

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

19.6.2006

WERKDOCUMENT

over een strategie voor de externe dimensie van de ruimte van vrijheid,
veiligheid en recht

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Bogdan Klich

DT\615150NL.doc

PE 374.127v01-00

Externe Vertaling

NL

NL

INLEIDING

In december 2005 gaf de Raad zijn goedkeuring aan een "*Strategie voor de externe dimensie van JBZ: vrijheid, veiligheid en recht op mondiaal niveau*"¹. Voor dit document is geput uit een bijdrage van het secretariaat-generaal van de Raad en uit een mededeling van de Commissie uit oktober 2005, getiteld "*Een strategie voor de externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht*"².

Het Europees Parlement wil zijn standpunt over deze mededeling van de Commissie duidelijk maken, al moeten hierbij ook andere voor deze strategie van de Raad relevante documenten in overweging worden genomen.

Conform artikel 47 van het Reglement (nauwere samenwerking) zullen de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en de Commissie buitenlandse zaken samen aan dit dossier werken. De werkgroep van eerstgenoemde commissie is al aan de slag gegaan door een gesprek met de Commissie te organiseren.

HISTORISCHE ACHTERGROND

De eerste poging om duidelijkheid te krijgen over de externe betrekkingen van de EU op JBZ-gebied stamt uit 2000³, tijdens de Europese Raad van Feira.

In 2004 werd de externe dimensie van de RVVR in het Haags Programma als een groeiende prioriteit bestempeld, met de nadruk op veiligheid, de bestrijding van terrorisme en het asiel- en migratiebeleid. In dit programma werden de Commissie en de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger van de Raad opgeroepen om voor het einde van 2005 een EU-strategie voor alle externe JBZ-aspecten uit te stippelen. Tijdens de Europese Raad van Brussel in juni 2005 werd deze oproep nog eens herhaald.

BIJDRAGE VAN HET SECRETARIAAT-GENERAAL VAN DE RAAD AAN DE STRATEGIE

Op 4 oktober 2005 publiceerde het secretariaat-generaal van de Raad zijn *Bijdrage aan het debat ter voorbereiding op een strategie voor externe JBZ-betrekkingen tegen eind 2005*⁴.

In dit document komt de Europese veiligheidsstrategie⁵ 2003 aan bod en wordt geprobeerd na te gaan hoe de Unie in haar externe optreden de JBZ-belangen van de EU in haar geheel en van de lidstaten afzonderlijk beter kan behartigen.

De bestrijding van terrorisme en van de georganiseerde criminaliteit alsook het beheersen van de migratiestromen vormen volgens het secretariaat van de Raad de prioritaire thema's.

De Raad geeft als aanbeveling om voor een proactievare aanpak te kiezen. Alle beschikbare

¹ Doc. 15446/05.

² COM(2005)0491.

³ Doc. 7653/00.

⁴ Doc. 12850/05.

⁵ Doc. 15895/03.

instrumenten moeten worden ingezet om de doelstellingen te bereiken en deze moeten onderling beter op elkaar zijn afgestemd. De Raad doet verder enkele praktische voorstellen die in de strategie van het voorzitterschap zijn verwerkt.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE, GETITELD “EEN STRATEGIE VOOR DE EXTERNE DIMENSIE VAN DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT”¹

In deze mededeling van 12 oktober 2005 worden alle externe uitdagingen binnen de RVVR in kaart gebracht, evenals de instrumenten waarover de EU beschikt. Verder worden een aantal doelstellingen, prioriteiten en beginselen geformuleerd en worden enkele maatregelen voor de toekomst voorgesteld.

De uitdagingen voor de interne veiligheid van de EU bestaan volgens de mededeling uit het terrorisme, de georganiseerde criminaliteit (die profiteert van het institutionele falen in zwakke landen) en illegale migratie.

Het expliciete doel van de Commissie is te illustreren hoe de externe dimensie van justitie en binnenlandse zaken bijdraagt aan de totstandbrenging van de interne RVVR en tegelijkertijd de beleidsdoelstellingen van de Europese Unie op het gebied van de externe betrekkingen ondersteunt, "met inbegrip van het delen van de waarden van vrijheid, veiligheid en recht met derde landen en het bevorderen van deze waarden in derde landen".

In de mededeling wordt naar voren gebracht dat de externe dimensie van de RVVR niet kan worden opgevat als een afzonderlijk beleidsterrein, maar deel moet uitmaken van de externe beleidsactiviteiten van de EU. Er wordt voorgesteld de aspecten justitie, vrijheid en veiligheid in het externe beleid van de EU te versterken.

