COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 2.6.2004
COM(2004) 401 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst

{SEC(2004)680 en SEC(2004)693}

INHOUDSOPGAVE

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst {SEC(2004)680 en SEC(2004)693} 1

Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst 4

1. Vijf jaar bouwen aan een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid 3

1.1. Belangrijke resultaten in moeilijke omstandigheden 3

1.2. Een nieuw kader 5

2. Wat zijn de toekomstige prioriteiten voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid? 6

2.1. Betere bescherming van personen die gebruikmaken van hun grondrechten 7

2.2. Initiatieven op het gebied van het Europees burgerschap 8

2.3. Een geïntegreerd systeem voor het beheer van de grenzen en visumbeleid 9

2.4. Een degelijk gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de migratiestromen..... 10

2.5. Een eerlijk gemeenschappelijk asielbeleid..... 10

2.6. Een Europese rechtsruimte waarin de rechtstradities en de rechtsstelsel van de lidstaten worden geëerbiedigd en de betrokken beroepsgroepen nauw samenwerken10

2.7. Een Europese rechtsruimte op het gebied van burgerlijke en handelszaken, waarin het gemakkelijker is om samen te werken en toegang te krijgen tot de rechter..... 11

2.8. Een coherent strafrechtbeleid 12

2.9. Doeltreffender optreden van politie en douane.....13

2.10. Scherpere maatregelen ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en bepaalde vormen van criminaliteit 15

2.11. Meer maatregelen op het gebied van criminaliteitspreventie 16

2.12. Multidisciplinaire drugsbestrijding 16

2.13. Vastbeslotener optreden naar buiten 16

3. Conclusies 17

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst

1. VIJF JAAR BOUWEN AAN EEN RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID

Met het Verdrag van Amsterdam werd de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een nieuwe doelstelling van de Europese Unie. De Europese Raad van Tampere van oktober 1999 heeft deze doelstelling bovenaan de politieke agenda van de Unie geplaatst en een zeer ambitieus programma vastgesteld. Daarin werden beleidslijnen uitgezet en concrete doelstellingen geformuleerd met een tijdschema. Vervolgens heeft de Commissie op verzoek van de Europese Raad een scorebord opgesteld waarin elk half jaar de vorderingen werden opgetekend[1].

Nu we aan het einde van deze periode van vijf jaar zijn gekomen, is het tijd om in dit laatste halfjaarlijkse verslag de algemene balans op te maken en de prioriteiten voor de toekomst te schetsen[2].

Daarom begint de Commissie een openbare raadpleging en nodigt zij alle betrokken partijen en de burgers uit om voor 31 augustus 2004 bijdragen te leveren voor een nieuw programma, op het volgende adres: Openbare raadpleging DG JBZ "de toekomst van justitie en binnenlandse zaken", Europese Commissie, LX 46, 1049 Brussel, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Belangrijke resultaten in moeilijke omstandigheden

- Op de meeste gebieden die onder justitie en binnenlandse zaken vallen, zijn grote vorderingen geboekt;

De vorderingen ten opzichte van 1999 zijn onmiskenbaar en tastbaar. De Commissie heeft de belangrijkste voorstellen die in Tampere waren gepland, ingediend.

---

[1] Sinds de Europese Raad van Tampere heeft de Commissie elk half jaar bij de Raad en het Europees Parlement een mededeling ingediend: "Scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie". Het betreft de volgende referentiedocumenten: COM (2000)167 def. van 24.3.2000, COM(2000) 782 def. van 30.11.2000; COM(2001) 278 def. van 23.5.2001; COM(2001) 628 def. van 30.10.2001; COM(2002) 261 def. van 30.5.2002; COM(2002) 738 def. van 16.12.2002; COM(2003) 291 def. van 22.5.2003; COM (2003)812 def. van 30.12.2003.

[2] In het werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2004)693, waarin de balans van het programma van Tampere wordt opgemaakt en de richtsnoeren voor de toekomst worden geschetst, is ook een specifieke sectorale balans opgenomen. Het werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2004)680 geeft een overzicht van de belangrijkste wetgevingsvoorstellen die zijn goedgekeurd in het kader van het programma van Tampere ("scorebord").

