazione con i paesi terzi.

La dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia va crescendo per affrontare le principali sfide esterne:

- Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, 11 marzo 2004 e 7 luglio 2005 hanno suscitato un forte impegno internazionale a combattere il terrorismo, come esemplifica la decisione dell'UE del 13 luglio 2005 di accelerare l'attuazione del piano d'azione dell'UE per la lotta contro il terrorismo[2]. L'UE si sforza di stabilire relazioni con i paesi terzi e le

---

[1] Adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004.

[2] Decisione del Consiglio del 13 luglio 2005.

organizzazioni regionali e internazionali per sviluppare e approfondire la cooperazione nella lotta al terrorismo.

- Il crescente livello di complessità della criminalità organizzata, riciclaggio dei capitali e criminalità finanziaria compresi, del traffico transfrontaliero di sostanze stupefacenti, persone e armi può essere contrastato soltanto migliorando la cooperazione giudiziaria e delle autorità di contrasto, sia all'interno che all'esterno dell'UE, e consolidando le capacità dei paesi terzi.

- L'immigrazione illegale continua a svilupparsi, ponendo l'UE nella necessità di elaborare un approccio globale che non affronti soltanto gli aspetti dell'ammissione e dell'integrazione, ma anche le cause profonde del fenomeno e il suo impatto sui paesi di origine e transito.

- Il fallimento delle istituzioni, del sistema giudiziario e degli organi di contrasto in paesi deboli o nei punti caldi del globo creano un vuoto che può essere riempito dalla criminalità organizzata. L'UE sostiene la trasformazione di organi di contrasto deboli o non esistenti di alcuni paesi terzi in istituzioni che funzionino correttamente.

- In un'economia sempre più globale occorrono certezza giuridica e prevedibiltà negli scambi transfrontalieri. Raccogliendo queste sfide è possibile agevolare l'attività economica e la vita dei cittadini in Europa e migliorare significativamente la protezione dei minori a livello mondiale.

III. OBIETTIVI

Obiettivo della presente comunicazione è dimostrare **come la dimensione esterna della giustizia e affari interni contribuisca a uno spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia sostenendo nel contempo gli obiettivi politici delle relazioni esterne dell'UE**, fra cui la condivisione e la promozione dei valori di libertà, sicurezza e giustizia nei paesi terzi. Sebbene gli strumenti relativi agli aspetti esterni delle politiche UE di libertà, sicurezza e giustizia siano già predisposti, per la prima volta l'Unione intende strutturarli in una strategia secondo principi e orientamenti definiti. Questa strategia deve costituire parte integrante della politica dell'Unione nel settore delle relazioni esterne, di cui occorre però rafforzare gli aspetti di giustizia, libertà e sicurezza. Soltanto attenendosi a priorità e principi chiaramente definiti e lavorando per raggiungere gli obiettivi qui esposti, l'Unione potrà aiutare efficacemente i paesi terzi a raccogliere sfide sempre più grandi, e rispondere alle loro aspettative.

Gli aspetti di libertà e sicurezza e giustizia sono elementi centrali nel mantenimento della stabilità e della sicurezza internazionali, sia all'interno che all'esterno dell'Unione. La promozione della libera circolazione nell'UE, le frontiere generalmente più aperte e un'accresciuta integrazione globale sono fattori che hanno conferito una nuova dimensione alla cooperazione internazionale. Pertanto, per combattere la minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata è indispensabile una gestione efficiente delle frontiere, che contribuisce anche a migliorare le relazioni fra stati vicini. Per mantenere lo stato di diritto e garantire il rispetto dei diritti umani è indispensabile un sistema giudiziario indipendente e efficiente; la cooperazione fra sistemi giudiziari è vitale sia per agevolare le operazioni finanziarie internazionali, sia per garantire che i presunti autori di reati non sfuggano alla giustizia. Per garantire protezione ai rifugiati ovunque nel mondo sono necessari sistemi

d'asilo pienamente operativi. Forze di polizia efficienti ed efficaci, in grado di cooperare con servizi omologhi in altri paesi, sono essenziali per reprimere qualunque forma di terrorismo e criminalità organizzata e garantire ai cittadini una vita quotidiana sicura. Raggiungere questi obiettivi chiede molto lavoro, il tempo e gli sforzi congiunti sia della Commissione che del Consiglio. È importante che l'Unione sviluppi iniziative e proponga soluzioni per fronteggiare le sfide crescenti di questo settore.

