



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 12.10.2005
KOM(2005) 491 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

**STRATEGIA ZEWNĘTRZNEGO WYMIARU PRZESTRZENI WOLNOŚCI,
BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI**

I	Wprowadzenie.....	3
II	WYZWANIA.....	3
III	CELE.....	4
IV	ZAGADNIENIA.....	6
V	ZASADY.....	7
VI	INSTRUMENTY	8
VII	PROJEKTY PREKURSORSKIE -Przykłady Geograficzne	10
VIII	DALSZE KROKI.....	12

I WPROWADZENIE

Opierając się na Programie Haskim dotyczącym kwestii „wzmocnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej”¹, Rada Europejska obradująca w dniach 16-17 czerwca 2005 r. stwierdziła, że:

Mając na uwadze rosnące znaczenie zewnętrznego wymiaru przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, [plan działania wdrażającego Program Haski] zostanie uzupełniony pod koniec roku strategią, którą Rada powinna przyjąć w tym zakresie na wniosek Sekretarza Generalnego Rady/Wysokiego Przedstawiciela i Komisji.

Realizacja wartości leżących u podstaw przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest istotnym warunkiem zachowania bezpieczeństwa wewnętrznego w UE. Zagrożenia takie jak: terroryzm, zorganizowana przestępczość i handel narkotykami) mają swoje źródła także poza UE, sprawą najwyższej wagi staje się więc opracowanie unijnej strategii współpracy z państwami trzecimi na całym świecie.

Niniejszy komunikat przedstawia zarys głównych wyzwań zewnętrznych wobec przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, określa cele unijnych działań zewnętrznych w tej dziedzinie oraz zagadnienia wymagające rozwiązań w skali ogólnoswiatowej, jak również instrumenty jakimi dysponuje UE oraz zasady wyboru odpowiednich działań, by następnie zarysować sposoby realizacji strategii dla poszczególnych rejonów geograficznych, formułując zalecenia dotyczące środków ułatwiających realizację tej strategii.

II WYZWANIA

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Feirze w czerwcu 2000 r. uzgodniono program priorytetów, celów i środków służących rozwojowi zewnętrznego wymiaru polityki w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Po upływie pięciu lat istnieje już szeroki wachlarz działań zewnętrznych z udziałem coraz większej liczby państw trzecich i regionów w celu wzmocnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Od roku 2000 polityka UE w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości rozwinęła się znacząco i dojrzała, wychodząc naprzeciw troskom i potrzebom obywateli Europy. W efekcie zwiększył się istotnie dorobek prawny w tej dziedzinie za sprawą przyjęcia przepisów w takich kwestiach, jak: migracja i azyl, zarządzanie granicami i wizy, walka z przestępczością zorganizowaną, terroryzmem i narkotykami, współpraca policji i organów ścigania, zwalczanie korupcji, ochrona danych oraz współpraca sądowa w sprawach karnych i cywilnych. Dorobek ten stanowi podstawę szerokiej współpracy z państwami trzecimi.

Wymiar zewnętrzny przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości rozwija się celem objęcia podstawowych wyzwań zewnętrznych, a mianowicie:

- Ataki terrorystyczne, jak te z 11 września 2001 r., 11 marca 2004 r. i 7 lipca 2005 r., doprowadziły do zwiększenia międzynarodowego zaangażowania w walkę z terroryzmem, czego przykładem jest decyzja UE z dnia 13 lipca 2005 r. w sprawie przyspieszenia

¹ Przyjęty przez Radę Europejską w dniu 4-5.11.2004 r.

realizacji planu działania dotyczącego zwalczania terroryzmu². UE zwraca się do państw trzecich, organizacji regionalnych i międzynarodowych w celu nawiązania współpracy w dziedzinie walki z terroryzmem.