- De Europese publieke opinie staat positief tegenover maatregelen op Europees niveau op het gebied van justitie en binnenlandse zaken;

De opiniepeilingen (Eurobarometer) laten zien dat een groot deel van de burgers volledig achter samenwerking en maatregelen op Europees niveau staat[3]. Vooral de burgers van de nieuwe lidstaten verwachten veel van de Europese Unie op het gebied van veiligheid.[4]

- Justitie en binnenlandse zaken is een van de vaste politieke prioriteiten van de Unie geworden;

De Europese Raad buigt zich regelmatig over deze problematiek en de omvang van de werkzaamheden binnen de Europese instellingen getuigt van het belang dat hieraan wordt gehecht. Het toenemende belang van deze problematiek blijkt ook uit het feit dat in de mededeling van de Commissie over de **nieuwe financiële vooruitzichten** een nieuwe rubriek "Europees burgerschap" wordt ingevoerd, waarin de verwezenlijking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid centraal staat.[5]

- Binnen het algemene kader van Tampere heeft de Europese Raad specifieke prioriteiten gesteld in reactie op ernstige en onvoorziene gebeurtenissen;

De Unie heeft laten zien dat zij snel en doeltreffend kan reageren wanneer dat nodig is. Deze crisisgevoeligheid, die leidde tot de reacties op de tragische gebeurtenissen van 11 september 2001 en van 11 maart 2004, heeft nu en dan de kritiek uitgelokt dat de vorderingen op veiligheidsgebied onevenwichtig zijn. Dat dit soms ook in de media tot uiting kwam, neemt niet weg dat **de Europese integratie is gebaseerd op een strikte opvatting van de bescherming van de grondrechten en dat de Commissie altijd het evenwicht tussen de aspecten veiligheid, vrijheid en rechtvaardigheid voor ogen heeft gehad. Bovendien moet de Unie zorgen voor een hoog veiligheidsniveau zodat de vrijheden ten volle kunnen worden uitgeoefend.**

- De beperkingen van het besluitvormingsproces en van het huidige institutionele kader vormden een belemmering voor een snelle, doeltreffende en doorzichtige verwezenlijking van bepaalde politieke doelen;

---

3 De Eurobarometer flash van december 2003 bevestigt de uitkomsten van eerdere Eurobarometers. De Europese burgers zijn duidelijk voorstander van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid. 56% erkent de economische behoeften van immigranten en 66% vindt dat zij dezelfde rechten moeten hebben als EU-burgers. Tegelijkertijd is 80% voorstander van scherpere controles aan de buitengrenzen voor onderdanen van derde landen. Negen van de tien EU-burgers pleit voor justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, met name in het familierecht, en voor gelijke rechten van de verdediging in alle lidstaten. Wat de grensoverschrijdende criminaliteit betreft zijn de burgers zich ervan bewust dat de lidstaten dit probleem niet afzonderlijk kunnen aanpakken. Uit de peiling blijkt dat 71% van de burgers vindt dat gemeenschappelijke besluiten en maatregelen de beste manier zijn om criminaliteit in de Europese Unie te voorkomen en te bestrijden.

4 Volgens de Eurobarometer leeft onder de burgers van de nieuwe lidstaten meer vrees voor corruptie, drugs, georganiseerde criminaliteit en het witwassen van geld.

5 COM(2004) 101 van 10.2.2004.

Ondanks de politieke wil die uit de conclusies van Tampere spreekt, is het niet altijd gelukt op Europees niveau tot overeenstemming te komen over bepaalde gevoelig liggende maatregelen op beleidsterreinen die nauw verweven zijn met de nationale soevereiniteit.

Deze problemen zijn voor een deel te wijten aan de **juridische en institutionele beperkingen van de huidige verdragen**, waarin unanimiteit in de Raad nog steeds de regel is. De lidstaten staan soms terughoudend tegenover samenwerking in dit nieuwe Europese kader wanneer hun belangen in het geding zijn. Bovendien heeft het met de lidstaten gedeelde initiatiefrecht er soms toe geleid dat de nationale belangen vóór de prioriteiten van Tampere gingen. Ook de bestaande beperkingen met betrekking tot de rol van het Europees Parlement als medewetgever hebben geleid tot kritiek betreffende de transparantie van het besluitvormingsproces.

