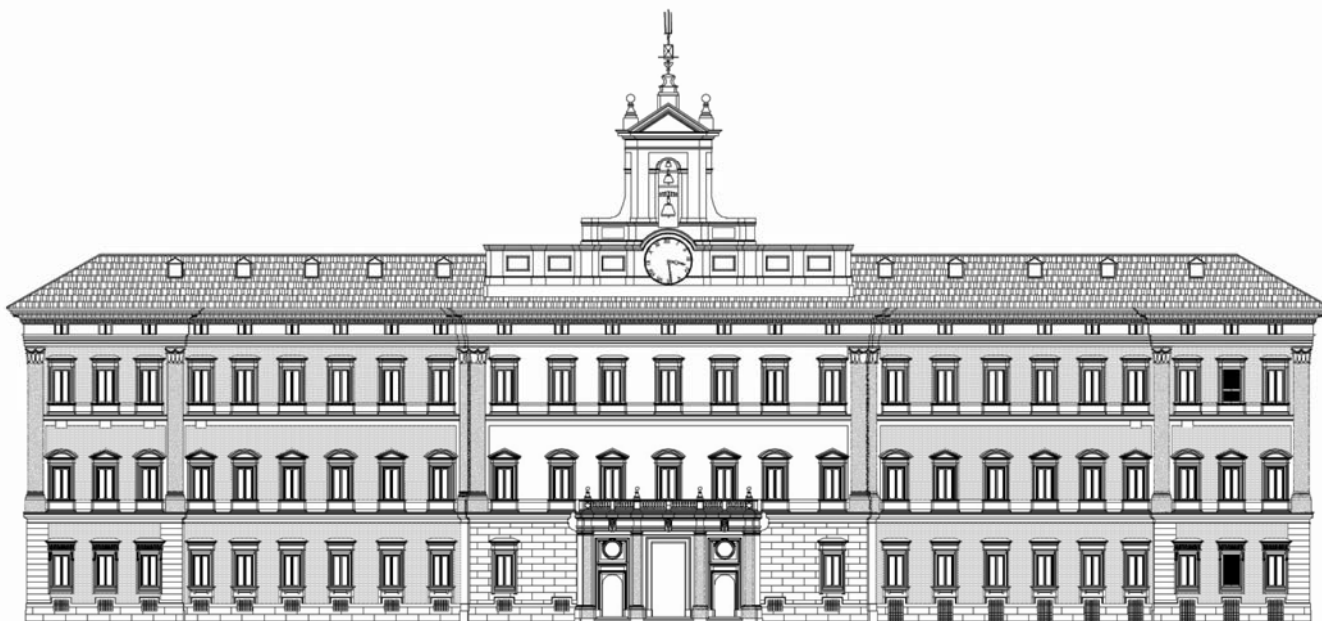




Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Costruire un'Europa dei cittadini  
Il "*Programma di Stoccolma*" 2010-2014

*Bruxelles, 16 -17 novembre 2009*

n. 38

12 novembre 2009





# Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

## Costruire un'Europa dei cittadini Il "Programma di Stoccolma" 2010-2014

*Bruxelles, 16-17 novembre 2009*

n. 38  
12 novembre 2009

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** (tel. 2145)

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

## INDICE

### Scheda di lettura

<b>Libertà, sicurezza e giustizia - nuovo programma 2010-2014</b>	<b>5</b>
1. La Comunicazione della Commissione europea	7
1.1 I risultati del programma dell'Aia	7
1.2 I contenuti del nuovo programma	9
2. L'esame della comunicazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio	16
3. L'esame della comunicazione da parte dei Parlamenti nazionali	17

### Documenti

Uno spazio di libertà sicurezza e giustizia – Comunicazione della Commissione europea (COM(2009)262)

Draft Multi annual programme for an area of Freedom, Security and Justice serving the citizen – The Stockholm programme- documento del Consiglio 14999/09

Proposta di risoluzione congiunta delle Commissioni Affari giuridici (JURI) Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) , Affari costituzionali (AFCO) del Parlamento europeo – documento dell' 8 novembre 2009

Joint Parliamentary Meeting, Bruxelles 16-17 November 2009 - Briefing material:

Working group 1 - "Promoting Citizens' rights"

Working group 2 - "A Europe of justice"

Working group 3 – "Protecting Citizens"



## **SCHEDA DI LETTURA**





## **LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA - NUOVO PROGRAMMA 2010-2014**

### **1. La Comunicazione della Commissione europea**

Il 10 giugno 2009 la Commissione europea ha presentato la comunicazione **“Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini”** (COM(2009)262), contenente **proposte** per il **nuovo programma 2010-2014 (cd. Programma di Stoccolma)**, destinato a subentrare al programma dell'Aia 2004-2009.

*Il testo della comunicazione è attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo, in vista dell'adozione definitiva da parte del Consiglio europeo del prossimo dicembre. La Presidenza svedese dell'UE ha incluso l'adozione del nuovo programma tra le priorità del secondo semestre 2009. In seguito alla definitiva adozione, un piano d'azione dettagliato, relativo al nuovo programma, dovrebbe essere presentato dalla Commissione all'inizio del 2010 e adottato nel corso del semestre di Presidenza spagnola dell'UE ( 1°gennaio - 30 giugno 2010.*

#### **1.1 I risultati del programma dell'Aia**

Il documento parte dalla positiva rivendicazione dei risultati conseguiti nell'attuazione del **programma dell'Aia per il rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia 2004-2009**, ricordando in particolare che:

- la **soppressione dei controlli** alle frontiere interne allo **spazio Schengen** consente attualmente a oltre 400 milioni di cittadini di viaggiare liberamente nel territorio UE;
- l'introduzione del **mandato di arresto europeo** ha consentito di abbreviare i termini procedurali da un anno a un minimo di 11 giorni e a un massimo di 6 settimane.

Una più dettagliata ricognizione sullo stato di attuazione del programma dell'Aia è contenuta nella **comunicazione** della Commissione **“Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005”**(COM(2009)263), presentata anch'essa il 10 giugno 2009. Tra i risultati conseguiti di maggior rilevanza, la comunicazione ricorda :

- la creazione dall'**Agenzia UE per i diritti fondamentali** e del **Forum per i diritti dei minori**;
- l'adozione di importanti atti legislativi quali: la **decisione quadro contro il razzismo e la xenofobia** (2008 /913/GAI) e la decisione quadro relativa alla **protezione dei dati personali** nel quadro della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (2008/977/GAI);
- la presentazione della proposta di direttiva relativa al **permesso unico di soggiorno e lavoro** (COM(2007)638) e l'adozione della direttiva sulle

condizione di ingresso e soggiorno di lavoratori altamente qualificati (**carta blu**), nonché della **direttiva rimpatri** (2008/115/CE);

- l'adozione di un quadro legislativo per l'**attuazione del Sistema di informazione Visti (VIS)** e di un Codice comunitario dei visti nonché gli accordi di facilitazione del visto negoziati con Russia Ucraina, Moldova e i paesi dei Balcani occidentali e la piena reciprocità dei visti ottenuta con numerosi Stati asiatici e latino-americani;
- la semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence nel quadro della cooperazione di polizia (decisione quadro 2006/960/GAI) e l'integrazione del Trattato di Prüm nell'ordinamento giuridico dell'Unione;
- la trasformazione di **Europol** (decisione 2009/371/GAI) in una **Agenzia comunitaria**;
- l'adozione della decisione quadro sulla lotta alla criminalità organizzata (2008/841/GAI) e l'elaborazione della Strategia europea di lotta alla droga 2005-2012 e dei relativi piani d'azione.

Entrambe le comunicazioni non mancano tuttavia di sottolineare che i risultati in alcuni casi sono stati più lenti o limitati. Le **difficoltà emerse** vengono attribuite al ruolo insufficiente del Parlamento europeo in determinati settori di intervento e dalla necessità del **voto all'unanimità** in Consiglio in molti campi (in proposito si ricorda che con il **Trattato di Lisbona** la procedura di codecisione e il voto a maggioranza qualificata subentreranno in quasi tutte le materie dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tranne alcune eccezioni, tra cui il diritto di famiglia). Ulteriori ostacoli - che verrebbero anch'essi superati con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - vengono individuati nel fatto che la competenza della Corte di giustizia è attualmente limitata e nell'impossibilità della Commissione di avviare procedimenti di infrazione. Per questi motivi, la Commissione rileva che spesso le ambizioni iniziali sono state ridimensionate in alcuni settori, come quello **dell'immigrazione legale e del diritto di famiglia**, e particolarmente lenti sono stati i progressi in materia di **mutuo riconoscimento delle decisioni penali** e in materia di **cooperazione di polizia**. *Più in generale si segnalano i ritardi derivanti dalle lentezze che hanno contrassegnato il processo di attuazione, da parte degli Stati membri, della disciplina adottata in sede europea.*

Per garantire pieno successo al futuro programma 2010-2014, la Commissione ritiene essenziale: prestare maggiore attenzione all'**attuazione a livello nazionale** delle politiche europee; migliorare la **coerenza** tra le varie politiche nei settori della giustizia e degli affari interni e maggiore integrazione con le altre politiche dell'Unione; migliorare la **qualità della legislazione UE**; potenziare il ricorso alla **valutazione degli strumenti** utilizzati e delle **agenzie** istituite; stanziare **risorse finanziarie adeguate**.

## **1.2 I contenuti del nuovo programma**

### **Diritti fondamentali e cittadinanza**

Nella comunicazione sul programma 2010-2014 la Commissione sottolinea che il sistema di tutela dei diritti fondamentali già previsto nell'ordinamento giuridico UE verrà completato, in base all'art.6 del Trattato sull'Unione europea come modificato dal Trattato di Lisbona, con l'adesione dell'Unione alla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**. L'articolo 218 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che l'accordo sull'adesione alla CEDU venga concluso dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo e con ratifica da parte degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. La CEDU individua nella Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo, lo strumento di tutela dei diritti civili e politici. L'adesione dell'UE rafforzerebbe la tutela dei diritti umani in quanto sottoporrebbe il sistema giuridico dell'Unione ad un controllo esterno.

Per quanto riguarda **l'esercizio effettivo dei diritti dei cittadini dell'UE** la Commissione intende perseguire la piena attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini, vigilando sul suo recepimento e sulla sua corretta applicazione. Si ricorda in proposito che linee guida in materia sono state già pubblicate dalla Commissione lo scorso 2 luglio (COM(2009)313).

La Commissione propone inoltre di istituire un sistema che permetta ai cittadini di disporre gratuitamente e facilmente degli **atti di stato civile** e, nel lungo periodo, il **riconoscimento reciproco** degli effetti connessi agli **atti di stato civile**. Le iniziative a **tutela dei più vulnerabili** dovrebbero essere rivolte in particolare alla protezione dei minori e alla piena integrazione sociale dei gruppi vulnerabili, in particolare dei **rom**. La Commissione ritiene necessario **potenziare il coordinamento** in materia di protezione consolare dei cittadini UE, attraverso il potenziamento della cooperazione tra le reti consolari, tenuto conto del fatto che non in tutti i paesi terzi sono presenti rappresentanze diplomatiche di ciascuno degli Stati membri.

Particolare importanza è attribuita al tema della protezione dei dati. La Commissione ritiene che occorra introdurre un **regime completo in materia di protezione dei dati**, tramite l'elaborazione di ulteriori iniziative, legislative o meno, volte a preservare, alla luce della rapida evoluzione tecnologica, l'elevato livello di protezione già previsto dall'attuale quadro giuridico. A tal fine la Commissione prospetta la creazione di una **certificazione europea per le tecnologie, i prodotti e i servizi** "rispettosi della vita privata".

### Cooperazione giudiziaria

La Commissione suggerisce di fornire, tramite Eurojust e le reti giudiziarie europee, una maggiore assistenza all'applicazione degli strumenti e di sostenere la **formazione** delle professioni legali e gli scambi tra i professionisti, soprattutto grazie al **Forum della giustizia**.

Si ricorda in proposito che, Inaugurato dalla Commissione europea il 30 maggio 2008, il Forum di discussione sulle politiche e sulle prassi dell'Unione europea nel settore della giustizia (COM2008)38) si riunisce 4 volte l'anno ed è concepito come una piattaforma permanente di dialogo tra le istituzioni UE e specialisti, relativamente alla politica e alla normativa UE nel settore della giustizia **civile e penale**.

Al fine di rendere più **agevole l'accesso alla giustizia**, la Commissione propone di: potenziare i **dispositivi di patrocinio a spese** dello Stato in vigore; migliorare i **modi alternativi di risoluzione delle controversie**, soprattutto per quanto riguarda il diritto dei consumatori; avvalersi pienamente dei mezzi elettronici (*e-Justice*) con particolare riferimento all'utilizzazione della videoconferenza; permettere ai cittadini una più agevole fruizione di servizi di **traduzione e interpretazione giudiziaria**; abolire gli adempimenti relativi alla **legalizzazione degli atti e dei documenti** e riflettere sull'eventuale creazione di **atti pubblici europei**; potenziare il sostegno alle **vittime di reato**.

Si segnala in proposito che il Consiglio giustizia e affari interni del 23 ottobre ha raggiunto un accordo su un pacchetto di tre documenti volti a rafforzare i diritti procedurali delle persone sospettate o accusate nei procedimenti penali. Il pacchetto comprende: la proposta di decisione quadro volta a definire norme minime comuni relative al diritto all'interpretariato e alla traduzione nel quadro dei procedimenti penali (COM(2009)338); una risoluzione contenente linee guida per l'attuazione della decisione quadro una volta adottata definitivamente; una tabella di marcia che individua le principali aree in cui sono auspicabili iniziative legislative o di altro tipo. Tali aree sono, oltre all'interpretariato e traduzione: informazione sui diritti e i capi d'accusa, consulenza e assistenza legale, comunicazione con familiari, impiegati e autorità consolari, speciali salvaguardie per persone accusate o sospettate vulnerabili, libro verde sulla detenzione prima del processo.

### Cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale

Per quanto riguarda la **cooperazione giudiziaria civile**, la Commissione propone di:

- **abolire in generale l'exequatur** in materia civile e commerciale ed **estendere il riconoscimento reciproco** delle decisioni alle materie non ancora ricomprese (ad es. successioni e testamenti, regimi patrimoniali tra coniugi e conseguenze patrimoniali delle separazioni)

Si ricorda in proposito che il 21 aprile 2009 la Commissione europea ha presentato una **relazione** (COM(2009)174) sull'applicazione del **regolamento (CE) n. 44/2001** del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il

riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale e un **Libro verde** (COM(2009)175) volto a lanciare una **consultazione pubblica, conclusasi il 30 giugno 2009**, sui possibili miglioramenti da apportare al regolamento stesso, compresa l'abolizione di tutte le procedure intermedie per il riconoscimento dell'esecutività.

- per quanto riguarda il ravvicinamento sostanziale, definire **norme minime** relative a determinati **aspetti procedurali** e in materia di **affidamento**.

Particolare importanza viene attribuita al **sostegno dell'attività economica attraverso gli strumenti giuridici**. A tale proposito la Commissione ritiene auspicabile: elaborare misure provvisorie e cautelari (ad es. **un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari**) per abbreviare l'iter processuale e rendere più efficace l'esecuzione delle decisioni giudiziarie; definire un quadro comune di riferimento in materia diritto contrattuale e, eventualmente, individuare **contratti tipo**; istituire un **regime specifico europeo facoltativo** per le imprese ( 28° regime) per favorire lo sviluppo degli scambi intracomunitari; ricorrere, ove necessario, al **diritto penale** per sanzionare le frodi che mettano in pericolo il sistema finanziario e l'economia UE.

Con riferimento all'armonizzazione delle norme in materia di legge applicabile, il 14 ottobre 2009 la **Commissione** ha presentato **una proposta di regolamento** (COM(2009)154) relativa alla competenza, **legge applicabile, riconoscimento e esecuzione delle decisioni e degli atti autentici in materia di successioni** e alla creazione di **un certificato europeo delle successioni**. In particolare, la proposta di regolamento prevede che la legge applicabile alle successioni transfrontaliere sia quella dell'ultimo luogo di residenza abituale del defunto, a meno che il testatore non abbia dichiarato espressamente la volontà che alla sua successione si applichi la legge dello Stato di cui possiede la nazionalità. La proposta prevede inoltre che le decisioni in materia di successioni siano riconosciute in tutto il territorio dell'Unione europea senza procedure intermedie. La creazione di un **certificato europeo delle successioni** dovrebbe infine permettere di fornire una prova uniforme della qualità di erede e dei poteri dell'amministratore della successione.

### **Cooperazione giudiziaria in materia penale**

Riguardo alla cooperazione giudiziaria in **materia penale**, posto che terrorismo, criminalità organizzata e reati finanziari implicano necessariamente interventi a livello europeo, la Commissione ritiene essenziale:

- **estendere il riconoscimento reciproco alle decisioni** relative a: misure di protezione delle vittime e dei testimoni; esecuzione delle multe; decadenza dall'esercizio di diritti (ad es. interdizione dall'esercizio di professioni, ritiro della patente di guida, sospensione dalla carica di

amministratore di una società o interdizione alla partecipazione ad appalti pubblici);

- proseguire il **ravvicinamento delle norme di diritto sostanziale** riguardanti determinati **reati gravi**, tipicamente transfrontalieri, prevedendo definizioni e sanzioni comuni; elaborare un **sistema completo di assunzione delle prove** nelle cause transfrontaliere (che comprenda anche un quadro giuridico europeo della prova elettronica, un sistema europeo di accompagnamento coattivo, principi minimi sulla reciproca ammissibilità delle prove scientifiche tra gli Stati) e di un quadro giuridico in materia di **garanzie procedurali minime**; rafforzare il potere d'indagine di **Eurojust**; completare il sistema europeo di informazione sui **casellari giudiziari** (ECRIS); promuovere esperienze pilota su **forme alternative alla reclusione**.

### Cooperazione di polizia

Tra le principali indicazioni per il nuovo programma 2010-2014, la Commissione suggerisce: l'elaborazione di un **modello europeo di informazione per potenziare la capacità di analisi strategica e di cooperazione operativa**, che preveda criteri di raccolta, trattamento e scambio delle informazioni riunite per motivi di sicurezza rispettosi dei principi della protezione dei dati, anche relativamente ai paesi terzi; il miglioramento della **formazione** degli operatori della sicurezza, tramite programmi di scambio specifici (tipo Erasmus); l'istituzione di un **fondo per la sicurezza interna**, per il sostegno alla ricerca in materia. La Commissione ritiene inoltre necessario: un maggiore utilizzo delle potenzialità di **Europol** da coinvolgere nelle operazioni transfrontaliere importanti; lo sviluppo di un **modello di centro di cooperazione doganale e di polizia** da attivare in **occasione di grandi eventi**; l'individuazione di **strumenti statistici** per quantificare le attività illecite.

Per quanto riguarda il **contrasto alla criminalità organizzata** la Commissione ritiene che la lotta alla criminalità organizzata debba essere orientata in via prioritaria, a **cinque tipologie di reato: tratta degli esseri umani; sfruttamento sessuale dei minori e pedopornografia** (anche attraverso una rafforzata cooperazione con il settore privato, per individuare i siti Internet di contenuto pedofilo e bloccarne l'accesso); **criminalità informatica** (anche attraverso chiare regole di competenza giurisdizionale applicabili al cyberspazio); **criminalità economica** (al fine in particolare di individuare tempestivamente i comportamenti di abuso di mercato e le malversazioni finanziarie); **traffico di droga**.

In proposito si ricorda che l'8 dicembre 2008 il Consiglio ha adottato il Piano d'azione di **lotta alla droga 2009-2012**. Sono inoltre in corso di esame da parte delle istituzioni dell'UE una **proposta di decisione quadro** (COM(2009)136) concernente la

prevenzione e la repressione della **tratta degli esseri umani** e la protezione delle vittime, volta ad adeguare la normativa UE alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 e una **proposta di decisione quadro** (COM(2009)135) relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia. La Commissione segnala che nel 2008 sono stati individuati 1500 siti internet contenenti materiale pedopornografico.

### **Lotta al terrorismo**

In base ai dati forniti da **Europol** nell'ultima relazione sulla minaccia rappresentata dal terrorismo si rileva che nel corso del 2008 sono stati 515 gli attentati falliti, sventati o effettivamente commessi in 7 Stati membri dell'UE e che ammonta a 1009 il numero delle persone arrestate per fatti di terrorismo in 13 Stati membri.

La Commissione individua quali settori prioritari di intervento: la lotta alla **radicalizzazione**; il monitoraggio dell'uso di **Internet a fini terroristici**; la **lotta al finanziamento del terrorismo**; la **gestione del rischio terroristico** con particolare riguardo alla protezione delle infrastrutture critiche e ai rischi connessi ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari.

L'importanza di un impegno particolare in tali settori è stata affermata nella **relazione** sull'attuazione della **strategia europea in materia di sicurezza**, presentata dal Segretario generale e Alto rappresentante per la PESC al Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008. Si ricorda inoltre che è in fase di conclusione l'iter di approvazione della **proposta di decisione** relativa a una **rete informativa di allarme sulle infrastrutture critiche** – CIWIN (COM(2008)676). Un piano d'azione sul **rafforzamento della sicurezza chimica, biologica, radiologica e nucleare** nell'Unione europea è stato presentato dalla Commissione il 26 giugno scorso (COM(2009)273).

### **Immigrazione**

Dalla **Terza relazione annuale della Commissione su migrazione e integrazione** (COM(2007)512) risulta la presenza nell'Unione di circa 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi, pari al 3,8% della popolazione complessiva. Il **documento di lavoro** (SEC(2009)766) che accompagna la comunicazione della Commissione sulla valutazione del programma dell'Aia informa che, in base alle indagini **Eurostat** (dati relativi al 2006), il numero degli immigrati irregolari nell'UE ammonterebbe a circa 8 milioni, di cui l'80% nell'area Schengen, e che nel 50% dei casi si tratterebbe di superamento dei limiti del soggiorno regolare. Sulla base dei dati raccolti da **Frontex** nella sua ultima relazione annuale, nel corso del **2008** sarebbero stati individuati circa **175.000 tentativi di ingresso illegale** nel territorio dell'Unione con un incremento pari al 20% rispetto alla situazione del 2007.

Tra le indicazioni della Commissione per il nuovo programma 2010-2014 particolare importanza è attribuita al rafforzamento del **dialogo** e del **partenariato** con i paesi terzi e alla definizione di un **quadro comune** volto all'istituzione di un regime flessibile di ammissione degli immigrati, che permetta di adeguarsi alla crescente mobilità e rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale e, al contempo, rispetti pienamente le competenze degli Stati membri nel determinare le **quote di ammissione** per motivi lavorativi. La Commissione propone inoltre di elaborare un **codice dell'immigrazione** che assicuri agli immigrati legali uno status giuridico uniforme e paragonabile a quello dei cittadini UE e di aumentare il livello di armonizzazione in materia di **ricongiungimenti familiari**.

Per quanto riguarda la gestione dell'**immigrazione irregolare** la Commissione pone l'accento sull'attuazione di una **politica di allontanamento e di rimpatrio** efficace, basata sul monitoraggio della trasposizione della direttiva rimpatri e su una maggiore cooperazione operativa tra Stati membri, con particolare attenzione alla situazione dei **minori non accompagnati**. La Commissione auspica inoltre l'elaborazione di standard comuni in materia di **custodia degli immigrati in posizione irregolare che non possono esser allontanati** e il miglioramento, attraverso la definizione di linee direttrici, dello scambio di informazioni tra Stati membri relativamente alle **regolarizzazioni**.

### **Asilo**

Relativamente alle richieste di asilo, i **dati** più recenti sono stati pubblicati da **Eurostat** l'8 maggio scorso: in tutto il territorio dell'Unione europea nel corso dell'intero anno 2008 sarebbero state presentate circa 240.000 domande, di cui 198.690 esaminate. In 141.730 casi l'esame si sarebbe concluso con un rifiuto.

Tra le priorità individuate dalla Commissione in materia, particolare rilevanza rivestono: la rapida adozione delle **proposte legislative** in corso di esame da parte delle istituzioni UE, volte alla creazione entro il 2012 di una **procedura unica di asilo** e di uno status uniforme in materia di protezione internazionale; la riflessione sulle implicazioni giuridiche e pratiche del trattamento comune delle domande di asilo all'interno e all'esterno dell'UE; l'istituzione tra gli Stati membri di un **meccanismo di reinsediamento interno**, che funzioni **su base volontaria** e in modo coordinato e che preveda, eventualmente il sostegno alla creazione di piattaforme permanenti di accoglienza e di transito in determinati Stati membri e accordi specifici per il partenariato con l'ACNUR. A questo proposito si ricorda che nel corso della riunione del Consiglio UE del 4-5 giugno scorso, a fronte di una richiesta del governo italiano di definire in termini di **obbligatorietà** il meccanismo di reinsediamento, è prevalso l'orientamento ad una cooperazione su base **volontaria**, successivamente confermato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 giugno.



Per quanto riguarda l'asilo si ricorda che sono attualmente all'esame delle istituzioni europee le seguenti proposte legislative:

- **proposta di direttiva** che modifica la direttiva 2003/9/CE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti **asilo** (COM(2008)815);
- **proposta di regolamento** che modifica il regolamento CE n. 343/2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di **asilo** (COM(2008)820);
- **proposta di regolamento** che modifica il regolamento (CE) n. 2725/2000, concernente l'istituzione del sistema "EURODAC" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della **convenzione di Dublino** (COM(2008)825);
- **proposta di regolamento** relativa alla creazione di un Ufficio europeo di sostegno in materia d'**asilo** (COM(2009)66);
- **proposta di decisione** che modifica la decisione n. 573/2007/CE che istituisce il **Fondo europeo per i rifugiati** per il periodo 2008-2013, sopprimendo il finanziamento di alcune azioni comunitarie e cambiando il limite di finanziamento delle stesse (COM(2009)67);
- **proposta di direttiva (COM(2009)551)** recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della **qualifica di beneficiario di protezione internazionale**, nonché norme minime sul **contenuto della protezione riconosciuta** (rifusione della direttiva 2004/83/CE);
- **proposta di direttiva (COM(2009)554)** recante norme minime per le **procedure di concessione e di revoca dello status di rifugiato** negli Stati membri (rifusione della direttiva 2005/85/CE).

Si segnala inoltre che il 2 settembre 2009 la Commissione europea ha presentato una **comunicazione** sull'istituzione di un **programma comune dell'Unione europea per favorire il reinsediamento dei rifugiati** (COM(2009)447). Il programma si riferisce esclusivamente ai reinsediamenti, su base volontaria, di **persone che già beneficiano di protezione internazionale in un Paese terzo** e non riguarda la redistribuzione interna dei rifugiati tra Stati membri UE. La comunicazione è accompagnata da una ulteriore **proposta di modifica** della decisione 2007/573/CE istitutiva del Fondo europeo per i rifugiati 2008-2013 (COM(2009)456).

### **Gestione delle frontiere**

Per comprendere le dimensioni dell'impegno che implica un'efficace politica di controllo delle frontiere, è sufficiente richiamare i dati contenuti nella comunicazione: sarebbero ben 1636 i punti designati come valichi di ingresso e 900 milioni i passaggi registrati in Europa (per l'anno 2006). Nella proposta per il nuovo programma 2010-2014, la Commissione raccomanda un **miglioramento della cooperazione operativa tra Stati membri** tramite **Frontex**, auspicando che l'agenzia goda di maggiori capacità operative (competenze di comando in

materia di operazioni congiunte su base facoltativa; impiego di mezzi propri; facoltà di mobilitare più agevolmente gli effettivi necessari allo svolgimento delle operazioni), tramite futuri uffici regionali e/o specializzati. Si ricorda che **Frontex (Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE)** è stata istituita con regolamento(CE) n. 2007/2004 del 26 ottobre 2004 e ha sede a Varsavia. Nella comunicazione relativa alla valutazione di Frontex e al suo futuro sviluppo, presentata nel febbraio 2008 (COM(2008)67), la Commissione ha posto l'accento anche sulla necessità di rafforzare il coordinamento tra **Frontex e i paesi terzi** e di sfruttare pienamente il potenziale del **Registro centralizzato delle attrezzature tecniche disponibili (CRATE)**. Il registro CRATE, previsto dal regolamento istitutivo di Frontex, è stato predisposto nel corso del 2007 e conta, secondo i dati al 31 dicembre 2008, 22 aerei, 25 elicotteri, 113 imbarcazioni per pattugliamenti, 3 unità mobili radar e altri equipaggiamenti tecnici per il controllo delle frontiere, messi a disposizione volontariamente da 25 Stati membri. Le attrezzature rimangono di proprietà degli Stati membri, ma possono essere messe temporaneamente a disposizione di uno Stato membro che ne faccia richiesta, sulla base di una valutazione di rischio condotta da Frontex.

La Commissione ritiene che l'UE debba inoltre impegnarsi nei seguenti progetti: introduzione di uno **sportello unico** (sicurezza, immigrazione e dogane) per tutti i tipi di controllo ai valichi di frontiera; proseguimento dei lavori per sviluppare il **sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)**; piena operatività dei sistemi d'informazione (SIS II, VIS) con l'istituzione di una **nuova agenzia** (una proposta di regolamento in materia è stata presentata dalla Commissione il 24 giugno scorso - COM(2009)293); sviluppo di un sistema di **registrazione ingressi/uscite**; valutazione della fattibilità di un **sistema elettronico di autorizzazione di viaggio**; istituzione di **centri comuni di rilascio dei visti** negli paesi terzi; conclusione di accordi di facilitazione del visto con i paesi terzi; creazione di un **visto Schengen comune**, il cui rilascio sia basato sulla valutazione del rischio connesso al singolo e non al criterio della cittadinanza.

## **2. L'esame della comunicazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio**

L'8 ottobre 2009 si è svolta al **Parlamento europeo** una seduta congiunta delle Commissioni Libertà civili e affari interni( LIBE), affari giuridici (JURI) e affari costituzionali (AFCO) per l'esame della comunicazione "**Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini**" (COM(2009)262).In quell'occasione i presidenti delle tre commissioni – Juan Fernando Lopez Aguilar, Luigi Berlinguer e Carlo Casini - hanno presentato una proposta di risoluzione congiunta (*si veda documentazione allegata*). La proposta di risoluzione in questione, per la quale sono stati presentati 494 emendamenti,

verrà discussa e votata nel corso della prossima riunione congiunta delle tre commissioni parlamentari, prevista per il 12 novembre. L'esame in plenaria dovrebbe avere luogo nella seduta del 24 novembre 2009.

Il 6 ottobre 2009 la **Presidenza Svedese** ha presentato al Coreper un progetto preliminare di programma (doc. n. 14449/09 *Draft Multi annual programme for an area of Freedom, Security and Justice serving the citizen – The Stockholm programme*) in vista dell'esame da parte del **Consiglio giustizia e affari interni del 30 novembre prossimo** ( *si veda documentazione allegata*).

### **3. L'esame della comunicazione da parte dei Parlamenti nazionali**

In base alle informazioni fornite attraverso il sito **IPEX Interparliamentary EU Information Exchange**, alla data del 12 novembre 2009 risultano aver concluso l'esame del documento i Parlamenti monocamerali di Bulgaria, Estonia, Lituania, Portogallo e Svezia, nonché il Senato e la Camera dei deputati dell'Austria, il senato della Repubblica Ceca, la House of Commons del Regno Unito, il Bundesrat tedesco. L'esame è tuttora in corso presso la Camera dei deputati della Repubblica Ceca, il Bundestag tedesco, la House of Lords inglese, i Parlamenti di Grecia, Danimarca e Finlandia .