È indispensabile promuovere lo stato di diritto sul piano esterno tramite la cooperazione, per rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sul piano interno. È opinione comunemente condivisa che gli aspetti interni e esterni della sicurezza dell'UE siano intrinsecamente connessi. Le società fondate su valori comuni come una buona *governance*, la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani sapranno prevenire con più efficacia le minacce interne alla loro sicurezza, ma saranno anche maggiormente desiderose e in grado di cooperare contro le minacce internazionali comuni. La comunità internazionale ha peraltro già individuato in questi principi dei fattori cruciali per raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio. Lo sviluppo, la sicurezza e i diritti umani si rafforzano vicendevolmente; consolidare lo stato di diritto –sul piano interno e internazionale- non è un fine in sé bensì un obiettivo essenziale per lo sviluppo sostenibile, da perseguire mediante azioni esterne.

Entro i suoi confini l'UE ha messo a punto un vasto quadro per disciplinare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Beninteso, le strutture differiscono notevolmente da un paese all'altro, tuttavia quello spazio può essere d'ispirazione per i paesi terzi. Le politiche esterne hanno un ruolo determinante nel promuovere la sicurezza e la stabilità. Allargamento significa trasposizione dell'*acquis* ma anche trasformazione delle istituzioni dei paesi candidati e potenziali candidati. Il rafforzamento di istituzioni come il sistema giudiziario e le forze di polizia contribuiscono in misura decisiva al consolidamento dello stato di diritto e al rispetto dei diritti umani in quei paesi. Tali aspetti sottendono altresì la cooperazione nel settore con i paesi partner della politica europea di vicinato.

L'UE può fare di più per rafforzare le capacità e la cooperazione ovunque nel mondo. Sarebbe però vano pretendere risultati immediati: la riforma di un sistema giudiziario o l'introduzione di un sistema d'asilo effettivo sono operazioni che richiedono non già mesi ma anni. Eppure, le problematiche affrontate dall'UE, dai suoi vicini e invero da tutti i paesi del mondo sono simili. L'esperienza e il successo dell'UE su fronti come la gestione delle frontiere, il controllo della migrazione, il contrasto alla criminalità organizzata sono utili punti di riferimento per i paesi terzi alle prese con problematiche analoghe.

È opportuno che l'Unione continui a promuovere la cooperazione regionale. Problematiche transfrontaliere come la migrazione, la gestione delle frontiere e la criminalità organizzata trovano spesso la soluzione più adeguata nell'azione concertata a livello regionale. Forte della sua esperienza e visto il tipo di difficoltà affrontate dalle regioni interessate, l'Unione dovrebbe sostenere il dialogo e la cooperazione regionale sugli aspetti di libertà, sicurezza e giustizia in regioni come l'Europa orientale e il Medio Oriente o con organizzazioni regionali come l'Unione africana.

Sul piano multilaterale, negli ultimi anni sono stati adottati importanti strumenti giuridici internazionali che pongono in essere nuove norme (si pensi alla convenzione ONU sulla criminalità transnazionale organizzata e relativi protocolli, e alla convenzione ONU contro la corruzione), e sempre maggiore è l'attenzione per la definizione di standard internazionali come le raccomandazioni GAFI sul riciclaggio dei capitali. L'Unione europea è pronta a

sostenere gli approcci multilaterali per il rafforzamento delle politiche in questi settori, sia per promuovere il proprio ruolo nelle organizzazioni internazionali che per sviluppare nuovi strumenti internazionali.