- Rosnącej złożoności zjawiska przestępczości zorganizowanej, obejmującego pranie brudnych pieniędzy i inne formy przestępstw finansowych, a także międzynarodowy handel narkotykami, ludźmi i bronią, można przeciwstawić się jedynie poprzez skuteczniejsze egzekwowanie prawa i współpracę sądową, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz UE, a także poprzez wsparcie zdolności przeciwdziałania przestępczości w państwach trzecich.
- Nieprzerwanie narasta zjawisko nielegalnej imigracji, stawiając Unię przed koniecznością opracowania kompleksowego podejścia w tej materii. Powinno się przy tym uwzględnić nie tylko kwestie związane z przyjmowaniem i zezwalaniem na pobyt imigrantów, ale również pierwotne przyczyny imigracji i jej oddziaływanie na państwa pochodzenia i państwa tranzytowe.
- Niewydolność instytucji, takich jak sądy i organy ścigania, w państwach o słabych rządach oraz krajach dotkniętych konfliktami tworzy próżnię, w której może rozwijać się przestępczość zorganizowana. UE wspiera przekształcanie słabych i nieistniejących instytucji egzekwowania prawa w niektórych państwach trzecich w prawidłowo funkcjonujące organy ścigania.
- Potrzeba większej pewności prawnej i przewidywalności w odniesieniu do operacji transgranicznych w globalizującej się ekonomii. Wymienione wyzwania mogą potencjalnie stanowić pole dla ułatwienia sytuacji przedsiębiorstw i obywateli w Europie, a także dla znacznej poprawy ochrony praw dzieci na całym świecie.

III CELE

Celem niniejszego komunikatu jest pokazanie, **jak zewnętrzny wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych przyczynia się do tworzenia wewnętrznej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a jednocześnie wspiera cele polityki zewnętrznej Unii Europejskiej**, w tym rozpowszechnianie i promowanie wartości wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w państwach trzecich. Niezależnie od istnienia instrumentów działania w sferze zewnętrznej polityki Unii w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości po raz pierwszy opracowana zostaje w tej dziedzinie Strategia UE oparta na ściśle zdefiniowanych zasadach i wytycznych. Strategia ta musi stanowić integralny element zewnętrznej polityki Unii, w szczególności zaś umacniać sferę wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ramach owej polityki. Jedynie poprzez przestrzeganie ściśle określonych zasad i priorytetów oraz systematyczną pracę nad osiągnięciem ustalonych poniżej celów UE zdoła skutecznie wesprzeć kraje trzecie w stawianiu czoła narastającym wyzwaniom, spełniając tym samym oczekiwania tych krajów. Zagadnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości są kluczem do utrzymania międzynarodowej stabilizacji i bezpieczeństwa zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz Unii Europejskiej. Wspieranie idei swobodnego przemieszczania się w obrębie UE, i ogólnej zasady otwierania granic oraz globalnej integracji nadaje współpracy międzynarodowej nowy wymiar. Skuteczne zarządzanie

² Decyzja Rady z dnia 13 lipca 2005 r.

granicami ma istotne znaczenie w walce z zagrożeniami takimi jak terroryzm i przestępczość zorganizowana, przyczyniając się zarazem do utrzymywania dobrych stosunków między sąsiadującymi ze sobą krajami. Niezawisły i skuteczny wymiar sprawiedliwości jest nieodzownym warunkiem utrzymania praworządności i zapewnienia ochrony praw człowieka; współpraca między organami sądownictwa jest istotna, gdyż ułatwia międzynarodową działalność gospodarczą oraz powoduje, że osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa nie pozostają poza zasięgiem wymiaru sprawiedliwości. W pełni sprawne systemy azylowe są konieczne do zapewnienia ochrony uchodźców, bez względu na to, gdzie się znajdują. Skuteczne siły policyjne, mogące działać we współpracy ze swymi odpowiednikami w innych krajach, mają z kolei duże znaczenie w zwalczaniu wszelkich form zorganizowanej przestępczości i zapewnianiu obywatelom bezpieczeństwa na co dzień. Osiągnięcie powyższych celów wymaga intensywnych działań, czasu i skoordynowanych wysiłków ze strony Komisji i Rady. Istotnym jest wypracowanie w ramach UE inicjatyw i zaproponowanie rozwiązań wobec stale rosnącej liczby wyzwań w tej dziedzinie.

Zapewnianie praworządności poprzez współpracę zewnętrzną jest istotnym warunkiem wzmocnienia wewnętrznej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Powszechne jest obecnie przekonanie, że wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa w UE są ze sobą nierozzerwalnie związane. Społeczeństwa oparte na wspólnych wartościach: dobrego rządzenia, demokracji, państwa prawa i poszanowania praw człowieka będą mogły skuteczniej zapobiegać zjawiskom zagrażającym ich własnemu bezpieczeństwu wewnętrznemu, dysponując większymi możliwościami i chęcią do współpracy na rzecz przeciwdziałania wspólnym zagrożeniom w skali międzynarodowej. Wspomniane wyżej zasady zostały również wskazane przez społeczność międzynarodową jako czynniki decydujące dla osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju. Rozwój, bezpieczeństwo i prawa człowieka umacniają się wzajemnie; wzmocnianie praworządności – zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i międzynarodowym – nie jest jedynie celem samym w sobie, lecz istotnym elementem zrównoważonego rozwoju, powinno się dokonywać poprzez działania zewnętrzne.