Per quanto riguarda il Parlamento italiano, in base all'articolo 127 del Regolamento della **Camera dei deputati**, la comunicazione è attualmente oggetto di esame da parte delle Commissioni riunite I Affari Costituzionali e II Giustizia, con il parere della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea. Il 27 ottobre le Commissioni riunite I Affari Costituzionali e II Giustizia hanno deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva sul tema, nell'ambito della quale, il 3 novembre scorso, ha avuto luogo l'audizione del Presidente della Commissione Libertà civili, giustizi e affari interni del Parlamento europeo, Juan Fernando Lopez Aguilar.

Anche presso il **Senato della Repubblica** la Comunicazione è in corso di esame da parte della Commissione Affari costituzionali, della Commissione Giustizia e della Commissione Politiche dell'Unione europea.



## **DOCUMENTI**





COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 10.6.2009  
COM(2009) 262 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini

*Maggiore libertà in un contesto più sicuro*

### 1. INTRODUZIONE

I cittadini vogliono vivere in un'Unione europea prospera e pacifica, che ne tuteli i diritti e ne garantisca l'incolumità. I cittadini vogliono viaggiare liberamente e poter scegliere di fermarsi per un breve periodo o per tanti anni in un altro paese europeo per studiare, lavorare, fondare una famiglia, creare un'impresa o per trascorrere gli anni della pensione. Li preoccupa però vedere che la stabilità e la sicurezza che hanno regnato in Europa in questi ultimi anni sono minacciate da crisi e fenomeni globali.

Per superare le difficoltà economiche e politiche che si prospettano all'Unione europea e al mondo intero e per rispondere alle complesse sfide del futuro, occorrono soluzioni globali e sostenibili. In un mondo in cui la mobilità assume dimensioni planetarie, i cittadini europei nutrono legittime aspettative che l'Unione intervenga in modo efficace e responsabile in settori che toccano così da vicino la vita quotidiana di tutti.

### **Verso un'Europa dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia**

Valori chiave e componenti di base del modello europeo di società, la libertà, la sicurezza e la giustizia sono le pietre angolari del modello europeo di integrazione. L'Unione europea ha fin qui offerto ai cittadini un mercato unico, un'unione economica e monetaria e la capacità di rispondere a sfide politiche e economiche globali. Sono stati poi fatti grandi passi avanti verso la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La priorità adesso è porre i cittadini al centro di questo progetto.

#### *I grandi progressi realizzati*

Con il trattato di Maastricht, le questioni connesse al settore della giustizia e degli affari interni, sviluppate fino ad allora a livello meramente intergovernativo, sono state integrate nell'ambito dell'Unione europea. Dal trattato di Maastricht, il grado di integrazione tra gli Stati membri in queste materie è andato aumentando di pari passo con il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia. I programmi di Tampere e dell'Aia hanno dato un forte impulso politico al consolidamento di queste politiche tanto importanti per i cittadini.

Numerosi sono gli esempi dei risultati positivi raggiunti nell'ultimo decennio:

- la soppressione dei controlli alle frontiere interne allo spazio Schengen consente oggi ad oltre 400 milioni di cittadini provenienti da venticinque paesi di viaggiare liberamente dalla penisola iberica agli Stati baltici, dalla Grecia alla Finlandia. La



gestione delle frontiere esterne dell'Unione è più coordinata, grazie soprattutto alla creazione e alla piena operabilità dell'agenzia FRONTEX;

- in materia d'immigrazione sono state gettate le basi di una politica comune, in particolare tramite la definizione di norme intese ad una maggiore equità e prevedibilità dell'immigrazione legale, di un programma comune volto a favorire l'integrazione degli immigrati nelle realtà sociali europee e di un'azione più incisiva contro l'immigrazione irregolare e la tratta degli esseri umani. Sono stati inoltre istituiti partenariati con i paesi terzi intesi ad assicurare una gestione concertata delle questioni migratorie;
- sono state poste le basi di un sistema europeo comune di asilo per coloro che necessitano protezione internazionale, anche sul piano operativo con l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. La realizzazione di una politica comune dei visti ha garantito maggior trasparenza e certezza del diritto a beneficio di tutti gli interessati;
- è stato promosso un elevato livello di fiducia tra le autorità nazionali. In materia penale è migliorato soprattutto lo scambio di informazioni. Ad esempio, le autorità di polizia possono oggi ottenere le informazioni di cui dispone un altro Stato membro senza grandi limitazioni;
- il mandato d'arresto europeo, che ha notevolmente ridotto gli sforzi necessari ad ottenere l'extradizione dei criminali, ha consentito di abbreviare i termini procedurali portandoli da un anno a un minimo di 11 giorni e a un massimo di 6 settimane;
- sono stati profusi sforzi per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata, compresa la criminalità informatica, e a proteggere le infrastrutture critiche;
- notevoli sono stati i progressi anche in materia civile e commerciale. Il cittadino dispone oramai di mezzi più semplici e rapidi per la riscossione dei crediti in situazioni transfrontaliere. Sono state stabilite norme comuni sulla legge applicabile in materia di responsabilità civile e di contratti. È stata potenziata la tutela dei minori, finalizzata soprattutto a garantirne i contatti regolari con i genitori in seguito a una separazione e a dissuadere i sequestri all'interno dell'Unione.

#### *Progressi tuttavia più lenti e stentati in alcuni settori*

In altri ambiti, soprattutto in materia penale e nel diritto di famiglia, i progressi sono andati più a rilento. Questo relativo ritardo si spiega col fatto che, trattandosi di ambiti politici in cui è necessaria l'unanimità al Consiglio, le discussioni sono state spesso lunghe e poco concludenti e gli strumenti non sempre hanno raggiunto il livello di ambizione desiderato.

Un'altra sfida consiste nel garantire un'applicazione reale della normativa. Specie in materia penale, la Corte di giustizia gode di competenze limitate e la Commissione non può avviare procedimenti d'infrazione. Ne conseguono significativi ritardi nel recepimento della normativa comunitaria a livello nazionale, il che conferisce alla norma europea un carattere in qualche modo "virtuale".

Vincoli procedurali e istituzionali a parte, resta ancora molto da fare. In materia civile e commerciale, sopravvivono tutt'oggi procedure intermedie che intralciano la libera

circolazione delle decisioni in Europa, ad esempio per quanto riguarda i crediti contestati. Rimane carente la tutela dei cittadini e delle imprese nel caso di controversie con parti residenti in paesi terzi. Sussistono ostacoli al riconoscimento degli atti di stato civile dei cittadini al di là delle frontiere nazionali. In tutti gli Stati membri lascia ancora a desiderare l'attuazione della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini. Nel settore della giustizia penale differiscono ancora i livelli di tutela del cittadino nell'ambito dei procedimenti giudiziari e non è stato possibile adottare garanzie procedurali minime durante il periodo di riferimento. Lo scambio di informazioni tra autorità nazionali sulle persone condannate non risulta pienamente efficace. Inoltre, a livello operativo, l'azione di polizia oltre le frontiere nazionali si scontra con molti ostacoli.

## **Le sfide future**

L'intento è di garantire ai cittadini il miglior servizio possibile. È opportuno che la crescente diversità di un'Unione formata da 27 Stati membri e oltre si rifletta nel modo di gestire i settori della giustizia, della libertà e della sicurezza. Il diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno dell'Unione è oggi riconosciuto a 500 milioni di persone. È pertanto in aumento il numero di situazioni personali e commerciali dalle dimensioni transnazionali. Sono inoltre nettamente aumentate le pressioni migratorie, in particolare alle frontiere meridionali dell'Unione.

Gli esempi che seguono danno un'idea delle molteplici sfide all'orizzonte:

- sono oltre 8 milioni gli europei che esercitano oggi il diritto di vivere nello Stato membro d'elezione, tendenza destinata a aumentare in futuro. Sussistono tuttavia diversi ostacoli all'esercizio di questo diritto, massima espressione della cittadinanza dell'Unione;
- le questioni di diritto civile sono destinate ad acquisire centralità. Già oggi nell'Unione 1 successione su 10 presenta una dimensione internazionale;
- la criminalità informatica è un fenomeno senza frontiere in costante evoluzione. Nel 2008, sono stati individuati 1500 siti internet commerciali e non commerciali, con contenuti di natura pedopornografica;
- il terrorismo rimane una minaccia per l'Unione. Nel 2007, undici Stati membri dell'Unione sono stati mira di circa 600 attentati terroristici (falliti, sventati o condotti a termine);
- sul territorio dell'Unione si contano 1636 punti designati come valichi d'ingresso, e nel 2006 sono stati circa 900 milioni i passaggi. In un mondo aperto, caratterizzato da una mobilità crescente dei cittadini, è una grande sfida garantire una gestione efficace delle frontiere esterne dell'Unione;
- nel 2006, sono stati registrati nell'Unione 18,5 milioni di cittadini di paesi terzi, ovvero circa il 3,8% della popolazione totale, ed è probabile un aumento delle pressioni migratorie. All'origine di questo fenomeno: la crescita demografica e la povertà in diversi paesi d'origine, ma anche l'invecchiamento della popolazione europea. Tra il 2008 e il 2060, si prevede un calo della popolazione in età lavorativa pari al 15%, ovvero circa 50 milioni di persone;

- secondo stime, sul territorio dell’Unione europea vivono circa 8 milioni di immigrati irregolari, molti dei quali trovano lavoro nel sommerso. Far fronte ai fattori di attrazione dell’immigrazione clandestina e rendere efficaci le politiche volte a combatterla saranno questioni cruciali negli anni a venire;
- malgrado l’esistenza di un sistema europeo comune di asilo, i tassi di riconoscimento variano notevolmente e occorrerà una maggiore omogeneità tra gli Stati membri per quanto riguarda il trattamento delle domande di asilo. Nel 2007 le decisioni di primo grado in favore della protezione (status di rifugiato o protezione sussidiaria) hanno raggiunto il 25%, una media che non rende però conto delle notevoli disparità dovute al fatto che alcuni Stati membri accordano la protezione in pochissimi casi, mentre in altri il tasso di riconoscimento raggiunge il 50%.

## Un nuovo programma pluriennale

L’Unione deve dotarsi di un nuovo programma pluriennale che, partendo dai progressi realizzati e traendo insegnamento dalle attuali carenze, si proietti nel futuro con ambizione. Il programma dovrà definire le priorità dei prossimi cinque anni per affrontare le sfide future e rendere più tangibili per i cittadini i benefici dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia non è concepibile senza una dimensione esterna forte, coerente con la politica estera dell’Unione europea, che contribuisca a diffondere e a promuovere i valori europei, nel rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Nessuno degli obiettivi inseguiti nell’ambito di questo spazio potrà realizzarsi in assenza di strumenti efficaci di politica estera. Solo sottoscrivendo il proprio impegno nei settori della giustizia e degli affari interni con i paesi terzi nell’ambito di partenariati e con le organizzazioni internazionali, l’Unione potrà dotarsi di una politica estera più efficace.

### *Le priorità politiche*

Il tema centrale del nuovo programma sarà “**costruire l’Europa dei cittadini**”. Tutte le azioni future dovranno incentrarsi sul cittadino e tener conto delle seguenti priorità principali.

1. ***Promuovere i diritti dei cittadini – un’Europa dei diritti:*** lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anzitutto porsi come spazio unico di tutela dei diritti fondamentali nel cui ambito costituisca un valore essenziale il rispetto della persona, della dignità umana e degli altri diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali. Gli obiettivi, in particolare, sono preservare il reale godimento di queste libertà e la sfera privata del cittadino oltre le frontiere nazionali proteggendone i dati personali; tenere conto delle particolari esigenze delle persone vulnerabili; garantire il pieno esercizio dei diritti specifici del cittadino, anche nei paesi terzi.
2. ***Facilitare la vita dei cittadini – un’Europa della giustizia:*** per superare l’attuale frammentazione bisogna spingersi oltre nella realizzazione di uno spazio europeo di giustizia. Ciò significa, anzitutto, istituire meccanismi che agevolino l’accesso alla giustizia in modo che chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell’Unione. In materia contrattuale e commerciale, gli operatori economici disporranno così degli strumenti necessari per sfruttare appieno le opportunità del mercato interno. Sarà poi

necessario intensificare la cooperazione tra gli operatori della giustizia e dotarsi dei mezzi per eliminare gli ostacoli al riconoscimento degli atti giuridici in altri Stati membri.

3. **Tutelare i cittadini – un’Europa della sicurezza:** occorre sviluppare una strategia di sicurezza interna che migliori la sicurezza nell’Unione e protegga la vita e l’incolumità dei cittadini europei. Questa strategia presuppone il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e maggiori controlli alle frontiere europee.
4. **Promuovere una società più integrata per il cittadino – un’Europa della solidarietà:** priorità importante dei prossimi anni sarà consolidare e attuare veramente una politica d’immigrazione e di asilo che garantisca la solidarietà tra gli Stati membri e il partenariato con i paesi terzi, una politica che offra uno status chiaro e comune agli immigrati legali. Bisognerà stabilire un nesso più forte tra immigrazione e esigenze del mercato del lavoro europeo e sviluppare politiche mirate di integrazione e istruzione, e occorrerà utilizzare con maggiore efficacia gli strumenti disponibili per combattere l’immigrazione clandestina. La coerenza con l’azione esterna dell’Unione è un fattore cruciale ai fini della gestione di queste politiche. È importante che l’Unione confermi inoltre la sua tradizione umanitaria offrendo generosamente protezione a quanti ne hanno bisogno.

#### *Gli strumenti*

Perché il prossimo programma pluriennale sia realizzato con successo, occorrerà definire un **metodo** articolato su cinque assi principali:

i) giungendo progressivamente a maturità, le politiche nei settori della giustizia e degli affari interni dovranno sostenersi vicendevolmente e acquisire maggior coerenza, **integrandosi armoniosamente**, negli anni a venire, **con le altre politiche dell’Unione**;

ii) per colmare lo scarto notevole tra le norme e le politiche adottate a livello europeo e la loro attuazione a livello nazionale, occorrerà porre **maggiormente l’accento sull’aspetto attuativo**. Oltre al recepimento giuridico, è necessario che l’attuazione sia affiancata da concrete misure di sostegno (ad es. potenziamento delle reti professionali);

iii) **migliorare la qualità della legislazione europea** dovrà rimanere un obiettivo prioritario. L’azione dell’Unione dovrà focalizzarsi sugli aspetti in grado di fornire una risposta adeguata ai problemi dei cittadini. Già dal momento della formulazione delle proposte occorrerà riflettere alle possibili ripercussioni sui cittadini in termini di diritti fondamentali, economia, ambiente. Per quanto recente, l’*acquis* in questo ambito è vasto e i suoi successivi sviluppi istituzionali lo hanno reso vieppiù complesso. È senz’altro questo uno dei motivi delle difficoltà in fase di applicazione;

iv) i cittadini si aspettano di vedere i risultati dell’azione dell’Unione. È pertanto prioritario **potenziare il ricorso alla valutazione** degli strumenti utilizzati e delle agenzie istituite;

v) per permettere la realizzazione delle priorità politiche, occorre stanziare **risorse finanziarie** adeguate e chiaramente destinate a tal fine. In futuro, gli strumenti finanziari dovranno essere all’altezza delle ambizioni politiche del nuovo programma pluriennale e fondarsi su una valutazione dell’efficacia degli attuali strumenti.

## 2. PROMUOVERE I DIRITTI DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEI DIRITTI

Il rispetto della persona e della dignità umana, sancito dalla carta dei diritti fondamentali, è un valore essenziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questo spazio senza frontiere i cittadini possono circolare liberamente ed esercitare pienamente i propri diritti.

Nell'ordinamento giuridico dell'UE, il sistema di tutela dei diritti fondamentali è particolarmente sviluppato. L'Unione e gli Stati membri possono, ad esempio, avvalersi delle competenze dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali. Questo sistema di tutela verrà completato con l'**adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo**: l'adesione, dalla forte simbologia politica, favorirà lo sviluppo armonioso della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'Unione è uno spazio di valori comuni condivisi. Tali valori sono incompatibili con i crimini dei regimi totalitari. La memoria dei crimini contro l'umanità va condivisa da tutti in una prospettiva di riconciliazione. L'Unione è chiamata a spianare la strada in tal senso, nel rispetto delle modalità proprie a ciascuno Stato.

Questi valori sono alla base della cittadinanza europea e il loro rispetto è un criterio essenziale per aderire all'Unione. La cittadinanza europea, che si somma a quella nazionale e la completa, conferisce ai cittadini dell'Unione diritti e obblighi specifici che devono esprimersi in modo concreto e efficace.

### 2.1. Pieno esercizio del diritto di libera circolazione

La cittadinanza dell'Unione garantisce la mobilità dei cittadini all'interno dell'UE. Tuttavia, quando decidono di soggiornare o viaggiare in uno Stato membro diverso da quello nazionale, i cittadini si scontrano con una serie di ostacoli. L'applicazione effettiva della direttiva sulla libera circolazione dei cittadini è prioritaria e la Commissione intende potenziare la politica che ne affianca l'attuazione vigilando sul recepimento e l'applicazione corretta della normativa in vigore da parte degli Stati membri. Il diritto di libera circolazione impone però anche una serie di doveri. La Commissione valuterà come coadiuvare le autorità degli Stati membri per lottare efficacemente contro gli abusi di questo principio fondamentale dell'Unione e pubblicherà linee direttrici intese ad esplicitare la politica seguita in questo settore.

Occorre peraltro aiutare i cittadini che, esercitando il diritto di libera circolazione, si trovano alle prese con determinati adempimenti giuridici o amministrativi. A tal fine è necessario introdurre un sistema che consenta di disporre facilmente e senza costi aggiunti dei principali atti di stato civile. Il sistema dovrà permettere di superare eventuali ostacoli linguistici e garantire la valenza probatoria di questi documenti. A breve, occorrerà avviare una profonda riflessione sul riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

### 2.2. Vivere insieme in uno spazio che rispetta la diversità e tutela i più vulnerabili

Perché la diversità rimanga una ricchezza, l'Unione deve garantire un ambiente sicuro dove le differenze siano rispettate e i più vulnerabili siano tutelati.

Occorre continuare a lottare con determinazione contro **le discriminazioni, il razzismo, l'antisemitismo, la xenofobia e l'omofobia**. A tal fine, l'Unione si avvarrà in pieno degli strumenti esistenti, soprattutto dei programmi di finanziamento. Occorrerà potenziare i

controlli sull'applicazione delle norme vigenti, specie della nuova decisione quadro sul razzismo e la xenofobia.

I **diritti dei minori**, segnatamente il principio dell'interesse superiore del minore, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, la non discriminazione e il rispetto delle sue opinioni, quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla convenzione ONU sui diritti del fanciullo, interessano potenzialmente tutte le politiche dell'Unione e vanno pertanto presi in considerazione sistematicamente. A tal fine, occorre individuare gli interventi con cui l'Unione può dare un contributo significativo. Particolare attenzione sarà accordata ai minori che versano in situazione di particolare vulnerabilità, specie nell'ambito della politica d'immigrazione (minori non accompagnati, vittime della tratta).

L'Unione e gli Stati membri devono coordinare gli sforzi mirati per una piena integrazione sociale dei gruppi vulnerabili, in particolare dei **rom**, incentivandone l'inserimento nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro e lottando contro la violenza di cui possono essere vittima. A tal fine, l'Unione mobilerà i fondi strutturali in modo mirato e veglierà sulla corretta applicazione dei testi in vigore per lottare contro l'eventuale discriminazione a danno dei rom. Anche la società civile è chiamata a svolgere un ruolo importante in tal senso.

Più generalmente occorre fornire maggiore **protezione, anche giuridica, ai più vulnerabili, alle donne vittime di violenze, alle persone in condizioni di dipendenza**. Il programma Daphne fornirà, nello specifico, un sostegno finanziario a tal fine. L'Unione si muoverà nella stessa direzione anche in politica estera.

### **2.3. Protezione dei dati personali e della vita privata**

L'Unione deve far fronte alle sfide insite in uno scambio intenso di dati personali, rispettando in pieno la vita privata. Il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali è sancito dalla Carta.

Occorrerà istituire un regime completo di protezione: l'Unione dovrà garantire un'azione globale e rinnovata in materia di protezione dei dati dei cittadini all'interno dell'Unione e nell'ambito delle relazioni con i paesi terzi, e dovrà altresì prevedere e regolare le circostanze in cui i pubblici poteri, nell'esercizio delle loro funzioni, potranno eventualmente porre i necessari limiti all'applicazione delle suddette norme.

Gi sviluppi tecnologici si susseguono oggigiorno ad un ritmo serrato, trasformando la comunicazione tra gli individui e le organizzazioni pubbliche e private. In questo contesto, è necessario ribadire una serie di principi: finalità, proporzionalità e legittimità del trattamento, durata limitata della conservazione, sicurezza e confidenzialità, rispetto dei diritti individuali e controllo affidato a un organo indipendente.

L'attuale quadro giuridico prevede un elevato livello di protezione. Alla luce della rapida evoluzione tecnologica, potrebbero risultare necessarie **iniziative complementari**, legislative o meno, atte a preservare l'efficace applicazione di questi principi.

Il rispetto dei principi in materia di protezione dei dati dovrà essere inoltre assicurato sviluppando **nuove tecnologie** adeguate, grazie ad una migliore cooperazione tra il settore pubblico e privato, soprattutto nelle attività di ricerca. Occorre valutare l'opportunità di introdurre una **certificazione europea** per le tecnologie, i prodotti e i servizi "rispettosi della vita privata".

Infine, una protezione efficace presuppone una buona conoscenza dei diritti e dei rischi cui si va incontro (in particolare su internet). Serviranno dunque **campagne d'informazione e sensibilizzazione**, in particolare presso i più vulnerabili.

In un'ottica mondiale, l'Unione dovrà avere una funzione motrice per lo sviluppo e la promozione di **norme internazionali** in materia di protezione dei dati personali e la conclusione di adeguati accordi internazionali, tanto bilaterali che multilaterali. Il lavoro svolto con gli Stati Uniti nel campo della protezione dei dati potrebbe assurgere a riferimento per ulteriori accordi.

#### **2.4. Partecipare alla vita democratica dell'Unione**

In termini politici, la cittadinanza europea si traduce nel diritto di votare e candidarsi alle elezioni comunali e europee in uno Stato membro diverso da quello d'origine. Eppure, l'esercizio reale di questo diritto risulta poco soddisfacente e dovrà essere facilitato tramite campagne di comunicazione e d'informazione sui diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione.

In vista delle elezioni europee del 2014, occorrerà riflettere su misure di stimolo per i cittadini: andrà favorito un approccio ambizioso in vista di campagne elettorali incentrate su veri e propri dibattiti europei. Agevolando le operazioni di voto e l'iscrizione nelle liste elettorali e scegliendo la settimana del 9 maggio come periodo per fissare le consultazioni si contribuirà di certo a invogliare i cittadini.

In termini più generali, occorrerà anche valutare, in esito a relazioni regolari previste delle disposizioni del trattato<sup>1</sup>, come completare i diritti elettorali dei cittadini residenti in un altro Stato membro onde estenderne la partecipazione alla vita democratica dello Stato membro di residenza.

#### **2.5. Beneficiare di una tutela nei paesi terzi**

La totalità dei 27 Stati membri è rappresentata all'estero solo in 166 paesi terzi. L'8,7% dei cittadini europei, ovvero sette milioni di persone, viaggia in paesi in cui il proprio Stato non ha una rappresentanza.

Il cittadino dell'Unione che si trovi in un paese terzo in cui il suo Stato membro non è rappresentato gode della protezione delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato. Questo diritto fondamentale sancito dai trattati resta tuttavia poco conosciuto e ampiamente inapplicato. Occorre pertanto condurre azioni di informazione mirate in tal senso.

Per far sì che la protezione consolare diventi effettiva, occorre **potenziare il quadro di coordinamento e di cooperazione** esistente. La riforma sarà imperniata su tre assi principali: chiarire il concetto di Stato guida in situazioni di crisi, stabilire criteri comuni per la definizione del concetto di Stato membro non rappresentato e garantire la copertura finanziaria dei rimpatri sulla base degli strumenti comunitari esistenti. Verranno poi organizzate esercitazioni d'allarme in caso di crisi.

---

<sup>1</sup> Articolo 22 del trattato CE.

## 2.6. Potenziare la protezione civile

Il meccanismo comunitario di protezione civile dovrà essere potenziato onde coadiuvare e completare gli interventi degli Stati membri in questo ambito. Occorrerà sviluppare la cooperazione in materia di analisi dei rischi, compresi gli aspetti regionali, per permettere la definizione di obiettivi e azioni comuni. Bisogna potenziare al tempo stesso la capacità di risposta dell'Unione tramite una migliore organizzazione dei meccanismi di assistenza e l'interoperabilità dei mezzi d'intervento. Il MIC (Centro di monitoraggio e informazione) dovrà diventare un vero e proprio centro operativo dotato di capacità di analisi e pianificazione.

## 3. FACILITARE LA VITA DEI CITTADINI: UN'EUROPA DEL DIRITTO E DELLA GIUSTIZIA

In un territorio caratterizzato da mobilità crescente è prioritario sviluppare e promuovere uno spazio giudiziario europeo in cui il cittadino non incontri più ostacoli al godimento dei suoi diritti. Le decisioni giudiziarie devono pertanto essere riconosciute ed eseguite da uno Stato membro all'altro senza difficoltà. I sistemi giudiziari dei 27 Stati membri dovranno poter funzionare insieme, in modo coerente ed efficace, nel rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali.

Il principio del riconoscimento reciproco è la pietra angolare della costruzione di un'Europa della giustizia. Occorrerà consolidare e attuare con determinazione gli importanti progressi giuridici realizzati negli anni, progressi che non potranno tuttavia concretizzarsi senza rinsaldare la fiducia reciproca tra gli attori del mondo giudiziario.

Lo sviluppo dell'Europa della giustizia presuppone inoltre che l'Unione si doti di una base di norme comuni, soprattutto per quanto riguarda la lotta contro determinati tipi di criminalità transfrontaliera particolarmente gravi o al fine di assicurare l'attuazione efficace di alcune politiche dell'UE.

Lo spazio giudiziario europeo deve inoltre facilitare l'accesso alla giustizia per permettere ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione e offrire agli operatori economici gli strumenti necessari per cogliere a piene mani le opportunità offerte dal mercato interno, soprattutto in tempi di crisi economica.

### 3.1. Proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco

Le decisioni giudiziarie **in materia civile** devono poter essere eseguite direttamente e senza procedimenti intermedi. Per le decisioni di diritto civile e commerciale, occorrerà pertanto **abolire in generale l'*exequatur*** ancora troppo spesso necessario per l'esecuzione delle decisioni pronunciate in altri Stati membri. A tal fine, sarà necessario, in un primo momento, armonizzare le norme di conflitto di leggi nei settori interessati.

Occorre inoltre estendere il riconoscimento reciproco a **materie non ancora ricomprese** che rivestono un ruolo centrale nella vita di tutti i giorni, quali le successioni e i testamenti, i regimi patrimoniali tra coniugi e le conseguenze patrimoniali delle separazioni.

In termini generali, sarà opportuno raggruppare gli strumenti adottati in un codice della cooperazione giudiziaria in materia civile che ne faciliti l'applicazione.



**In materia penale**, il principio del riconoscimento reciproco deve applicarsi nelle diverse fasi processuali. Sono stati realizzati notevoli progressi per quanto riguarda il riconoscimento reciproco delle pene.

Il riconoscimento reciproco va peraltro esteso anche ad **altri tipi di decisioni** che possono avere, a seconda degli Stati membri, un carattere penale o amministrativo. I testimoni o le vittime di reati possono ad esempio essere soggetti a particolari misure di protezione che devono potersi applicare da uno Stato membro all'altro. Analogamente, alcune multe, che a seconda degli Stati possono avere natura penale o amministrativa, devono poter essere eseguite da uno Stato all'altro onde garantire, in senso più specifico, una maggiore sicurezza stradale e, in senso più generale, il rispetto delle politiche dell'Unione.

L'Unione deve mirare al riconoscimento reciproco delle decisioni di **decadenza** dall'esercizio di diritti e favorire, a tal fine, lo scambio sistematico di informazioni tra gli Stati membri. In prima battuta, occorrerà occuparsi delle interdizioni che possono avere maggiori ripercussioni sulla sicurezza delle persone o sulla vita economica: interdizione dall'esercizio di determinate professioni, ritiro della patente di guida, sospensione dalla carica di amministratore di una società o interdizione alla partecipazione ad appalti pubblici, ecc. Nell'attuale contesto di crisi economica, l'Unione deve essere particolarmente vigile e impedire che comportamenti illeciti o pregiudizievoli del corretto funzionamento del mercato possano riprodursi da uno Stato membro all'altro senza essere puniti.

### **3.2. Maggiore fiducia reciproca**

Il riconoscimento reciproco ha come conseguenza che le decisioni pronunciate a livello nazionale producono effetti sull'ordinamento giuridico di altri Stati membri. Per poter sfruttare appieno queste realizzazioni, si rendono necessarie misure volte ad accrescere la fiducia reciproca.

Occorre **maggiore assistenza all'applicazione degli strumenti**, in particolare a beneficio degli operatori. Eurojust e le reti giudiziarie europee civili e penali andranno mobilitate maggiormente, in modo da garantire un'applicazione più concreta e effettiva del diritto europeo da parte di tutti gli operatori. Bisognerà inoltre fornire strumenti a sostegno delle autorità giudiziarie utilizzando in particolare i mezzi informatici (assistenza alla traduzione, creazione di uno spazio di comunicazione sicuro, videoconferenze, ecc.).

L'Europa della giustizia si costruisce, beninteso, nel rispetto della diversità dei sistemi nazionali; questa diversità però non deve essere fonte di incomprensioni reciproche. È pertanto essenziale moltiplicare le occasioni di scambio tra operatori della giustizia. Con l'aiuto dell'Unione, occorre potenziare, coordinare e strutturare meglio le diverse reti professionali. Va inoltre migliorato il funzionamento del **forum sulla giustizia**.

È fondamentale potenziare e sistematizzare gli sforzi intesi alla **formazione** di tutte le professioni legali, compresi i giudici amministrativi. Il programma pluriennale dovrebbe perseguire l'obiettivo di fornire una formazione europea sistematica a tutti i nuovi giudici e pubblici ministeri nell'ambito del curriculum di formazione; entro la fine del programma, almeno la metà dei giudici e pubblici ministeri dell'Unione dovrebbe aver seguito una formazione europea o aver partecipato a uno scambio con un altro Stato membro. La responsabilità in questo settore incombe principalmente agli Stati membri e l'Unione dovrà offrire sostegno finanziario. Occorrerà potenziare la rete europea di formazione giudiziaria

(REFG) e fare in modo che disponga di una struttura e di risorse adeguate al livello di ambizione mirato. Bisognerà inoltre sviluppare programmi d'insegnamento a distanza (e-learning) e supporti formativi comuni atti a spiegare i meccanismi europei alle professioni legali (rapporti con la Corte di giustizia, ricorso al riconoscimento reciproco e alla cooperazione giudiziaria, diritto comparato, ecc.). La formazione europea dovrà essere sistematicamente contemplata dal curriculum di formazione dei nuovi giudici e pubblici ministeri.

Come in altri settori, la diffusione del riconoscimento reciproco in materia giudiziaria dovrà andare di pari passo con una **valutazione** più approfondita, che esamini nello specifico l'efficacia degli strumenti giuridici e politici adottati a livello dell'UE. La valutazione, con cadenza periodica, dovrà individuare eventuali ostacoli al corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo e facilitare una migliore conoscenza dei sistemi nazionali, individuando così una serie di buone pratiche.