Di fatto, il rafforzamento della cooperazione e il sostegno al consolidamento istituzionale dei paesi terzi portano già i primi frutti. Grazie all'intensa cooperazione con le autorità turche sono state sequestrate negli ultimi mesi ingenti quantità di stupefacenti mediante consegne controllate nell'Unione. L'UE collabora con il Marocco al potenziamento della gestione delle frontiere e avviando gemellaggi sul riciclaggio di capitali e il traffico di esseri umani. In dicembre inizieranno i lavori di una missione sulla gestione delle frontiere intesa a aiutare le autorità ucraine e moldove a debellare traffici e contrabbando lungo la frontiera comune. A breve saranno firmati con la Russia accordi di riammissione e agevolazione del visto che eviteranno inutili trafile burocratiche ai viaggiatori in regola, accelerando nel contempo l'espulsione degli immigrati clandestini. Tali attività cominciano a dare risultati tangibili per le persone sia all'interno che all'esterno dell'UE; l'adozione della presente strategia dovrebbe permettere all'Unione di intensificare gli sforzi in questo settore.

IV. PROBLEMATICHE

Svariate **priorità politiche** discendono dal programma dell'Aia e relativo piano d'azione[3], che costituiscono la base generale delle relazioni con i paesi terzi, mentre le priorità tematiche si ritrovano in strategie e piani d'azione specializzati (per es. il piano d'azione dell'UE contro il terrorismo[4] e l'impostazione strategica della lotta contro la criminalità organizzata[5]).

- **Diritti umani:** promuovere i diritti umani nei paesi terzi in conformità delle norme internazionali e provvedere affinché tali diritti siano al centro delle politiche di contrasto; sostenere lo sviluppo e la formazione di sistemi giudiziari indipendenti e imparziali che garantiscono lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani.

- **Consolidamento delle istituzioni e buona *governance***: rafforzare gli organi di contrasto e la loro capacità di cooperare sul piano internazionale; potenziare la lotta alla corruzione; promuovere la trasparenza, la responsabilizzazione (*accountability*) e la sana gestione delle istituzioni di governo.

- **Migrazione, asilo e gestione delle frontiere**: migliorare le capacità dei paesi terzi con riguardo alla gestione delle migrazioni e alla tutela dei rifugiati in conformità con il diritto internazionale; sostenerne le capacità operative di gestione delle frontiere; promuovere la sicurezza dei documenti; prevenire la migrazione clandestina; catalizzare le sinergie fra migrazione e sviluppo; migliorare l'accesso dei rifugiati a soluzioni durature; provvedere al rimpatrio dei clandestini.

- **Lotta al terrorismo:** aiutare i paesi terzi a consolidare le istituzioni e attuare gli strumenti internazionali; collaborare con quei paesi per prevenire il reclutamento di terroristi e il finanziamento di attività terroristiche; continuare a sostenere il ruolo cardine dell'ONU; intensificare le relazioni con gli USA per una migliore cooperazione.

---

3 COM(2005) 184 del 10.6.2005.
4 Adottato dal Consiglio europeo nel giugno 2004.
5 COM(2005) 232 del 2.6.2005.

- **Criminalità organizzata, tratta di persone, traffico di stupefacenti e di organi umani, contraffazione, criminalità economica e finanziaria, cibercriminalità**: sostenere lo sviluppo delle capacità istituzionali e sviluppare la cooperazione operativa.

V. PRINCIPI

Occorre stabilire principi che orientino la strategia nei confronti dei paesi terzi:

- **Priorità su base geografica**: occorre fissare delle priorità nell'ambito delle politiche di allargamento, sviluppo e relazioni esterne e delle speciali relazioni che legano l'Unione a regioni o paesi terzi. A tal fine, saranno messe a punto politiche globali che ricomprendano tutti gli aspetti di giustizia, libertà e sicurezza con paesi prioritari come i paesi candidati o vicini, mentre con gli altri paesi la cooperazione si incentrerà su aspetti specifici.

- **Differenziazione**: non è concepibile applicare un approccio di tipo universale. Occorre una strategia ad hoc per rispondere alla specifica situazione dei singoli paesi e regioni.

- **Flessibilità**: la programmazione deve rimanere sufficientemente flessibile affinché l'Unione possa, se insorgono crisi o cambiano le circostanze, rispondere rapidamente alle nuove priorità.