W obrębie własnego terytorium UE wprowadziła szeroki zakres przepisów regulujących przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Pomimo ogromnych różnic w strukturach prawnych poszczególnych państw, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości może służyć jako inspiracja dla państw trzecich. Polityka zewnętrzna odgrywa decydującą rolę w promowaniu bezpieczeństwa i stabilności. Rozszerzenie UE jest równoznaczne z transpozycją dorobku prawnego oraz transformacją instytucji – tak dla krajów już kandydujących, jak i potencjalnych kandydatów. Decydujące znaczenie dla skonsolidowania praworządności i poszanowania praw człowieka miało wzmocnienie instytucji, takich jak sądy i policja w krajach kandydujących. Z tego samego powodu, aspekty te umacniają podstawy współpracy państw partnerskich w tych dziedzinach w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

UE może zrobić więcej dla wzmocnienia rzeczonych zdolności i współpracy na całym świecie. Wyników nie należy jednak oczekiwać natychmiast; reformę systemu sądownictwa albo stworzenie skutecznego systemu azylowego wymaga lat, a nie miesięcy. Jednak zadania z zakresu JLS, przed jakimi staje UE, jej sąsiedzi, a w istocie wszystkie kraje świata, są podobne. Doświadczenia i sukcesy Unii w takich kwestiach, jak zarządzanie granicami, migracja i zwalczanie przestępczości zorganizowanej stanowią przydatny punkt odniesienia dla państw trzecich, które stają wobec tych samych wyzwań.

UE powinna nadal zachęcać do współpracy regionalnej. Wyzwaniom o zasięgu transgranicznym, takim jak migracja, zarządzanie granicami i przestępczość zorganizowana, można często lepiej sprostać podejmując wspólne działania na poziomie regionalnym. Czerpiąc z własnych doświadczeń i biorąc pod uwagę rodzaj zadań, przed jakimi stają dane regiony, UE powinna wspierać dialog regionalny i współpracę w kwestiach wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Europie Wschodniej, na Bliskim Wschodzie czy z organizacjami w rodzaju Unii Afrykańskiej.

W dziedzinie stosunków wielostronnych ostatnie lata przyniosły przyjęcie ważnych, międzynarodowych instrumentów prawnych tworzących nowe normy (np. Konwencji ONZ o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej wraz z załączonymi do niej protokołami czy Konwencji ONZ przeciwko korupcji). Coraz większą uwagę przywiązuje się do kwestii ustalenia międzynarodowych standardów dotyczących prania pieniędzy, takich jak zalecenia FATF (Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy). UE jest gotowa wspierać rozwiązania wielostronne służące poprawie polityki w tym zakresie, zarówno w celu wzmocnienia swojej roli w instytucjach międzynarodowych, jak i po to, by sprzyjać rozwojowi dalszych instrumentów międzynarodowych.

Umacnianie współpracy i wspieranie rozwoju struktur w krajach trzecich przynosi już w istocie pierwsze rezultaty. Zacieśnienie współpracy z władzami Turcji doprowadziło do przejścia rekordowych ilości narkotyków za pomocą dostaw kontrolowanych prowadzonych w ostatnich miesiącach w UE. Unia współpracuje z Marokiem na rzecz umocnienia zarządzania granicami i nawiązania partnerskich stosunków w dziedzinie walki z praniem pieniędzy i handlem ludźmi. W grudniu rozpocznie działanie misja pomocy w kontroli granicznej, mająca dopomóc władzom ukraińskim i mołdawskim w zahamowaniu przemytu i nielegalnego handlu na granicy tych dwóch państw. Umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji mają być niebawem podpisane z Rosją, co pozwoli na ograniczenie zbędnych formalności dla pełnoprawnych podróżnych, jednocześnie przyspieszając wydalenie nielegalnych imigrantów. Działania te przynoszą już namacalne efekty dla obywateli Unii oraz państw trzecich. Przyjęcie niniejszej strategii pozwoli na zwielokrotnienie wysiłków Unii w tym względzie.