Als de instrumenten eenmaal goedgekeurd zijn, bestaan er slechts weinig mogelijkheden om controle uit te oefenen op de tenuitvoerlegging van het beleid door de nationale autoriteiten, omdat de rol van het Hof van Justitie en de bevoegdheden van de Commissie op het gebied van de samenwerking van politie en justitie in strafzaken beperkt zijn, waardoor de goedgekeurde instrumenten en besluiten niet gemakkelijk efficiënt kunnen worden ingezet.

Het optreden van de Unie kan alleen doeltreffend zijn als het in de lidstaten wordt gedragen door de politieke wil om Europese besluiten doeltreffend ten uitvoer te leggen. Het zijn de mensen in de lidstaten die gebruik moeten maken van de samenwerkingsmogelijkheden die de Europese integratie hun biedt.

Samengevat kan worden geconstateerd dat er **grote successen zijn geboekt.** Institutionele beperkingen en soms ook een gebrek aan politieke consensus hebben de **oorspronkelijke ambitie** echter getemperd. De enige mogelijkheid om voortgang te boeken was een **stap-voor-stapbeleid**. Voor de Commissie was de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een **strategische prioriteit**, die zij mede dankzij de bijdragen op verschillende andere beleidsterreinen van de Unie heeft kunnen verwezenlijken.

1.2. Een nieuw kader

In een nieuw kader zullen door de veranderingen op institutioneel vlak die op het gebied van justitie en binnenlandse zaken door de intergouvernementele conferentie zijn aangekondigd, met name het stemmen met gekwalificeerde meerderheid in de uitgebreide Unie, de werkzaamheden sneller kunnen worden afgerond.

Ondertussen moeten de mogelijkheden die het Verdrag van Amsterdam en dat van Nice bieden, ten volle worden benut.

Afgezien van de bepalingen die automatisch in werking zijn getreden op 1 februari 2003 of op 1 mei 2004, is er artikel 67, lid 2, van het EG-Verdrag, dat bepaalt dat de Raad na 1 mei 2004 een besluit neemt over de toepassing van de

medebeslissingsprocedure op alle of sommige onder titel IV vallende gebieden.[6] Deze procedure zou dus meteen na 1 mei kunnen worden toegepast.

Door de uitbreiding zal het aantal burgers dat gebruik wil maken van de voordelen van het leven en het vrije verkeer in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, toenemen. **De vaststelling van gemeenschappelijke hoge normen op het gebied van veiligheid en rechtvaardigheid kan alleen maar bijdragen tot de verhoging van het algemene veiligheidsniveau** op het gehele grondgebied.

Door de uitbreiding komen op sommige beleidsonderdelen specifieke aandachtspunten naar voren, zoals de **versterking van de buitengrenzen**, de invoering van het **Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie** en meer in het bijzonder de **voorbereiding van de nieuwe lidstaten op volledige deelname aan het *Schengenacquis***, met het oog op de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen. Wat dit laatste betreft zorgt de Unie voor de nodige middelen voor de versterking van de buitengrenzen van de nieuwe lidstaten, bijvoorbeeld in de vorm van de Schengenfaciliteit. Om ervoor te zorgen dat de nieuwe lidstaten zo snel mogelijk volledig kunnen deelnemen aan Schengen en de controles aan de binnengrenzen kunnen worden afgeschaft, moet SIS II op korte termijn klaar zijn voor gebruik en moet de in het acquis voorziene evaluatie worden verricht. Op het gebied van justitie is het na de uitbreiding van de Unie nog belangrijker dat er maatregelen worden getroffen om **het wederzijds vertrouwen te verdiepen** en zo het beginsel van wederzijdse erkenning een stevige basis te geven.

Gezien de verwachte ontwikkelingen op het gebied van het beheer van de buitengrenzen, moet ook worden gezocht naar manieren om ervoor te zorgen dat de variabele geometrie die nu voor Schengen geldt, geen nadelig effect heeft op de goede samenwerking tussen de lidstaten die het acquis volledig toepassen.

2. WAT ZIJN DE TOEKOMSTIGE PRIORITEITEN VOOR DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID?

In de eerste fase van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zijn grote concrete stappen vooruit gezet. Niet alle doelstellingen van Tampere zijn echter verwezenlijkt. In afwachting van de resultaten van de intergouvernementele conferentie zorgt het **huidige institutionele kader** voor problemen. In de tussentijd kunnen de mogelijkheden die het Verdrag van Nice biedt, voor een stimulans zorgen. Bovendien moet worden overwogen artikel 67, lid 2, van het EG-Verdrag ten uitvoer te leggen.