De Commissie zegt het volgende over de bevordering van de rechtsstaat, goed bestuur, democratie en de eerbiediging van de rechten van de mens in derde landen:

- Deze elementen zijn van cruciaal belang om de RVVR *binnen de EU* te versterken.
- De interne en externe aspecten van de *veiligheid van de EU* zijn intrinsiek met elkaar verbonden.
- Samenlevingen die op deze waarden gegrondvest zijn, kunnen doeltreffender *optreden tegen bedreigingen voor hun veiligheid*.
- Dit zijn doorslaggevende factoren ter verwezenlijking van duurzame ontwikkeling en van de millenniumdoelstellingen.

De Commissie stelt dat het "uitgebreide regelgevende kader" dat de EU voor haar interne RVVR heeft ontwikkeld, als inspiratiebron voor derde landen kan fungeren. Dat geldt eveneens voor "de ervaring en de successen van de EU op gebieden zoals grensbeheer, migratiebeheer en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit".

In de mededeling wordt aangevoerd dat de EU meer kan doen om de capaciteiten en

¹ COM(2005)0491.

samenwerking in de gehele wereld te versterken en dat zij regionale samenwerking moet blijven ondersteunen. Er worden voorbeelden van een geslaagde samenwerking met Turkije, Marokko, Oekraïne, Moldavië en Rusland aangehaald.

In de mededeling worden een aantal politieke prioriteiten gesteld: het bevorderen van de mensenrechten, de versterking van instellingen en van goed bestuur, de verbetering van migratie, asiel en grensbeheer, de strijd tegen terrorisme en tegen de georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van mensenhandel, drugshandel, handel in menselijke organen, namaak, economische en financiële criminaliteit en cybercriminaliteit.

Ook wordt een aantal beginselen naar voren gebracht:

- Geografische prioritering
- Differentiatie van individuele landen
- Flexibiliteit
- Pijleroverschrijdende coördinatie
- Nauw partnerschap met derde landen
- Relevantie van het externe optreden: verband tussen de interne activiteiten ter ontwikkeling van een RVVR en het externe optreden
- Toegevoegde waarde
- Benchmarking

De methoden en beleidsinstrumenten voor de uitvoering van deze strategie bestaan met name uit de bilaterale overeenkomsten, het uitbreidings- en pretoetredingsproces, het Europees nabuurschapsbeleid, regionale samenwerking, individuele regelingen met specifieke landen (VS), operationele samenwerking met Europol, Eurojust en de Europese Politieacademie, het ontwikkelingsbeleid en internationale organisaties. In de mededeling wordt op de bestaande samenwerking met de Verenigde Staten, de Westelijke Balkanlanden, Rusland, Oekraïne en het Middellandse-Zeegebied gewezen.

Tot slot worden in de mededeling voorstellen voor de uitvoering van de strategie gedaan:

- De Commissie moet prioriteiten vaststellen, maatregelen nemen en toezicht op de tenuitvoerlegging houden. Verder moet de Raad de geboekte vooruitgang evalueren en prioriteiten vaststellen.
- De coördinatie binnen de Raad moet worden verbeterd.
- De samenhang van het externe optreden van de EU moet worden verbeterd.
- De Commissie moet haar rol in internationale organisaties ten volle benutten om de zichtbaarheid van het EU-optreden te verhogen.
- De Commissie moet haar inspanningen ter ondersteuning van de regionale samenwerking opvoeren.
- De EU moet haar capaciteit om snel te reageren op onverwachte behoeften of dreigingen verder ontwikkelen.

STRATEGIE VOOR DE EXTERNE DIMENSIE VAN JBZ: VRIJHEID,

VEILIGHEID EN RECHT OP MONDIAAL NIVEAU¹

Puttend uit de sleutelementen van de bijdragen van de Commissie en van het secretariaat stelde het Britse voorzitterschap een "*Strategie voor de externe dimensie van JBZ: vrijheid, veiligheid en recht op mondiaal niveau*" op. Deze werd op 1-2 december door de Raad JBZ goedgekeurd en op 12 december 2005 volgde de Raad AZEB.

De strategie begint met een uiteenzetting van de belangrijkste prioritaire thema's van de EU: terrorisme, georganiseerde criminaliteit (mensen- en drugshandel), corruptie en beheer van de migratiestromen.

De EU moet als partners samen met derde landen aan deze vraagstukken werken, onder meer door het bevorderen van de rechtsstaat en van de eerbiediging van de rechten van de mens en door het naleven van internationale verplichtingen.