L'Unione è pertanto chiamata a sostenere gli sforzi degli Stati membri mirati a migliorare la qualità dei sistemi giudiziari nazionali, favorendo lo scambio di buone pratiche e lo sviluppo di progetti innovatori in materia di modernizzazione della giustizia<sup>2</sup>. A tal fine, potrà essere organizzato a breve un programma pilota.

Nei paesi terzi, in particolare nei paesi interessati dalla politica di allargamento, l'Unione si è dotata di strumenti quali il gemellaggio e le "revisioni inter pares" atti a promuovere le riforme della giustizia e il potenziamento dello Stato di diritto, azioni di cui si auspica il proseguimento.

### **3.3. Dotarsi di una base di norme comuni**

Lo sviluppo dello spazio giudiziario europeo necessita un certo livello di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

**In materia penale**, soprattutto per quanto riguarda terrorismo, criminalità organizzata e reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, solo un intervento a livello europeo può dare risultati efficaci. Occorre pertanto continuare ad avvicinare le norme di diritto sostanziale riguardanti determinati **reati gravi, tipicamente transfrontalieri** per i quali sono necessarie definizioni e sanzioni comuni. Questa armonizzazione permetterà di estendere il riconoscimento reciproco e, in determinati casi, di abolire quasi completamente i motivi per cui gli Stati membri rifiutano di riconoscere decisioni di altre giurisdizioni.

Pertanto, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, l'attuazione di alcune politiche dell'Unione potrebbe richiedere, per motivi di efficacia, la definizione di reati e sanzioni comuni, come già accade in parte nel settore ambientale e dei trasporti.

**In materia civile** occorre stabile, a livello europeo, norme minime su determinati aspetti di procedura civile in linea con le esigenze del riconoscimento reciproco. Norme simili dovranno essere inoltre stabilite per il riconoscimento delle decisioni in materia di responsabilità genitoriale (e di affidamento). Il corretto funzionamento dello spazio giudiziario europeo può

---

<sup>2</sup> L'Unione dovrà far riferimento ai lavori della commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa.

infine richiedere l'applicazione del diritto di un altro Stato membro da parte di una giurisdizione nazionale. È opportuno che l'Unione rifletta su come evitare la disparità tra le prassi vigenti in materia.

### **3.4. I benefici di uno spazio giudiziario europeo per i cittadini**

#### *3.4.1. Agevolare l'accesso alla giustizia*

Un accesso più agevole alla giustizia è essenziale affinché siano pienamente sfruttate le opportunità offerte dallo spazio giudiziario europeo, soprattutto nell'ambito dei procedimenti transnazionali. A tal fine, occorre potenziare le misure adottate in materia di **patrocinio a spese dello Stato**. Parallelamente occorrerà continuare a migliorare i modi alternativi di risoluzione delle controversie, soprattutto per quanto riguarda il diritto dei consumatori.

Occorre aiutare i cittadini a superare le **barriere linguistiche** che possono ostacolare l'accesso alla giustizia: avvalendosi maggiormente della traduzione automatica, ove possibile; migliorando la qualità dell'interpretazione e della traduzione giudiziarie; provvedendo allo scambio delle risorse disponibili negli Stati membri, soprattutto tramite l'interconnessione di banche dati di interpreti e traduttori; avvalendosi eventualmente dell'interpretazione a distanza in videoconferenza.

Una grande opportunità è peraltro fornita dal portale europeo "**giustizia elettronica**" tramite il quale i cittadini potranno informarsi meglio sui loro diritti ed accedere ad informazioni sugli ordinamenti dei diversi Stati membri. Occorrerà avvalersi ulteriormente della videoconferenza, ad esempio per risparmiare spostamenti inutili alle vittime. Alcuni procedimenti europei (come l'ingiunzione di pagamento europea o la composizione delle controversie di modesta entità) potrebbero a breve essere espletati online. Nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati, alcuni registri nazionali verranno progressivamente interconnessi (ad es. registri d'insolvenza delle persone fisiche e delle imprese).

Alcune formalità relative alla **legalizzazione degli atti e dei documenti** costituiscono anch'esse un ostacolo o un onere eccessivo. Tenendo conto delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, quali la firma elettronica, l'Unione dovrà prendere in considerazione l'**abolizione degli adempimenti per la legalizzazione degli atti pubblici** tra gli Stati membri e riflettere eventualmente alla creazione di atti pubblici europei.

L'Unione potenzierà infine la normativa in materia di tutela delle vittime di reato e offrirà maggior sostegno ai dispositivi che permettono di fornire loro un aiuto concreto, segnatamente tramite le reti europee.

#### *3.4.2. Sostenere l'attività economica*

Lo spazio giudiziario europeo deve assecondare il corretto funzionamento dell'attività economica nell'ambito del mercato interno, soprattutto nei periodi di crisi.

Saranno necessarie **misure provvisorie e cautelari** (ad es. un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari e una maggiore trasparenza patrimoniale), in grado di **abbreviare l'iter processuale e rendere più efficace l'esecuzione delle decisioni giudiziarie**.

Occorre inoltre garantire la **sicurezza dei rapporti contrattuali**. Le differenze esistenti tra gli ordinamenti degli Stati membri in materia di diritto contrattuale possono in effetti impedire agli attori economici di sfruttare a pieno le opportunità offerte dal mercato unico.

Sulla base degli elementi già sviluppati, bisognerà elaborare dei **contratti tipo** tra le persone fisiche o le PMI che, facoltativamente utilizzabili e tradotti in diverse lingue, potranno fungere da riferimento nelle pratiche commerciali.

Si potrebbe inoltre contemplare, per le imprese, **un regime specifico europeo facoltativo** (28° regime). Al pari dei regimi elaborati in altri ambiti del mercato interno, come quello della società europea, del gruppo europeo d'interesse economico o del marchio comunitario, tale nuovo regime favorirebbe lo sviluppo degli scambi intracomunitari, introducendo un regime giuridico unico direttamente applicabile.

La **regolamentazione del diritto commerciale** contribuirà al corretto funzionamento del mercato interno. A tal fine, possono essere contemplati diversi tipi di azioni: norme comuni sulla legge applicabile in materia di diritto societario, contratti d'assicurazione e cessione dei crediti; convergenza dei regimi nazionali relativi alle procedure di insolvenza nel settore bancario.

L'attuale crisi finanziaria ha dimostrato la necessità di regolare i mercati finanziari e di prevenire abusi. Saranno presto noti i risultati di uno studio in corso nell'ambito della direttiva sugli abusi di mercato. Ove opportuno, l'Unione potrebbe contemplare il ricorso al diritto penale per sanzionare le frodi che possono mettere in pericolo il sistema finanziario e l'economia dell'UE.

### **3.5. Potenziare la presenza internazionale dell'Unione nel settore giudiziario**

Al fine di promuovere il commercio estero e facilitare la circolazione dei cittadini, è necessario che l'Unione sviluppi una rete di accordi bilaterali con i principali partner economici sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Una possibilità potrebbe consistere nell'apertura della nuova convenzione di Lugano (concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale) ai principali partner dell'Unione. Sarà inoltre possibile lavorare sulla notificazione e comunicazione degli atti o sull'assunzione delle prove.

In materia penale, occorrerà individuare le priorità in vista del negoziato di accordi di assistenza giudiziaria e di estradizione. L'Unione si occuperà peraltro di promuovere strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale, potenziando lo scambio di buone pratiche e di esperienze con i paesi terzi.

In termini più generali, l'Unione dovrà continuare a fornire un sostegno costante al settore giudiziario nei paesi partner onde promuovere il radicamento dello Stato di diritto nel mondo. L'Unione europea confermerà il proprio impegno a favore dell'abolizione della pena di morte, della tortura e di altri trattamenti disumani o degradanti.

## **4. UN'EUROPA DELLA SICUREZZA**

L'Europa presenta una dimensione preziosa per la protezione dei cittadini contro minacce che non conoscono confini. L'Unione europea è chiamata ad elaborare una **strategia di sicurezza interna** conforme ai diritti fondamentali e in grado di esprimere una visione comune delle problematiche sul tappeto. Una tale strategia, che dovrà tradursi in una solidarietà reale tra gli

Stati membri, definirà le competenze delle autorità nazionali e individuerà ciò che invece è più efficacemente realizzabile a livello dell'Unione. Basata su meccanismi decisionali che consentono di individuarne le priorità operative, la strategia di sicurezza interna consentirà di mobilitare più facilmente le risorse necessarie in settori d'intervento coordinati al fine di prevenire e controllare le principali minacce contro i singoli e la collettività.

Una tale strategia costituirà un utile complemento della strategia di sicurezza esterna propria dell'Unione, intensificando in tal modo i nessi tra azione interna ed esterna.

#### **4.1. Mezzi potenziati**

La sicurezza all'interno dell'Unione presuppone un approccio integrato in virtù del quale gli operatori della sicurezza condividano una cultura comune, ottimizzino lo scambio di informazioni e si avvalgano di infrastrutture tecnologiche adeguate.

##### *4.1.1. Creare una cultura comune*

Affinché lo spazio europeo sia progressivamente concepito dagli attori nazionali quale loro naturale ambito d'azione, è necessario potenziare di molto la fiducia reciproca. A tal fine, bisognerà intensificare lo scambio di esperienze e buone pratiche tra tutti gli operatori interessati, soprattutto in campo etico, e moltiplicare le opportunità di formazione e di esercitazione comune. In questo settore sarà necessario definire obiettivi ambiziosi, quale ad esempio formare un terzo del corpo di polizia e delle guardie di frontiera europee sulle questioni dell'UE nei prossimi cinque anni.

Occorrerà istituire programmi di scambio specifici (di tipo **Erasmus**). Peraltro, caso per caso, potrà essere decisa la partecipazione mirata di paesi terzi, quali i paesi interessati dalla politica di allargamento o dalla politica di vicinato.

##### *4.1.2. Gestione dell'informazione*

La sicurezza all'interno dell'Unione dipende dall'efficacia dei dispositivi di scambio delle informazioni tra le autorità nazionali e gli attori europei. A tal fine, l'Unione dovrà mettere a punto **un modello europeo d'informazione** basato al tempo stesso su una capacità d'analisi strategica potenziata e su un sistema migliorato per la raccolta e il trattamento delle informazioni operative. Un tale modello deve tener conto dei quadri esistenti, anche nel settore doganale, e far fronte alle sfide insite nello scambio di informazioni con i paesi terzi.

Sarà opportuno definire, da un lato:

- i criteri di raccolta, condivisione e trattamento delle informazioni riunite per motivi di sicurezza, nel rispetto dei principi della protezione dei dati;
- un meccanismo di controllo che permetta di valutare il funzionamento dello scambio d'informazioni;
- metodi di identificazione di esigenze future;
- i principi di una politica in materia di trasferimento internazionale dei dati per motivi di sicurezza improntati a rigorosi criteri di protezione dei dati.

L'Unione è peraltro chiamata ad accrescere notevolmente la propria capacità di analisi e di sintesi delle informazioni strategiche di cui dispone. A tal fine, occorrerà sviluppare le sinergie tra Europol e FRONTEX e provvedere inoltre a un miglior coordinamento e a una maggiore mobilitazione delle reti di ufficiali di collegamento negli Stati membri e nei paesi terzi. Queste misure permetteranno di decidere con maggior rapidità quali iniziative varare sul piano operativo.

#### 4.1.3. *Mobilitare gli strumenti tecnologici necessari*

Le **nuove tecnologie** devono affiancare e favorire gli sviluppi attuali in termini di mobilità, garantendo al tempo stesso la sicurezza e le libertà dei cittadini.

Per questo è necessario varare politiche che assicurino un elevato livello di sicurezza delle reti e delle informazioni in tutta l'Unione. È opportuno raggiungere un grado di preparazione maggiore in termini di sicurezza e resilienza delle infrastrutture critiche, comprese quelle relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e dei servizi.

Nell'elaborare il modello europeo d'informazione, l'Unione dovrà pensare a un'autentica **architettura dei sistemi d'informazione**, sulla base dell'esperienza acquisita in questo settore. Una tale architettura dovrà assicurare l'interoperabilità tra le soluzioni tecniche prescelte a livello nazionale e i sistemi europei esistenti o futuri, consentendone uno sviluppo coerente e adeguato alle esigenze individuate. Man mano che verranno sviluppati i sistemi d'informazione interessati, questa architettura permetterà inoltre di realizzare economie di scala e consentirà di programmare, a livello nazionale, gli investimenti necessari alla realizzazione degli obiettivi della strategia di sicurezza interna.

In materia di sicurezza, l'attività di **ricerca e sviluppo** dovrà sintonizzarsi sulle priorità della strategia di sicurezza interna e mirare principalmente a migliorare l'interoperabilità, individuare i bisogni e le tecnologie adeguate, convalidare i risultati e sviluppare standard appropriati. Gli sforzi nel settore della ricerca dovranno andare incontro alle reali esigenze dell'utenza e si avvarranno del sostegno di partenariati pubblico-privati, sul modello dell'ESRIF<sup>3</sup>. Per rispondere in pieno alle aspettative degli utenti, occorre utilizzare le risorse messe a disposizione delle attività di ricerca e sviluppo tecnologico. Si potrebbe contemplare, nel breve termine, l'istituzione di **un fondo per la sicurezza interna**.

## 4.2. **Politiche efficaci**

La strategia di sicurezza interna dovrà impennarsi su tre ambiti d'intervento complementari e oramai indissociabili: una maggiore cooperazione di polizia, una giustizia penale adattata e una gestione più efficace dell'ingresso nel territorio.

### 4.2.1. *Una cooperazione di polizia più efficace*

Il principale obiettivo della cooperazione di polizia è la **lotta contro fenomeni criminali tipicamente transfrontalieri**, ambito nel quale l'Unione può dimostrarsi in grado fornire un apporto significativo. Il modello europeo d'informazione permetterà, in tal senso, di rendere più agevole il lavoro dei servizi operativi definendo i diversi canali esistenti per lo scambio dei dati.

---

<sup>3</sup> Forum europeo della ricerca e dell'innovazione in materia di sicurezza (*European Security Research and Innovation Forum*).

È importante che vengano maggiormente sfruttate le potenzialità di **Europol**, che dovrà essere sistematicamente informato circa la creazione di squadre investigative comuni e coinvolto nelle operazioni transfrontaliere importanti. Una volta individuati i tipi di informazioni da scambiare, bisognerà istituire meccanismi di trasferimento automatico dei dati verso Europol. Occorrerà inoltre intensificare i rapporti tra Europol e Eurojust onde assicurare che i lavori di Europol abbiano un seguito giudiziario. Europol potrebbe peraltro occuparsi delle missioni di formazione già di competenza dell'Accademia europea di polizia (CEPOL).

Va inoltre potenziata la dimensione internazionale di Europol intensificando, tra l'altro, le relazioni tra l'Ufficio e le regioni e i paesi vicini. Europol dovrà essere maggiormente coinvolto nelle missioni di polizia della PESD e dovrà contribuire a promuovere standard e buone pratiche in materia di cooperazione di polizia nei paesi terzi.

In termini più generali, l'efficacia della cooperazione di polizia presuppone lo sviluppo di **rapporti intensi con i paesi terzi**. Laddove necessario, l'Unione dovrà concludere accordi in materia di cooperazione di polizia. In questo ambito, occorre garantire una maggiore complementarità tra l'azione dell'Unione e quella degli Stati membri.

Un altro obiettivo prioritario consiste nell'**impedire ai criminali di approfittare dello spazio senza frontiere per sfuggire alle indagini o all'azione penale**. Il grado di cooperazione a livello regionale, nazionale, europeo o internazionale deve essere stabilito in funzione della massima efficacia operativa. Occorrerà sviluppare sinergie tra i diversi attori nazionali, europei ed internazionali (Europol, OLAF quando a rischio sono gli interessi finanziari dell'Unione, e Interpol). Bisogna approfondire e mettere in rete le esperienze acquisite in materia di cooperazione transfrontaliera regionale, ad esempio tramite lo sviluppo di un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia che potrebbe attivarsi in occasione di eventi sportivi (ad es. le olimpiadi del 2012, i campionati europei di calcio 2012) o di grandi manifestazioni o esercizi di valutazione transfrontaliera del rischio criminale.

È infine fondamentale che l'UE sia in grado di **confrontare i dati e potenziare la prevenzione** con riguardo tanto alla criminalità organizzata che alla piccola delinquenza. Per valutare gli effetti della sua azione, l'Unione deve **dotarsi di strumenti statistici** che permettano di quantificare le attività illecite. Occorre inoltre sviluppare un **approccio comune** che delimiti l'ambito di intervento degli attori locali e nazionali (sia dei servizi di contrasto che della società civile). Un tale ambito dovrà basarsi sullo scambio di buone pratiche e sull'elaborazione comune di norme d'intervento e metodi di valutazione. Bisognerà sfruttare meglio le potenzialità della rete europea di prevenzione della criminalità (REPC), dopo averne valutato le attività, riflettendo all'eventuale partecipazione mirata dei paesi interessati dalla politica di allargamento.

#### 4.2.2. *Una giustizia penale che tuteli il cittadino*

Le diversità tra i sistemi giudiziari degli Stati membri non devono intralciare l'azione della giustizia nella lotta alla criminalità transfrontaliera.

L'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove nelle cause transfrontaliere. Un tale sistema dovrà prevedere un **vero mandato europeo per l'assunzione delle prove** che consentirà di sostituire tutti gli strumenti giuridici esistenti. Automaticamente riconosciuto e applicabile in tutta l'Unione, questo strumento favorirà una cooperazione flessibile e rapida tra gli Stati membri, stabilirà i termini d'esecuzione e limiterà al minimo i motivi di rifiuto. Occorrerà inoltre esaminare l'istituzione di:

- un quadro giuridico europeo della prova elettronica;

- un sistema europeo di accompagnamento coattivo che tenga conto delle possibilità offerte dalle tecnologie di videoconferenza;
- principi minimi volti a facilitare la reciproca ammissibilità delle prove tra gli Stati, anche per quanto riguarda le prove scientifiche.

Tenendo conto delle recenti modifiche apportate al quadro normativo, occorrerà inoltre **provvedere al potenziamento di Eurojust**, soprattutto per quanto riguarda il potere d'indagine in materia di criminalità organizzata transfrontaliera.

Bisognerà proseguire i lavori sul **sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS)** provvedendo a valutare il funzionamento degli scambi. L'interconnessione dei casellari giudiziari dovrà contribuire a prevenire la commissione di reati (permettendo ad esempio di controllare chi fa domanda per certi lavori, soprattutto quelli a contatto con minori). Il sistema ECRIS dovrà inoltre essere completato per ricomprendere anche i dati relativi ai cittadini di paesi terzi che hanno subito condanne nell'Unione.

Occorrerà potenziare in parallelo i diritti della difesa. Sono essenziali progressi non solo a tutela dei diritti individuali ma anche al fine di garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri e la fiducia dei cittadini nei confronti dell'UE. Sulla base di un piano d'azione improntato a un approccio tematico, i lavori sulle garanzie minime comuni potranno estendersi alla tutela della presunzione di non colpevolezza e alla custodia cautelare (durata e revisione dei motivi della custodia).

Tenuto conto infine di come il carcere si riveli troppo spesso un luogo di criminalizzazione e di radicalizzazione, occorre riflettere ad un programma comunitario che permetta di finanziare esperimenti pilota condotti dagli Stati membri in alternativa alla reclusione.

#### 4.2.3. *Un accesso al territorio più controllato*

In un mondo in via di globalizzazione, l'Unione è chiamata a facilitare la mobilità garantendo al contempo la sicurezza dei singoli nell'ambito di un **approccio integrato dei controlli all'ingresso**.

##### 4.2.3.1. Il controllo e la sorveglianza di frontiera

Per realizzare una **gestione integrata delle frontiere** occorre continuare a modernizzare l'*acquis* di Schengen e potenziare la **cooperazione** per un maggior coordinamento degli obiettivi di controllo dei diversi flussi (beni e persone). Per assicurare un livello elevato di sicurezza interna bisogna garantire al tempo stesso il rispetto assoluto dei diritti umani e l'accesso alla protezione internazionale.

Occorre migliorare la **cooperazione operativa tra Stati membri tramite FRONTEX**. L'agenzia, chiamata a svolgere un ruolo centrale nell'ambito del futuro dispositivo integrato di sorveglianza delle frontiere esterne, dovrà godere di maggiori capacità operative, soprattutto tramite futuri uffici regionali e/o specializzati. Costituiscono priorità a tal fine: le competenze di comando in materia di operazioni congiunte su base facoltativa; l'impiego di mezzi propri; la facoltà di mobilitare più agevolmente gli effettivi necessari allo svolgimento delle operazioni.

**I tipi di controlli** (sicurezza, immigrazione, dogane) ai valichi di frontiera dovranno essere razionalizzati, soprattutto differenziando tra traffico privato e commerciale. In alcuni casi, questa razionalizzazione implicherà la riqualifica delle infrastrutture esistenti e il ricorso più



esteso alle nuove tecnologie (identificatori biometrici, ecc.). Una cooperazione più intensa tra autorità nazionali permetterà di introdurre semplificazioni procedurali tali da rendere più agevole l'attraversamento delle frontiere e garantire nel contempo un impiego ottimale delle risorse.

Occorrerà prestare particolare attenzione alla **situazione delle persone e dei gruppi vulnerabili**. Saranno prioritarie le esigenze connesse alla protezione internazionale e l'accoglienza dei minori non accompagnati. Per quanto riguarda l'accoglienza delle persone fermate all'attraversamento delle frontiere esterne, sarà essenziale il coordinamento tra le attività di FRONTEX e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. In tal senso, l'Unione europea dovrà anche valutare la necessità di chiarire la normativa internazionale riguardante le esigenze di controllo e sorveglianza marittimi, nel rispetto degli obblighi fondamentali del salvataggio in mare.

Occorrerà continuare a sviluppare il **sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)**. Entro il 2013, dovrà essere istituita una cooperazione tra gli Stati membri e FRONTEX per quanto riguarda la condivisione dei dati "sulla sorveglianza" delle frontiere orientali e meridionali.

L'Unione europea cercherà di sviluppare e approfondire le relazioni con i paesi terzi in materia di gestione integrata delle frontiere.

#### 4.2.3.2. I sistemi di informazione

Obiettivo degli sviluppi del **SIS II** e del **VIS**<sup>4</sup> sarà rendere entrambi i sistemi pienamente operativi. L'istituzione di una nuova agenzia potrebbe poi garantirne una gestione stabile.

Verranno elaborati un **sistema di registrazione ingressi/uscite** dal territorio degli Stati membri dell'Unione europea e programmi di viaggiatori registrati, il cui sviluppo potrebbe essere affidato alla nuova agenzia che entrerebbe in funzione a partire dal 2015. L'Unione si pronuncerà inoltre sull'opportunità di sviluppare un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

#### 4.2.3.3. La politica dei visti

Come prima cosa, l'Unione **dovrà provvedere ad un'attuazione efficace** degli strumenti di cui dispone. L'entrata in vigore del nuovo codice visti e la progressiva realizzazione del VIS garantiranno maggiore coerenza ed efficacia. La politica dei visti produce inoltre un notevole effetto leva sulla politica estera dell'Unione e, in tal senso, dovrà inserirsi in una visione più ampia che tenga conto delle diverse priorità di politica interna e estera.

La progressiva applicazione del VIS sarà affiancata da **programmi regionali di cooperazione consolare** che offriranno: una formazione europea rivolta al personale consolare degli Stati membri; una programmazione sistematica per quanto riguarda la creazione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto o gli accordi di rappresentanza tra Stati membri; campagne di informazione e sensibilizzazione nei paesi interessati e l'apertura di un regolare dialogo con questi ultimi.

---

<sup>4</sup> SIS II (sistema di informazione Schengen di seconda generazione) ; VIS (sistema di informazione visti).

Nel quadro di questa programmazione strategica sarà opportuno valutare la possibilità di favorire **nuovi accordi di facilitazione del visto**, che dovranno ugualmente contemplare la riammissione delle persone in posizione irregolare, la cui conclusione sarà subordinata alla disponibilità di passaporti biometrici.

Gli **elenchi positivi e negativi** verranno regolarmente rivisti in base a valutazioni sistematiche della situazione nei paesi terzi interessati. A tal fine varranno i seguenti criteri di valutazione: sicurezza dei documenti di viaggio; qualità dei controlli alle frontiere; gestione delle politiche di asilo e immigrazione; efficacia della lotta contro la criminalità organizzata e rispetto dei diritti umani; coerenza con la politica estera dell'UE in funzione del paese. Dovranno essere poi sfruttate tutte le possibilità offerte dal dialogo politico.

L'Unione però deve spingersi oltre e prevedere la creazione di un **visto Schengen comune europeo**, possibilmente rilasciato da un'autorità consolare comune in base a criteri che garantiscano la parità di trattamento tra tutti i richiedenti. Il rilascio del visto dovrebbe peraltro basarsi progressivamente non già sulla presunzione di rischio rispetto alla cittadinanza ma su una **valutazione del rischio soggettivo**. Una tale evoluzione sarà possibile in futuro grazie all'introduzione di sistemi che permetteranno di raccogliere informazioni preliminari su coloro che intendono recarsi in uno Stato membro dell'UE.

### **4.3. Obiettivi comuni**

L'Unione può contribuire in modo realmente significativo alla lotta contro determinati tipi di minacce che esigono interventi particolarmente coordinati. La strategia di sicurezza interna dovrà focalizzarsi proprio in questi settori.

#### *4.3.1. Lotta contro la criminalità organizzata internazionale*

L'Europa dovrà stabilire determinate priorità in fatto di politica anticrimine e individuare tipologie di reato contro le quali mobilitare in via prioritaria gli strumenti di cui dispone. Questi **settori d'azione pilota** fungeranno da "laboratorio di idee e metodi". I presupposti della lotta contro tali fenomeni criminali saranno la sistematizzazione dello scambio di informazioni, il pieno impiego degli strumenti europei d'indagine e l'eventuale sviluppo di tecniche investigative e preventive comuni. Una volta testati, questi metodi potranno essere estesi ad altre forme di criminalità particolarmente gravi di dimensione transfrontaliera, come il traffico di armi o la pirateria.

#### **La tratta degli esseri umani**

La tratta degli esseri umani è un reato grave contro i diritti individuali. Per combattere questo fenomeno sarà necessario mobilitare tutti i mezzi d'azione, coniugando prevenzione, repressione e protezione delle vittime.

In materia di prevenzione, occorre estendere la partecipazione della società civile e potenziare il coordinamento tra autorità, servizi, reti e agenzie competenti. Bisognerà inoltre incentivare i paesi terzi a ratificare e applicare i rilevanti accordi internazionali.

I servizi consolari nei paesi d'origine dovranno essere mobilitati per evitare il rilascio fraudolento dei visti. Nei paesi d'origine potranno essere organizzate campagne informative rivolte alle potenziali vittime, soprattutto donne e minori, in collaborazione con le autorità locali.

La lotta contro le reti presuppone inoltre un lavoro di intelligence e di analisi strategica da svolgere in cooperazione con i paesi di origine e di transito. Occorrerà rafforzare i controlli alle frontiere a fini preventivi, soprattutto per quanto riguarda la tratta di minori.

Bisognerà adottare una serie di misure atte a garantire alle vittime protezione e assistenza: esclusione della responsabilità penale, regolarizzazione del soggiorno, meccanismi d'indennizzo, assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario, anche intesa a facilitare la collaborazione degli interessati alle indagini.

### **Lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia**

In Europa, oscillano tra il 10 % e il 20 % i minori potenzialmente vittime di aggressioni sessuali. Proteggere i minori da questi pericoli è un'importante componente della strategia a tutela dei diritti del minore. L'Unione dovrà elaborare dispositivi di prevenzione favorendo, ad esempio, lo scambio di informazioni tra Stati membri sulle persone condannate per reati di pedofilia, al fine di prevenire eventuali recidive.

La lotta alla pedopornografia su Internet implica una stretta collaborazione con il settore privato che consenta di individuare i siti di contenuto pedofilo e precludervi o bloccare l'accesso, nel rispetto delle procedure previste. Sotto questo aspetto, Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale tramite la messa a punto di una piattaforma di segnalazione online dei siti pedofili e favorendo la cooperazione effettiva tra gli Stati membri. Queste azioni saranno affiancate da altre previste nel quadro del programma per l'uso sicuro di internet 2009-2013.

Si rende infine necessaria una politica attiva di cooperazione internazionale che consenta di introdurre meccanismi di revoca degli indirizzi IP nei confronti dei fornitori d'accesso delittuosi e che faciliti la chiusura rapida di siti al di fuori dell'Europa.

### **La criminalità informatica**

L'economia digitale è un importante fattore di sviluppo e l'Unione è chiamata a favorire politiche che garantiscano un elevatissimo livello di sicurezza delle reti.

Per agevolare le indagini transfrontaliere l'Unione dovrà chiarire le regole di competenza giurisdizionale e il quadro giuridico applicabile al cibernazio. Occorrerà definire il quadro normativo in virtù del quale potranno essere conclusi accordi di cooperazione tra i servizi di polizia e gli operatori. Tali accordi consentiranno tempi di reazione più rapidi in caso di attacchi informatici. È inoltre necessario un miglior coordinamento tra gli Stati membri attraverso una rete specializzata che riunisca i responsabili nazionali della lotta alla criminalità informatica. Anche in questo caso Europol potrà fungere da centro di risorse europeo per la creazione di una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni.

### **La criminalità economica**

Per ridurre le opportunità che si offrono alla criminalità organizzata in un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che aumenta la vulnerabilità del sistema finanziario, l'Unione dovrà dotarsi dei mezzi adeguati per rispondere in modo efficace a queste sfide. A tal fine, occorrerà sviluppare una **capacità d'indagine e analisi finanziaria anticrimine** mettendo in comune le risorse, soprattutto in materia di formazione.

Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, occorrerà provvedere ad un miglior coordinamento delle cellule di informazione finanziaria. Nel quadro di un modello europeo di informazione, le loro analisi potrebbero alimentare una banca dati sulle transazioni sospette, ad esempio all'interno di Europol. Occorre inoltre mobilitare e coordinare tutte le fonti di informazione disponibili per individuare le operazioni sospette di transito di denaro liquido.

Sono necessarie misure repressive più efficaci contro le frodi fiscali e la corruzione privata. Sui mercati finanziari occorre potenziare la capacità di individuare tempestivamente i comportamenti fraudolenti di abuso di mercato (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione dei mercati) e le malversazioni finanziarie. Bisogna prevedere eventuali sanzioni penali, soprattutto nei confronti delle persone giuridiche coinvolte.

Avendo definito il quadro giuridico che autorizza **la confisca e il sequestro**, sarà opportuno istituire quanto prima una rete europea di uffici per il recupero dei proventi di reato.

L'Unione dovrà definire inoltre obiettivi in materia di trasparenza e **lotta contro la corruzione**. Partendo da una valutazione periodica degli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri, bisognerà favorire lo scambio di buone pratiche in materia di prevenzione e repressione, in particolare nell'ambito della rete anticorruzione, e occorrerà sviluppare indicatori<sup>5</sup> che permettano di misurare l'impegno nella lotta alla corruzione, tenendo conto dei sistemi in vigore e sulla base di criteri comuni. Verrà prestata maggiore attenzione alle misure anticorruzione adottate in una serie di campi dell'*acquis* (appalti pubblici, controllo finanziario, ecc).