De meeste lopende maatregelen vloeien rechtstreeks voort uit het programma van Tampere en vallen dus tussen dit programma en de toekomstige prioriteiten in. Deze mededeling moet **de basis leggen voor de discussie over een nieuw programma**

---

[6] In de aan het Verdrag van Nice gehechte verklaring nr. 5 ad artikel 67 van het EG-Verdrag wordt dit artikel geïnterpreteerd en omgezet in de politieke verbintenis om met ingang van 1 mei 2004 de medebeslissingsprocedure toe te passen op de in artikel 62, punt 3, en artikel 63, punt 3, onder b), bedoelde maatregelen betreffende respectievelijk het vrije verkeer van onderdanen van derde landen gedurende ten hoogste drie maanden en illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring.

van maatregelen waarin de prioriteiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken voor de periode 2004-2009 worden geformuleerd. Daarnaast kan de mededeling de aanzet geven tot een **debat met de burger.**

Bij de opstelling van een programma voor de toekomst moet **op het niveau van de Unie** rekening worden gehouden met een aantal verschillende punten. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het gevolg dat moet worden gegeven aan het programma van Tampere, en in het bijzonder om:

- *de lopende werkzaamheden en de* maatregelen *op lange termijn die al zijn vastgesteld;*

- *de mate waarin de instrumenten die in het leven zijn geroepen daadwerkelijk worden toegepast en de evaluatie daarvan.* De Commissie verricht momenteel een evaluatie van een eerste generatie besluiten. Het is van belang dat het nieuwe programma gepaard gaat met een evaluatie van de invoering en de tenuitvoerlegging van het acquis dat is ontwikkeld in het kader van Tampere, zodat de basisinstrumenten en de nieuwe voorstellen goed op elkaar aansluiten.

In de tweede plaats moet in de toekomst worden gezorgd voor *voldoende institutionele en financiële middelen* om de nieuwe doelstellingen te verwezenlijken. Naar het oordeel van de Commissie is een van de belangrijkste aspecten van de ontwerp-grondwet dat de "pijler"-structuur van de Unie wordt afgeschaft en dat de communautaire methode wordt toegepast op alle aspecten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.[7] In financieel opzicht heeft de Commissie in de rubriek "Europees burgerschap" een aanzienlijke verhoging voorgesteld van de middelen die beschikbaar zijn voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het spreekt vanzelf dat de ideeën die in deze mededeling worden geopperd, geenszins vooruitlopen op de voorstellen die zullen worden gedaan in het kader van de financiële vooruitzichten of op het komende interinstitutionele overleg.

De gestelde prioriteiten moeten als leidraad dienen, zodat het optreden van de Gemeenschap niet teveel versnipperd raakt. Bij deze prioriteiten moet rekening worden gehouden met de **algemene situatie in de wereld**, zoals de economische kloof tussen de verschillende regio's van de wereld, de politieke instabiliteit in bepaalde landen of regio's, de demografische ontwikkeling van de bevolking in Europa, en de verwachtingen van de burgers ten aanzien van hun rechten en hun veiligheid.

2.1. Betere bescherming van personen die gebruikmaken van hun grondrechten

De Europese integratie stoelt op gemeenschappelijke waarden: de grondrechten, de eerbiediging van de rechtsstaat en democratische instellingen. Deze waarden moeten ten grondslag liggen aan elk optreden van de Unie.

De opneming van het Handvest in het grondwettelijk verdrag en de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden betekenen dat de Unie en haar instellingen juridisch

[7] COM(2003) 548 def. van 17.9.2003.

verplicht zijn op alle beleidsterreinen die onder hun bevoegdheid vallen de grondrechten niet alleen te eerbiedigen, maar ook actief te bevorderen. In december 2003 hebben de vertegenwoordigers van de lidstaten in het kader van de Europese Raad beklemtoond dat het van groot belang is gegevens over de mensenrechten te verzamelen en te analyseren teneinde het beleid van de Unie op dit gebied te kunnen formuleren. Zij hebben besloten het mandaat van het Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat uit te breiden en zo een Europees agentschap voor de grondrechten op te richten. De Commissie is voornemens in de loop van 2004 hierover een mededeling in te dienen. Het mandaat voor dit agentschap zal worden vastgesteld aan de hand van de uitkomst van de discussie naar aanleiding van de mededeling.