- **Coordinamento interpilastri**: l'azione esterna di libertà, sicurezza e giustizia è di tipo talvolta trasversale in quanto investe non solo i settori di competenza comunitaria, ma anche la PESC o la cooperazione di polizia e giudiziaria; si impone pertanto un intenso coordinamento fra il Consiglio e la Commissione che assicuri la coerenza delle attività esterne dell'Unione. La competenza comunitaria va preservata in relazione ai negoziati con i paesi terzi.

- **Partenariato**: secondo i principi cui si informano le politiche di allargamento, relazioni esterne e sviluppo dell'UE, la cooperazione nel settore della libertà, sicurezza e giustizia deve svilupparsi in stretto partenariato con i paesi terzi, nel rispetto del principio della *ownership*.

- **Pertinenza dell'azione esterna**: il nesso fra le attività interne dirette a istituire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e le azioni esterne che sostengono tale processo deve essere chiaro e perfettamente coerente con la linea adottata dal Consiglio europeo del giugno 2005.

- **Valore aggiunto**: uno scambio regolare di informazioni sulle attività nei paesi terzi fra gli Stati membri e la Commissione servirà a evitare inutili duplicazioni e sovrapposizioni e a garantire la complementarità delle azioni.

- **Analisi comparativa (*benchmarking*)**: tutte le azioni devono comportare meccanismi di valutazione che accertino i progressi compiuti nei paesi terzi e la pertinenza dell'azione rispetto agli obiettivi di politica esterna dell'UE.

VI. STRUMENTI POLITICI

Punto di forza dell'Unione è l'ampia gamma di strumenti politici di cui dispone, che le permettono di commisurare la cooperazione esterna alla situazione di ciascun paese.

Instaurare contatti con i paesi terzi implica l'avvalersi dei seguenti strumenti in modo coerente e coordinato.

(1) Accordi bilaterali

Accordi di associazione o partenariato e accordi di cooperazione, con disposizioni sugli aspetti di libertà, sicurezza e giustizia; accordi di riammissione; accordi di agevolazione del visto; accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione.

Per alcuni paesi, è molto importante raggiungere un accordo di agevolazione del rilascio del visto. È in preparazione una strategia nel quadro della politica di riammissione.

(2) Allargamento e processo di preadesione

Il processo di allargamento alla Croazia e alla Turchia e il processo di stabilizzazione e di associazione con i Balcani occidentali comportano priorità nel settore "giustizia, libertà e sicurezza".

(3) Politica europea di vicinato e piani d'azione

Sono stati conclusi piani d'azione comportanti una sostanziale componente "giustizia, libertà e sicurezza" con l'Ucraina, la Moldova, il Marocco, la Tunisia, Israele, la Giordania e l'Autorità palestinese; altri sono in corso di negoziato con l'Egitto, il Libano, l'Armenia, l'Azerbaigian e la Georgia.

(4) Cooperazione regionale

Organizzazioni regionali come la task force Mar Baltico, l'ASEM e il processo Euromed riuniscono attori alle prese con problemi comuni di giustizia, libertà e sicurezza.

(5) Accordi individuali

In relazione agli USA, le questioni di giustizia, libertà e sicurezza sono affrontate nella nuova agenda transatlantica ma anche nell'ambito ministeriale più specialistico del dialogo politico sulla sicurezza delle frontiere e dei trasporti. Con il Canada, l'Australia, il Giappone e la Cina tali problematiche sono oggetto di un dialogo orizzontale. Con la Russia (Consiglio di partenariato permanente), l'Ucraina e il Forum UE-Balcani occidentali si tengono riunioni ministeriali di giustizia, libertà e sicurezza.

(6) Cooperazione operativa

Europol, Eurojust, l'Accademia europea di polizia e l'Agenzia per le frontiere esterne stanno definendo o definiranno accordi e modalità di collaborazione con i loro equivalenti nei paesi terzi. Alcuni paesi terzi stanno istituendo reti di funzionari di collegamento provenienti dagli Stati membri.