In de strategie wordt gewezen op de verbanden tussen de JBZ-doelstellingen en het gemeenschappelijke buitenlandse en defensiebeleid, het Europese veiligheids- en defensiebeleid, het ontwikkelingsbeleid, de Europese veiligheidsstrategie² en de economische en handelsgerelateerde doelstellingen van de EU.

Het voorzitterschap brengt de onderliggende beginselen uit de mededeling van de Commissie naar voren en voegt er nog enkele aan toe (bijv. dat de betrekkingen met derde landen voor hen een extra stimulans kunnen vormen om internationale JBZ-normen en -verplichtingen aan te nemen en na te leven).

De EU beschikt over diverse mechanismen om haar JBZ-doelstellingen te bereiken: het vooruitzicht van een EU-lidmaatschap, het Europees nabuurschapsbeleid en de bijbehorende actieplannen, het strategisch partnerschap met de VS en de bredere transatlantische dialoog en de samenwerking met Rusland.

Eerst worden nog enkele algemene voorstellen gegeven (bijv. dat de EU met gevestigde regionale groeperingen, internationale organisaties, EU-agentschappen, enz. moet werken) en vervolgens worden specifieke structuren en processen geopperd:

- **Een tussentijdse evaluatie** van de samenwerking met derde landen, eens in de anderhalf jaar, door de Commissie en het secretariaat van de Raad³.
- **Actiegerichte werkplannen (AWP)** over specifieke landen, regio's of thema's, die door het voorzitterschap in samenwerking met het secretariaat van de Raad, de Commissie en belanghebbende lidstaten moeten worden opgesteld. De eerste vijf werkplannen moeten gaan over:
 1. samenwerking met Noord-Afrika bij de terrorismebestrijding;
 2. samenwerking met de Westelijke Balkanlanden en met andere nabije buurlanden van de EU bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, corruptie, illegale immigratie en terrorisme;
 3. de drugsproductie en -handel in en vanuit Afghanistan;

¹ Doc. 15446/05 JAI 488 RELEX 741 van de Raad van 6 december 2005.

² Doc. 15895/03.

³ Het eerste verslag wordt in december 2006 verwacht.

4. samenwerking met Afrikaanse landen bij migratie;
5. de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht met Rusland.

UITVOERING VAN DE STRATEGIE

Er werden drie “steungroepen van het voorzitterschap” opgericht om zich over het AWP over de Westelijke Balkanlanden/relevant ENB, Afghanistan en Afrika/migratie te buigen. Het AWP over een betere samenwerking met de Westelijke Balkanlanden is al door de Raad JBZ van 1-2 juni 2006 goedgekeurd; aan de ENB-landen wordt nog volop gewerkt. Ook het AWP van de steungroep over Afghanistan/drugs is tijdens dezelfde bijeenkomst van de Raad JBZ goedgekeurd. Het AWP over Afrika/migratie is voorlopig uitgesteld, omdat het Britse voorzitterschap zich hier al uitgebreid mee bezig heeft gehouden en er binnen de Commissie enkele projecten ter zake lopen. Het AWP over Rusland zal tijdens het Finse voorzitterschap worden uitgewerkt.

Op 4 en 5 mei vond in Wenen een ministersconferentie plaats over de "*Rol van de interne veiligheid in de betrekkingen tussen de EU en haar buurlanden*". Daarbij hebben vertegenwoordigers van de EU, derde landen, de VS, Rusland en internationale organisaties gedebatteerd over de rol van de interne veiligheid in hun externe betrekkingen. Zij hebben bekeken door welke beginselen het partnerschap met de derde landen moet worden geregeerd en zich vooral beziggehouden met de prioritaire gebieden voor toekomstige samenwerking: terrorisme, georganiseerde criminaliteit, corruptie, migratie en asiel.

CONCLUSIE

Het Europees Parlement zal zijn standpunt over de mededeling van de Commissie kenbaar maken en daarbij trachten praktische aanbevelingen te doen voor de strategie voor de externe dimensie van de RVVR van de Raad. De rapporteur zal rekening houden met de eerste vijf thema's die de Raad heeft uitgekozen en met de inhoud van bestaande actiegerichte werkplannen.

Gezien het feit dat de Commissie en het secretariaat van de Raad om de anderhalf jaar verslag moeten uitbrengen over de stand van zaken bij de samenwerking met derde landen, is het wenselijk dat het Europees Parlement dit verslag ook kan bestuderen en een vinger aan de pols kan houden bij de uitvoering van de AWP's.