IV ZAGADNIENIA

- Z Programu Haskiego i związanego z nim planu działania³, wysnuć można szereg **priorytetów politycznych**, które stanowią ogólną podstawę współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie JLS, natomiast priorytety tematyczne określone są w szczegółowych strategiach i planach działania (np. unijnym planie działania przeciwko terroryzmowi⁴ czy strategicznej koncepcji dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej⁵). **Prawa człowieka:** promowanie praw człowieka w państwach trzecich zgodnie z normami międzynarodowymi oraz dążenie do tego, by przestrzeganie praw człowieka stanowiło centralny element procesu ścigania przestępstw; wspieranie rozwoju niezawisłych i bezstronnych sądów stojących na straży praw człowieka i praworządności.

³ COM(2005) 184 z 10.6.2005.

⁴ Przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2004 r.

⁵ COM(2005)232 - 2/6/2005

- **Wzmocnienie instytucji i dobrej praktyki rządzenia:** wzmocnienie wszystkich organów ścigania i ich zdolności w zakresie współpracy międzynarodowej; wzmożenie walki z korupcją; promowanie przejrzystości, odpowiedzialności i należytego zarządzania instytucjami rządowymi.
- **Migracja, azyl, i zarządzanie granicami:** poprawa zdolności państw trzecich do zarządzania migracją i ochrony uchodźców zgodnie z prawem międzynarodowym; wsparcie ich potencjału operacyjnego w zakresie zarządzania granicami; poprawa zabezpieczenia dokumentów; zapobieganie nielegalnej migracji; sprzyjanie synergii między migracją i rozwojem; zapewnienie uchodźcom lepszego dostępu do trwałych rozwiązań; organizacja powrotu nielegalnych migrantów.
- **Walka z terroryzmem:** wsparcie państw trzecich w procesie rozwoju instytucjonalnego i wdrażania instrumentów międzynarodowych; współpraca z państwami trzecimi w związku z rekrutacją i finansowaniem terrorystów; utrzymywanie wiodącej roli ONZ; rozwój stosunków i poprawa współpracy z USA.
- **Przestępczość zorganizowana, w tym handel ludźmi, narkotykami i organami ludzkimi, przestępstwa i cyberprzestępstwa gospodarcze i finansowe:** wsparcie rozwoju zdolności instytucjonalnych i współpracy operacyjnej.

V ZASADY

W polityce wobec państw trzecich należy kierować się następującymi zasadami:

- **Priorytety geograficzne:** należy wyznaczyć priorytety w ramach rozszerzenia, rozwoju i polityki zewnętrznej UE, uwzględniające jej szczególne stosunki z określonymi państwami trzecimi i regionami. Należy opracować całościową koncepcję stosunków we wszelkich aspektach wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości z krajami o znaczeniu priorytetowym takimi jak kandydujące lub ościenne, zaś w przypadku innych krajów współpraca taka skupiać się będzie wokół konkretnych zagadnień.
- **Zróżnicowanie:** nie do przyjęcia jest strategia „jeden rozmiar dla każdego” (one size fits all). Potrzebne jest podejście zindywidualizowane, odpowiadające sytuacji w poszczególnych krajach i regionach.
- **Elastyczność:** plany muszą charakteryzować się odpowiednią elastycznością, tak by w razie kryzysu lub zmiany okoliczności UE mogła szybko dostosować się do nowych priorytetów.
- **Koordinacja międzyfilarowa:** działanie zewnętrzne w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ma w coraz większym stopniu charakter międzyfilarowy, wykraczając poza zagadnienia będące w zakresie kompetencji Wspólnoty, takie jak WPZiB oraz współpraca policyjna i sądowa, przez co wymagana jest ścisła koordynacja działań Rady i Komisji w celu zapewnienia spójności działalności zewnętrznej UE. W odniesieniu do negocjacji z państwami utrzymać należy kompetencje Wspólnoty.