(7) Consolidamento e gemellaggio istituzionale

Rafforzare le istituzioni e la capacità di attuazione nei paesi terzi è una priorità delle attività svolte con molti di tali paesi. Il gemellaggio fra istituzioni degli Stati membri e istituzioni corrispondenti dei paesi terzi è un meccanismo molto utile per consolidare le capacità laddove le missioni di esperti possono servire per offrire consulenze puntuali su problematiche precise.

(8) Politica di sviluppo

Lo sviluppo è una risposta effettiva sul lungo periodo alle preoccupazioni espresse in relazione alla giustizia, libertà e sicurezza. La proposta della Commissione su una nuova politica di sviluppo dell'Unione europea guarda al buon governo e ai diritti umani come a obiettivi complementari all'obiettivo dominante della riduzione della povertà[6].

(9) Programmi di aiuto esterno

Finanziano i progetti di giustizia, libertà e sicurezza i programmi di assistenza per le relazioni esterne (CARDS, TACIS, MEDA). Stando alle nuove prospettive finanziarie, gli strumenti afferenti alle relazioni esterne contemplano disposizioni appropriate per queste azioni. La Commissione ha proposto un programma tematico per la migrazione e l'asilo che dovrebbe subentrare all'attuale programma Aeneas e fornire assistenza alla gestione della migrazione[7].

(10) Organizzazioni internazionali

La CE e gli Stati membri svolgono un ruolo centrale nelle organizzazioni internazionali (ACNUR, UNODC, Consiglio d'Europa, GAFI, UNIDROIT, UNCITRAL, Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato) e promuovono attivamente i valori e le priorità comuni. L'UE incoraggia i paesi terzi a ratificare e attuare le convenzioni internazionali che sono la pietra angolare della cooperazione internazionale.

(11) Monitoraggio

Sarebbe opportuno adattare i meccanismi di valutazione per rispondere a situazioni in evoluzione. Esempi attuali sono i partenariati europei per i Balcani occidentali, il piano d'azione UE-Russia sulla criminalità organizzata, il piano d'azione Giustizia e Affari interni UE-Ucraina, il meccanismo di monitoraggio e valutazione dei paesi terzi per la lotta all'immigrazione illegale, i sottocomitati e le missioni d'esperti.

VII. ESEMPI GEOGRAFICI PER IL FUTURO

Gli elementi di base di una strategia sugli aspetti esterni della politica UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia sono già ampiamente predisposti, specie in relazione ai paesi vicini, che sono i primi partner naturali di una cooperazione più intensa. La cooperazione su questi aspetti va rapidamente estendendosi ad altri paesi terzi, fra cui l'India e la Cina, e ai paesi in via di sviluppo.

Con gli **USA** si sta strutturando un forte **partenariato di sicurezza** basato su valori comuni la cui priorità è, dagli eventi dell'11 settembre 2001, la lotta al terrorismo. La cooperazione svolta in questo settore ha creato nuove opportunità, come l'assistenza giudiziaria e gli accordi d'estradizione, e le relazioni transatlantiche afferenti agli aspetti di giustizia, libertà e sicurezza sono fiorite grazie all'esigenza comune di affrontare nuove sfide. Poiché tale dimensione è relativamente nuova, l'Unione ha la crescente esigenza di definire i suoi interessi in materia di sicurezza, su base di reciprocità, e di promuovere con vigore i suoi

---

6 COM(2005) 311 del 13.7.2005

7 COM(2005) 324 del 3.8.2005.

obiettivi strategici, fra cui **l'estensione a tutti gli Stati membri del programma di esenzione dall'obbligo del visto**. La necessità di **collaborare nelle attività di contrasto e a favore di frontiere sicure apre nuove prospettive di cooperazione fra l'UE e gli USA**, sempre nell'ottica di colmare le lacune in fatto di sicurezza.

Con i **paesi dei Balcani occidentali** la cooperazione è intensa al fine di **rafforzare la stabilità** nella regione. Nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione, l'UE assiste i paesi dei Balcani occidentali con il programma CARDS al fine di conseguire una maggiore efficacia in quattro settori prioritari: polizia e criminalità organizzata, gestione integrata delle frontiere, riforma giudiziaria, asilo e immigrazione. I progressi verso la conclusione di accordi di riammissione e agevolazione del visto sono il segno dell'impegno reciproco a favore di una più intensa cooperazione.