La **contraffazione** rappresenta un grave pericolo per i consumatori e per l'economia. L'Unione avrà il duplice onere di valutare meglio il fenomeno e tener maggiormente conto degli aspetti repressivi nell'ambito dei lavori del futuro osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria, e di promuovere l'armonizzazione (partendo dalle proposte già formulate della Commissione) delle sanzioni penali previste dalle normative degli Stati membri per i reati commerciali.

L'Unione contribuirà inoltre a potenziare il dispositivo giuridico internazionale per lottare meglio contro queste forme di criminalità economica e offrirà sostegno allo sviluppo della capacità dei paesi partner in questo ambito.

### **Strategia antidroga**

La **strategia antidroga dell'UE** (2005-2012) propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. La strategia, che giungerà a termine nel corso del programma di Stoccolma, andrà rinnovata partendo da una valutazione approfondita del piano d'azione contro la droga 2009-2012, condotto dalla Commissione in collaborazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e con Europol.

L'azione dell'Unione dovrà informarsi a quattro principi:

- migliorare il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale, europeo e internazionale, in particolare con alcune regioni del mondo;

---

<sup>5</sup> Ispirati ad esempio al sistema di classificazione in base alla percezione della corruzione di Transparency International.

- favorire una diffusione coerente della strategia equilibrata nei confronti della droga presso le organizzazioni internazionali e nella cooperazione con i paesi terzi;
- mobilitare la società civile, soprattutto moltiplicando le iniziative quali l'azione europea sulla droga;
- approfondire il lavoro di ricerca e informazione in modo da disporre di dati affidabili.

#### 4.3.2. *Ridurre la minaccia terroristica*

L'Unione deve assicurare la mobilitazione di tutti gli strumenti intesi a lottare contro il terrorismo. Dal canto loro, le autorità nazionali sono chiamate a porre in essere meccanismi di prevenzione che consentano, nello specifico, l'individuazione tempestiva dei rischi.

A tal fine, tre settori si rivelano prioritari.

Partendo da una valutazione dell'efficacia delle politiche nazionali, occorrerà moltiplicare le iniziative di lotta alla **radicalizzazione** in tutti gli ambienti a rischio (segnatamente quelli carcerari o scolastico-formativi). Sarà necessario approfondire la cooperazione con la società civile al fine di comprendere tutti i fattori all'origine del fenomeno e incoraggiare strategie che favoriscano la dissociazione dal terrorismo. Nel tempo, andrà sviluppato il dialogo interculturale e interreligioso al fine di favorire la conoscenza e la comprensione tra comunità diverse. Anche una maggiore determinazione nella lotta alla xenofobia contribuirà a debellare le forme di radicalizzazione.

Occorre monitorare più attentamente l'**uso di internet a fini terroristici**, soprattutto rafforzando la capacità operativa delle autorità preposte ai controlli. Bisognerà dotarsi dei mezzi tecnici adeguati e intensificare la cooperazione pubblico-privato. L'intento è ridurre la diffusione della propaganda terroristica e il sostegno pratico alle operazioni terroristiche. Questa cooperazione dovrà inoltre facilitare l'identificazione dei partecipanti alle reti terroristiche.

Gli strumenti di lotta contro il **finanziamento del terrorismo** dovranno tener conto dei nuovi fattori di potenziale vulnerabilità del sistema finanziario e dei nuovi metodi di pagamento utilizzati dai terroristi. Si rende necessario un meccanismo che permetta, da un lato, di monitorare adeguatamente i flussi finanziari e, dall'altro, di individuare efficacemente e in modo trasparente gli individui o i gruppi che potrebbero finanziare attività terroristiche. Occorrerà elaborare raccomandazioni rivolte alle organizzazioni caritative, finalizzate ad una maggiore trasparenza e responsabilità.

L'Unione dovrà assicurare la conformità delle sue politiche con gli standard internazionali e assumerà un ruolo attivo nella lotta contro il terrorismo nell'ambito dei diversi consessi multilaterali, primo fra tutti l'ONU.

**Gestire il rischio terroristico** presuppone inoltre specifiche azioni preventive. Per poter analizzare la minaccia a livello europeo, occorrerà elaborare con Europol una metodologia basata su parametri comuni. Bisognerà poi dare attuazione al programma europeo per la **protezione delle infrastrutture critiche**. Il programma, che copre i settori dei trasporti e dell'energia, dovrà essere allargato ad altre infrastrutture vitali per la popolazione e l'attività economica (informatica). I materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (**CBRN**) utilizzabili per perpetrare attentati terroristici di grande portata dovranno essere elencati e

sottoposti a misure di sicurezza e rintracciabilità. A tal fine, occorre sviluppare una cooperazione con il settore privato e predisporre un sistema d'allarme sulle transazioni sospette. Andrà inoltre elaborato un piano d'azione dell'UE in materia di **esplosivi** e dovranno essere ulteriormente sviluppate le informazioni in materia di sicurezza. Bisognerà infine elaborare un quadro normativo che contempra le minacce connesse ai precursori.

## **5. PROMUOVERE UNA SOCIETÀ PIÙ INTEGRATA PER I CITTADINI: UN'EUROPA RESPONSABILE E SOLIDALE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO**

Una delle maggiori sfide cui sarà confrontata l'Unione europea nei prossimi anni è assicurare una gestione efficace dei flussi migratori, tendo conto in particolare dell'invecchiamento demografico. L'immigrazione svolge un ruolo importante per la crescita demografica dell'Unione e a lungo termine darà un importante contributo in termini di risultati economici.

L'elaborazione di una politica comune in materia di immigrazione e asilo sarà un'importante priorità degli anni a venire, come si legge nella comunicazione del giugno 2008. La solidarietà deve rimanere il perno della politica comune e l'Unione dovrà fornire un sostegno maggiore agli Stati membri più esposti alle pressioni migratorie. L'azione dell'Unione nei prossimi anni, improntata al rispetto dei principi e alla realizzazione degli obiettivi del patto sull'immigrazione e l'asilo, verrà regolarmente dibattuta in seno al Consiglio europeo.

Occorrerà prestare particolare attenzione all'intervento finanziario a sostegno della gestione dell'immigrazione: sarà necessaria una valutazione volta a determinare se la struttura e i parametri di ripartizione degli attuali strumenti interni continuino a rispondere ai bisogni degli Stati membri e siano adeguati ai nuovi fenomeni migratori.

### **5.1. Una politica di immigrazione dinamica**

La politica di immigrazione dovrà iscriversi in una prospettiva di lungo periodo imperniata sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana. Essa dovrà essere anche in grado di gestire l'aumento della mobilità in un contesto mondiale sempre più globalizzato, valorizzando i progressi sociali, economici e culturali.

#### *5.1.1. Consolidare l'approccio globale*

Le questioni migratorie devono essere parte integrante della politica estera dell'Unione. Una gestione concertata dei flussi migratori richiede una reale cooperazione con i paesi terzi. L'**approccio globale** costituisce un quadro coerente e innovatore che merita di essere approfondito. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri dovranno:

- lavorare attivamente per intensificare il **dialogo** e il **partenariato** con i paesi, le regioni e i continenti terzi, con la partecipazione sistematica dei paesi di origine, destinazione e transito. A tal fine, l'Africa e le regioni europee orientali e sud-orientali continueranno ad avere un posto di rilievo, senza che ciò escluda un dialogo e una stretta cooperazione con l'America latina, i Caraibi e l'Asia;
- prevedere la conclusione di nuovi accordi che coprano specificatamente le tre dimensioni dell'approccio globale: gestione dell'immigrazione irregolare (compresa la riammissione e gli aiuti ai rimpatri volontari e alla

reintegrazione); promozione della mobilità e dell'immigrazione legale; contributo allo sviluppo, secondo il modello dei partenariati per la mobilità;

- elaborare un sistema efficace e solidale di prevenzione dell'immigrazione irregolare, di gestione dell'immigrazione regolare e di assistenza agli immigrati bisognosi di protezione e asilo, necessità particolarmente sentita nell'area mediterranea;
- **ricorre in modo coerente a tutti gli strumenti di politica migratoria**, in particolare i profili migratori, i programmi di migrazione circolare, le piattaforme di cooperazione, e potenziare il ruolo dei **partenariati per la mobilità**;
- esercitare un controllo più efficace sull'**immigrazione irregolare e sulla tratta degli esseri umani**, sviluppando le informazioni sulle rotte migratorie e promuovendo la cooperazione in materia di controlli e sorveglianza di frontiera, e facilitare la riammissione grazie alla promozione di misure di accompagnamento al rimpatrio;
- elaborare ulteriori iniziative in materia di **migrazione e sviluppo**: facilitare le rimesse tenendo conto della perdita di reddito dovuta alla crisi finanziaria; coinvolgere le comunità di immigrati nello sviluppo del paese o della regione d'origine; contenere la fuga di cervelli;
- mobilitare i diversi strumenti di cooperazione di cui dispone l'Unione per **potenziare la capacità** delle autorità centrali, regionali e locali dei paesi terzi nella gestione delle questioni migratorie, anche per quanto riguarda la capacità di fornire una protezione adeguata.

L'Unione deve inoltre tener conto dei nessi tra la politica d'immigrazione e altre politiche, quali quella sociale, economica e commerciale.

#### *5.1.2. Una politica concertata, in linea con le necessità del mercato del lavoro*

L'immigrazione economica dovrà collimare meglio con le necessità del mercato del lavoro degli Stati membri, in modo anche di valorizzare le competenze degli immigrati e facilitarne l'integrazione. L'Unione dovrà dotarsi di un **quadro comune** che, assumendo la forma di un regime flessibile di ammissione, sia in grado di adeguarsi alla crescente mobilità e di rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale. Un tale quadro comune dovrà rispettare in pieno le competenze degli Stati membri nel determinare le quote di cittadini di paesi terzi da ammettere per motivi lavorativi. In questo contesto, due questioni meritano particolare attenzione: l'importanza della mobilità intereuropea degli immigrati e le conseguenze della perdita del lavoro sulla validità del soggiorno.

Per agevolare l'analisi e la comprensione dei fenomeni migratori, si potrebbe pensare a una funzione di monitoraggio<sup>6</sup> grazie alla quale diffondere e sfruttare sistematicamente i lavori e le fonti disponibili e mettere a disposizione dati comparabili sulla migrazione, da coordinarsi con altre reti che si occupano di questioni migratorie.

---

<sup>6</sup> Da non affidare a un'agenzia.

È inoltre indispensabile far corrispondere le competenze degli immigrati con il fabbisogno del mercato del lavoro negli Stati membri. Per questo motivo occorrerà organizzare l'immigrazione basandosi sulla **valutazione globale delle competenze** di cui l'Europa avrà bisogno entro il 2020 e tenendo conto della congiuntura economica.

Non basta tuttavia individuare i bisogni: occorre anche fare in modo che la domanda e l'offerta si incontrino. A tal fine, occorrerebbe riflettere alla creazione di una **piattaforma europea di dialogo** che consenta di individuare i modi per gestire meglio la migrazione del lavoro e gli adeguamenti necessari da apportare al quadro giuridico e istituzionale. Una tale piattaforma riunirebbe datori di lavoro, sindacati, agenzie di collocamento degli Stati membri, agenzie di reclutamento e altre parti interessate. In questo contesto, il riconoscimento reciproco delle qualifiche e delle competenze tra l'Unione europea e i paesi terzi sarà un altro fattore centrale.

### *5.1.3. Una politica volontaristica basata su uno status europeo per gli immigrati regolari*

Affinché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti (paesi d'origine e destinazione, società d'accoglienza e immigrati), è necessario un approccio chiaro, trasparente, equo, rispettoso dell'individuo. Occorre un **codice dell'immigrazione** che assicuri agli immigrati legali uno status giuridico uniforme e paragonabile a quello dei cittadini dell'UE. Frutto della codificazione dei testi normativi in vigore, tale codice potrebbe eventualmente apportare modifiche utili per semplificare o completare le disposizioni esistenti, migliorandone l'applicazione effettiva.

Una delle cause principali dell'immigrazione è il **ricongiungimento familiare**, che costituisce un'ampia fetta dell'immigrazione legale. L'Unione dovrà dotarsi di norme comuni per gestire efficacemente l'afflusso di immigrati che beneficiano del ricongiungimento familiare. Tenuto conto dello scarso livello di armonizzazione delle normative nazionali, si potrebbe procedere a una revisione della direttiva dopo un'ampia consultazione.

Il potenziale arricchimento economico e culturale insito nell'immigrazione può concretizzarsi solo se viene garantita una migliore **integrazione degli immigrati nel paese d'accoglienza**. Rendono possibile un miglioramento in tal senso non solo i maggiori sforzi dello Stato e delle autorità regionali e locali, ma anche il maggior coinvolgimento della società d'accoglienza e degli immigrati stessi. Potrebbe essere elaborato un meccanismo di coordinamento comune che permetta di sostenere l'azione degli Stati membri partendo da un quadro comune di riferimento:

- individuare pratiche comuni e moduli europei atti a facilitare il processo di integrazione, in particolare dei nuovi arrivati, tra cui elementi essenziali quali tirocini introduttivi e corsi di lingua, un profondo impegno da parte della società d'accoglienza e la partecipazione attiva degli immigrati a tutti gli aspetti della vita comune;
- elaborare indicatori comuni che permettano di valutare le politiche d'integrazione;
- favorire gli scambi con altre politiche (istruzione, formazione, cultura, occupazione, multilinguismo e giovani). Sottolineare il ruolo fondamentale



della scuola, soprattutto per quanto riguarda i modelli pedagogici improntati ai valori europei;

- provvedere ad una maggiore consultazione e un coinvolgimento più profondo della società civile, partendo dal portale e dal forum europeo sull'integrazione.

#### 5.1.4. *Gestire meglio l'immigrazione irregolare*

La prevenzione e la riduzione, nel rispetto dei diritti umani, dell'immigrazione irregolare e delle attività criminali ad essa connesse sono fattori essenziali ai fini dello sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione legale. A tal fine, è soprattutto necessario inasprire la lotta alle reti.

Occorrono misure preventive e repressive volte a combattere **il lavoro illegale**, garantendo al tempo stesso la tutela degli immigranti che ne sono le vittime. È necessario sostenere e controllare l'attuazione della direttiva che prevede sanzioni contro i datori di lavoro.

Contro il **traffico e la tratta di esseri umani** non sarà ammessa alcuna tolleranza. Occorre investire le risorse umane e finanziarie necessarie per potenziare i controlli, segnatamente sul posto di lavoro, e semplificare le condizioni di rilascio dei titoli di soggiorno a favore delle vittime.

Bisogna continuare a attuare una **politica di allontanamento e di rimpatrio** efficace, nel rispetto della legalità e della dignità umana. A dicembre 2010 entreranno in vigore le norme previste dalla direttiva sul rimpatrio, la cui attuazione sarà attentamente monitorata, soprattutto per quanto riguarda l'effettiva esecuzione delle misure di allontanamento, il trattenimento, i mezzi di ricorso e il trattamento delle persone vulnerabili. L'attuazione della direttiva dovrà essere inoltre affiancata da una maggiore cooperazione operativa tra gli Stati membri. Con il tempo, partendo da una valutazione della normativa, bisognerà dare attuazione concreta al principio del riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento, che diventerà comunque già efficace con l'introduzione dell'obbligo di registrare nel SIS i divieti di ingresso.

Il **rimpatrio volontario in quanto priorità** dovrà essere incentivato e attivamente potenziato, in particolare nell'ambito degli strumenti finanziari esistenti. Tuttavia, l'esecuzione delle misure di allontanamento si scontra troppo spesso con ostacoli giuridici o di ordine pratico. In assenza di norme chiare, dopo aver esaminato le esigenze e le prassi nazionali, converrà valutare la possibilità di dotarsi di standard comuni in materia di custodia **degli immigrati in posizione irregolare che non possono essere allontanati**. Quanto alle **regolarizzazioni**, occorre migliorare lo scambio di informazioni tra Stati membri. A tal fine, potrebbero essere definite delle linee direttrici.

I **minori non accompagnati** che entrano illegalmente sul territorio dell'UE rappresentano un altro problema particolare che andrà attentamente esaminato. Seguirà un piano d'azione inteso a consolidare e completare gli strumenti legislativi e finanziari applicabili e a potenziare le forme di cooperazione con i paesi d'origine, anche per quanto riguarda la facilitazione del rimpatrio dei minori.

## 5.2. Asilo: un spazio comune e solidale di protezione

Nel 2008, sono state presentate nell'Unione europea circa 240 000 domande d'asilo. Alcuni Stati membri sono più toccati di altri, che sia in termini di numero di domande ricevute o di numero di domande in percentuale della popolazione nazionale.

**Per diventare uno spazio comune e solidale di protezione, l'Unione deve continuare il lavoro già intrapreso** basato sul rispetto dei diritti fondamentali, su elevati standard di tutela e sul miglioramento globale della qualità dei sistemi nazionali, intensificando al tempo stesso la lotta contro gli abusi.

### 5.2.1. *Uno spazio di protezione*

L'Unione ha compiuto importanti passi avanti verso la realizzazione di un sistema europeo comune di asilo pienamente basato sulla convenzione di Ginevra e sui rilevanti accordi internazionali. Negli ultimi dieci anni, è stata stabilita una base di norme comuni. Occorre ora adottare rapidamente le proposte di legge della seconda fase di armonizzazione. L'obiettivo è istituire, entro il 2012, una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.

**Sul piano operativo**, l'Unione deve assicurare che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo disponga delle risorse necessarie per svolgere i propri compiti. Tutti gli agenti preposti all'esame delle domande di asilo negli Stati membri dovranno seguire moduli formativi comuni. Essi avranno inoltre accesso ad informazioni di qualità sul paese d'origine. Questo processo vedrà coinvolti anche i giudici nazionali. Nel 2013, in esito ad una valutazione, potranno essere ampliate le competenze dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo onde tener conto dei progressi in fatto di solidarietà e condivisione delle responsabilità.

Il **controllo rigoroso e la corretta applicazione** dell'*acquis* legislativo dovranno garantire la credibilità del sistema e la fiducia reciproca degli Stati membri nella buona gestione dei rispettivi sistemi d'asilo. Potranno essere istituiti meccanismi di valutazione periodica intesi ad agevolare ulteriormente il ravvicinamento dei sistemi d'asilo degli Stati membri.

Occorre altresì provvedere ad una maggiore **integrazione** di coloro che beneficiano di protezione internazionale, tenendo conto delle condizioni del loro arrivo nell'UE. In questo ambito, bisognerà trovare soluzioni per quei richiedenti asilo che, pur non ottenendo lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, non possono essere allontanati per ragioni specifiche.

Il recepimento e l'attuazione degli strumenti legislativi della seconda fase e i progressi sulla convergenza delle prassi e delle misure di accompagnamento saranno soggetti ad una valutazione approfondita in base alla quale l'Unione intende formalizzare, entro la fine del 2014, il **principio del riconoscimento reciproco** di tutte le decisioni individuali con cui le autorità preposte a pronunciarsi sulle domande d'asilo hanno concesso lo status di protezione; tale riconoscimento permetterebbe di trasferire la protezione senza che il legislatore europeo debba adottare meccanismi specifici.

### 5.2.2. *Responsabilità condivise e solidarietà tra gli Stati membri*

Per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati è necessaria una vera condivisione delle responsabilità. L'Unione ha deciso, per il momento, di confermare i grandi principi del sistema Dublino; occorre comunque aprire le porte a nuove possibilità.

Bisognerà istituire tra gli Stati membri un **meccanismo di reinsediamento interno** per coloro che beneficiano di protezione internazionale, che funzioni su base volontaria e in modo coordinato. Una prima tappa potrebbe consistere in una programmazione sistematica degli stanziamenti previsti nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati come compensazione per lo sforzo di solidarietà interna. Una tale programmazione dovrà basarsi su criteri oggettivi. Il meccanismo potrebbe prevedere il sostegno alla creazione di piattaforme permanenti di accoglienza e di transito in determinati Stati membri, e accordi specifici intesi ad organizzare un partenariato con l'ACNUR. In parallelo, dovrà continuare l'esame della fattibilità e delle implicazioni giuridiche e pratiche del **trattamento comune delle domande d'asilo** all'interno e all'esterno dell'Unione. L'esame sarà inteso a completamento del sistema europeo comune di asilo e verrà effettuato nel rispetto delle norme internazionali pertinenti. Sulla base di questi studi e in esito alla valutazione del meccanismo di solidarietà iniziale, a partire dal 2013 si potrebbe pensare ad un **sistema di solidarietà stabile** il cui coordinamento dovrà essere affidato all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Occorrerà rivedere il meccanismo di **solidarietà finanziaria intereuropea** che da dieci anni opera nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati, assecondando le successive fasi di armonizzazione. Dovranno essere individuati nuovi criteri di ripartizione e nuovi settori di intervento, tenendo conto degli sviluppi della politica comune.

### *5.2.3. Solidarietà con i paesi terzi*

La **solidarietà con i paesi terzi** che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati o che ospitano grandi popolazioni di rifugiati e sfollati riveste un ruolo essenziale. Occorre garantire l'**accesso alla protezione** e il rispetto del principio di non respingimento. L'Unione intende inoltre fornire sostegno ai paesi terzi perché potenzino la capacità di sviluppare sistemi propri di asilo e protezione.

In questo contesto, potrebbero essere individuate nuove forme di protezione. Occorrerebbe facilitare **procedure d'ingresso protetto** e il rilascio di visti umanitari, anche con l'aiuto dei rappresentanti diplomatici o di altre strutture presenti nei paesi terzi, nell'ambito di una strategia globale di gestione della mobilità.

Per dare maggiore spessore alla dimensione esterna della politica d'asilo, l'Unione potrà decidere di estendere i **programmi di protezione regionale** in partenariato con l'ACNUR e i paesi terzi interessati, con il sostegno dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e degli strumenti comunitari finanziari esterni.

In materia di **reinsediamento**, l'Unione **potenzierà** gli sforzi intesi ad offrire soluzioni durevoli ai rifugiati.

## **6. CONCLUSIONE**

La Commissione auspica che, in seguito ad un dibattito approfondito con il Parlamento europeo, il Consiglio europeo possa adottare, entro la fine dell'anno, un programma ambizioso sulla base della presente comunicazione. Partendo da questi elementi, la Commissione proporrà un piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma che individuerà con precisione le azioni da intraprendere e il programma di lavoro per il periodo 2010-2014.



## **ALLEGATO: orientamenti prioritari**

### **Promuovere i diritti dei cittadini: un'Europa dei diritti**

#### **Diritti fondamentali**

A completamento del sistema di tutela dei diritti fondamentali, l'Unione aderirà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sulla scorta di una relazione pubblicata dalla Commissione, l'Unione stabilirà in che modo favorire la condivisione della memoria dei crimini dei regimi totalitari.

#### **Libera circolazione**

È essenziale provvedere ad un'attuazione effettiva della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini. La Commissione pubblicherà linee direttrici e ne controllerà l'applicazione.

In questo contesto, sarà istituito un sistema che permetta ai cittadini di disporre degli atti di stato civili in modo facile e gratuito. Nel lungo periodo, l'Unione dovrà adoperarsi per il riconoscimento reciproco degli effetti connessi agli atti di stato civile.

#### **Rispetto della diversità**

L'Unione deve definire un approccio comune per sfruttare al meglio le risorse finanziarie e gli strumenti giuridici esistenti nella lotta contro le discriminazioni, il razzismo, la xenofobia e l'omofobia.

#### **Tutela dei più vulnerabili**

Occorrerà elaborare un'ambiziosa strategia europea sui diritti dei minori. Sarà necessario potenziare l'azione dell'Unione finalizzata alla tutela delle persone vulnerabili, delle donne vittime di violenze e delle persone in condizioni di dipendenza.

#### **Protezione dei dati**

Occorre introdurre un regime completo in materia di protezione dei dati personali che ricomprenda tutte le competenze dell'Unione. Sarà necessario valutare l'opportunità di creare una certificazione europea per le tecnologie, i prodotti e i servizi "rispettosi della vita privata". La protezione dei dati necessita un'intensa cooperazione internazionale. In questo settore, l'Unione dovrà contribuire all'elaborazione e alla promozione di norme internazionali.

#### **Partecipazione alla vita democratica**

Mirando alle elezioni europee del 2014, l'Unione adotterà misure innovative volte ad incoraggiare la partecipazione dei cittadini.

#### **Protezione consolare**

Occorrerà istaurare un quadro potenziato di coordinamento e cooperazione in materia di protezione consolare.

## Facilitare la vita dei cittadini: un'Europa del diritto e della giustizia

Il riconoscimento reciproco rimane la pietra angolare della costruzione dello spazio giudiziario europeo.

In materia civile, occorre abolire l'*exequatur* per le decisioni di diritto civile e commerciale e estendere il riconoscimento reciproco alle materie non ancora ricomprese.

In materia penale, il principio del riconoscimento reciproco deve continuare ad applicarsi nelle diverse fasi processuali.

Il riconoscimento reciproco va inoltre esteso alle misure di protezione delle vittime e dei testimoni e alla decadenza dall'esercizio di diritti.

Per consolidare la fiducia reciproca tra sistemi giudiziari, va potenziata e sostenuta la formazione delle professioni legali, grazie alla messa a punto di strumenti comuni. Occorre intensificare gli scambi tra i professionisti, soprattutto grazie al forum della giustizia e ai lavori delle diverse reti, le cui attività andranno ulteriormente coordinate.

L'estensione del riconoscimento reciproco deve andare di pari passo con una valutazione approfondita dell'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di giustizia. L'Unione dovrà inoltre sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare i sistemi giudiziari nazionali.

L'Unione dovrà dotarsi di una base di norme comuni al fine di armonizzare le normative nazionali relative a forme di criminalità particolarmente gravi e tipicamente transfrontaliere. Ove necessario, occorrerà ricorrere al diritto penale per assicurare l'attuazione efficace delle politiche dell'Unione, nel rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

In materia civile, l'armonizzazione delle legislazioni dovrà interessare la definizione di norme minime relative a determinati aspetti procedurali e in materia di affidamento.

**Sarà prioritario un accesso agevolato alla giustizia.** L'Unione dovrà adoperarsi per potenziare i dispositivi di patrocinio a spese dello Stato in vigore, mobilitare i mezzi elettronici (giustizia elettronica) e fare soprattutto in modo che i cittadini possano più agevolmente fruire di servizi di traduzione e interpretazione giudiziaria. Occorrerà inoltre svolgere semplificare gli adempimenti relativi alla legalizzazione degli atti e dei documenti e potenziare il sostegno alle vittime di reato, soprattutto nelle cause transnazionali.

**Gli strumenti giuridici dovranno essere utilizzati a sostegno dell'attività economica.** Occorrerà migliorare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie soprattutto istituendo un procedimento europeo di sequestro conservativo dei depositi bancari. I lavori volti a definire un quadro comune di riferimento in materia diritto contrattuale potrebbero servire all'elaborazione di future proposte di legge e potrebbero essere individuati contratti tipo. Bisogna continuare ad armonizzare le norme sulla legge applicabile in materia di diritto societario e di contratti d'assicurazione. L'Unione potrebbe inoltre decidere di ricorrere, ove necessario, al diritto penale per sanzionare le frodi nel settore finanziario.

## Un'Europa della sicurezza

L'Unione e gli Stati membri si adopereranno per migliorare la formazione degli operatori della sicurezza, istituendo segnatamente adeguati programmi di scambio (di tipo Erasmus).

L'Unione dovrà elaborare un modello europeo di informazione in grado di potenziare la capacità di analisi strategica e di cooperazione operativa.

L'Unione dovrà elaborare un'architettura dei sistemi di informazione tale da garantire interoperabilità, coerenza e adattamento in funzione delle necessità.

Per promuovere un ricorso ottimale alle tecnologie di punta, le attività di ricerca e sviluppo dovranno essere in linea con le priorità della strategia di sicurezza interna.

A tal fine, potrebbe essere istituito un fondo per la sicurezza interna.

Onde evitare che lo spazio senza frontiere diventi un modo per sfuggire alla giustizia, dovranno essere mobilitati tutti gli strumenti giuridici e operativi. Occorrerà potenziare la cooperazione operativa di polizia facilitando l'azione delle forze dell'ordine oltre le frontiere nazionali e ponendo in essere un modello di centro di cooperazione doganale e di polizia.

Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale in materia di coordinamento, scambio di informazioni e formazione degli operatori.

La sicurezza dell'Unione richiede una cooperazione di polizia potenziata con i paesi terzi, soprattutto quelli vicini.

L'UE dovrà dotarsi di un sistema completo di assunzione delle prove.

Il sistema di scambio di informazioni tra casellari giudiziari dovrà essere completato e pienamente utilizzato (impiego più diffuso e inserimento dei dati sui cittadini di paesi terzi).

L'Unione dovrà dotarsi di un quadro giuridico in materia di garanzie procedurali minime e promuovere esperienze pilota su forme alternative alla reclusione.

L'UE dovrà provvedere ad una gestione integrata delle frontiere che renda più fluidi gli ingressi nell'Unione e garantisca al tempo stesso la sicurezza del territorio comune e la lotta all'immigrazione illegale. Occorrerà introdurre un sistema coerente per tutti i tipi di controlli ai valichi di frontiera (sportello unico). FRONTEX dovrà svolgere un ruolo di coordinamento maggiore; occorrerà potenziarne la capacità operativa e far sì che vi sia coerenza tra il suo operato e quello dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Il sistema Eurosur dovrà essere progressivamente attuato.

I sistemi d'informazione (SIS II, VIS) dovranno entrare in una fase pienamente operativa. Bisognerà sviluppare un sistema di registrazione ingressi/uscite e programmi di viaggiatori registrati, e occorrerà valutare la possibilità di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

L'Unione deve provvedere all'introduzione di un visto Schengen europeo. Saranno istituiti centri comuni di rilascio dei visti negli paesi terzi, come prima tappa verso la creazione di un'autorità consolare comune. Continuerà la conclusione di accordi di facilitazione del visto con i paesi terzi e si provvederà contemporaneamente ad aggiornare l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto. Il sistema europeo dei visti dovrà evolvere

verso un sistema di rilascio basato sulla valutazione del rischio connesso al singolo e non al criterio della cittadinanza.

In materia di lotta contro la criminalità organizzata, la politica dell'Unione dovrà basarsi su una mobilitazione ottimale di tutti gli strumenti a disposizione e mirare in via prioritaria a cinque tipologie di reato.

Nella lotta contro la tratta degli esseri umani, l'UE dovrà contrastare in modo più efficace le reti di trafficanti e potenziare il lavoro di intelligence e analisi strategica, dotandosi di meccanismi di raccolta delle prove adeguati e fornendo migliore assistenza alle vittime.

Nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, l'UE dovrà soprattutto agevolare lo scambio di informazioni sulle persone condannate. Si tratterà inoltre di agire in stretta collaborazione con il settore privato per individuare i siti di contenuto pedofilo e bloccarne l'accesso. L'Unione dovrà chiarire le norme giuridiche applicabili alla criminalità informatica e creare all'interno di Europol una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni per combattere il fenomeno in modo più efficace.

Nella lotta contro la criminalità economica, l'azione dell'UE dovrà mirare a ridurre le opportunità che si offrono alla criminalità organizzata in un'economia mondializzata, in particolare in un contesto di crisi che aumenta la vulnerabilità del sistema finanziario. Occorrerà sviluppare la capacità d'indagine e d'analisi finanziaria anticrimine, individuare in tempo i comportamenti di abuso di mercato, migliorare il quadro giuridico che autorizza la confisca e il sequestro dei proventi di reati, lottare contro la corruzione e porre in essere un dispositivo dissuasivo di lotta alla contraffazione.