- **Partnerstwo:** zgodnie z zasadami leżącymi u podstaw unijnej polityki zewnętrznej i polityki rozwoju współpraca w dziedzinie JLS musi przebiegać w bliskim partnerstwie z państwami trzecimi, w poszanowaniu zasady własności.
- **Odpowiedniość działań zewnętrznych:** powinien istnieć ścisły związek między działalnością wewnętrzną zmierzającą do tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości a działaniami zewnętrznymi prowadzonymi w tym samym celu, z pełnym zastosowaniem zasady spójności polityki przyjętej przez Radę Europejską w czerwcu 2005 r.
- **Wartość dodana:** istotne znaczenie ma wymiana informacji między Państwami Członkowskimi a Komisją na temat działalności prowadzonej w państwach trzecich, która zapobiega nakładaniu się na siebie i powielaniu działań, powodująca natomiast, że działania te wzajemnie się uzupełniają.
- **Narzędzia pomiaru:** wszystkie działania muszą zawierać odpowiednie mechanizmy służące do oceny postępu dokonanego w państwach trzecich oraz określania znaczenia danego działania z punktu widzenia celów polityki zewnętrznej UE.

VI INSTRUMENTY

Szeroki wachlarz instrumentów, jakimi dysponuje UE, pozwala jej dopasować charakter współpracy zewnętrznej do sytuacji każdego kraju. Współpraca z państwami trzecimi wiąże się ze spójnym i skoordynowanym wykorzystaniem następujących instrumentów.

(1) Porozumienia dwustronne

Porozumienia o stowarzyszeniu lub porozumienia o partnerstwie i współpracy obejmujące postanowienia dotyczące tematyki JLS; umowy o readmisji; umowy dotyczące ułatwień wizowych; umowy o pomocy prawnej i ekstradycji.

Dla niektórych państw istotnym zagadnieniem jest umowa dotycząca ułatwień wizowych, należy też opracować szerszą strategię w kontekście polityki readmisji.

(2) Proces rozszerzenia i negocjacji przedakcesyjnych

W procesie dalszego rozszerzenia UE o Chorwację i Turcję oraz stabilizacji i stowarzyszenia z krajami Bałkanów Zachodnich uwzględnia się priorytety w sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

(3) Plany działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (ENP)

Wdrożono do tej pory plany działania zawierające istotne elementy z dziedziny wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ramach porozumień z Ukrainą, Mołdową, Marokiem, Tunezją, Izraelem, Jordanią i Autonomią Palestyńską, w trakcie opracowywania są plany dotyczące Egiptu, Libanu, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji.

(4) Współpraca regionalna

Organizacje regionalne, takie jak: Siły Zadaniowe Regionu Morza Bałtyckiego, ASEM i Euro-Med skupiają zainteresowane strony wokół zagadnień z dziedziny JLS będących przedmiotem wspólnej troski.

(5) Porozumienia indywidualne

W ramach stosunków z USA zagadnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości objęte są Nową Agendą Transatlantycką, stanowią także w specjalnym formacie przedmiot dialogu politycznego w sprawie bezpieczeństwa granic i transportu prowadzonego na szczeblu ministerialnym. Zagadnienia te omawiane są z Kanadą, Australią, Japonią i Chinami w kontekście dialogu horyzontalnego. Na szczeblu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych odbywają się spotkania z Rosją (Stała Rada Partnerstwa), Ukrainą i Forum Bałkanów Zachodnich.

(6) Współpraca operacyjna

Europol, Eurojust, Europejskie Kolegium Policyjne i Agencja Granic Zewnętrznych opracowuje obecnie lub opracuje w przyszłości umowy i uzgodnienia robocze ze swoimi odpowiednikami w państwach trzecich. Tworzone są sieci oficerów łącznikowych z Państw Członkowskich w niektórych państwach trzecich.

(7) Rozwój i partnerstwo instytucjonalne

Najważniejszym przedmiotem działalności w wielu państwach trzecich jest tworzenie instytucji i wzmacnianie ich potencjału wykonawczego. Bardzo przydatnym mechanizmem jest w tym względzie budowanie partnerskich stosunków między instytucjami w Państwach Członkowskich oraz ich odpowiednikami w państwach trzecich, natomiast źródłem wiedzy specjalistycznej na temat poszczególnych zagadnień są wizyty robocze z udziałem ekspertów w danej dziedzinie.

(8) Polityka rozwoju

Rozwój stanowi w dłuższej perspektywie skuteczną odpowiedź na zagrożenia w sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Proponowana przez Komisję nowa polityka rozwojowa UE wymienia kwestie praw człowieka oraz lepszego zarządzania gospodarczego jako cele uzupełniające fundamentalny dążenie do zmniejszenia ubóstwa⁶.