Bij maatregelen om de democratie en de rechtsstaat in Europa te beschermen tegen alle vormen van criminaliteit en terrorisme moeten altijd de grondrechten, het recht op vrij verkeer, de persoonlijke levenssfeer en de regels inzake gegevensbescherming worden geëerbiedigd.

Er moet worden nagegaan of er niet **één algemeen kader** moet worden vastgesteld waarin rekening wordt gehouden met de specifieke aspecten en vereisten die bij de bescherming van de openbare orde en veiligheid en de bestrijding van criminaliteit horen enerzijds en met de noodzaak om een hoog niveau van bescherming van het privé-leven te waarborgen anderzijds. Dit kader moet ook ruimte bieden voor de rationalisatie van de gemeenschappelijke controle-instanties die in de Europese Unie al bestaan voor de bescherming van gegevens met het oog op de handhaving van de openbare orde, waarbij de bevoegdheden van het op basis van artikel 286 van het EG-Verdrag opgerichte onafhankelijke controleorgaan, moeten worden geëerbiedigd. Tevens moeten het optreden van de Unie en dat van de nationale instanties op elkaar worden afgestemd en moet een partnerschap met de particuliere sector en de non-gouvernementele organisaties worden aangegaan voor de formulering en de invoering van regels.

2.2. Initiatieven op het gebied van het Europees burgerschap

Een krachtiger invulling van het Europees burgerschap moet een van de hoofdpunten van ons beleid zijn. Krachtens de ontwerp-grondwet kan een bepaald aantal burgers een voorstel indienen om de Commissie te verzoeken een bepaling van de grondwet ten uitvoer te leggen.

De deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement moet worden bevorderd[8]. Veel burgers van de Unie klagen over het feit dat zij hun **recht om deel te nemen aan bepaalde nationale verkiezingen**[9] in hun land van herkomst verliezen, zonder dat zij daarvoor in de plaats hetzelfde recht krijgen in de lidstaat van verblijf. Dit moet op Europees en op nationaal niveau worden besproken.

---

[8] In het licht van de voorbereidingen van de verkiezingen voor het Europees Parlement doet zich de vraag voor of de procedure voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten om te voorkomen dat mensen twee keer stemmen niet moet worden afgeschaft en moet worden vervangen door een formule die meer in verhouding staat tot het beoogde doel.

[9] Krachtens het EG-Verdrag mogen Europese burgers in de lidstaat van verblijf in beginsel alleen deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen en aan de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Het recht van vrij verkeer dat geldt voor de burgers van de Unie, met inbegrip van werknemers, moet worden gewaarborgd door middel van een strikte controle op de toepassing van de recente richtlijn op dit gebied door de lidstaten. Daardoor kan tevens worden nagegaan of er aanvullende maatregelen moeten worden genomen.

2.3. Een geïntegreerd systeem voor het beheer van de grenzen en visumbeleid

De aandacht zal op korte en middellange termijn in het bijzonder zijn gericht op het scheppen van de voorwaarden voor het opheffen van de controles aan de binnengrenzen van de nieuwe lidstaten.

De ontwikkeling van een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen is een onderdeel van de ontwerp-grondwet. Met de Europese Raad van Sevilla en die van Thessaloniki is al een flinke stap gezet in de richting van de verwezenlijking daarvan. Er moeten nu verdere maatregelen worden genomen, zowel op het gebied van de wetgeving als in operationeel en financieel opzicht.

In dit verband moet worden toegezien op de goede werking van het Agentschap voor de buitengrenzen. Er moeten meer en betere samenwerkingsprocedures komen, waarbij op lange termijn moet worden gestreefd naar de oprichting van een Europese grenswacht die de werkzaamheden van de nationale grenswachten aanvult.[10] Bij de uitvoering van zijn taken moet het Agentschap samenwerken met andere diensten die belast zijn met de controle van de buitengrenzen, in het bijzonder met de douane. Mogelijke synergie tussen de werkzaamheden van het agentschap en die van de douane en andere diensten die zich met de buitengrenzen bezighouden, moet regelmatig worden onderzocht.

In dit beleid van de Unie en de tenuitvoerlegging ervan moet het **solidariteitsbeginsel** centraal staan, zodat de lasten eerlijk tussen de lidstaten worden verdeeld, ook in financieel opzicht. Dit beginsel kan alleen gestalte krijgen als daarvoor de nodige middelen beschikbaar worden gesteld.