La cooperazione si è sviluppata anche per reazione a problematiche specifiche come la criminalità organizzata, attraverso per esempio lo sviluppo della cooperazione regionale fra magistrati delle procure o per la lotta al riciclaggio. Altre misure sono destinate a sostenere lo sviluppo delle capacità essenziali di ciascun paese, come l'istituzione di unità di informazione finanziaria e gruppi specializzati di magistrati e giudici per i casi di criminalità organizzata. **La cooperazione con Europol e Eurojust, lo sviluppo del centro regionale per la lotta alla criminalità transfrontaliera (SECI) e la rete di funzionari di collegamento aiuteranno l'Unione a utilizzare al meglio gli strumenti di cui dispone nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria penale per lottare contro la criminalità organizzata nei Balcani occidentali.**

In relazione alla **Russia**, la giustizia, la libertà e la sicurezza sono diventate elementi centrali del **partenariato strategico** di cui è espressione lo **spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia ad ampio raggio**, **che urge ormai attuare concretamente** in settori prioritari come lo stato di diritto, la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, compresi il riciclaggio, la corruzione, la tratta di persone e il narcotraffico, la lotta contro la pornografia infantile su Internet, la protezione dei dati, la sicurezza dei documenti e la gestione e demarcazione dei confini. Oltre a un intenso dialogo su molteplici livelli, costituiscono una base pratica per la creazione di legami operativi più stretti l'accordo Europol/Russia, il piano d'azione sulla criminalità organizzata, i contatti con Eurojust e la rete di funzionari di collegamento. **Gli accordi conclusi in materia di riammissione e agevolazione del visto sono il segno del profondo impegno a far progredire la cooperazione** e faciliteranno anche le discussioni sulla prospettiva a lungo termine dell'esenzione dal visto.

Quanto all'**Ucraina**, la sempre più intensa cooperazione è finalizzata ad estendere la **stabilità** ai paesi vicini dell'Unione allargata e a sostenerne i processi di riforma. Con la politica europea di vicinato e il piano d'azione GAI UE-Ucraina, il cui aggiornamento è imminente, l'Unione promuove il consolidamento delle capacità mediante una riforma radicale del sistema giudiziario e l'introduzione di un sistema di gestione delle frontiere e di asilo in linea con gli standard europei. Come riforma istituzionale, la Commissione sostiene lo sviluppo delle capacità dell'unità ucraina di informazione finanziaria affinché il paese sia cancellato dalla lista nera del GAFI sul riciclaggio dei capitali. **Sono previsti negoziati per un accordo con Eurojust; i negoziati per la riammissione sono in corso e quelli per l'agevolazione del visto dovrebbero iniziare a breve**. Le priorità sono oggetto di un riesame annuale a livello di troika ministeriale, mentre per misurarne l'attuazione è introdotto un quadro di valutazione.

Con riguardo ai **paesi del Mediterraneo**, gli obiettivi principali sono consolidare la **buona *governance*** e lo **stato di diritto** e migliorare la **gestione della migrazione** e la **sicurezza**.

La politica europea di vicinato ha dato un nuovo slancio alla cooperazione nella regione, già prevista nell'ambito del processo di Barcellona. A livello regionale, il programma in materia di migrazione e cooperazione giudiziaria e di polizia ha segnato un passo avanti sostenendo il consolidamento delle capacità istituzionali e incoraggiando la cooperazione fra funzionari, a riprova del valore intrinseco di promuovere la cooperazione regionale. **L'avvio del nuovo e stimolante programma regionale "giustizia, libertà e sicurezza" e l'intensificazione del dialogo ad alto livello sul terrorismo accompagneranno il varo, al prossimo vertice di Barcellona,** di un ambizioso programma di lavoro diretto a **istituire uno spazio di cooperazione reciproca per la giustizia, la sicurezza, l'immigrazione e l'integrazione sociale.**