(9) Programy pomocy zewnętrznej

Projekty w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości finansowane są w ramach programów wspierania stosunków zewnętrznych (np. TACIS, CARDS i MEDA). Do instrumentów wspierania stosunków zewnętrznych, proponowanych w ramach nowych perspektyw finansowych, należą odpowiednie przepisy regulujące te działania. Komisja zgłosiła wniosek dotyczący programu tematycznego obejmującego zagadnienia migracji i azylu, będącego następcą obecnie realizowanego programu AENEAS, który wspomaga zarządzanie przepływem osób⁷.

(10) Organizacje międzynarodowe

⁶ COM(2005) 311 z 13.7.2005.

⁷ COM(2005) 324 z 3.8.2005.

WE i Państwa Członkowskie są najważniejszymi uczestnikami organizacji międzynarodowych (takich jak: UNHCR, UNODC, Rada Europy, FATF, UNIDROIT, Komisja Narodów Zjednoczonych Do Spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego UNCITRAL, czy Konferencja Haska w dziedzinie międzynarodowego prawa prywatnego), które stanowią pożyteczną platformę propagowania wspólnych wartości i priorytetów. UE zachęca państwa trzecie do ratyfikowania i wprowadzania w życie międzynarodowych konwencji, stanowiących fundament rozwoju współpracy międzynarodowej.

(11) Monitorowanie

Podlegająca stałej ewolucji sytuacja wymaga dostosowania mechanizmów oceny. Dotyczy to obecnie takich przykładów, jak Europejskie Partnerstwo dla Bałkanów Zachodnich, plan działania na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej z udziałem Rosji, plan działania UE-Ukraina pod egidą ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, mechanizmy monitorowania i oceny postępów krajów trzecich w walce z nielegalną imigracją, specjalne podkomitety i wizyty ekspertów.

VII PROJEKTY PREKURSORSKIE -PRZYKŁADY GEOGRAFICZNE

Gotowe są już w znacznej mierze główne doktryny strategii obejmujące zewnętrzne aspekty unijnej polityki w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, szczególnie w odniesieniu do państw sąsiadujących, które są pierwszymi, naturalnymi kandydatami do bliższej współpracy. Współpraca w tych dziedzinach rozszerza się szybko na kolejne kraje trzecie, włączając w to Indie i Chiny, jak również na kraje rozwijające się.

W ramach stosunków z USA trwa obecnie proces tworzenia ścisłego **partnerstwa w dziedzinie bezpieczeństwa**, opartego na wspólnych wartościach. Partnerstwo to, poczynając od dnia 11 września 2001 r. skupia się na walce z terroryzmem. Duża część współpracy w tej dziedzinie odbywa się na nowej płaszczyźnie, otwartej między innymi za sprawą umów o wzajemnej pomocy prawnej i ekstradycji, a stosunki transatlantyckie w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości rozkwitły dzięki wspólnocie interesów obu stron w sprostaniu nowopowstałym wyzwaniom. Jako że mamy do czynienia ze stosunkowo nowym wymiarem w polityce Unii, musi ona coraz ściślej określać swoje potrzeby w zakresie bezpieczeństwa, oparte na wzajemnym interesie stron, oraz z pełnym zaangażowaniem wspierać cele polityczne, takie jak rozszerzenie **programu znoszenia wiz dla obywateli nowych Państw Członkowskich**. Potrzeba **wspólnych działań w obszarze bezpieczeństwa granic i ścigania przestępstw otwiera przed UE i USA nowe perspektywy współpracy**, zmierzające bezustannie do wypełnienia luk w systemie bezpieczeństwa.

Współpraca z **krajami Bałkanów Zachodnich** w jest intensywna i ma na celu **wzmocnienie stabilności** w regionie w świetle perspektyw europejskich, jakie rysują się przed tamtejszymi krajami. W ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia UE wspiera kraje Bałkanów Zachodnich poprzez program CARDS, w tym projekty partnerskie dla poprawy ich osiągnięć w obrębie czterech dziedzin priorytetowych: policji i przestępczości zorganizowanej, zintegrowanego zarządzania granicami, reformy sądownictwa oraz azylu i przepływu osób. Postępy na drodze ku zawarciu umów o readmisji i ułatwieniach wizowych będą widocznym znakiem obopólnego zaangażowania w pogłębianie współpracy.