Het visumbeleid moet beantwoorden aan de algemene vereisten op het gebied van documentenbeveiliging en tot een betere consulaire samenwerking leiden. De werkzaamheden met betrekking tot de invoering van biometrische gegevens in reis- en identiteitsdocumenten, met name paspoorten, moeten worden voortgezet.

Er moet voor worden gezorgd dat het visuminformatiesysteem (VIS) en het nieuwe Schengeninformatiesysteem (SIS II) worden ingevoerd en dat alle mogelijkheden ervan worden benut.

Tenslotte moet meer worden samengewerkt met de buurlanden, in het bijzonder met de landen die aan de Unie grenzen, overeenkomstig het nieuwe nabuurschapsbeleid van de Unie.

---

[10] Bij de coördinatie en de samenwerking gaat het voornamelijk om het gebruik van gemeenschappelijke apparatuur, een specifieke opleiding en de ontwikkeling van een bepaalde capaciteit voor risicoanalyse.

2.4. Een degelijk gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de migratiestromen

Een realistische aanpak, waarin rekening wordt gehouden met de economische en demografische behoeften, moet ertoe leiden dat **immigranten** gemakkelijker **legaal** de Unie kunnen **binnenkomen** op basis van een samenhangend beleid dat gericht is op een **eerlijke behandeling** van onderdanen van derde landen. Het spreekt vanzelf dat de lidstaten het recht moeten blijven houden om te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen op hun grondgebied worden toegelaten met het oog op betaald of onbetaald werk, zonder het totaalbeeld of de communautaire preferentie uit het oog te verliezen. Bovendien moet rekening worden gehouden met de belangen van de landen van herkomst.

De **integratie** van onderdanen van derde landen moet worden bevorderd en het beleid op dit gebied moet worden voortgezet. Daartoe moet de Unie de nodige maatregelen nemen om het beleid van de lidstaten te ondersteunen.

De geloofwaardigheid van een positief en open gemeenschappelijk immigratiebeleid hangt ook in sterke mate af van de vraag of de Europese Unie in staat is om de **illegale immigratie** te beheersen. Het toekomstige grondwettelijk verdrag maakt het gemakkelijker strenger op te treden tegen **mensenhandel** en een **degelijk terugkeer- en overnamebeleid** te ontwikkelen. Ook hier geldt dat **solidariteit** bepalend is voor de doeltreffendheid van de maatregelen.

2.5. Een eerlijk gemeenschappelijk asielbeleid

Dankzij het **solidariteitsbeginsel** zullen de inspanningen van de lidstaten op het gebied van de opvang van vluchtelingen en ontheemden evenwichtiger worden verdeeld. Er moet een beleid worden ontwikkeld dat is gebaseerd op partnerschap en samenwerking met de landen van herkomst en doorreis, de eerste asiellanden en de landen van bestemming.

Het hoofddoel van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel bestaat erin **een uniforme status voor asiel en subsidiaire bescherming, een gemeenschappelijke procedure** voor de toekenning en intrekking van deze status en een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming te ontwikkelen.

Tegelijkertijd moet een totaalbeleid worden uitgewerkt, met doeltreffende procedures voor terugkeerbeslissingen, herintegratieprogramma's en toegangsprocedures waarmee ongegronde verzoeken worden ontmoedigd en de netwerken die zich bezighouden met mensensmokkel en mensenhandel, worden bestreden. Dit is des te belangrijker omdat de **echte vluchtelingen vaak het slachtoffer zijn van misbruik van het systeem.**

2.6. Een Europese rechtsruimte waarin de rechtstradities en de rechtsstelsel van de lidstaten worden geëerbiedigd en de betrokken beroepsgroepen nauw samenwerken

De ontwikkeling van een Europese rechtsruimte heeft noch ten doel noch tot gevolg dat de **juridische en gerechtelijke tradities van de lidstaten** worden aangetast. Uitgangspunten zijn het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel, ook volgens

de ontwerp-grondwet. Wederzijdse erkenning staat centraal bij de Europese integratie op dit gebied.

Wederzijdse erkenning vraagt echter om een gemeenschappelijk basis van gedeelde beginselen en minimumnormen, juist om het wederzijds vertrouwen te versterken. Voor een doeltreffend Europees justitieel beleid blijven **duidelijke maatregelen in de richting van de betrokken beroepsgroepen** noodzakelijk.