In materia di lotta antidroga occorrerà continuare ad applicare e approfondire la strategia dell'Unione che propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. Bisognerà intensificare la cooperazione con determinate regioni del mondo, provvedere al pieno coinvolgimento della società civile e sviluppare il lavoro di ricerca in questo campo.

L'Unione dovrà gestire il rischio terroristico contrastando efficacemente le forme di radicalizzazione, il crescente impiego di Internet a fini terroristici e il finanziamento del terrorismo.

Per coadiuvare gli Stati membri e completarne l'azione, l'UE dovrà potenziare il meccanismo della protezione civile, anche in termini di analisi del rischio e capacità di risposta.

L'Unione dovrà potenziare gli strumenti di gestione del rischio terroristico. Si tratterà, nello specifico, di ampliare e attuare il programma per la protezione delle infrastrutture critiche, di elaborare una strategia europea che permetta di affrontare i rischi connessi ai materiali chimici, biologici, radiologici o nucleari (CBRN) e di applicare il piano d'azione in materia di esplosivi.

### **Promuovere una società più integrata per i cittadini: un'Europa responsabile e solidale in materia di immigrazione e asilo**

L'Unione dovrà promuovere una politica d'immigrazione dinamica e equa.



Per questo dovrà avvalersi in pieno dell'approccio globale che permette una gestione concertata dei flussi migratori in partenariato con i paesi terzi, approfondendolo. Le questioni migratorie devono essere parte integrante della politica estera dell'Unione.

L'UE dovrà promuovere gli effetti positivi della migrazione sullo sviluppo dei paesi d'origine.

Occorrerà definire un quadro comune che istituisca un regime flessibile di ammissione degli immigrati, che permetta di adeguarsi alla crescente mobilità e rispondere al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale.

Perché gli effetti positivi dell'immigrazione legale siano ottimizzati a vantaggio di tutti, l'UE dovrà dotarsi di un codice dell'immigrazione, di norme comuni per gestire in modo efficace il ricongiungimento familiare e sostenere gli sforzi degli Stati membri in materia di integrazione tramite un meccanismo di coordinamento comune.

Una migliore gestione dell'immigrazione irregolare costituisce un complemento essenziale allo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione legale. L'UE dovrà contrastare il lavoro illegale e attuare una politica di allontanamento e di rimpatrio efficace, avvalendosi in pieno degli strumenti esistenti. L'Unione dovrà promuovere il rimpatrio volontario e prestare particolare attenzione alla situazione dei minori non accompagnati. L'UE dovrà diventare un autentico spazio comune e solidale di protezione, con una procedura unica di asilo e uno status uniforme in materia di protezione internazionale.

Occorrerà garantire la condivisione delle responsabilità in materia di accoglienza e integrazione dei rifugiati, anche tramite l'introduzione di un meccanismo redistributivo volontario tra gli Stati membri e il trattamento comune delle domande d'asilo. A garanzia della credibilità del sistema europeo d'asilo e della fiducia tra gli Stati membri, bisognerà assicurare il controllo rigoroso e la corretta applicazione dell'*acquis* legislativo. Più a lungo termine, il principio del riconoscimento reciproco di tutte le decisioni individuali di concessione dello status di protezione renderà più agevole il trasferimento della protezione.

L'Unione è chiamata a intensificare la cooperazione operativa mettendo a disposizione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo i mezzi necessari per svolgere i propri compiti.

La politica d'asilo nei confronti dei paesi terzi che devono far fronte ad ingenti flussi di rifugiati dovrà essere improntata alla solidarietà. L'Unione dovrà estendere i programmi di protezione regionale e intensificare gli sforzi finalizzati al reinsediamento.





**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 16 October 2009**

**14449/09**

**JAI 679**

**PRESIDENCY NOTE**

---

From: Presidency  
To: COREPER  
Subject: Draft Multi-annual programme for an area of Freedom, Security and Justice serving the citizen (The Stockholm Programme)

---

**The Stockholm Programme-  
An open and secure Europe serving the citizen**

**1. Towards a Citizens' Europe in the area of Freedom, Security and Justice**

The European Council reaffirms the priority it attaches to the development of an area of freedom, security and justice (JLS), responding to a central concern of the peoples of the States brought together in the Union.

Building on the achievements of the Tampere and Hague Programmes, **significant progress** has been achieved to date in this field. Internal border controls have been removed in the Schengen area and the external borders of the EU are now managed in a more coherent manner. Through the development of the Global approach to Migration, the external dimension of the EU's migration policy focuses on dialogue and partnerships with third countries, based on mutual interests. Significant steps have been taken towards the creation of a European Asylum System. European agencies such as Europol, Eurojust, the Fundamental Rights Agency and Frontex have reached operational maturity in their respective fields of activity. Cooperation in civil law is facilitating the everyday life of citizens and law enforcement cooperation provides for enhanced security.

In spite of these and other important achievements in the area of freedom, security and justice. **Europe still faces challenges.** These challenges must be addressed in a comprehensive manner. Further efforts are thus needed in order to improve coherence between policy areas and intensify cooperation with partner countries.

It is therefore time for a new agenda to enable the Union to build on the achievements and to meet future challenges. To this end the European Council has adopted this new multi-annual programme to be known as **the Stockholm Programme**, for the period 2010-2014.

With the entry into force of the **Lisbon Treaty**, the Union will become more open, efficient and democratic. The Treaty facilitates the process of reaching the goals outlined in this programme, both for the institutions and for the Member States.<sup>1</sup>

## 1.1 Political priorities

The European Council considers that a priority for the coming years will be **to focus on the interests and needs of citizens. The challenge will be to ensure respect for fundamental freedoms and integrity while guaranteeing security in Europe.** Striking the right **balance** between law enforcement measures and measures to safeguard individual rights, the rule of law, international protection rules is of paramount importance.

All actions taken in the future should be centred on the citizen and other persons for whom the EU has a responsibility, and should work towards the following main priorities:

**Promoting citizens' rights:** The area of freedom, security and justice must above all be a single area in which fundamental rights are protected. Respect for the human person and human dignity and for the other rights enshrined in the Charter of Fundamental Rights are core values. For example, the exercise of these freedoms and citizens' privacy must be preserved beyond national borders, especially by protecting personal data. Allowance must be made for the special needs of vulnerable people and citizens must be able to exercise their specific rights to the full, even outside the Union.

---

<sup>1</sup> It is recalled that no decision relating to the Lisbon Treaty can be taken as long as the Treaty has not entered into force following ratification by all 27 Member States.

***A Europe of law and justice:*** The achievement of a European area of justice must be consolidated so as to move beyond the current fragmentation. Priority should be given to mechanisms that facilitate people's access to the courts, so that they can enforce their rights throughout the Union. Cooperation between legal professionals should also be improved, and resources should be mobilised to put an end to barriers to the recognition of legal acts in other Member States.

***A Europe that protects:*** An internal security strategy should be developed in order to further improve security in the Union and thus protect the lives and safety of European citizens. The strategy should be aimed at strengthening cooperation in police matters and law enforcement and making Europe more secure.

***A Europe of responsibility, solidarity and partnership in migration and asylum matters:*** The development of a forward-looking and comprehensive European migration policy remains a key policy objective for the European Union. Well-managed migration can be beneficial to all stakeholders. The European Pact on Immigration and Asylum is an important basis for further development in this field. Europe will need a flexible and demand-driven labour immigration policy, responsive to the needs of Member States' national labour markets. People in need of protection must be ensured access to legally safe and efficient asylum procedures. However, in order to maintain credible and sustainable immigration and asylum systems in the EU, it is necessary to deal with illegal migration.

***Europe in a Global world – the external dimension of freedom, security and justice:*** The importance of the external dimension of the EU's policy in the area of freedom, security and justice underlines the need for increased integration of policies in the area of freedom, security and justice into the general policies of the European Union. The external dimension is crucial to the successful implementation of the objectives of this programme and should in particular be fully coherent with all other aspects of EU foreign policy.

## 1.2 The tools

If the next multi-annual programme is to be implemented successfully, the following tools are important.

**Mutual trust** between authorities and services in the different Member States as well as decision-makers is the basis for efficient cooperation in this area. Ensuring trust and finding new ways to increase reliance on and mutual understanding between the different systems in the Member States will thus be one of the main challenges for the future.

Increased attention needs to be paid in the coming years to the **full and effective implementation and enforcement of existing instruments**. Legal transposition should be ensured using, wherever necessary, existing institutional tools under the responsibility of the Commission. It should also be accompanied by practical support measures such as handbooks.

In general, **new legislative initiatives** should be tabled only after thorough preparation, including prior impact assessments, also involving Member States, identifying needs and financial consequences. The time taken to respond to the needs of citizens and businesses must also be shorter in the future.

The European Council considers that the development of legislation in the area of freedom, security and justice is impressive, but it has its shortcomings in terms of overlapping and a certain lack of coherence. At the same time, the **quality of the legislation** and the language used in some of the legal acts could be improved. A horizontal review of the instruments adopted should be considered, where appropriate, in order to **emphasize consistency and consolidation of legislation**. In specific areas, such as law enforcement cooperation and migration, consolidation should be preferred, aiming at conceptual and legal coherence. **Better regulation and lawmaking principles** should be strengthened throughout the decision-making procedure. The inter-institutional agreement on simplification reached between the EU institutions should be applied in full. All EU institutions at all stages of the inter-institutional procedure should make an effort to draft EU legislation **in clear language which is comprehensible to citizens**.

The Lisbon Treaty provides that measures may be taken so that the Member States, in cooperation with the Commission, shall undertake **an objective and impartial evaluation of the implementation of the policies in the area**, in particular to promote the full application of the principle of mutual recognition. The European Parliament and the national parliaments are to be informed of the content and results of the evaluations. The European Council considers that, in the long term, such evaluation mechanisms should encompass all policies in the area, and invites the Commission to submit proposals to that end where appropriate. These proposals should also include an efficient system of follow-up to such evaluations, including by the Council. The objectiveness and impartiality of evaluations should be guaranteed inter alia by enabling relevant professional organisations and stakeholders to contribute to the evaluation process. The Commission is asked to reflect on the best means of ensuring this.

The achievements in the area of freedom, security and justice are generally of great importance to citizens, businesses and professionals. The European Council therefore calls on all institutions, and in particular the Commission and the Member States, to consider ways to **better communicate the concrete results** of the policy in the area of freedom, security and justice to citizens and practitioners. New tools and legal instruments should be explained. It asks the Commission to devise a strategy on how best to communicate with citizens and to explain to them the added value of the work of the Union and the contents of the Stockholm Programme.

The European Council encourages the Union's institutions, within the framework of their competences, to hold an open, transparent and **regular dialogue with representative associations and civil society**. The Commission should put in place specific mechanisms to step up dialogue in areas where such mechanisms do not yet exist.

The European Council emphasizes that the Stockholm Programme should be financed within the headings and ceilings of the current financial framework. Many of the measures and actions in the programme can be implemented through a more effective use of existing instruments and funds. The European Council notes that the current **financial perspectives** expire at the end of 2013. It underlines its intention to examine the new financial perspectives in light of the goals set up under the Stockholm Programme. The programme does not however prejudge the negotiations on the next financial perspective. The European Council also considers that procedures for application to the financing programmes should be streamlined and made more easily accessible and requests the Commission to examine appropriate means of achieving that goal.

In light of the Stockholm Programme, the European Council invites the Commission to present **an Action Plan in 2010**. This Action Plan will translate the aims and priorities of the Stockholm Programme into concrete actions with a clear timetable for adoption and implementation. With the new Treaty in mind, the European Council also invites the Commission to present a proposal for a timetable, to be examined by the Council, for the transformation of instruments with a new legal basis. The European Council invites the Commission to submit **a mid-term review** before June 2012 of the implementation of the Stockholm Programme.

## **2. Promoting citizens' rights: a Europe of rights**

### **2.1 A Europe built on fundamental rights**

The European Union is based on common values and respect for fundamental rights. After the entry into force of the Lisbon Treaty, the rapid accession of the EU to the European Convention on Human Rights is of key importance. The Union, including its institutions, will be under a legal obligation to ensure that in all its areas of activity, fundamental and human rights are actively promoted. The case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights will be able to develop in step, reinforcing the creation of a uniform European fundamental and human rights system based on the European Convention and the Charter of Fundamental Rights, as incorporated into the legal framework of the Union.

The European Council invites the Commission to

- submit a proposal on the accession of the EU to the European Convention on Human Rights as a matter of urgency
- ensure that every legal initiative is consistent with fundamental rights by way of strengthening the methodology for a systematic and rigorous monitoring of compliance with the Convention and the Charter of Fundamental Rights

The European Council invites the EU institutions to

- make full use of the expertise of the European Union Agency for Fundamental Rights and to closely consult with the Agency during the legislative process of proposals with implications for fundamental rights.



The Union is an area of shared values, values which are incompatible with the crimes of totalitarian regimes. In the interests of reconciliation, the memory of crimes against humanity must be a collective memory, shared by us all. The Union must play the role of facilitator, respecting the approach that each Member State adopts.

## **2.2 Full exercise of the right to free movement**

The right to free movement of citizens within the European Union is one of the fundamental principles on which the Union is based. When exercising that right, citizens are ensured equal treatment while respecting the law in the State in which they are staying or residing.

The European Council invites the Council and the Commission to

- monitor the implementation and application of these rules in order to guarantee the right to free movement and to avoid abuse.

With this aim in mind, Member States should closely monitor possible abuse and fraud of the right of free movement of persons and exchange information and statistics on such abuse. If systematic trends in abuse of the right to free movement are identified, Member States should report such trends to the Commission, which will consider how they might be addressed in the most appropriate way.

## **2.3 Living together in an area that respects diversity and protects the most vulnerable**

Since diversity enriches the Union, the EU must provide a safe environment where differences are respected and the most vulnerable protected. Measures to tackle discrimination, racism, anti-semitism, xenophobia and homophobia must be vigorously pursued.

### **2.3.1 Racism and xenophobia**

The European Council invites the Commission to

- report during the period of the Stockholm Programme on the transposition of the 2008 Framework Decision on racism and xenophobia by 28 November 2013.

The European Council calls upon the Commission to

- make full use of the existing instruments, in particular the financing programmes to combat racism and xenophobia.

The Member States should implement the Framework Decision as soon as possible.

### **2.3.2 Rights of the child**

The rights of the child – i.e. the principle of the primacy of the interests of the child, the child's right to life, survival and development, non-discrimination and respect for the child's opinions – as proclaimed in the Charter and the United Nations Convention on the Rights of the Child, concern all EU policies. They must be systematically and strategically taken into account, as described in the Commission Communication “Towards an EU Strategy on the rights of the child” (2006).

Measures therefore need to be identified to which the Union can contribute added value. Children in particularly vulnerable situations should receive special attention, notably in the context of immigration policy (unaccompanied minors, victims of trafficking, etc.) and sexual exploitation and abuse.

### **2.3.3 Vulnerable groups**

The EU and the Member States must make a concerted effort to fully integrate vulnerable groups, in particular the Roma community, into society by promoting their inclusion in the education system and labour market and by taking action to prevent violence against them. For this purpose, the EU will target aid to ensure that the existing legislation is properly applied to tackle potential discrimination against Roma. Civil society will have a special role to play.

Other vulnerable groups in particularly exposed situations, or persons who fall victim to crime or are incapacitated in a Member State of which they are not nationals or residents, are in need of greater protection, including legal protection. Appropriate financial support will be provided through the Daphne Programme in particular. The EU will also act in this direction in its external policy.

The need for additional proposals in this area should be assessed in the light of the experience acquired from the application of the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults.

#### **2.3.4 Victims of crime**

Those who are most vulnerable or who find themselves in particularly exposed situations, such as persons subjected to repeated violence in close relationships, or persons who fall victim to other types of crimes in a Member State of which they are not nationals or residents, are in need of special support and legal protection. The EU and its Member States should examine how to improve legislation on support for and protection of victims and its implementation. An important issue is how to offer better support to victims, possibly through European networks that provide practical help.

The European Council invites the Commission to

- put forward proposals in line with what is set out in the Council conclusions on a strategy to ensure fulfilment of the rights of and improve support for persons who fall victim to crime.

Increased use of the financing programmes should be made in accordance with their respective legal frameworks.

#### **2.4 Rights of the individual in criminal proceedings**

The protection of the rights of the individual in criminal proceedings is a fundamental value of the Union, which is essential in order to maintain mutual trust between the Member States and public confidence in the European Union. The European Council therefore welcomes [the adoption by the Council of] the Roadmap on the rights of the individual in criminal proceedings, which will strengthen the rights of the individual in criminal proceedings when fully implemented. That Roadmap will henceforth form part of the present multi-annual programme.

The European Council invites the Commission to

- come forward with appropriate proposals for its swift implementation, on the conditions laid down therein.

## 2.5 Protection of personal data and privacy

The right to privacy and the right to the protection of citizens' personal data are guaranteed by the Charter of Fundamental Rights. The Union must therefore respond to the challenge posed by the increasing exchange of citizens' personal data and the need to ensure the protection of privacy. The Union must secure a comprehensive strategy to protect citizens' data within the EU and in its relations with other countries. It must also foresee and regulate the circumstances in which interference by public authorities with the exercise of these rights is justified.

The Union must strike the right balance between the demand for increased exchange of personal data and the utmost respect for the protection of privacy. The European Council is convinced that the technological developments not only present new challenges to the protection of personal data, but also offer new possibilities to better protect personal data.

Basic principles such as purpose, proportionality and legitimacy of processing, limits on storage time, security and confidentiality need to be restated and a comprehensive protection scheme must be established.

The European Council invites the Commission to:

- evaluate the functioning of the various instruments which form the basis for the data protection regime in the EU (first pillar and third pillar) and present, where necessary, further legislative and non-legislative initiatives to maintain the effective application of the above principles,
- propose a Recommendation for the negotiation of a data protection and data sharing agreement with the United States of America, based on the work carried out by the EU-US High Level Contact Group on data protection and data sharing,
- consider a legal instrument laying down the data protection principles regarding the transfer of privately held data to third States for law enforcement purposes
- improve compliance with the principles of data protection through the development of appropriate new technologies, based on greater public/private sector cooperation, particularly in the field of research,

- examine the introduction of a European certification scheme for "privacy-aware" technologies, products and services,
- conduct information campaigns in particular to raise awareness among the public.

On a broader front, the Union must be a driving force behind the development and promotion of international standards for personal data protection and in the conclusion of appropriate bilateral or multilateral instruments.

## **2.6 Participation in the democratic life of the Union**

With a view to the European elections in 2014, careful consideration should be given to how to encourage citizens to vote. Measures such as making it easier to register on the electoral roll should be explored. In addition, it should be considered whether 9 May could become a common election day for elections to the European Parliament.

## **2.7 Entitlement to protection in non-Member States**

A Union citizen travelling to or living in a non-EU country where his or her Member State is not represented is entitled to protection by the diplomatic and consular authorities of any Member State under the same conditions as the nationals of that State. This fundamental right, enshrined in the Treaties, remains widely misunderstood, and more effort is needed to ensure its full application. Targeted communication campaigns could be conducted in connection with this right.

## **3. Making people's lives easier: a Europe of law and justice**

The European Council declared at its meeting in Tampere in 1999 that judgments and decisions should be mutually respected and enforced throughout the Union and that the principle of mutual recognition should be the cornerstone of judicial cooperation in both civil and criminal matters. This principle is now expressed in the Treaty.

In the Hague Programme, adopted in 2004, the European Council noted that in order for the principle of mutual recognition to become effective, mutual trust needed to be strengthened by progressively developing a European judicial culture based on the diversity of legal systems and unity through European law. The judicial systems of the Member States should be able to work together coherently and effectively in accordance with their national legal traditions.

The EU should continue to enhance mutual trust in the legal systems of the Member States by establishing minimum rights as necessary for the development of the principle of mutual recognition. The European judicial area must also allow citizens to assert their rights anywhere in the Union by significantly raising overall awareness of rights and by facilitating their access to justice.

In this respect, the European Council emphasizes the horizontal importance of e-Justice, which is not confined to specific areas of law. It should be integrated into all areas of civil, criminal and administrative law in order to ensure better access to justice and reinforced cooperation between administrative and judicial authorities.

### **3.1 Furthering the implementation of mutual recognition**

Mutual recognition should extend to all types of judgments - civil, criminal or administrative. It should also apply to all stages of the procedure. The European Council notes with satisfaction that considerable progress has been achieved in implementing the two programmes on mutual recognition adopted by the Council in 2000 and emphasizes that the Member States should take all necessary measures to transpose at national level the rules agreed at European level. In this context the European Council emphasizes the need to evaluate the implementation of these measures.

#### **3.1.1 Criminal and administrative law**

In the face of cross-border crime, more efforts should be made to make judicial cooperation more efficient. The instruments adopted need to be more "user-friendly" and focus on problems that are constantly occurring in cross-border cooperation, such as issues regarding time limits and language conditions. In order to improve cooperation based on mutual recognition, some matters of principle should also be resolved. For example, there is a need for a horizontal approach regarding certain recurring problems during negotiations on the adopted instrument, e.g. Member States' authority structures and grounds for refusal.

Mutual recognition should extend to all types of judgments and decisions of a judicial nature, which may be criminal or administrative. For example, witnesses or victims of crime who are at risk can be offered special protection measures which may be recognised within the Union.

The European Council considers that the setting up of a comprehensive system for obtaining evidence in cases with a cross-border dimension, based on the principle of mutual recognition, should be further pursued. The existing instruments in this area constitute a fragmentary regime which lacks efficiency and flexibility. A new approach is needed, based on the principle of mutual recognition but also taking into account the flexibility of the traditional system of mutual legal assistance. This new model should have a broad scope and should cover all types of evidence, taking account of the measures concerned.

The European Council invites the Commission to propose

- a comprehensive legal instrument to replace all the existing instruments in this area, including the Framework Decision on the European Evidence Warrant, covering all types of evidence, including orders to hear persons by means of videoconferencing, and containing deadlines for enforcement and limiting as far as possible the grounds for refusal.

The Union should aim for the mutual recognition of judgments imposing some kind of disqualification and encourage the systematic exchange of information between Member States to this end.

The European Council invites the Commission to

- study the use of disqualification in the Member States and propose to the Council a programme of measures, by adopting a step-by-step approach which may go beyond the time span of the Stockholm Programme, according priority to cases where disqualification is most likely to affect personal safety or business life.

### 3.1.2 Civil law

As regards civil matters, the European Council considers that the process of abolishing all intermediate measures (the *exequatur*), should be continued during the period covered by the Stockholm Programme. The abolition of the *exequatur* needs to be accompanied by a series of safeguards, which may be measures in respect of procedural law as well as of conflict-of-law rules.

Mutual recognition could, moreover, be extended to fields that are not yet covered but essential to everyday life, e.g. succession and wills, matrimonial property rights and the property consequences of the separation of couples, while taking into consideration Member States' national traditions in this area.

The European Council considers that the process of harmonising conflict-of-law rules at Community level should also continue where necessary.

The European Council also highlights the importance of starting work on codification of the instruments adopted so far in the area of judicial cooperation in civil matters. Such a codification would greatly improve the accessibility and visibility of the instruments concerned, thus ensuring a more efficient and uniform application thereof. Work on the codification of private international law should begin as soon as possible.

The European Council invites the Commission to

- assess whether the safeguards to accompany the abolition of *exequatur* need to be streamlined and whether there are grounds for simplification,
- launch a study in order to gather evidence as to the kind of problems encountered with regard to civil status documents and access to registers of such documents.

In light of the findings, the Commission could submit appropriate proposals taking into account the different legal systems and traditions in the Member States. In the short term a system allowing citizens to obtain civil status documents easily and free of charge could be envisaged. In the long term, it could be considered whether mutual recognition of the effects of civil status documents could be appropriate, at least in certain areas.



## **3.2 Strengthening mutual trust**

One of the consequences of mutual recognition is that rulings made at national level have an impact in other Member States, in particular in their judicial systems. Measures aimed at strengthening mutual trust are therefore necessary in order to take full advantage of these developments.

### **3.2.1 Training**

In order to foster a genuine European judicial culture, it is essential to step up training on EU-related issues and make it systematic for all legal professions. The objective should be pursued of a systematic European training scheme for all new judges (including administrative courts) and prosecutors. The ambition shall be to ensure that at least half of the Unions judges and prosecutors by 2015 have participated in a European training scheme or an exchange with another Member State.

Member States have the primary responsibility in this respect, and the Union must give their efforts support and financial backing. Solutions at European level should be sought, and for example the European Judicial Training Network could be strengthened and given a structure and resources to match. E-learning programmes and common training materials must also be developed to train legal professionals in the European mechanisms.

The European Council invites the Commission to

- reflect on how best to take this issue forward.

### **3.2.2 European Forum for Justice**

The European Council invites the Commission to further improve the activities of the European Forum for Justice as a privileged partner for debate on all matters relating to justice, including as a place for examining future proposals for legislation and for examining whether existing legislation functions properly. The European Forum for Justice should also be a place for the exchange of views with the EU institutions and the Member States.

### 3.2.3 Evaluation

As in other areas, the development of mutual recognition in the judicial sphere must go hand in hand with improvements in evaluation. In particular, there has to be an evaluation of the effectiveness of the legal instruments adopted at Community level. Evaluation is also necessary to determine any obstacles to the proper functioning of the European judicial area.

The European Council invites the Commission to

- submit a proposal under Article 70 of the Treaty of the Functioning of the EU (TFEU)<sup>2</sup> concerning the application of mutual recognition instruments in the Member States.

Evaluation should be carried out periodically, include an efficient follow-up system, and should facilitate better understanding of national systems in order to identify best practice.

Judges, prosecutors and lawyers should be able to contribute to the evaluations.

Duplication in particular of work in the Council of Europe should be avoided, but synergies should be researched and the Union should take an active part in and contribute to the work of the monitoring bodies of the Council of Europe.

The Union should support Member States' efforts to improve the quality of their judicial systems by encouraging exchanges of best practice and the development of innovative projects relating to the modernisation of justice.

### 3.2.4 Improving the tools

The European Council calls for the enhancement of the practical capabilities of and tools for judges, prosecutors and all other actors involved in the field of justice. To that end, the European Council calls for the more active involvement of Eurojust and the European Judicial Networks in civil and criminal law to participate in improving the effective application of EU law by all practitioners. Work should continue on improving the electronic tools that have so far been developed and the necessary resources should be provided for pursuing this work.

---

<sup>2</sup> Article 61 c of the Lisbon Treaty.

### **3.2.5 Implementation**

A priority of the Union should be the implementation of decisions which have already been taken. This should be done in several ways: by accompanying the implementation of Union legislation more closely, through the better use of the financing instruments, by increasing the training of judges and other professionals and by enhancing evaluation mechanisms.

Implementation is primarily a matter for the Member States, but as mutual recognition instruments are common tools, the Union should better accompany implementation of them by enabling the sharing of experiences and best practices.

The European Council invites the Commission to

- develop Handbooks, together with experts in civil and criminal law and Member States, on the use of mutual recognition instruments, in the same manner as the Handbook on the European Arrest Warrant. The aim should be to have a handbook for each of the instruments that have been adopted so far at the end of the five-year period.

The European Council also considers that all modern means of electronic communication should be used to the full, and that the judicial authorities of the European Judicial Networks should be given a secure communications network to enable safe correspondence. The Community should also put an emphasis on videoconferencing and on assisting the development of translation tools. These developments should be accompanied by and form part of the implementation of the e-justice action plan.

### **3.3 Developing a core of common standards**

The Treaty provides that, where necessary to facilitate mutual recognition, the Union may adopt common minimum standards. The European Council considers that a certain level of approximation of laws is necessary to foster a common understanding of criminal law issues among judges and prosecutors, and hence to enable the principle of mutual recognition to be applied properly.

### 3.3.1 Criminal law

In criminal law, certain offences having a typically cross-border dimension should become the object of common incriminations and common minimum levels of maximum sanctions. These are the serious offences referred to in Article 83(1) TFEU<sup>3</sup>. Priority should be given to trafficking in human beings, terrorism, drug trafficking, sexual exploitation of children and child pornography and cyber-crime.

The European Council invites the Commission to

- examine whether the level of approximation is sufficient in relation to the adopted framework decisions and report on the need to establish common definitions and penalties.

In the long term, it should be considered whether it is necessary to approximate all or most offences for which double criminality does not apply in the mutual recognition instruments.

Criminal law provisions should be used only when they are considered necessary in order for the interests to be protected and when all other means to protect them prove insufficient. In particular, minimum rules with regard to the definition of criminal offences and sanctions may be established when it is essential to ensure the effective implementation of EU policy.

The European Council stresses the importance of the coherence of criminal law provisions in the various EU instruments and invites the Commission together with the Council to

- launch preparatory work on model standard provisions in criminal law. These should include general criminalising principles, which would guide preparatory work including whether to use criminal law or other measures to achieve the intended objectives.
- examine the possibilities of using the existing programmes to finance pilot schemes in the Member States testing alternatives to imprisonment.

---

<sup>3</sup> Article 69 b of the Lisbon Treaty.

### **3.3.2 Civil law**

The abolition of exequatur needs to be accompanied by a series of safeguards, which may be measures in respect of procedural law as well as of conflict of law rules (e.g. the right to be heard, the servicing of documents, time required for providing opinions, etc). The main policy objective in the area of civil procedural law is that borders between countries in Europe should not constitute an obstacle either to the settlement of civil law matters or to initiating court proceedings, or to the enforcement of decisions in civil matters. With the Tampere conclusions and the Hague programme, major steps have been taken to reach this goal. However, the European Council notes that the effectiveness of Community instruments in this field still needs to be improved. First and foremost the consistency of community legislation should be enhanced by streamlining the existing instruments. The aim should be to ensure the coherence and user-friendliness of the instruments. Reducing the number of instruments and integrating different approaches would help practitioners and citizens to apply the legislation and thus promote access to justice.

The European Council invites the Commission

- as a first step, to submit a report on the functioning of the present EU regime on civil procedural law across borders, and to put forward a proposal aimed at improving the consistency of existing Community legislation, and
- furthermore assess, also in the course of upcoming reviews of existing Regulations, the need to establish a set of standard rules of civil procedure on matters such as the service of documents, the taking of evidence, review procedures and enforcement, and, where appropriate, submit proposals to the Council and the European Parliament.

## **3.4 The benefits for citizens of a European judicial area**

### **3.4.1 Providing easier access to justice**

Access to justice in the European judicial area must be made easier, particularly in cross-border proceedings. To achieve this, the existing measures on legal aid need to be strengthened. At the same time, efforts must continue to improve alternative methods of settling disputes, particularly in consumer law. Action is needed to help people overcome the language barriers that obstruct their access to justice.

The European Council considers that e-Justice presents an excellent opportunity to provide easier access to justice. The European e-Justice action plan, adopted at the end of November 2008, sets the framework for developing European e-Justice activities until the end of 2013. The European e-Justice portal will be a way of keeping people better informed of their rights and giving them access to a range of information and services on the various judicial systems. Better use should be made of videoconferencing, for example to spare victims the effort of needless travel and the stress of participating in court proceedings. In the medium term, some European and national cross-border procedures could be dealt with on-line (e.g. the European payment order, the European small claims procedure or mediation litigations). In accordance with data protection rules, some national registers will be gradually interconnected (e.g. insolvency registers for individuals and companies).