Zaprowadza się nowe, rozwinięte formy współpracy w odpowiedzi na szczególne zagrożenia w rodzaju przestępczości zorganizowanej, czego przykładem jest rozwój współpracy regionalnej między prokuraturami czy współpracy przy zwalczaniu zjawiska prania

pieniędzy. Inne środki służą wsparciu podstawowych zdolności operacyjnych w każdym z krajów - tworzenie wyspecjalizowanych jednostek wywiadu finansowego i specjalistycznych zespołów prokuratorskich zajmujących się sprawami związanymi z przestępczością zorganizowaną. **Dalsza współpraca z Europolem i Eurojustem, a także rozwój Regionalnego Centrum na rzecz Zwalczenia Przestępczości Przekraczającej Granice (SECI) i sieci oficerów łącznikowych pomoże usprawnić sposoby stosowania unijnych instrumentów w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej służących zwalczaniu zorganizowanej przestępczości na terenie Bałkanów Zachodnich.**

Jeżeli chodzi o **Rosję**, zagadnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stały się centralnym elementem **strategicznego partnerstwa**, czego odzwierciedleniem jest **obszerna „wspólna przestrzeń” wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**, która wymaga obecnie **skutecznego wprowadzenia w życie** w obszarach priorytetowych, takich jak: państwo prawa, zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, w tym prania pieniędzy, korupcji i handlu ludźmi i narkotykami, zwalczanie pornografii dziecięcej w internecie, ochrona danych, zabezpieczenie dokumentów, oznaczenie granic i zarządzanie granicami. Poza szerokim dialogiem na wielu szczeblach praktyczną podstawę zacieśnienia kontaktów operacyjnych stanowią porozumienie Europol/Rosja, plan działania w sprawie zorganizowanej przestępczości, kontakty z Eurojustem i sieć oficerów łącznikowych. **Zawarcie umów w sprawie readmisji i ułatwień wizowych jest wyraźnym znakiem zobowiązania do dalszej współpracy**, a jednocześnie będzie stanowić pomocny element rozmów na temat podróży bezwizowych w perspektywie długoterminowej.

Za coraz ściślejszą współpracą z **Ukrainą** stoi chęć rozszerzenia **stabilizacji** na sąsiadów rozszerzonej UE oraz wsparcia procesu reform w tych krajach. Za sprawą europejskiej polityki sąsiedztwa oraz planu działania UE-Ukraina realizowanego pod egidą ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, który zostanie wkrótce uaktualniony, UE wspiera rozwój instytucjonalny polegający między innymi na gruntownej reformie sądownictwa oraz opracowaniu systemu zarządzania granicami i systemu azylowego w zgodzie z normami europejskimi. Biorąc za przykład kwestię reformy instytucjonalnej – wsparcie rozwoju zdolności operacyjnych Ukraińskiej Jednostki Wywiadu Finansowego, jakiego udzieliła Komisja, pomogło wykreślić Ukrainę ze sporządzanej przez FATF „czarnej listy” państw dotkniętych procederem prania pieniędzy. **W planach są negocjacje umowy współpracy z Eurojustem. Trwają negocjacje w sprawie readmisji, a wkrótce mają się rozpocząć negocjacje na temat ułatwień wizowych.** Co roku dokonywany jest przegląd priorytetów na szczeblu ministerialnej trojki, a stopień ich realizacji przedstawiany jest w formie specjalnej tablicy wyników.

Jeżeli chodzi o **kraje śródziemnomorskie**, wzmacnianie **dobrej praktyki rządzenia i praworządności** oraz poprawa **zarządzania migracją i bezpieczeństwa** stanowią podstawowe cele. Współpraca w tym regionie nabrała rozpędu dzięki europejskiej polityce sąsiedztwa, będącej już następstwem procesu barcelońskiego. Na poziomie regionalnym pewnym krokiem naprzód był program współpracy w dziedzinie migracji, policji i sądownictwa, który wspiera rozwój instytucjonalny i promuje współpracę urzędników i funkcjonariuszy, potwierdzając w ten sposób korzyści płynące z zachęcania do współpracy regionalnej. **Rozpoczęcie nowego programu regionalnego w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wzmocnienie dialogu na wysokim szczeblu w sprawie terroryzmu pójdzie w parze z zapoczątkowaniem podczas kolejnego szczytu barcelońskiego ambitnego programu prac zmierzających do stworzenia obszaru wzajemnej współpracy w kwestiach związanych z wymiarem sprawiedliwości, bezpieczeństwem, migracją i integracją społeczną.**