2.7. Een Europese rechtsruimte op het gebied van burgerlijke en handelszaken, waarin het gemakkelijker is om samen te werken en toegang te krijgen tot de rechter

Bij de ontwikkeling van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken moet verder worden gewerkt aan concrete verbeteringen die burgers en bedrijven in staat moeten stellen in het dagelijks leven hun rechten in de Unie uit te oefenen.

In de eerste plaats moeten de werkzaamheden in het kader van het **wederzijdse-erkenningsprogramma** worden voortgezet en uitgebreid. Daarbij moet de aandacht vooral worden gericht op de gebieden waarvoor nog geen communautaire wederzijdse-erkenningsregels bestaan (zoals de vermogensrechtelijke gevolgen van de scheiding van gehuwde en niet-gehuwde partners, of erfenissen en testamenten). Daarnaast zijn wellicht nieuwe instrumenten voor wederzijdse erkenning nodig, die niet in het oorspronkelijke programma voorkwamen. Vereenvoudiging van de erkenning van verschillende soorten documenten zal steeds belangrijker worden. Op sommige gebieden, zoals erfenissen, houden de praktische problemen van de burgers vaker verband met dit soort zaken dan met de traditionele problematiek van de erkenning van rechterlijke beslissingen. Er zijn mogelijk nieuwe terreinen denkbaar waarop wederzijdse erkenning moet worden bevorderd, zoals de burgerlijke staat van personen, familie- of burgerrechtelijke betrekkingen tussen natuurlijke personen (partners) of afstamming.

Een ander belangrijk punt is de daadwerkelijke **tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen.** Alleen als er snelle en efficiënte procedures zijn, kunnen burgers en bedrijven hun rechten daadwerkelijk uitoefenen. Voor een uitbreiding van wederzijdse erkenning is **meer wederzijds vertrouwen** nodig tussen de lidstaten, dat onder andere kan worden gekweekt door middel van procedurele minimumnormen.

Daarnaast moet voorrang worden gegeven aan de **concrete en efficiënte tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving die wordt vastgesteld.** Daarvoor moeten de nodige middelen beschikbaar worden gesteld, waarbij met name **de activiteiten van het Europees justitieel netwerk voor burgerlijke zaken** moeten worden uitgebreid.

Op het gebied van het materiële recht tenslotte werkt de Commissie aan een gemeenschappelijk referentiekader, dat moet zorgen voor meer samenhang in het

communautaire acquis en voor een betere kwaliteit op het gebied van het Europese verbintenissenrecht.[11] Deze werkzaamheden moeten in 2008 worden afgerond.

Om deze ambitieuze doelstellingen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken te verwezenlijken, moet over de juiste juridische middelen kunnen worden beschikt. Die worden aangereikt door het grondwettelijk verdrag. Voorkomen moet echter worden dat in elke lidstaat twee afzonderlijke juridische regelingen in het leven worden geroepen, een voor grensoverschrijdende geschillen en een voor binnenlandse geschillen.[12]

2.8. Een coherent strafrechtbeleid

Op het gebied van het strafrecht moet de Unie zich richten op vier hoofdlijnen:

Wederzijdse erkenning moet centraal blijven staan. Evenals op civielrechtelijk gebied moet het **beginsel van wederzijdse erkenning** de *hoeksteen* blijven van de justitiële samenwerking.

Op het gebied van de wederzijdse bijstand zou er **één instrument** moeten komen dat is gebaseerd op wederzijdse erkenning en dat geleidelijk de bestaande regeling voor wederzijdse rechtshulp vervangt, met name als het gaat om **bewijsverkrijging.** Deze ontwikkelingen moeten gepaard gaan met maatregelen om de **verdeling van de rechtsmacht** te verduidelijken, teneinde jurisdictiegeschillen te voorkomen of op te lossen.

Op het gebied van de **tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen** is nog veel werk te verzetten. Er moet een regeling komen om straffen die in de ene lidstaat zijn uitgesproken, in de andere ten uitvoer te leggen en er moeten voorwaarden worden geformuleerd voor de uitwisseling van informatie over beslissingen door middel van een Europees register van veroordelingen en ontzettingen ("**Europees strafregister**") en voor de manier waarop daarmee rekening wordt gehouden in de andere lidstaten, hetzij om een tweede uitspraak te voorkomen (**ne bis in idem**-beginsel), hetzij om de strafmaat aan te passen (**recidive**problematiek).