The European Council invites the Council, the Commission and the Member States to

- create effective conditions to enable the parties to communicate with courts by electronic means in the context of legal proceedings. For that purpose, standard forms should be made available through the e-Justice portal as regards certain European procedures, such as the European order for payment procedure and the European small claims procedure. During this phase, electronic communication between judicial authorities should be improved decisively in the area of the application of e-Justice.

The European Council further encourages the EU institutions and the Member States to

- devote efforts to the full implementation of the e-Justice action plan. In that context, the European Commission is invited to put forward proposals within the framework of the financial perspectives for an adequate funding of e-Justice projects and in particular horizontal large-scale IT projects.

Certain formalities for the legalisation of documents also represent an obstacle or an excessive burden. Given the possibilities offered by the use of new technologies, including digital signatures, the EU should consider abolishing all formalities for the legalisation of authentic documents between Member States. Where appropriate, thought should be given to the possibility of creating authentic European documents.

The European Council invites the Commission to

- examine the possibility of dispensing with the formalities for the legalisation of authentic documents between Member States, and submit a proposal to the Council and to the European Parliament to that effect.

### **3.4.2 Supporting economic activity**

The European judicial area should serve to support economic activity in the single market, particularly in a period of crisis.

The European Council invites the Commission to

- assess the need for and the feasibility of providing for certain provisional, including protective, measures at Community level, to prevent e.g. the disappearance of assets before the enforcement of a claim.
- put forward appropriate proposals for improving the efficiency of the enforcement of judgements in the EU regarding bank accounts and debtors' assets, based on the 2006 and 2008 Green Papers.

The European Council reaffirms that the common frame of reference for contract law should be a non-binding set of fundamental principles, definitions and model rules to be used by the lawmakers at Community level to ensure greater coherence and quality in the lawmaking process. The Commission is invited to submit a proposal on a common frame of reference.

## **3.5 Increasing the EU's international presence in the legal field**

### **3.5.1 Civil law**

The European Council considers that clearly defining EU external interests and priorities in the area of judicial cooperation in civil matters is very important with a view to interacting with third countries in a secure legal environment.

The Community should use its membership of The Hague Conference to actively promote the widest possible accession to the most relevant Conventions and to offer as much assistance as possible to other States with a view to the proper implementation of the instruments. The European Council invites the Council, the Commission and the Member States to encourage all partner countries to accede to those Hague Conventions which are of particular interest to the Union.

The Lugano Convention is open to the accession of other States and it should be assessed, in cooperation with the other Contracting Parties, which third countries could be invited to accede to it.

In cases where no legal framework is in place for relations between the EU and partner countries, and where the development of new multilateral cooperation is not possible, the option of bilateral agreements should be explored, on a case-by-case basis and as a last resort.

The European Council invites the Council and the Commission to

- explore the possibility of drawing up an international instrument in the area of recognition and enforcement to allow a thorough control, including on jurisdiction, of any judgment given in a third country before it is recognised or enforced in a Member State.

### **3.5.2 Criminal law**

As regards the criminal law field, it will be necessary to identify priorities for the negotiations of mutual assistance and extradition agreements.

The European Council calls upon the Commission and the Council to:

- develop a policy aimed at the establishment of agreements on international judicial cooperation with third countries of interest. In particular, the following criteria should be taken into account when deciding on the priority countries: strategic relationship, whether bilateral agreements already exist, whether the country in question adheres to the principles enshrined in the Charter of Fundamental Rights and priorities of law enforcement and judicial cooperation,



- sponsor exchanges of best practice and the pooling of experience with non-member countries and, in particular with regard to enlargement countries, make full use of the instruments the Union has at its disposal to promote judicial reform and strengthen the rule of law, such as twinning schemes and peer reviews,
- offer steady support to the justice systems in partner countries in order to promote the rule of law throughout the world,
- pursue the EU's efforts to bring about the abolition of the death penalty, torture and other inhuman and degrading treatment,
- continue to support and promote Union activity against impunity and to fight against genocide, war crimes and crimes against humanity, in that context, promote cooperation between the Member States, third countries and the international tribunals in this field.

The European Council further invites the Commission to

- submit to the Council in 2010 a full list of countries that have requested to conclude agreements on mutual legal assistance and extradition with the Union as well as an assessment of the appropriateness and urgency of concluding such agreements with these or other countries.

## **4. A Europe that protects**

### **4.1 Internal Security Strategy**

The European Council is convinced that the enhancement of actions at European level, combined with better coordination with actions at regional and national levels, are essential to protection from trans-national threats. Organised crime, terrorism, drug trafficking and trafficking in human beings continue to challenge the internal security of the EU. Cross-border widespread crime has become an urgent challenge which requires a clear and comprehensive response.

The European Council calls upon the Council and the Commission to

- define a comprehensive EU internal security strategy based on the following principles:
  - the division of tasks between the EU and the Member States, reflecting a shared vision of today's challenges,
  - respect for fundamental rights and international protection,
  - solidarity between Member States,
  - reflection of a proactive and intelligence-led approach,
  - the need for a horizontal and cross-cutting approach in order to be able to deal with complex crises or natural or man-made disasters,
  - stringent cooperation between EU agencies,
  - a focus on implementation and streamlining as well as the facilitation of preventive action,
  - the use of regional initiatives and regional cooperation.

The development of the internal security strategy should become one of the priority tasks of the Internal Security Committee (COSI) set up under Article 71 TFEU<sup>4</sup>. In order to ensure the legitimacy and effective enforcement of the internal security strategy, it is necessary to address its judicial dimension.

The internal security strategy should also take into account the external security strategy developed by the EU. Internal security is interlinked with the external dimension of the threats. In a global world, crime knows no borders.

## **4.2 Upgrading the tools for the job**

Security in the EU requires an integrated approach where security professionals share a common culture, pool information as effectively as possible and have the right technological infrastructure to support them.

---

<sup>4</sup> Article 61 d of the Lisbon Treaty.

#### **4.2.1 Forging a common culture**

The European Council stresses the need to enhance mutual trust between all the professionals concerned at national and EU level. A genuine European law enforcement culture should be created.

The European Council calls upon the Council and the Commission to

- ensure that the exchange of experiences and good practice is intensified, and that joint training courses and exercises are enhanced with the ambition that one third of European law enforcement personnel is trained in European affairs over the next five years. Such training should be organised at national and European level. CEPOL should intensify its training activities with a view to giving concrete added value and ensuring a European dimension on training.
- set up specific, "Erasmus"-style exchange programmes, which could involve non-EU Member States and in particular candidate States and countries with which the Union has concluded Partnership and Cooperation Agreements,
- ensure that participation in joint courses, exercises and exchange programmes is decided on the basis of tasks and is not dependent on sectorial criteria,
- agree on common quality standards within the forensic field, inter alia to develop best practice for crime scene investigations.

The European Council considers that EU and international cooperation aspects should be part of national curricula. The European Council encourages Member States to devise national career mechanisms that reward officers for taking up duties related to cross-border cooperation and thereby favour the creation of an EU-wide response at all levels.

#### **4.2.2 Managing the flow of information**

The European Council notes with satisfaction that developments over the past years in the EU have led to a wide choice and created an extensive toolbox for collecting, processing and sharing information between national authorities and other European players in the area of freedom, security and justice. The principle of availability has given an important impetus to this work.

The European Council acknowledges the need for coherence and consolidation in developing information management and exchange and invites the Council to

- [adopt and] implement an EU Information Management Strategy. Development must be coherent with the priorities set for the area of freedom, security and justice and the internal security strategy, supporting the business vision for law enforcement and judicial cooperation.

The EU information management strategy should entail

- business-driven development (a development of information exchange and its tools that is driven by law enforcement needs),
- a strong data protection regime,
- a well targeted data collection both to protect the rights of citizens and to avoid an information overflow for the competent authorities,
- the definition of guiding principles for a policy on the exchange of data with third States for security purposes,
- interoperability of IT systems when developing such systems,
- a rationalisation of the different tools, including the adoption of a business plan for large IT systems,
- overall coordination, convergence and coherence.

The necessary EU and national structures need to be in place to ensure the implementation and management of the different information management tools. The European Council also calls for the establishment of an agency, as proposed by the Commission, tasked with the operational management of large-scale IT-systems in the area of freedom, security and justice. Possible additional tasks should be considered in the light of the Information Management Strategy, especially the need for the clarification of roles in the decision-making and development process.

### 4.2.3 Mobilising the necessary technological tools

The European Council stresses the need for new technologies to keep pace with and promote the current trends towards mobility, while ensuring that people are safe, secure and free.

The European Council invites the Council, the Commission and the Member States to

- draw up and implement policies to ensure a high level of network and information security throughout the European Union and improve security preparedness and resilience of critical infrastructure, including Information and Communication Technology (ICT) and services infrastructure, and
- promote legislation that ensures a very high level of network security and allows faster reactions in the event of cyber-attacks.

The European Council also invites the Council and the Commission to

- ensure that the priorities of the internal security strategy are tailored to the real needs of users and focus on improving interoperability. Research and development in the field of security should be supported by public-private partnerships.

The European Council invites the Commission to

- evaluate the exchange of information under the newly established European Criminal Records Information System (ECRIS). In the context of this evaluation, the Commission should assess whether the networking of criminal records makes it possible to prevent offences from being committed (e.g. through checks on access to certain jobs, particularly those relating to children),
- propose, in addition to ECRIS, a register of third-country nationals who have been convicted by the courts of the Member States.

## **4.3 Effective policies**

### **4.3.1 More effective prevention and European law enforcement cooperation**

The prime objective of EU law enforcement cooperation is to combat forms of crime that are typically cross-border in their dimension. Europol should become a hub for information exchange between the law enforcement authorities of the Member States, a service provider and a platform for networks in the field of police and customs cooperation.

Europol and Eurojust should be systematically involved in major cross-border operations and informed when joint investigative teams are set up. Europol should step up its links with Eurojust to ensure its work is followed up at judicial level and should expand its international dimension by forging closer links with the regions and countries neighbouring the Union; Europol should work more closely with European Security and Defence Policy (ESDP) police missions and help promote standards and good practice for European law enforcement cooperation in countries outside the EU.

The European Council invites the Commission to

- examine whether there are obstacles to cooperation between police missions and Europol and make appropriate proposals to eliminate such obstacles,
- consider developing a Police Cooperation Code which would consolidate existing legislation and, where necessary, amend and simplify it.

Pilot projects in cross-border regional cooperation dealing with joint operational activities and/or cross-border risk assessments, such as Joint Police and Customs Centres, should be promoted by the Union, inter alia through financing programmes.

The setting up of ad hoc law enforcement cooperation at sporting events or large public gatherings (e.g. the 2012 Olympics, Euro 2012) should be implemented.

In the field of judicial cooperation, the European Council emphasizes the need for Member States and Eurojust to implement thoroughly the decisions which have been taken recently before reflecting on increasing Eurojust's powers under the Lisbon Treaty in relation to the possibility of initiating criminal investigations and resolving conflicts of jurisdiction. Cooperation in this area should follow a step-by-step approach and, before any further steps are taken, implementation should be carried out and evaluated.

#### **4.3.2 Prevention**

The best way to reduce crime figures is to take effective measures to prevent them from ever occurring. European citizens have similar experiences and are affected in similar ways by crime in their everyday lives.

The awareness of the links between local crime and organised crime and its complex cross-border dimensions is increasing. Member States have developed different methods to prevent crime and should be encouraged to share experiences and best practice and, in so doing, add to general knowledge and its respective effectiveness and efficiency, thereby avoiding the duplication of work.

In addition, the cross-border dimension underlines the importance of enhancing and developing knowledge at European level on how crime and criminality in the Member States is interconnected, to support Member States when taking individual or joint action, and to call for action by EU institutions when deemed necessary. With the Lisbon Treaty, cooperation within the area of crime prevention will be further recognized with a new legal basis.

The European Council has therefore decided that an Observatory for the Prevention of Crime (OPC) should be set up, the tasks of which will be to collect, analyse and disseminate knowledge on crime (including statistics) and crime prevention, to support and promote Member States and EU institutions when they take preventive measures and to exchange best practice. The OPC should replace and build on the work carried out within the framework of the EU Crime Prevention Network (EUCPN), with a secretariat located within an existing EU agency, and be closely affiliated with Europol.

The European Council invites the Commission to

- submit a proposal on setting up the OPC by 2012 at the latest.

#### **4.3.3 Statistics**

Adequate, reliable and comparable statistics (both over time and between Member States and regions) are a necessary prerequisite *inter alia* for evidence-based decisions on the need for action, on the implementation of decisions and on the effectiveness of action.

The European Council invites the Commission to

- continue developing statistical tools to measure crime and criminal activities and reflect on how to further develop, after 2010, the actions outlined and partly implemented in the EU Action plan 2006-2010 on developing a comprehensive and coherent EU strategy to measure crime and criminal justice, in view of the increased need for such statistics in a number of areas within the field of freedom, security and justice.

#### **4.4 Protection against serious and organised crime**

##### **4.4.1 Combating serious and organised crime**

As organised crime continues to become more globalised, it is increasingly important that law enforcement has the ability to work effectively across borders and jurisdictions.

The European Council therefore calls upon the Council to

- set its priorities in crime policy by identifying the types of crime against which it will deploy the tools it has developed.

The Council should continue to use the Organised Crime Threat Assessment Report (OCTA) and select criminal phenomena to be tackled as a priority at European level. The European Council considers that the following types of crime deserve special priority in the years to come.



#### 4.4.2 Trafficking in human beings

Trafficking in human beings is a very serious crime involving violations of human rights and human dignity that the EU cannot condone. The European Council finds it necessary to strengthen and enhance the prevention and combating of trafficking in human beings. This calls for a coordinated and coherent policy response going beyond the area of freedom, security and justice and including external relations, development cooperation, social affairs and employment, gender equality and non-discrimination. It should also benefit from a broad dialogue between all stakeholders, not least including civil society, and be guided by an improved understanding of trafficking in human beings at EU and international levels.

The European Council invites the Council to

- establish an EU Anti-Trafficking Coordinator (ATC).

Without prejudice to the role of the Commission, and inspired by the role and function of the CTC, the ATC should contribute to the development of a consolidated EU policy against trafficking aiming at further strengthening the commitment of and efforts made by the EU and the Member States to prevent and combat trafficking in human beings. This includes building up and strengthening partnerships with third countries and with the mechanisms of the EU external dimension as an integral part of such a policy. The ATC should monitor progress made and report regularly to COSI. The fight against human trafficking must mobilise all means of action, bringing together prevention, law enforcement, and victim protection, and be tailored to combating trafficking in human beings into, within and out of the EU.

The European Council invites:

- the Council to adopt the Commission proposal on combating trafficking in human beings and protecting victims,
- Europol, with the support of the Member States, to step up intelligence gathering and strategic analysis, to be carried out in cooperation with the countries of origin and transit,
- Eurojust to step up its efforts to coordinate investigations conducted by Member States' authorities into trafficking in human beings,

- the Commission:
  - to propose further measures to protect and help victims through an array of measures including necessary decisions relating to their stay, the development of compensation schemes, safe return and assistance with reintegration into society in their country of origin if they return voluntarily; the EU should establish a partnership with the main countries of origin,
  - to propose cooperative measures to mobilise consular services in the countries of origin with a view to preventing the fraudulent issuing of visas. Information campaigns aimed at potential victims, especially women and children, could be conducted in the countries of origin in cooperation with the authorities there,
  - to propose measures to make border checks more efficient in order to prevent human trafficking, in particular the trafficking of children.

#### **4.4.3 Sexual exploitation of children and child pornography**

Protecting children against the danger of sexual abuse is an important element in the strategy of children's rights.

The European Council invites:

- the Council to adopt the Commission proposal on combating sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography,
- the Commission to accompany this proposal, once adopted, by measures supported under the Safer Internet Programme 2009-2013.

#### **4.4.4 Cyber-crime**

The European Council considers that the Union should promote policies and legislation that ensure a very high level of network security and allow faster reactions in the event of cyber attacks. As soon as possible, Member States should ratify the 2001 Council of Europe Cyber-crime Convention. This Convention should become the legal framework of reference for fighting cyber-crime at global level. Europol could play a role as a European resource centre by creating a European platform for identifying offences.

The European Council also calls upon the Member States to

- give their full support to the national alert platforms in charge of the fight against cyber-crime and emphasizes the need for cooperation with countries outside the European Union.

Cooperation should be more efficient in relation to the sale of fake pharmaceuticals on the Internet.

#### **4.4.5 Economic crime and corruption**

The Union must reduce the number of opportunities available to organised crime as a result of a globalised economy, in particular during a crisis that is exacerbating the vulnerability of the financial system, and allocate appropriate resources to meet these challenges effectively.

The European Council calls upon the Member States and, where appropriate, the Commission to:

- enhance the capacity for financial investigations and combine all available instruments in fiscal, civil and criminal law. Forensic financial analysis must be developed by pooling resources, in particular for training; the confiscation of assets of criminals should be made more efficient and cooperation between Asset Recovery Offices made stronger,
- provide for better coordination between the Financial Intelligence Units (FIUs), in the fight against money laundering. Within the framework of the European Information Management System, their analyses could feed a database on suspicious transactions, for example within Europol,
- mobilise and coordinate sources of information to identify suspicious cash transactions and to confiscate the proceeds of crime, for instance through legislation on proof of the legitimate origin of proceeds,
- improve the prosecution of tax evasion and private corruption and the early detection of fraudulent market abuse (such as insider dealing and market manipulation), as well as the misappropriation of funds,
- facilitate the exchange of best practice in prevention and law enforcement, in particular within the framework of the asset recovery office network and the anti-corruption network.

The European Council invites the Commission to

- develop indicators, on the basis of existing systems and common criteria, to measure efforts in the fight against corruption, in particular in the areas of the acquis (public procurement, financial control, etc) and to develop a comprehensive anti-corruption policy.

Counterfeiting is a serious danger for consumers and economies. The Union must improve studies of this phenomenon and ensure that greater account is taken of law enforcement aspects in the work of the future European Observatory on Counterfeiting and Piracy. The European Council calls upon the Council and the Parliament to adopt as soon as possible the Commission proposal for a Directive on criminal measures aimed at ensuring the enforcement of intellectual property rights.

#### **4.4.6 Drugs**

The EU Drugs Strategy (2005-2012) advocates a global, balanced approach, based on the simultaneous reduction of supply and demand. This strategy will expire during the Stockholm Programme. It must be renewed on the basis of a detailed evaluation of the Drugs Action Plan 2009-2012, carried out by the Commission with the support of the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction and Europol and monitored by COSI.

This Strategy should be founded on three principles:

- improving coordination and cooperation by using all available means under the Lisbon Treaty, and in particular in the Western Balkans, Latin America, Africa, Russia and the United States,
- the mobilisation of civil society, in particular by reinforcing initiatives such as the Alliance on Drugs,
- contributing to research and information in order to obtain access to reliable data.

The European Council invites the Council and the Commission to ensure that the new Drugs Strategy supports the EU's Internal Security Strategy and dovetails with other related policy products such as the OCTA and the Council's conclusions on the fight against serious and organised crime.

## 4.5 Terrorism

The European Council considers that the threat from terrorists remains significant and is constantly evolving in response to both our attempts at combating it and new opportunities that present themselves. We must not lower our guard against these heinous criminals.

Respect for fundamental rights and freedoms is one of the bases for the Union's overall counter-terrorism work. It is therefore all the more important that measures taken in the fight against terrorism cannot be challenged on grounds of a lack of legitimacy or for infringement of human rights. Moreover, all the parties concerned should avoid stigmatising any particular community, and should develop intercultural and interfaith dialogue in order to promote awareness and understanding between different communities.

The Union must ensure that all tools are deployed in the fight against terrorism while fully respecting human rights. The European Council reaffirms its counter-terrorism strategy consisting of four strands of work - prevent, pursue, protect and respond- and calls for a reinforcement of the prevention strand.

The European Council calls upon:

- Member States to develop prevention mechanisms, in particular to allow the early detection of threats, including threats from violent, militant extremism,
- the Commission, the Council and Member States to improve initiatives to counter radicalisation in all vulnerable populations on the basis of an evaluation of the effectiveness of national policies; Member States should identify best practices and specific operational tools to be shared with other Member States; new areas of work could include integration and the fight against discrimination,
- civil society, Member States, government institutions and the Commission to enhance their efforts and cooperate even more closely, especially at local level, in order to understand all the factors underlying the phenomenon and to promote strategies that encourage people to give up terrorism. To that end, a network of local professionals should be set up, and a European Handbook containing the best practice of the Member States should be drawn up,
- and calls for the development of networks for exchanging practices on prevention.

The European Council stresses the importance of better surveying the dissemination of terrorist propaganda, including on the Internet.

Work on aviation and maritime security need to be developed, in step with threat analysis, in close cooperation with transport operators in order to mitigate the impact on the travelling public. Greater attention should be paid to potential targets such as urban mass transit and high speed rail networks.

The European Council considers that the instruments for combating the financing of terrorism must be adapted to the new potential vulnerabilities of the financial system and to the new payment methods used by terrorists.

The European Council calls upon the Commission to:

- propose legal standards for charitable organisations to increase their transparency and responsibility so as to ensure compatibility with Special Recommendation (SR) VIII of the Financial Action Task Force (FATF),
- take into account new payment methods in the elaboration/update of Counter Terrorist Financing measures,
- examine the need for the Union to create possibilities to track terrorist financing,
- present measures to improve feedback to financial institutions regarding the outcome of their cooperation in the fight against terrorism financing.

The Union should ensure that its policies are in full compliance with international law, in particular human rights law. It will play an active role in the fight against terrorism in different multilateral forums, and in particular in the United Nations, where it will continue to work with partners towards a universal convention against terrorism and ensure that freezing of assets decisions are taken while safeguarding fundamental rights. Cooperation with third countries in general and within international organisations need to be strengthened.

In order to be able to analyse the threats at European level, a methodology based on common parameters should be established with Europol. Full use should be made of Eurojust in the coordination of terrorist cases.

The European Union Action Plan on Explosives should be implemented and better information on the safety of explosives provided. A legislative framework to address the dangers associated with precursors should be developed.

#### **4.6 Comprehensive and effective EU Disaster Management: reinforcing the EU's capacities to prevent, prepare for and respond to all kinds of disasters**

Natural and man-made disasters such as forest fires, earthquakes, floods and storms, as well as terrorist attacks, increasingly affect the safety and security of citizens and call for the further development of EU action in disaster management.

EU disaster management should be based on an integrated approach, covering the whole disaster cycle encompassing prevention, preparedness, response and recovery for actions both inside and outside the Union.

EU disaster management is built on two main principles: the responsibility of Member States for providing their citizens with the necessary protection in view of the existing risks and threats, and solidarity amongst the Member States to assist one other if catastrophes overwhelm national capacities. The European Council considers that future EU action should be guided by the objectives of reducing vulnerability to disasters by developing a strategic approach to disaster prevention and by further improving preparedness and response while recognising national responsibility. Guidelines for hazard and risk-mapping methods, assessments and analyses should be developed as well as an overview of the natural and man-made risks that the EU may face in the future.

Continued efforts are necessary to strengthen the Community Civil Protection Mechanism and to improve the civil protection instruments, including the availability, interoperability and use of and support for the coordination of assistance. The Monitoring and Information Centre (MIC) should be reinforced in order to improve the coordination of Member States' assistance, provide mapping and analytical support to the Member States for the further identification and registration of national and multinational civil protection modules and develop training and exercises in order to contribute to an efficient EU disaster response.

Reducing vulnerability to attacks is one of the major objectives pursued with EU action concerning the protection of EU Critical Infrastructure. The Directive on Critical Infrastructure, when implemented, should be analysed and reviewed in due course in order to consider the possible inclusion of additional policy sectors.

The CBRN (chemical, biological, radiological and nuclear) risk, and in particular the threat of terrorist groups using CBRN materials, has led to action at national and EU levels. The overall goal of the policy on CBRN security is to present a prioritised, relevant and effective European strategy to enhance the protection of EU citizens from incidents involving CBRN materials. In order to achieve this goal, the implementation of the EU CBRN Action Plan based on an all-hazards approach, including actions to prevent, detect, prepare and respond to larger CBRN incidents, is vital.

Increasingly research will be of importance to support all areas of disaster management. Possibilities for research within the seventh research Framework programme and within the following framework programmes need to be analysed and appropriate proposals should be made to support that goal.

Close cooperation with international organisations, in particular the United Nations, which has an overall co-ordinating role in international humanitarian response, and NATO/Partnership for Peace should continue to be a priority for interventions in third countries, both on the ground and in terms of preparedness (training, joint exercises). A strong EU coordination and role will enhance the overall international humanitarian response, including concerted efforts to improve the humanitarian system, and would also reinforce the EU ambition of working closely with other humanitarian actors. The safety and security of the EU requires continuous dialogue and cooperation with third countries, and in particular neighbouring countries. The Union's increasing initiatives for strengthening regional cooperation, e.g. for the Mediterranean, the Baltic Sea area and the Black Sea, as well as the Eastern partnership, are designed to contribute to this.



## **5. A Europe of responsibility, solidarity and partnership in migration and asylum matters**

The European Council recognises both the opportunities and challenges posed by increased mobility of persons, and underlines that well-managed migration can be beneficial to all stakeholders. The European Council equally recognises that, in the context of an increased demand for labour, flexible immigration policies will make an important contribution to the Union's economic development and performance in the longer term. Furthermore, the European Council recalls that the establishment of a Common European Asylum System (CEAS) by 2012 remains a key policy objective for the EU.

The European Council recognises the need to find practical solutions which increase coherence between migration policies and other policy areas such as foreign and development policy and policies for trade, employment, health and education at the European level. In particular, the European Council invites the Commission to explore procedures that to a greater extent link the development of migration policy to the implementation of the Lisbon Strategy for growth and employment. The European Council recognises the need to make financial resources within the EU increasingly flexible, both in terms of scope and of applicability, to support policy development in the field of asylum and migration.

The European Council recognises the importance of the European Pact on Immigration and Asylum and underlines the need to implement the measures in the Pact. The European Council calls for the development of a comprehensive and sustainable European migration and asylum policy framework, which in a spirit of solidarity can adequately and proactively manage fluctuations in the migration flows and address situations such as the present one in the Mediterranean. Serious efforts are needed to build and strengthen dialogue and partnership between the EU and third countries, regions and organisations in order to achieve an enhanced response to these situations.

## 5.1 A dynamic migration policy

### 5.1.1 Consolidating, developing and implementing the EU Global Approach to Migration

The European Council has consistently underlined the need for EU migration policy to be an integral part of EU external policy and recognises that the EU Global Approach to Migration has proven its relevance as the strategic framework for this purpose. Based on the original principles of solidarity, balance and true partnership with countries of origin and transit outside the Union and in line with what already has been accomplished, the European Council calls for the further development and consolidation of this integrated approach. The implementation of the Global Approach needs to be accelerated by the strategic use of all its existing instruments and improved by increased coordination. A balance between the three areas (promoting mobility and legal migration, optimising the link between migration and development, and controlling illegal immigration) should be maintained. The principal focus should remain on cooperation with the most relevant countries in Africa and Eastern and South-Eastern Europe. Dialogue and cooperation should also be further developed with other regions, such as Latin America, the Caribbean and Asia.

To this end, the European Council emphasizes the following priorities:

- strategic and systematic use of all available instruments of the EU Global Approach to Migration - migration profiles, migration missions, cooperation platforms on migration and development and Mobility partnerships - for long-term cooperation on all dimensions of this policy in close partnership with selected third countries along priority migratory routes,
- continued and expanded use of the Mobility partnership instrument as the main strategic, comprehensive and long-term cooperation framework for migration management with third countries. The European Council recognises that Mobility partnerships add value to existing bilateral frameworks by facilitating broader cooperation, increasing transparency, improving policy coherence and ensuring cost-effective operations between partners. Success in implementing these partnerships requires improved coordination and substantial capacity-building efforts in countries of both origin and destination. The European Council calls for further development of the Mobility partnership instrument. Partnerships should be flexible and responsive to the needs of both the EU and the partner countries. In order to maintain a balanced approach, they should include cooperation on all areas of the Global Approach, and

- more efficient use of the Union's existing cooperation instruments to increase the capacity of the central, regional and local authorities of partner countries, with a view to ensuring well-functioning infrastructures and sufficient administrative capacity to handle all aspects of migration, including improving their capacity to offer adequate protection and increasing the benefits and opportunities created by mobility.

The successful implementation of the Global Approach to Migration should be underpinned by regular evaluations, increased commitment and capacity as well as improved flexibility of the financial instruments of both the European Commission and the Member States available in this field.

### **5.1.2 Migration and development**

The European Council underlines the need to take further steps to maximise the positive and minimise the negative effects of migration on development. Effective policies can provide the framework needed to enable countries of destination and origin and migrants themselves to work in partnership to enhance the effects of international migration on development.

Efforts to promote concerted mobility and migration should be closely linked with efforts to promote the development of opportunities for decent and productive work and improved livelihood options in third countries in order to minimize the brain drain. To that end, the European Council invites the Commission to submit proposals before 2012 on:

- how to further ensure efficient, secure and low-cost remittance transfers, and enhance the development impact of remittance transfers, as well as to evaluate the feasibility of creating a common EU portal on remittances to inform migrants about transfer costs and encourage competition among remittance service providers, and
- how diaspora groups may be further involved in EU development initiatives, and how EU Member States may support diaspora groups in their efforts to enhance development in their countries of origin,
- ways to further develop the concept of circular migration and explore ways to facilitate both managed and spontaneous circulation of migrants, including a wide-ranging study on how relevant policy areas may contribute to and affect the preconditions for increased temporary and circular mobility.

The European Council recognises the need for increased policy coherence at European level in order to promote the positive development effects of migration within the scope of the EU's activities in the external dimension and to link international migration more closely to the achievement of the Millennium Development Goals. The European Council calls on the Council to ensure that it acts in a coordinated and coherent manner in this field.

The connection between climate change, migration and development needs to be further explored, and the European Council therefore invites the Commission to present an analysis of the effects of climate change on international migration, including its potential effects on immigration to the European Union.

### **5.1.3 A concerted policy in keeping up with labour-market requirements**

The European Council recognises that labour immigration can contribute to increased competitiveness and economic vitality. In this sense, the European Council is of the opinion that the Union should create flexible admission systems based on demand-driven labour migration policies that are responsive to the needs of Member States' national labour markets. These systems must have due regard for Member States' competences and the principle of Community preference.

The European Council invites:

- the Commission and Council to consider how existing information sources and networks can be used more effectively to ensure the availability of the comparable data on migration issues with a view to better informing policy choices,
- the Commission to evaluate existing policies that will *inter alia* improve skills recognition and labour matching in the European Union; the transparency of European on-line employment and recruitment information, training, information dissemination, and skills matching in the country of origin.

#### 5.1.4 A proactive policy based on a European status for migrants

The European Council believes that the objective of granting third-country nationals legally resident in the Member States of the EU a uniform level of rights comparable with that of Union citizens should remain the objective of a common immigration policy and should be implemented as soon as possible, and no later than 2014. The European Council also considers it important to review the current provisions concerning family reunification.

The European Council therefore invites the Commission to submit proposals for:

- an Immigration Code consolidating all legislation in the area of immigration, which would be based on an evaluation of the existing *acquis communautaire* and include, where necessary, amendments needed to simplify and/or extend the existing provisions and improve their implementation, and
- a revision of the directive on family reunification following a consultation process.

Moreover, the successful integration of legally resident third-country nationals remains the key to maximising the benefits of immigration. European cooperation can contribute to more effective integration policies in Member States. The objective of granting equal rights, responsibilities and opportunities for all is at the core of European cooperation in integration.

Integration is a dynamic, two-way process of mutual interaction, requiring not only efforts by national, regional and local authorities but also a greater commitment by the host community and immigrants.