A livello bilaterale, il programma MEDA sostiene progetti sull'immigrazione, la cooperazione fra organi giudiziari e di contrasto in svariati paesi, fra cui gemellaggi con il Marocco sul riciclaggio di capitali e con la Giordania in ambito giudiziario. L'entrata in vigore di nuovi accordi crea un clima di cooperazione, in particolare su aspetti quali la lotta al terrorismo, la criminalità organizzata e il narcotraffico e la protezione dei minori. **L'immigrazione e la gestione delle frontiere sono voci prioritarie del programma, e occorrerebbe rafforzare i partenariati nella regione con i paesi di origine e di transito. Sono necessari ulteriori progressi sul fronte degli accordi di riammissione** e vanno proseguiti gli sforzi per sviluppare il dialogo con la Libia sulle migrazioni.

VIII. FASI SUCCESSIVE

La strategia sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ha il duplice obiettivo di contribuire all'istituzione ottimale dello spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia creando un contesto esterno sicuro, e di muovere verso gli obiettivi dell'Unione in materia di relazioni esterne promuovendo lo stato di diritto, i valori democratici e istituzioni sane.

Il programma dell'Aia e il relativo piano d'azione hanno definito chiaramente i settori di cooperazione con tali paesi. L'Unione dispone di un'ampia gamma di strumenti di attuazione che applicherà a seconda delle specifiche esigenze del paese partner interessato.

La promozione dello stato di diritto fuori dell'Unione costituisce un passo essenziale per rafforzare la sicurezza, la stabilità e lo sviluppo sul piano interno e internazionale. La dimensione esterna delle politiche GLS non può costituire una politica a sé stante ma deve porsi al centro delle attività di politica esterna dell'UE.

Per agevolare l'attuazione della strategia occorrerà prendere una serie di misure:

Fissare le priorità e monitorarne l'attuazione

- La Commissione deve stabilire priorità e definire modalità di intervento appropriate nell'ambito delle sue competenze.

- Per agevolare il monitoraggio di risultati concreti a fronte degli obiettivi e delle priorità stabilite, la Commissione dovrebbe produrre un'analisi consolidata e monitorare l'attuazione con continuità.

- Posto che la dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia va crescendo rapidamente e assumendo sempre maggiore rilevanza rispetto ai paesi terzi, il Consiglio dovrebbe esaminare regolarmente lo stato di attuazione e le priorità.

Efficacia e coerenza

- Si potrebbe migliorare il coordinamento fra i gruppi di lavoro geografici del Consiglio e i gruppi incaricati degli aspetti di giustizia, libertà e sicurezza. Anche il Coreper svolge un importante ruolo di coordinamento nelle relazioni esterne del settore.

- Coerenza delle azioni esterne dell'Unione. Serve un migliore coordinamento per garantire la coerenza e l'efficacia a livello UE fra le varie politiche e i diversi strumenti, considerata la competenza della Commissione. Nel contempo, è necessario lo stretto coinvolgimento degli Stati membri.

- Reazione rapida. Oltre a sostenere a lungo termine il consolidamento istituzionale, l'UE deve continuare a sviluppare le proprie capacità di reazione rapida all'emergere di esigenze improvvise e nuove minacce. Sono sempre più numerose le situazioni in cui l'Unione dovrebbe promuovere la propria capacità di apportare un aiuto immediato.

- Organizzazioni internazionali. La Commissione deve svolgere appieno il proprio ruolo nell'ambito delle organizzazioni internazionali, in coordinamento con gli Stati membri, per stimolare lo sviluppo di nuovi strumenti. Occorre prendere adeguati provvedimenti per rendere più visibile l'azione dell'Unione nei consessi internazionali.

- Cooperazione regionale. La Commissione deve moltiplicare gli sforzi a favore della cooperazione regionale sugli aspetti di giustizia, libertà e sicurezza sostenendo le organizzazioni esistenti, come l'Unione africana, e incoraggiando nuove iniziative nelle aree in cui è debole la cooperazione regionale, come il Medio Oriente e l'Europa orientale.