Na poziomie stosunków dwustronnych w ramach programu MEDA wspierane są projekty współpracy w dziedzinie przepływu osób, sądownictwa i ścigania przestępstw w kilku krajach, w tym projekty partnerskie: w Maroku dotyczące prania pieniędzy i zarządzania granicami oraz [projekt partnerski] w Jordanii poświęcony sprawom sądownictwa. Wejście w życie nowych umów stwarza nowy klimat do współpracy obejmującej takie tematy jak: walka z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i narkotykami oraz ochrona dzieci. **Kwestiami o znaczeniu priorytetowym są przepływ osób i zarządzanie granicami, należy także wzmocnić stosunki partnerskie w regionie z państwami pochodzenia i państwami tranzytowymi. Konieczny jest dalszy postęp w kwestii umów o readmisji, należy też podjąć wysiłki na rzecz rozszerzenia toczącego się z Libią dialogu w sprawie przepływu osób.**

VIII DALSZE KROKI

Cele przyświecające strategii zewnętrznego wymiaru przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości są dwojakie: po pierwsze, przyczyni się ona do sukcesu w tworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, tworząc bezpieczne otoczenie zewnętrzne, a po drugie, przyspiesza osiągnięcie celów unijnej polityki zewnętrznej, wspierając praworządność, wartości demokratyczne i właściwe funkcjonowanie instytucji.

Obszary współpracy zostały jasno określone w Programie Haskim i wynikającym z niego planie działania. UE dysponuje szerokim wachlarzem instrumentów wykonawczych, które będą stosowane w zależności od potrzeb danego kraju partnerskiego.

Wspieranie praworządności poza granicami UE jest istotne dla zapewnienia wewnętrznej i międzynarodowej stabilizacji, bezpieczeństwa i rozwoju. Zewnętrznego wymiaru obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie można traktować jako niezależnej dziedziny polityki; musi on stanowić centralny element działalności w ramach unijnej polityki zewnętrznej.

Aby ułatwić realizację strategii należy podjąć kilka kroków:

Ustalenie priorytetów i monitorowanie ich realizacji

- W ramach swoich kompetencji Komisja powinna ustalać priorytety i określać właściwy tryb działania.
- Aby ułatwić monitorowanie praktycznych wyników w stosunku do celów i priorytetów założonych przez Radę, Komisja powinna w sposób ciągły dokonywać przeglądów podsumowujących i monitorować wprowadzanie współpracy w życie.
- W miarę szybkiego powiększania się zewnętrznego wymiaru polityki wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wzrostu jej znaczenia w stosunkach z państwami trzecimi, Rada powinna prowadzić regularną ocenę dokonanych postępów oraz priorytetów.

Skuteczność i spójność

- Poprawić należy koordynację działań między grupami roboczymi Rady działającymi w poszczególnych rejonach geograficznych a grupami zajmującymi się sprawami JLS.

Ważną rolę koordynującą w stosunkach zewnętrznych w dziedzinie JLS odgrywa także Coreper.

- Spójność działań zewnętrznych UE: Wymagana jest poprawa koordynacji, aby na poziomie UE zapewnić spójność i skuteczność między różnymi obszarami polityki i różnymi instrumentami, pamiętając przy tym o zakresie kompetencji Komisji. Jednocześnie niezbędne jest silne zaangażowanie Państw Członkowskich.
- Szybkie reagowanie: Oprócz długoterminowego wsparcia rozwoju instytucjonalnego UE musi dalej rozwijać swoją zdolność do szybkiego reagowania na nagłe potrzeby i wyłaniające się zagrożenia. Jest coraz więcej sytuacji, w których Unia powinna poprawiać swoją zdolność do zapewnienia szybkiego wsparcia.
- Organizacje międzynarodowe: Komisja musi we współpracy z Państwami Członkowskimi odgrywać w pełni swoją rolę w organizacjach międzynarodowych, aby stymulować rozwój nowych, skutecznych narzędzi. Należy podjąć odpowiednie kroki, aby działania UE na forum instytucji międzynarodowych stały się bardziej widoczne.
- Współpraca regionalna: UE musi wzmocnić wysiłki na rzecz wsparcia współpracy regionalnej w sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez wsparcie istniejących instytucji, takich jak Unia Afrykańska, oraz zachęcanie do podejmowania nowych inicjatyw w rejonach, gdzie współpraca regionalna jest słaba, takich jak Bliski Wschód i Europa Wschodnia.