Member States' integration policies should be supported through the further development of structures and tools for knowledge exchange and coordination with other relevant policy areas, such as employment, education and social inclusion. Access to employment is central to successful integration.

The European Council also invites the Commission to support Member States' efforts:

- through the development of a joint coordination mechanism using a common reference framework, which should improve structures and tools for European knowledge exchange,
- to improve coordination with other relevant policies, such as employment, education and social inclusion,
- towards the identification of joint practices and European modules to support the integration process, in particular the integration of newcomers, including essential elements such as introductory courses and language classes, a strong commitment by the host community and the active participation of immigrants in all aspects of collective life,
- towards the development of core indicators in a limited number of relevant policy areas (e.g. employment, education and social inclusion) for monitoring the results of integration policies, in order to increase the comparability of national experiences and reinforce the European learning process, and
- for improved consultation with and involvement of civil society, taking into account integration needs in various policy areas and making use of the European Integration Forum and web portal.

### **5.1.5 Effective policies to combat illegal immigration**

The European Council is convinced that effective action against illegal immigration remains essential when developing a common policy on legal immigration. The fight against human trafficking in particular must remain a key priority for this purpose. An effective and sustainable return policy is an essential element of a well-managed migration system within the Community. Member States should intensify their efforts to return illegally residing third-country nationals, and to allocate the necessary financial means for this purpose. Such a policy must be implemented with full respect for the principle of “non-refoulement” and for the fundamental rights and dignity of the individual returnees. Voluntary return should be preferred, while acknowledging the inevitable need for efficient means to enforce returns where necessary. In order to create a comprehensive approach on return and readmission, it is necessary to step up cooperation with the countries of origin and of transit within the framework of the Global Approach to Migration.

It is important to ensure that the newly adopted instruments in the area of return and sanctions against employers, as well as the readmission agreements in force, are closely monitored in order to ensure their effective application.

The European Council believes that the focus should be placed on:

- continuous encouragement of voluntary return, including through the development of incentive systems and by using the possibilities offered by existing financial instruments,
- the conclusion of readmission agreements, on a case-by-case basis at EU or bilateral level, either separately or as a part of Mobility partnerships, with the principal countries of origin and of transit,
- the Commission to present an evaluation during 2010 of the EC readmission agreements and, on that basis, the Council to define a renewed strategy on readmission, including a common approach towards third countries that do not cooperate in readmitting their own nationals; increased practical cooperation between Member States, with the support of Frontex, concerning for example joint return flights, and the establishment of nationality of third-country nationals eligible for return,
- Member States to put into full effect the Community provisions pursuant to which a return decision issued by one Member State is applicable throughout the European Union and the effective application of the principle of mutual recognition of return decisions by recording entry bans in the SIS; and
- improving the exchange of information on developments at national level in the area of regularisation.

### **5.1.6 Unaccompanied minors**

Unaccompanied minors arriving in the Member States from third countries represent a particularly vulnerable group which requires special attention and dedicated responses. This is a challenge for Member States and raises issues of common concern. Areas identified as requiring particular attention are the exchange of information and best practice, cooperation with countries of origin, the question of age assessment and family tracing, and the need to pay particular attention to unaccompanied minors in the context of the fight against human trafficking. A comprehensive response at EU level should combine prevention and protection measures while taking into account the best interests of the child.

The European Council therefore welcomes the Commission's initiative to:

- develop an action plan, to be adopted by the Council, on unaccompanied minors which underpins and supplements the relevant legislative and financial instruments and combines measures directed at both prevention and protection. The action plan should underline the need for cooperation with countries of origin, including cooperation to facilitate the return of minors.

## **5.2 Asylum: a common area of protection and solidarity**

The European Council remains committed to the objective of establishing a common area of protection and solidarity based on a common asylum procedure and a uniform status for those granted international protection combined with effective procedures capable of preventing abuse. It is crucial that individuals, regardless of the Member State in which their application for asylum is lodged, are offered the same level of treatment as regards reception conditions, procedural arrangements and status determination.

### **5.2.1 A common area of protection**

There are still significant differences between national provisions and their application. In order to achieve a higher degree of harmonisation, the establishment of a Common European Asylum System (CEAS) should remain a key policy objective for the EU. Common rules could prevent or reduce secondary movements within the Schengen area, and increase mutual trust between Member States.

The CEAS should be based on a full and inclusive application of the Geneva Convention on the status of refugees and other relevant international treaties. Such a system is necessary in order to maintain the long-term sustainability of the asylum system and to promote solidarity within the EU. To reinforce this, the European Union should seek accession to the Geneva Convention and its 1967 Protocol.



Promoting solidarity within the EU is crucial but not sufficient to achieve a credible and sustainable common asylum policy. It is therefore important to further develop instruments to express solidarity with third countries in order to promote and help building capacity to handle migratory flows and protracted refugee situations in countries of transit and origin.

The European Asylum Support Office (EASO) will be an important tool in the harmonisation of the asylum policy and should therefore coordinate all forms of cooperation between the Member States as foreseen and outlined in the Hague Programme and the European Pact on Migration. In particular the European Asylum Curriculum (EAC) should be further developed and become a common educational platform for national asylum officials. Monitoring the quality of asylum decisions will be another important task.

The Dublin System should remain a cornerstone in building the CEAS, as it clearly allocates responsibility for the examination of asylum application.

The European Council accordingly invites:

- the Council and Parliament to intensify the efforts to establish a common asylum procedure and a uniform status for those who are granted asylum or subsidiary protection by 2012 at the latest,
- the Commission to consider introducing an evaluation mechanism in order to facilitate the alignment of asylum systems in the Member States and, if necessary in order to achieve a Common European Asylum System, propose new legislative instruments,
- the Commission to submit an evaluation of the European Asylum Support Office to the Council no later than five years after its establishment; a review of the tasks of the Office could be included,
- the Commission to create a mechanism for monitoring the quality of asylum decision-making, and
- the Commission, to consider, after an evaluation of existing legislation, the possibilities for creating a mechanism for the mutual recognition of decisions granting protection.

## **5.2.2 Sharing of responsibilities and solidarity between the Member States**

The European Council stresses the need to promote solidarity with Member States facing particular pressures. Mechanisms for sharing responsibility between the Member States should therefore be further analyzed and possibly developed. This should be done through a broad and balanced approach. In particular as one of the keys to a credible and sustainable CEAS is to build sufficient capacity in the national asylum systems, the European Council urges the Member States to support each other in building sufficient capacity in their national asylum systems. The European Asylum Support Office should have a central role in coordinating these capacity-building measures.

The European Council invites:

- the Commission to examine the possibilities for developing a mechanism for sharing responsibility between the Member States while assuring that asylum systems are not abused,
- the Council and the Commission to create instruments and coordinating mechanisms which will enable Member States to support each other in capacity building with regard to their national asylum systems,
- the Commission to use, in a more effective way, existing EU financial systems aiming at reinforcing internal solidarity, and
- the Council and the Commission to evaluate and develop procedures that will facilitate the secondment of officials in order to help those Member States facing a massive influx of asylum seekers.

## **5.2.3 The external dimension of asylum**

It is of the utmost importance that the EU should show solidarity, act in partnership and cooperate with third countries hosting large refugee populations. A common EU approach can be more strategic and thereby contribute more efficiently to solving protracted refugee situations. Any development in this area needs to be pursued in close cooperation with the UNHCR. The European Asylum Support Office should be fully involved in the external dimension of the CEAS.

The European Council invites

- the Council and the Commission to enhance capacity building in third countries, in particular their capacity to provide effective protection, and to further develop and expand the idea of Regional Protection Programmes, on the basis of the forthcoming evaluations. Such efforts should be incorporated into the Global Approach to Migration,
- the Council and the Commission to encourage the participation of Member States in the joint EU resettlement scheme and increase the total number of resettled refugees,
- the Commission to report annually to the Council and the European Parliament on the resettlement efforts made within the EU, to carry out a mid-term evaluation during 2012 of the progress made, and to evaluate the joint EU resettlement programme in 2014 with a view to identifying necessary improvements and further developing the resettlement programme,
- the Council and the Commission to develop methods to identify those who are in need of international protection in "mixed flows", and
- the Council and the Commission to find ways to strengthen EU support for the UNHCR, both politically and financially.

## **6. Europe in a global world – the external dimension of freedom, security and justice**

The European Council emphasizes the importance of the external dimension of the EU's policy in the area of freedom, security and justice and underlines the need for the increased integration of these policies into the general policies of the European Union. The external dimension is crucial to the successful implementation of the objectives of this programme and should in particular be fully coherent with all other aspects of EU foreign policy.

Building on the Strategy for Justice, Home Affairs and External Relations adopted in 2005 and other relevant *acquis* in this field, such as the Global Approach to Migration, EU external cooperation should focus on areas where EU activity provides added value, in particular:

- *Migration and asylum*, with a view to increasing EU dialogue and cooperation with countries of origin and transit in order to improve their capacity to better manage migration flows and to ensure protection and to benefit from the positive effects of migration on development,

- *Security*, by engaging with third countries to combat serious and organised crime, drugs, trafficking in human beings, inter alia by focusing the EU's counter-terrorism activities primarily on prevention and by protecting critical infrastructures,
- *Information exchange* that flows securely, efficiently and with adequate data protection standards between the EU and third countries, and
- *Justice*, to promote the rule of law and human rights, fight corruption, promote security and stability and create a safe and solid environment for business, trade and investment.

EU action in external relations should focus on key partners, in particular:

- *Countries with a European membership perspective* for which the main objective would be to assist them in transposing the EU acquis,
- *European neighbourhood countries, and other key partners* with whom the EU should cooperate on all issues in the area of freedom, security and justice,
- *EEA/Schengen states* have a close relationship with the EU. This motivates closer cooperation, based on mutual trust and solidarity to enhance the positive effects of the internal market as well as to promote EU internal security,
- *the United States of America, the Russian Federation and other key partners* with which the EU should cooperate on all issues in the area of freedom, justice and security, and
- *Other countries of priority*, in terms of their contribution to EU strategic or geographical priorities, including cooperation within regional international organisations.

The European Union must continue to provide the instruments required to define priority regions and key areas of cooperation, to ensure effective implementation, and to conduct evaluations. All action should be based on transparency and accountability, in particular with regard to the financial instruments.

The European Council invites the Council and the Commission to

- improve internal coordination in order to achieve greater coherence between external and internal cooperation in the area of freedom, security and justice, in close cooperation and in coherence with relevant EU agencies (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, the Lisbon Drugs Observatory, the European Asylum Support Office and the Fundamental Rights Agency).

EU Liaison officers should be encouraged to further strengthen their cooperation, sharing of information and best practices.

The European Council underscores the need for complementarity between the EU and Member States' action. To that end, increased commitment from the Union and the Member States is required.

## **6.1 A reinforced external dimension**

The European Council has decided that the following principles should guide European Union action in external relations in the area of freedom, security and justice in the future:

- The Union has a single external relations policy,
- The Union and the Member States must work in partnership with third countries,
- The Union and the Member States will promote international standards,
- The Union and the Member States will cooperate closely with their neighbours ,
- The Member States will increase further the exchange of information with the Union on multilateral and bilateral activities,
- The Union and the Member States must act with solidarity, coherence and complementarity,
- The Union will make use of all ranges of instruments available to it,
- The Member States should coordinate with the Union so as to maximise resources,
- The Union will engage in information, monitoring and evaluation, inter alia in collaboration with the European Parliament

The European Council considers that the JLS policies should be better integrated into the general policies of the Union. The core principle is that there is a single policy framework of the Union in external relations. The adoption of the Lisbon Treaty offers new possibilities for the European Union to act more efficiently in external relations. The new double-hatted High Representative and the European External Action Service will ensure better coherence between traditional external policy instruments and internal instruments with significant external dimensions, such as freedom, security and justice. Consideration should be given to the added value that could be achieved by including specific JLS competence in EU delegations in strategic partner countries. Furthermore, the legal personality of the Union will enable the Union to act with increased strength in international organisations.

The new basis under the Treaty for concluding international agreements will ensure that the Union can negotiate more effectively with key partners. The European Council intends to capitalise on all these new instruments to the fullest extent.

The European Council underscores the need for complementarity between the EU and Member States' action. This will require a further commitment from the Community and the Member States. The European Council therefore asks the High Representative to report on ways to ensure complementarity by December 2011 at the latest.

## **6.2 Human rights**

The Lisbon Treaty offers the Union new instruments as regards the protection of fundamental rights and freedoms, including the rights of minorities and children's rights, both internally and externally. The values of the Union should be promoted and strict compliance with and development of international law should be respected. The European Council invites the High Representative to establish a Human Rights Action Plan to promote its values in the external dimension. The Plan should contain specific measures in the short, medium and long term, and designate who is responsible for carrying out the actions.

## **6.3 Continued thematic priorities with new tools**

The European Council considers that the key thematic priorities identified in the previous strategy remain valid, i.e. the fight against terrorism, organised crime, corruption, drugs, the exchange of personal data in a secure environment and managing migration flows. The fight against trafficking in human beings needs to be stepped up.

The European Council invites the Commission to

- examine whether ad hoc cooperation agreements with specific third countries to be identified by the Council could be a way of enhancing the fight against trafficking and making proposals to that end. In particular, such agreements could involve full use of all leverage available to the Union, including the use of existing financing programmes, cooperation in the exchange of information, judicial cooperation and migration tools.

The threat of terrorism remains high. It is therefore necessary to work with key strategic partners to exchange information while continuing to work on longer-term objectives such as measures to prevent radicalisation and recruitment, as well as the protection of critical infrastructures. Framework agreements should be entered into with the United States and the Russian Federation on the exchange of information while ensuring that adequate data protection safeguards exist. Operational agreements by Eurojust, Europol, as well as working arrangements with Frontex, should be strengthened.

## **6.4 More secure access to the territory**

### **6.4.1 Management of the external borders**

The Union must continue to facilitate legal access to the territory of the Member States while in parallel taking measures to counteract illegal immigration and cross-border crime and maintaining a high level of security. The strengthening of border controls should not prevent access to protection systems by those people entitled to benefit under them. The European Council calls for the clarification and enhancement of the role of FRONTEX and the further development of integrated border management.

The European Council therefore

- requests the Commission to put forward proposals to clarify the mandate and enhance the role of FRONTEX, taking account of the results of the evaluation of the Agency and the role and responsibilities of the Member States in the area of border control. In order to promote the proper enforcement of the applicable statutory framework for Frontex operations, the Commission should consider including a mechanism for reporting and recording incidents that can be satisfactorily followed up by the relevant authorities,
- invites FRONTEX itself to consider, within its mandate, establishing regional and/or specialised offices for this purpose, based on operational needs, while maintaining efficient use of resources.

The reinforcement of FRONTEX could include e.g. an enhanced role for the Agency in the planning, participation in and evaluation of joint operations as well as joint return operations and enabling it to acquire its own resources.

The European Council looks forward to the continued development of the European Border Surveillance System (Eurosur) with a view to ensuring that the necessary cooperation is established between the Member States and with FRONTEX to share surveillance data relating to the eastern and southern borders no later than 2013. This development should take into account the work in other relevant areas of the Integrated Maritime Policy for the European Union.

The possibilities of new technologies hold great potential for rendering border management more efficient as well as more secure. This includes inter alia the use of gates for automated border control. The European Council takes note of the ongoing studies of Frontex in this field and encourages the Agency to continue its work in order to establish best practice.

The European Council also invites Member States and the Commission to explore how the different types of checks carried out at the external border can be better coordinated, integrated and rationalised with a view to the twin objective of facilitating access and improving security. Moreover, the potential of enhanced information exchange and closer cooperation between border guard authorities and other law enforcement authorities working inside the territory should be explored, in order to increase efficiency for all the parties involved and fight cross-border crime more effectively.

#### **6.4.2 Information systems**

The European Council considers that technology can play a key role in improving and reinforcing the system of external border controls. The roll-out of the SIS II and VIS systems therefore remains a key objective and the European Council calls on the Commission and Member States to ensure that they now become fully operational in keeping with the timetables to be established for that purpose.

The European Council is of the opinion that an electronic system for recording entry to and exit from Member States could complement the existing systems.

The European Council invites the Commission to

- present proposals for such a system alongside a fast track registered traveller programme with a view to such a system becoming operational in 2015,
- to prepare a study on the possibility and usefulness of developing a European system of travel authorisation.



### 6.4.3 Visa policy

The European Council believes that the entry into force of the Visa Code and the gradual roll-out of the VIS will create important new opportunities for further developing the common visa policy. That visa policy must also be part of a broader vision that takes account of relevant internal and external policy concerns. The European Council therefore encourages the Commission and Member States to take advantage of these developments in order to intensify regional consular cooperation by means of regional consular cooperation programmes which could include, in particular, the establishment of common visa application centres.

The European Council also invites

- the Commission and Council to continue to explore the possibilities created by the conclusion of visa facilitation agreements with third countries in appropriate cases,
- the Commission to keep the list of third countries whose nationals are or are not subject to a visa requirement under regular review in accordance with appropriate criteria which take account of the Union's internal and external policy objectives.

The European Council, with a view to creating the possibility of moving to a new stage in the development of the common visa policy, invites the Commission to

- present a study on the possibility of establishing a common European Schengen visa, including a European issuing mechanism. That study should also examine the possibility of supplementing the presumption of risk associated with the applicant's nationality with an assessment of individual risk, including the systems which would need to be put in place to facilitate this.

### 6.5 Agreements with third countries

The Lisbon Treaty provides for new and more efficient procedures for the conclusion of agreements with third countries. The European Council recommends that such agreements, in particular as regards extradition and mutual legal assistance as well as in the field of civil law, should be used more frequently. It notes however that Member States will maintain the option of entering into bilateral agreements which comply with Union law, and that a legal framework has been created for certain bilateral agreements in civil law as well.

Protection of personal data is a core activity of the Union. There is a need for a coherent legislative framework for the Union for personal data transfers to third countries. A framework model agreement could be created which should be used as much as possible.

## 6.6 Geographical priorities

In the **Western Balkans**, Stabilisation and Association Agreements are progressively entering into force and notable progress has been made in the area of visa policy, with visa facilitation and readmission agreements in place and a comprehensive visa liberalisation dialogue already achieved for some countries and still under way for others. Further efforts are needed to combat organised crime and corruption, to guarantee fundamental rights and to build administrative capacities in border management, law enforcement and the judiciary in order to make the European perspective a reality.

The EU needs to intensify its cooperation with **Turkey** to meet the common challenge of managing migration flows. Taking into account geographical realities and building on Turkey's efforts as a candidate country, this cooperation should focus inter alia on international burden sharing, joint responsibility and common understanding.

The European Council emphasizes that the **European Neighbourhood Policy** offers future opportunities for the Union to contribute to strengthen capacity and institution-building for an independent and impartial judiciary, law enforcement authorities and anti-corruption efforts, as well as increasing and facilitating the mobility of citizens in the partner countries. The broad range of policy instruments at the Union's disposal should be utilised in a coordinated and efficient manner. As regards the Eastern Partnership countries, the EU is holding out the prospect of concluding Association Agreements (with substantial JLS parts) with those countries and supporting the mobility of citizens and visa liberalisation in a secure environment. The European Council invites the Commission to develop and submit before the end of 2010 a plan on how to take cooperation with the Eastern Partnership countries forward, comprising freedom, security and justice aspects of the Eastern Partnership as well as chapters on freedom, security and justice of the ENP Action Plans (or their successor documents) of the countries concerned. The European Council has decided to review the plan by the end of 2012, and in particular to assess its impact on the ground.

As regards the **Union for the Mediterranean**, it will be necessary to enhance the work started in the context of the Barcelona process and the Euro-Mediterranean Partnership, in particular regarding migration (maritime), border surveillance, preventing and fighting drug trafficking, law enforcement and judicial cooperation. The European Council invites the Commission to submit such a plan in 2010 and asks Coreper to prepare as soon as possible the decisions to be taken by the Council. The European Council has decided to review the Plan by the end of 2012, and in particular to assess its impact on the ground.

The European Union should continue to work closely with its strategic partners the United States of America (USA) and the Russian Federation. Over the next five years and beyond, new strategic partnerships need to be further developed with countries such as China, India, Japan and Brazil. This will be facilitated by the entry into force of the Lisbon Treaty.

Cooperation has been intensified with the **USA** in the past 10 years including on all matters relating to the area of freedom, security and justice. Regular Ministerial Troika and Senior officials' meetings are held under each Presidency. In line with what has been laid down in the “Washington Statement” [adopted at the Ministerial Troika meeting in October 2009], the dialogue should continue and be deepened.

Ongoing cooperation in the fight against terrorism and transnational crime, border security, visa policy, migration and judicial cooperation should be pursued. The framework agreement on data protection needs to be negotiated and concluded rapidly. As soon as possible, all Member States should be granted access to the US Visa Waiver Programme. Joint procedures should be set up for the implementation of the agreements on judicial cooperation, and regular consultations need to take place.

The Common Space for an area of freedom, security and justice and the new agreement currently under negotiation will provide the framework for intense future cooperation with the **Russian Federation**. A framework agreement on information exchange should be concluded in that context. The visa dialogue must continue.

The dialogues with **China** and **India** on counter-terrorism aspects should be broadened and cover other priority areas such as intellectual property rights and judicial cooperation. The dialogue with India on migration should be intensified and cover all migration-related aspects. Agreements on judicial cooperation should be entered into, ensuring that the Union will continue to require that the death penalty is an issue where no compromises can be made. With regard to China, the dialogue on Human Rights must be continued. The dialogue with **Brazil** will have to become deeper and wider in the years to come. The Strategic Partnership and the Joint Action Plan should be implemented more efficiently and more specific measures should be considered, such as entering into agreements on judicial cooperation.

The European Council notes that the 2007 **EU-Africa** Joint Strategy and Action Plan define the scope of cooperation in the areas of counter-terrorism, transnational crime and drug trafficking. Both within the EU-Africa Partnership on Mobility, Migration and Employment (MME) and the EU Global Approach to Migration, the dialogue on migration should be deepened and intensified with African Partners. Efforts should be made to conclude re-admission agreements with Libya, Turkey, Morocco and Egypt.

With other countries and regions, including key countries of origin and transit, the approach will be differentiated, favouring in particular dialogue at regional level. With most Latin-American and Caribbean countries, the dialogue on migration, drugs trafficking and money laundering should be pursued within the regional framework (**EU-LAC**) and within the framework of the FATF. The implementation of the Action Oriented Paper on drug trafficking will have to be pursued with **Afghanistan**, and work will have to continue with the **Central Asian countries** along the trafficking routes to Europe. **West Africa** has recently developed into a major hub for drug trafficking from South America to Europe and will require enhanced attention and assistance to stem drug trafficking as well as other transnational crime and terrorism (within the Sahel).

As regards these countries and regions, the European Council asks the High Representative, together with the Commission, to examine which regions or countries should be given special attention, financial or other assistance or with which agreements, including on judicial cooperation, should be concluded. It asks the High Representative to report to it by December 2010 on the measures that should be taken by 2014 in relation to such regions or countries.

## **6.7 International organisations and promotion of international standards**

The United Nations remains the most important international organisation for the Union. The Lisbon Treaty creates the basis for more coherent and efficient EU participation in the work of the UN and other international organisations.

The Union should continue to promote international standards and the ratification of international conventions, in particular those developed under the auspices of the United Nations and the Council of Europe. Careful consideration should be given to the creation of a focused JLS rapid reaction financing mechanism in the areas of migration, border management, the fight against terrorism and transnational crime. Such a financing mechanism, managed by the Commission, should be ready to provide technical assistance with the global implementation of international conventions. The importance of the work of the Council of Europe should not be underestimated. It is the hub of the European values of Democracy, Human Rights and the Rule of Law. The Union must continue to work together with the Council of Europe based on the Memorandum of Understanding signed in 2006.





PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

---

*Documento di seduta*

---

6.10.2009

B7-0000/2009

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

presentata a seguito dell'interrogazione con richiesta di risposta orale B7-0000/2009

a norma dell'articolo 115, paragrafo 5, del regolamento

sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini" – Programma di Stoccolma

**Luigi Berlinguer**

a nome della commissione giuridica

**Juan Fernando López Aguilar**

a nome della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

**Carlo Casini**

a nome della commissione per gli affari costituzionali

**Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini" – Programma di Stoccolma**

*Il Parlamento europeo,*

- visti il trattato di Lisbona, in particolare le disposizioni relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia ("l'SLSG") e il suo nuovo quadro giuridico in materia di protezione dei diritti fondamentali e rafforzamento della cittadinanza dell'Unione, l'articolo 2 del trattato sull'Unione europea modificato dal trattato di Lisbona, il protocollo n. 8 al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quale inserito dal trattato di Lisbona, relativo all'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("l'ECHR") nonché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("la Carta"), che ha lo stesso valore giuridico dei trattati,
  - visti la comunicazione della Commissione del 10 giugno 2009 dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio del cittadino" (COM(2009)0262), che delinea le sue priorità nell'ambito dell'SLSG per il 2010-2014, unitamente alla sua valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia (COM(2009)0263) e l'associato quadro di valutazione dell'attuazione (SEC(2009)0765), nonché i contributi forniti dai parlamenti nazionali, dalla società civile nonché da agenzie e organi UE,
  - vista l'interrogazione del [...] settembre 2009 al Consiglio e alla Commissione sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio del cittadino" – Programma di Stoccolma (O-0000/2009 – B7 0000/2009),
  - visto l'articolo 115, paragrafo 5, del suo regolamento,
- A. considerando che, fin dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l'SLSG è stato un obiettivo essenziale dell'Unione europea; che tuttavia, per vari aspetti, il programma dell'Aia del 2005, soprattutto nel settore della giustizia civile, ha smarrito la chiara ed ambiziosa visione delineata nel programma di Tampere del 1999 e che quindi è essenziale ritornare allo spirito originale di quel programma che abbracciava tutti gli aspetti del diritto, prima che la dimensione della sicurezza diventasse la priorità politica sulla scia delle drammatiche e urgenti svolte compiute dalla lotta contro il terrorismo,
- B. considerando che il trattato di Lisbona, che il popolo irlandese ha recentemente approvato in massa, riplasmerà le fondamenta, gli obiettivi e i metodi delle politiche relative all'SLSG,
- C. considerando che i diritti e il ruolo istituzionale affidati per la prima volta dal trattato di Lisbona ai parlamenti nazionali avranno un impatto positivo segnatamente sullo sviluppo e il funzionamento dell'SLSG, soprattutto perché sarà meglio garantito il rispetto del principio di sussidiarietà,



- D. considerando che l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, prevista dal trattato di Lisbona, non inciderà sulla protezione dei diritti fondamentali dell'Unione che si fonda sulla Carta dei diritti fondamentali e sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e costituirà un prezioso elemento di protezione supplementare, tenendo comunque presente che dovrà essere stabilita una distinzione chiara delle competenze tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia,
- E. considerando che la trasparenza del processo legislativo deve essere esemplare e che i parlamenti nazionali dovrebbero essere in grado di seguire la definizione e l'attuazione delle politiche connesse all'SLSG,
- F. considerando che, nel settore della giustizia civile, le priorità per il prossimo quinquennio devono riflettere le esigenze espresse da singoli cittadini ed imprese,
- G. considerando che lo spazio giudiziario europeo deve fondarsi su una cultura giudiziaria europea presso i professionisti del settore e la magistratura – in particolare i giudici di primo grado – che non si basi esclusivamente sul diritto comunitario, ma si sviluppi attraverso la conoscenza e la comprensione reciproche dei sistemi giudiziari nazionali, una riformulazione da cima a fondo dei corsi di studio universitari, scambi, visite di studio e formazione comune con il sostegno attivo delle reti europee nei vari settori del sistema giudiziario,

#### *Verso l'SLSG previsto dal trattato di Lisbona*

1. rileva che il nuovo programma pluriennale in ambito SLSG dovrebbe essere adottato ed attuato in base al nuovo quadro giuridico definito dal trattato di Lisbona per cui deve già contenere tutte le innovazioni ivi contenute secondo le quali:
  - la cooperazione Schengen viene confermata quale nucleo dell'SLSG;
  - la cittadinanza dell'Unione e la protezione dei diritti fondamentali diventerà il nucleo delle politiche relative all'SLSG e le istituzioni europee saranno chiamate a rispettare il principio dell'eguaglianza dei cittadini europei;
  - l'attuale dicotomia tra regimi ordinari e regimi intergovernativi, sancita dal trattato di Maastricht, verrà a termine, dando prova di una maggiore fiducia tra Stati membri;
  - il processo decisionale sarà rafforzato con l'estensione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, il che consentirà l'adozione di atti relativi a settori simili o connessi in base allo stesso sistema di voto;
  - ulteriori salvaguardie assicureranno il rigoroso rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'SLSG, garantendo che un numero relativamente ridotto di parlamenti nazionali possa lanciare una "procedura di allarme" nonché conferendo al singolo Stato membro il diritto di ricorrere al "freno di emergenza" qualora ritenga che il progetto di uno strumento giuridico nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale sia suscettibile di incidere su elementi essenziali del proprio ordinamento interno;

2. si compiace dell'introduzione ad opera del trattato di Lisbona della procedura di codecisione quale procedura legislativa ordinaria nei settori dell'SLSG in cui non era finora applicata; ritiene che l'associazione del Parlamento europeo alla ratifica degli accordi internazionali sia solo il complemento necessario delle competenze che gli saranno riconosciute sul piano interno, soprattutto in settori contemplati dall'attuale terzo pilastro;
3. sottolinea l'importanza dell'ampliamento senza restrizione della competenza della Corte di giustizia, sia per rendere decisioni pregiudiziali su qualsiasi questione rientrante nell'SLSG che per consentire alla Commissione di avviare procedure d'infrazione<sup>1</sup>;
4. ritiene che il principio di solidarietà tra Stati membri nonché tra Stati membri e Unione assuma nell'SLSG un significato particolare e debba trasformarsi in solidarietà attiva soprattutto quando si tratti di controllo alle frontiere, immigrazione, protezione civile e clausola di solidarietà;

### ***Un programma pluriennale più coerente, trasparente e democratico***

5. ritiene che, nell'attuazione del programma di Stoccolma, un obiettivo prioritario debba essere quello di garantire, in uno spirito di leale cooperazione, che i cittadini beneficino di un pari livello di protezione dei propri diritti fondamentali ogniqualvolta siano confrontati al potere pubblico esercitato dall'Unione o dagli Stati membri e che nessuno debba subire svantaggi nelle relazioni giuridiche con altri per aver scelto di esercitare libertà fondamentali conferite ai cittadini dell'Unione in conformità con la tradizione dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto condivisa dagli Stati membri;
6. rileva che, nel nuovo quadro giuridico ed istituzionale creato dal trattato di Lisbona, è possibile mettere a punto ulteriori azioni nell'ambito dell'SLSG solo associando debitamente il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nonché la società civile in modo opportuno, al fine di avviare un dibattito aperto e costante;
7. chiede un processo decisionale più trasparente a livello UE e nazionale, soprattutto nei casi in cui una proposta potrebbe incidere sui diritti del singolo e del cittadino, a prescindere dal fatto che l'iniziativa sia presentata dalla Commissione o da un gruppo di Stati membri;
8. accoglie con favore la creazione da parte del trattato di Lisbona di un quadro per la valutazione delle politiche SLSG e chiede l'istituzione di un concreto sistema di valutazione che comprenda la qualità, l'efficienza e l'equità della giustizia, associando strettamente il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali;
9. chiede che la valutazione periodica dei risultati conseguiti nell'ambito del programma pluriennale sia soggetta a discussione annuale in seno al Parlamento europeo che dovrebbe concentrarsi sulla protezione dei diritti fondamentali nell'UE e basarsi sulle relazioni del Consiglio, della Commissione nonché dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA);

---

<sup>1</sup> fatti salvi l'articolo 10 del Protocollo 36 sulle disposizioni transitorie e l'articolo 276 del TFUE.

### ***Un'Europa dei diritti***

10. ritiene fermamente che sarebbe opportuno attivarsi per sensibilizzare maggiormente i cittadini UE riguardo ai loro diritti fondamentali;
11. ritiene che la diversità arricchisca l'Unione e che l'Unione debba essere un ambiente sicuro in cui le differenze sono rispettate e i più vulnerabili sono protetti; insiste affinché siano vigorosamente ricercate misure per affrontare la discriminazione, il razzismo, l'antisemitismo, la xenofobia e l'omofobia nonché per tutelare i bambini, le minoranze e le persone vulnerabili, unitamente a sforzi per incrementare il livello di sensibilizzazione in merito alla legislazione antidiscriminazione fra i cittadini, sfruttando appieno gli strumenti esistenti, fra cui i programmi finanziari;
12. ricorda che, con il trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione diventa vincolante allo stesso titolo dei trattati ed interamente applicabile a qualsiasi misura adottata nel settore dell'SLSG e che il suo rispetto sarà controllato dalla Corte di giustizia;
13. ricorda altresì che l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e che, di conseguenza, i negoziati in vista dell'adesione dell'Unione all'ECHR dovrebbero iniziare immediatamente e, inoltre, che occorre concludere accordi di cooperazione con gli enti e gli organi internazionali competenti per la protezione dei diritti fondamentali;
14. chiede una valutazione d'impatto in ordine ai diritti fondamentali per ogni nuova politica, proposta e programma legislativo, valutazione che dovrebbe chiaramente stabilire quali sono i diritti fondamentali che potrebbero essere interessati e quali sono le misure previste per salvaguardarli in conformità con i principi di proporzionalità e necessità;
15. chiede che la FRA raccolga e riunisca statistiche affidabili e comparabili sulla discriminazione e che esse siano pubblicate in formato facilmente comprensibile e condivide l'opinione della troika di Presidenze del Consiglio (francese, ceca e svedese) secondo la quale entro il 31 dicembre 2009 dovrà essere avviata una verifica del mandato della FRA e che tale verifica offrirà l'occasione di approfondire la cooperazione con il Consiglio d'Europa;

### ***Maggiori diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione***

16. auspica che sia elaborata una legge elettorale uniforme e ribadisce la sua posizione secondo cui, per incoraggiare i cittadini europei a partecipare alle elezioni europee nello Stato membro di residenza di cui non hanno la cittadinanza, il Consiglio, con modalità che è chiamato a stabilire, dovrebbe limitarsi a quanto strettamente necessario per dare effetto ai diritti di voto e di eleggibilità; esaminerà con interesse la proposta della Commissione di anticipare il voto alle elezioni europee alla settimana del 9 maggio;
17. esorta gli Stati membri ad applicare pienamente i diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, in modo che i cittadini dell'Unione possano esercitare il loro diritto alla libera circolazione insieme ai loro familiari, consentendo loro in tal modo di spostarsi,

lavorare, studiare, andare in pensione ed avere una vita familiare senza restrizioni in qualsiasi parte dell'Unione;

18. invita gli Stati membri ad applicare in modo equo e coerente il loro obbligo di garantire una protezione consolare e diplomatica per i cittadini dell'Unione;

### ***Un'Europa che protegge i propri cittadini***

19. esorta gli Stati membri a garantire che la futura azione UE in questo settore consegua il giusto equilibrio tra sicurezza e libertà;
20. esorta la Commissione, qualora l'attuale requisito dell'unanimità ostacoli un'ulteriore azione effettiva, a concentrarsi sulla promozione della libertà dei cittadini UE sviluppando ad un tempo il quadro giuridico UE in materia penale; ritiene in effetti che l'imperativo della protezione dei cittadini dal terrorismo e dal crimine organizzato debba essere inquadrato in una chiara legislazione che conferisca ai cittadini UE uno strumento efficace per contestare norme sproporzionate o ambigue;
21. ritiene che l'esercizio di tali libertà debba essere garantito al di là delle frontiere nazionali e che i cittadini UE debbano essere in grado di esercitare pienamente i loro diritti specifici anche al di fuori dell'Unione;
22. ritiene che, qualora sia prevista un'azione UE in tale settore, occorra stabilire criteri per valutare la proporzionalità e la necessità di limitazioni ai diritti fondamentali;

### ***Un'Europa della solidarietà***

23. chiede fermamente che le politiche in materia di integrazione, immigrazione ed asilo siano fondate sul più ampio rispetto dei diritti fondamentali e che il diritto comunitario sia compatibile con gli strumenti giuridici internazionali in questo settore, in modo da garantire un approccio compatibile e sviluppare un'azione coerente, non solo nella lotta contro l'immigrazione clandestina, ma anche per aiutare i profughi in difficoltà;
24. invita gli Stati membri ad impegnarsi attivamente e a dimostrare il loro pieno impegno alla collaborazione nel quadro del meccanismo di reinsediamento interno;
25. chiede a questo proposito la sollecita formalizzazione di un sistema di "solidarietà obbligatoria e irrevocabile" unitamente ad una maggiore cooperazione da parte dei paesi terzi, come previsto dai trattati;
26. chiede l'adozione di un progetto completo che stabilisca gli obiettivi e l'architettura generale della strategia integrata dell'Unione in materia di gestione delle frontiere;
27. insiste sull'opportunità di non varare nuovi strumenti o sistemi finché non saranno pienamente operativi, sicuri ed affidabili gli attuali strumenti e chiede una valutazione accurata della necessità e della proporzionalità di nuovi strumenti relativi a settori quali l'ingresso/l'uscita, il programma per i viaggiatori registrati e il sistema

dell'autorizzazione di viaggio preventiva;

28. ritiene che l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX) sia uno strumento essenziale nell'ambito della strategia globale dell'Unione sull'immigrazione e sostiene la revisione del suo mandato – compreso un quadro chiaro per le operazioni di rientro che rispettano i criteri internazionali in materia dei diritti dell'uomo – al fine di rafforzarne il ruolo;
29. ricorda l'assoluta necessità che FRONTEX possa contare sia sulla disponibilità delle risorse predisposte dagli Stati membri sia per il coordinamento da parte sua delle operazioni puntuali congiunte che per le sue missioni permanenti;

### ***Giustizia civile e commerciale per le famiglie, i cittadini e le imprese***

#### ***Maggiore accesso alla giustizia civile per i cittadini e le imprese***

30. ritiene che le priorità nel settore della giustizia civile debbano concentrarsi innanzitutto sul rispetto delle esigenze espresse da singoli cittadini e imprese, semplificando costantemente la macchina della giustizia e creando procedure più chiare e più accessibili; a tal fine, pur elogiando la decisione della Commissione di presentare una proposta su testamenti e successioni e un Libro verde in materia di regime matrimoniale in connessione con separazione e divorzio, chiede:
  - ulteriori sforzi per promuovere la risoluzione alternativa delle controversie, volti in particolare a migliorare l'accesso alla giustizia per i consumatori; sottolinea che le misure di risarcimento collettive a livello comunitario non debbono comportare un'inutile frammentazione del diritto procedurale nazionale;
  - proposte per un sistema semplice ed autonomo per il sequestro dei conti bancari e il temporaneo congelamento dei depositi bancari, il riconoscimento reciproco e l'applicazione degli atti autentici, disposizioni volte a colmare le lacune lasciate nel regolamento Roma II<sup>1</sup> per quanto riguarda i diritti della personalità e la diffamazione, una soluzione definitiva al problema degli accordi bilaterali in materia di giurisdizione e riconoscimento e applicazione delle sentenze e disposizioni volte a colmare le lacune evidenziate dalla Corte di giustizia nel settore del diritto societario, una proposta sulla protezione degli adulti vulnerabili e una proposta di regolamento, da adottare se necessario ricorrendo a una cooperazione rafforzata, sul diritto applicabile in materia matrimoniale e di responsabilità parentale;
  - che sia presa in seria considerazione una forma di misura comunitaria provvisoria che si affianchi a quelle che possono essere decise dai tribunali nazionali, per quanto riguarda i diversi approcci giuridici nazionali alla riserva di proprietà e altri analoghi meccanismi, al riconoscimento delle adozioni

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("Roma II"), GU L 199 del 31.7.2007, pag.40.

internazionali e all'intera questione del reciproco riconoscimento dei documenti nazionali di stato civile;

- lo studio dell'applicazione pratica dell'enorme quantità di leggi innovative adottate finora nel settore della procedura civile europea, al fine di semplificarla ove possibile e codificarla in un unico strumento che riunisca l'intera legislazione comunitaria adottata in questo settore;

### ***Sfruttare appieno i benefici del mercato unico attraverso il diritto contrattuale europeo***

31. esorta la Commissione ad accelerare la sua attività in materia di diritto contrattuale europeo sulla base del progetto accademico di quadro comune di riferimento e ad associare pienamente il Parlamento nel processo aperto e democratico che dovrà portare all'adozione di un quadro politico comune di riferimento; evidenzia che il quadro politico comune di riferimento dovrebbe sfociare in uno strumento facoltativo e direttamente applicabile che consenta alle parti di un contratto, fra l'altro società e consumatori, di scegliere liberamente il diritto contrattuale europeo che disciplina la loro transazione;

### ***Lotta contro il crimine garantendo ad un tempo i diritti dei cittadini***

#### ***Priorità nel settore della giustizia penale***

32. chiede la costruzione di uno spazio della giustizia penale UE basata sul rispetto dei diritti fondamentali da sviluppare attraverso:
  - un ambizioso strumento giuridico sulle garanzie procedurali nei procedimenti penali, basato sulla presunzione di innocenza che dia pieno effetto ai diritti della difesa,
  - un quadro giuridico completo che offra alle vittime di reato la più ampia protezione, compresi un risarcimento adeguato e la protezione dei testimoni,
  - norme minime relative alle condizioni delle carceri e dei detenuti e una serie di diritti comuni per i detenuti nell'UE;
  - uno strumento giuridico globale sull'ammissibilità della prova nei procedimenti penali;

#### ***Una coerente strategia di sicurezza a più livelli***

33. ritiene che un ulteriore intervento contro il crimine organizzato e il terrorismo debba orientarsi maggiormente verso la protezione dei diritti fondamentali e fornire un'adeguata protezione dei testimoni, incentivi per coloro i quali cooperano al fine di smantellare le reti terroristiche e politiche di prevenzione e di integrazione a favore soprattutto di persone appartenenti a categorie ad alto rischio;
34. chiede la pubblicazione annuale di una relazione completa sul crimine nell'UE, che consolidi le relazioni concernenti settori specifici come l'analisi della minaccia del crimine organizzato e la relazione annuale Eurojust, e sottolinea l'esigenza di un approccio interdisciplinare e di una strategia globale per la prevenzione e la lotta contro crimini quali il traffico di esseri umani e il crimine informatico;

35. preme per lo sviluppo di una strategia di sicurezza europea di vasta portata, basata sui piani di sicurezza degli Stati membri, su un più forte principio di solidarietà e su una valutazione oggettiva del valore aggiunto delle agenzie dell'UE, delle reti e dello scambio di informazioni; intende seguire da vicino, insieme ai parlamenti nazionali, tutte le attività espletate dal Consiglio nell'ambito della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna dell'UE;

#### ***Organismi ed agenzie di tipo operativo***

36. annette grande importanza a Eurojust e Europol e si impegna a partecipare pienamente insieme ai parlamenti nazionali alla definizione, valutazione e controllo della loro attività;
37. chiede una cooperazione più stretta e più approfondita tra amministrazioni nazionali, agenzie europee e squadre operative comuni attraverso le reti specializzate (come il Sistema d'informazione di Schengen II (SIS), il sistema di informazione sui visti, il sistema di informazione doganale e le reti giudiziarie) e una specifica cooperazione tra servizi di intelligence e di polizia a livello nazionale ed europeo nella lotta contro il terrorismo e il crimine organizzato;

#### ***Creazione di una cultura giudiziaria europea***

38. chiede la creazione di una cultura giudiziaria europea che abbracci tutti gli aspetti del diritto; a tal fine, evidenzia che:
- la rete europea dei Presidenti delle Corti Supreme, la rete europea dei Consigli della magistratura, l'Associazione dei Consigli di Stato e delle giurisdizioni amministrative supreme e la rete di Eurojustice delle procure generali europee, dei funzionari giudiziari e degli operatori della giustizia hanno moltissimo da offrire coordinando e promuovendo la formazione professionale per la magistratura e la reciproca comprensione dei sistemi giuridici di altri Stati membri nonché agevolando la risoluzione delle controversie e dei problemi transfrontalieri, per cui la loro attività deve essere facilitata e ottenere sufficienti finanziamenti; ritiene che ciò debba portare ad un piano adeguatamente finanziato per la formazione della magistratura europea, elaborato in collegamento con le citate reti giudiziarie e la rete europea di formazione della magistratura;
  - sono necessarie politiche attive volte a favorire la conoscenza e la comprensione reciproche del diritto straniero, conseguendo in tal modo una maggiore certezza del diritto e favorendo la reciproca fiducia che è essenziale per il riconoscimento reciproco; ritiene che tali politiche debbano prevedere scambi di esperienze, scambi, visite di informazione e corsi per gli operatori della giustizia e la magistratura nonché la creazione da parte di organizzazioni professionali di un sistema comune di punti/crediti di formazione per gli operatori del diritto, affiancato ad una rete di organi di formazione giuridica nell'intera UE accreditati a fornire corsi di familiarizzazione in diritto nazionale per gli operatori e i giudici;

#### ***E-justizia: strumento per i cittadini, gli operatori e la magistratura***

39. chiede un maggiore sforzo per promuovere e sviluppare la E-giustizia a livello comunitario, per favorire l'accesso della giustizia per i cittadini e le imprese e ritiene che:
- gli Stati membri che cooperano su progetti bilaterali dovrebbero garantire che la loro attività sia concepita in modo da essere trasferibile a livello comunitario al fine di evitare doppiioni inutili;
  - l'attuale corpus di diritto comunitario nel settore del diritto civile, in particolare il diritto procedurale, dovrebbe essere reso più compatibile con l'utilizzo della tecnologia dell'informazione, soprattutto per quanto riguarda l'ordine di pagamento europeo e il procedimento per le controversie di modesta entità, il regolamento sulle prove in materia civile<sup>1</sup> e la risoluzione alternativa delle controversie, intervenendo nei settori degli atti elettronici e della trasparenza del patrimonio dei debitori; l'obiettivo dovrebbe essere la messa a punto di procedure civili più semplici, meno costose e più rapide nelle controversie transfrontaliere;
  - occorra sviluppare ulteriormente strumenti elettronici come il sistema europeo d'informazione sui casellari giudiziari e il SIS;

### ***Questioni urgenti***

40. chiede la progressiva fusione in un sistema coerente di circa 1.200 misure diverse approvate nell'ambito dell'SLSG dal 1993, tenendo comunque conto delle missioni e dei ruoli nuovi dell'Unione nonché del nuovo quadro giuridico offerto dal trattato di Lisbona, a partire da settori considerati prioritari d'intesa con il Parlamento europeo;
41. ritiene che, qualora una procedura legislativa sia iniziata in base alle disposizioni del trattato di Nizza che prevedono una semplice consultazione del Parlamento, come per quanto riguarda vari settori rientranti nell'ambito dell'SLSG, e il Parlamento abbia emesso il proprio parere, la procedura legislativa dovrebbe ricominciare a titolo del trattato di Lisbona in prima lettura, al fine di dare al Parlamento l'occasione di esprimersi con cognizione delle proprie prerogative;
42. si riserva il diritto di ritornare su specifiche proposte quando sarà consultato sul programma di azione legislativa;
- o  
o o
43. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1206/2001 del Consiglio, del 28.5.2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale (GU L 174 del 27.6.2001).





# Joint Parliamentary Meeting (JPM) "Building a Citizens' Europe" 16-17 November 2009

## Working Group 1 Promoting Citizens' Rights – A Europe of values and rights

## **Living together in an area that respects diversity and protects the most vulnerable**

It is becoming increasingly common for people to travel to, study or work in EU member states other than their own. This also results in an increased risk of being the victim of crime in a country other than the one in which they reside. Being a victim of crime can in itself be a very frightening experience. If the crime is also committed abroad, the victim may feel that the situation is even worse because of language difficulties and a lack of familiarity with the system of criminal law of the country concerned.

A number of measures have been taken in the EU aimed at strengthening the rights of crime victims. In 2001, the Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings was adopted. The framework decision contains provisions on the victim's right to information concerning which type of support is available, where and how a crime can be reported and the pre-conditions governing the right to receive compensation. As regards crime victims who reside in a member state other than the one in which the crime was perpetrated, the difficulties that this may entail should be minimised. It should be possible to report a crime in the country in the victim's resident country, and it should be possible to make use of video and telephone conferences in order to hear testimonies from witnesses who reside abroad.

In 2004, a Directive on compensation to crime victims was adopted. The Directive stipulates a special system for cooperation designed to make it easier for crime victims to receive compensation in cross-border cases. The Directive states for example that it should be possible to submit an application for compensation in the country in which the applicant has his/her usual place of residence, even if the crime was perpetrated in another member state. Member states shall further seek to reduce the administrative formalities, and standard forms should be used for the sending of applications and decisions.

The evaluations that have been carried out of the two legal instruments indicate that there are deficiencies in their application. These deficiencies apply mainly to the Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings, but there is also room for improvement in the application of the Directive relating to compensation to crime victims. In the case of the framework decision, the Commission considered in its final report that its implementation was unsatisfactory. The legislation sent to the Commission was far from comprehensive and also reflected to a great extent current practice that was applied before the framework decision was adopted. The objective of harmonising the legislation within the relevant area has therefore not been achieved. Since many of the provisions of the legislation have been implemented in the form of non-binding guidelines, charters and recommendations, the Commission was unable to judge whether they were followed in practice. Concerning the Directive relating to Compensation to crime victims, the relevant central government agencies in the member states stated that the present system worked well. Claimants, however, were much less positive to the procedure. A complicated and time-consuming application procedure and language barriers were regarded as great obstacles to a simplified application procedure for crime victims.

On 23 October 2009, the Council adopted conclusions on improved support to persons who fall victim to crime in the European Union. These state that a common strategy for continued work should be developed. Such a strategy should for example emphasise how important it is that crime victims are treated in a professional manner in their contacts with the legal system. Crime victims should also have access to information on their case so that their interests and rights can be safeguarded. The information should as far as possible be provided in a language that they understand.

In the light of evaluations that have been carried out of existing legal instruments and prior to the drafting of the forthcoming Stockholm Programme, it would be interesting to discuss future efforts to strengthen the rights of crime victims in the working group.

In order to stimulate debate, the participants could prior to the meeting reflect on the following question:

- Which further measures should the EU take to strengthen the protection of people who have been subjected to crime in another member state?

## **Protection of personal data and privacy**

Several of the legal instruments that have been initiated within the area of freedom, security and justice are based on an exchange of information on personal data between member states. At the same time, protection of privacy and personal data is laid down in the European Union's charter of Fundamental Rights. It is therefore of great importance that there are rules governing when and in what way this data may be used.

In 2008, the Framework Decision on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters was adopted. The framework decision obliges the member states to treat such data that is exchanged between member states in the abovementioned area in a certain way. It contains provisions intended to strengthen the protection of information in the processing of personal data that is transferred from one country to another. These provisions include the correction, deletion and sorting of personal data, availability of information to those registered, and damages and sanctions. As far as protection of data is concerned, the framework decision provides a complement to other instruments governing the exchange of information in the framework of police and judicial cooperation.

In the Commission's Communication An area of freedom, security and justice serving the citizen, (COM (2009) 262), the Commission emphasises that a comprehensive protection scheme should be introduced in order to protect the personal data and privacy of individuals. The EU should both agree on renewed joint efforts to protect personal data and regulate the circumstances in which public authorities might need to restrict the application of these rules in the exercise of their lawful duties. It is further stated that the processing of

personal data must be compatible with the principles of purpose, proportionality and legitimacy of processing, limits on storage time, security and confidentiality, respect for the rights of the individual and control by an independent authority.

The European Data Protection Supervisor maintains in his opinion on the Commission's Communication that it is necessary to once more confirm these principles because of the increased amount of personal data that is being registered, increased international cooperation, free movement within the EU, and increased use of personal data for law enforcement purposes.

In the Presidency's draft Stockholm Programme, it is stated that there must be a balance between the exchange of information and the protection of privacy. Technological developments are not only considered to present new challenges to the protection of personal data, but also offer new possibilities to better protect personal data.

In order to stimulate debate, the participants could prior to the meeting reflect on the following question:

- How can requirements regarding the protection of personal data and privacy be met while there is a continuing increase in the demand for the exchange of information between member states?



# Joint Parliamentary Meeting (JPM) "Building a Citizens' Europe" 16-17 November 2009

Working Group 2  
A Europe of Justice – Strengthening  
democratic accountability and legal  
certainty at European, national and  
local level

In the Commission's Communication An area of freedom, security and justice serving the citizen, COM(2009) 262, the objective of judicial cooperation is stated to be the achievement of a "European judicial area" for the benefit of the citizens, where the judicial systems of the 27 member states should be able to work together in a consistent and efficient manner, in accordance with national legal traditions.

The Presidency's draft of the Stockholm Programme of 16 October 2009 considers that a priority for the coming years will be to focus on the interests and needs of citizens. The challenge will be to ensure respect for fundamental freedoms and integrity, while guaranteeing security in Europe. The draft maintains that the EU should continue to enhance mutual trust in the legal systems of the member states.

### **Further implementation of mutual recognition**

In the Commission's Communication, the Commission maintains the necessity of continuing efforts aimed at mutual recognition of judgments. The Commission considers that the principle of mutual recognition is a cornerstone of the work to develop a European judicial area. Recognition would mean that a judgment delivered in one member state would have to be accepted and enforced in other member states without obstruction. One precondition for this is strong, mutual trust, where the actors in the judicial area are able to trust each others' judicial systems. As concerns the issue of the mutual recognition of judgments, the Commission repeats the objective of removing the exequatur procedure in the field of civil law. The Commission considers that the principle of mutual recognition could be extended to cover new areas, e.g. matrimonial property rights as well as successions and wills. Within the field of criminal law, the Commission feels that the principle of mutual recognition should be applied at all stages of the procedure and that considerable progress has already been made as concerns mutual recognition of sentences. According to the Commission, other types of decision, which may be of criminal or administrative character depending on the member state concerned, should be encompassed by the principle of mutual recognition, for example the protection of witnesses and victims of crime and certain types of fines. The Commission considers that the EU must also make efforts to achieve mutual recognition of decisions concerning loss of rights and for this purpose should promote a systematic exchange of information between the member states.

### **Strengthening mutual trust**

One of the consequences of mutual recognition is that rulings made at national level have an impact in other Member States, in particular in their judicial systems. Measures aimed at strengthening mutual trust are therefore necessary in order to take full advantage of these developments.

To strengthen mutual trust, the Commission proposes in its Communication that support be given to practitioners for the application of EU law, and utilizing legal networks for those working in legal professions. Educational inputs on EU law and other more developed routines for evaluation are other examples of measures to strengthen mutual trust.

## **A core of common standards**

Regarding the need for common standards, the Commission considers in its Communication that only joint action at EU level within certain of the criminal law fields – primarily as concerns terrorism, organized crime and crime aimed at the EU’s financial interests – would work effectively. Consequently, according to the Commission, an alignment of substantive law as concerns certain serious, often cross-border illegal crimes should continue. The Commission considers that the definitions of offences and their penalties should be held in common. Such a movement of laws towards each other should, according to the Commission, promote mutual recognition and in certain cases it should be possible to fully eliminate the reasons for one member state not recognizing a judgment made in another member state. In civil matters, the Commission considers that legislation should be aligned as regards minimum standards for specific aspects of civil procedural law. Such standards should, for example, be established for mutual recognition of decisions on parental responsibility (including those on custody rights).

## **A European judicial area**

In order that citizens are to be able to enjoy the full benefit of the advantages of a European judicial area, the Commission underlines the importance of the individual’s access to a legal hearing, especially in those cases that affect parties in several member states. Among the measures to be further developed are those concerning legal aid. Citizens also need help to overcome linguistic barriers which may constrain their access to the legal system. Consequently efforts should be made to improve the quality of legal translation and interpretation, through measures such as the linking of databases that are used by translators and interpreters and possible utilization of remote translation and interpretation. In its Communication, the Commission also refers to the opportunities to successively connect certain national registers (while applying the necessary considerations as concerns data protection) such as insolvency registers for companies and individuals.

In order to stimulate debate, the participants could prior to the meeting reflect on the following questions:

- Are there any specific problems associated with mutual recognition of judgments?
- What can be done to strengthen mutual trust?
- What can we do to give individuals better access to justice?







# Joint Parliamentary Meeting (JPM) "Building a Citizens' Europe" 16-17 November 2009

## Working Group 3 Protecting Citizens – A European domestic security strategy

## **1. A more efficient European police cooperation**

The abolition of internal border controls as part of the Schengen agreement has made it easier for people to travel between the countries involved. We are also moving towards a more internationalised and globalised world in general. At the same time, this has made it easier for criminals to move between different countries and means that the conditions for cross-border crime have changed. The primary purpose of police cooperation in the EU is to combat forms of crime of a typically cross-border nature. In recent years, police cooperation between EU member states has developed rapidly. Police cooperation takes place largely through direct contacts between authorities, but also through the EU body for police cooperation, Europol.

The Presidency's draft Stockholm Programme states that Europol is to serve as a hub for information exchange between the law enforcement authorities and a platform for networks in the field of police and customs cooperation between member states. Europol and Eurojust should systematically be involved in major cross-border operations and be informed when joint investigation teams are formed.

The EU ministers responsible for home affairs met in the Hague on 1 October 2009 to discuss ways to improve EU police cooperation aimed at combating cross-border crime. The discussions focused, among other things, on how Europol can help to improve the fight against crime and on how cooperation between Europol and other EU agencies, e.g. the border security agency Frontex and the judicial cooperation unit Eurojust, can be strengthened. The home affairs ministers agreed to establish closer cooperation between the EU agencies. Europol, Eurojust and Frontex were therefore urged to draft a report together on ways in which to strengthen their cooperation.

The Presidency's draft Stockholm Programme also emphasises the importance of fostering a genuine European judicial culture. The Commission is therefore called upon to ensure that the exchange of experience and best methods is intensified and that the number of joint training programmes and exercises is increased with the ambition that one third of European law enforcement personnel should receive training in European conditions in the next five years. Such training should be organised at both the national and EU levels. CEPOL will intensify its educational activities with the aim of achieving concrete added value and ensuring that the training has a European dimension. Furthermore, the Commission is invited to establish specific, Erasmus-style exchange programmes involving countries outside the EU, in particular candidate countries and other countries with which the EU has Partnership and Cooperation Agreements, and ensuring that participation in joint training programmes, exercises and exchange programmes is determined on the basis of tasks and is not dependent on sector. The Commission will also be responsible for ensuring that common quality standards in forensic medicine and best methods for crime scene investigations are developed. The Presidency also considers that the EU and aspects of international cooperation should be part of national curricula. The European Council encourages Member States to devise national career mechanisms that reward officers for taking up duties related to cross-border cooperation and thereby favour the creation of an EU-wide response at all levels.

Discussions are taking place on how cooperation between police authorities in the EU can be developed. No matter what opinion they have, participants could reflect on the following question in order to stimulate debate:

- In which areas can cooperation between the Union's police authorities be improved?

## **2. Exchange of information**

In 2004, as part of the Hague Programme, the European Council adopted a new agenda for police cooperation. This agenda forms the basis of development work of a more general nature. The agenda stresses that a strengthening of freedom, security and justice requires an innovative strategy as regards cross-border exchange of information on combating crime. The member states' information exchange on such matters should, according to the Hague Programme, be guided by a principle of availability. Under the principle of availability, an official at a law enforcement authority in one member state is to make information accessible to an officer in an equivalent position in another member state, if the person concerned needs the information in order to perform his or her responsibilities.

In the Commission's Communication An area of freedom, security and justice serving the citizen, COM (2009) 262, the Commission stresses that security in the Union requires efficient mechanisms for the exchange of information between national authorities and European actors. Both the Commission, and the Presidency in its draft Stockholm Programme, therefore propose that a European information model is introduced in the EU, based on a more powerful strategic analysis capacity and better gathering and processing of operational information. According to the Commission, the Union also needs to heavily boost its capacity to analyse and collate the strategic information at its disposal. This means that synergies between Europol and Frontex need to be improved. Networks of liaison officers also need to be coordinated and used in a better way. According to the Commission, this will enable swifter decisions on what action to take at operational level.

The European Data Protection Supervisor maintains in his opinion on the Commission's Communication that the emphasis on the exchange of information in the EU is logical since there is no European police force, European judicial system or European border control. Measures to exchange information are therefore valuable for the Union's member states in their efforts to work more efficiently to combat cross-border crime and to monitor external borders. The European Data Protection Supervisor welcomes the fact that the Commission's Communication establishes that a European information model cannot be developed solely on the basis of technical solutions but that it is essential that information is gathered, shared and processed only on the basis of concrete needs for security and taking into account data protection principles. As regards the use of large-scale computer systems, the European Data Protection Supervisor refers to earlier opinions, where he has especially stressed the need for strong and tailor-made safeguards as well as the need for proportionality control and impact assessments, before measures are taken in this area.

In order to stimulate debate, participants could prior to the meeting reflect on the following question:

- Can the common training measures proposed in the Presidency's draft Stockholm Programme help to achieve greater exchange of information?

### **3. Procedural rights**

Discussions on the issue of procedural rights were first held in 2004 after the European Commission presented a draft framework decision. After protracted and complicated negotiations, the Council was forced to note, in 2007, that no agreement could be reached on the issue.

In its Communication An area of freedom, security and justice serving the citizens, COM (2009) 262, the Commission states that the rights of the defence must be strengthened. Both the Commission and the Presidency, in its draft Stockholm Programme, have stated that progress is required in this matter, not only in order to uphold the rights of the individual, but also to maintain mutual trust between member states and public confidence in the EU.

In early July, the Swedish Presidency presented a draft roadmap for procedural rights and a resolution on practical measures concerning interpretation and translation. The Commission then presented a draft framework decision on interpretation and translation. At the JHA Council on 23 October 2009, the member states expressed their support for these three documents.

In a roadmap for work with procedural rights, the EU member states have agreed that if measures are needed at EU level, work should be undertaken using a step-by-step approach and that a number of rights that the EU should work with in the future should be identified. Further, the member states have agreed on a framework decision that strengthens the right to interpretation and translation in criminal proceedings and a resolution on practical measures concerning interpretation and translation as a first step in work relating to the roadmap. The measures concern:

- the right of suspects and accused persons to interpretation and translation;
- the right of suspects and accused persons to information, partly about their rights and partly about the nature of the accusation against them of and also their right to access information necessary for the preparation of their defence;
- the right of suspects and accused persons to legal aid and legal advice;
- the right of suspects and accused persons to have relatives and others informed of the deprivation of liberty and protection for suspects and accused persons who are vulnerable;
- a Green Paper from the Commission on pre-trial detention.

In order to stimulate debate, participants could prior to the meeting reflect on the following question:

- Are there any procedural rights among the proposed measures that should be given greater priority?