Het wederzijds vertrouwen moet worden versterkt door alle Europese burgers een kwaliteitsjustitie te garanderen die is gebaseerd op gemeenschappelijke waarden. Om te zorgen voor wederzijds vertrouwen tussen de nationale gerechtelijke autoriteiten moet een reeks maatregelen worden genomen om de fundamentele waarborgen te omschrijven, de voorwaarden voor de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal vast te stellen en de bescherming van slachtoffers te verbeteren. Ook een betere opleiding van degenen die op het gebied van justitie werkzaam zijn en een evaluatie van de gerechtelijke systemen zullen tot meer wederzijds vertrouwen leiden.

---

[11] Dit gemeenschappelijk referentiekader zou op langere termijn de basis kunnen vormen van een verbintenisrechtelijk keuze-instrument, dat de partijen van toepassing kunnen verklaren op hun verbintenis, zodat de burgers meer rechtszekerheid hebben bij grensoverschrijdende transacties.

[12] Zulke dubbele regelingen zouden op den duur kunnen indruisen tegen de doelstelling één rechtsruimte voor iedereen tot stand te brengen, en mogelijk tot discriminatie kunnen leiden. Bovendien zou de regelgeving er ingewikkelder door kunnen worden, wat ten kosten zou kunnen gaan van de transparantie, die juist van groot belang is voor de burgers, de betrokken beroepsgroepen en het bedrijfsleven.

De Unie moet een coherent strafrechtbeleid ontwikkelen om doeltreffend te kunnen optreden tegen alle vormen van zware criminaliteit. Er moet verder worden gewerkt aan de vaststelling van minimumstraffen voor bepaalde delicten. Ook op het gebied van de onderlinge afstemming van de wetgeving valt nog het nodige te doen. Het is van wezenlijk belang dat er institutionele procedures komen om erop toe te zien dat de instrumenten van de Unie goed worden toegepast.[13]

Het nieuwe verdrag moet het mogelijk maken een **coherent strafrechtbeleid te ontwikkelen**, gericht op specifieke criminele verschijnselen of op de voortzetting van een bestaand communautair beleid.[14]

Eurojust *moet een centrale rol spelen in het Europese strafrechtbeleid.* Zoals in de ontwerp-grondwet wordt gezegd, bestaat de opdracht van Eurojust in het ondersteunen en versterken van de coördinatie en de samenwerking tussen de nationale autoriteiten die belast zijn met de vervolging van zware criminaliteit welke twee of meer lidstaten schaadt. Onder toezicht van het Hof van Justitie zou Eurojust richting moeten geven aan de strafrechtelijke reactie op feiten die de activiteiten en het beleid van de Unie kunnen schaden.

Er moet **op de grondslag van Eurojust** een **Europees openbaar ministerie kunnen worden ingesteld**, dat bevoegd is voor strafbare feiten die de belangen van de Unie schaden.

Deze ambitieuze doelstellingen kunnen alleen worden verwezenlijkt als Europa op strafrechtelijk gebied de beschikking krijgt over een institutioneel en juridisch kader dat is toegerust voor een uitgebreid Europa. De **herinvoering** van de **unanimiteitsregel** voor bepalingen betreffende de samenwerking in strafzaken waarvoor stemming bij gekwalificeerde meerderheid is voorzien in de ontwerp-grondwet **zou een stap terug betekenen** die tot gevolg zou hebben dat de Unie minder doeltreffend kan optreden in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme.

2.9. Doeltreffender optreden van politie en douane

De Commissie heeft vastgesteld dat gelijktijdig op drie niveaus maatregelen moeten worden getroffen om de politie- en douanesamenwerking in de Europese Unie te verbeteren: op operationeel niveau, op het niveau van de besluitvorming en op dat van de wetgeving.[15]

De ervaring heeft geleerd dat de **operationele capaciteit** voor samenwerking tussen de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten moet worden vergroot door middel van een beter gebruik van de reeds bestaande samenwerkingsinstrumenten en -

---

13 In het grondwettelijk verdrag wordt de justitiële samenwerking in strafzaken een onderdeel van het communautaire beleid, waarbij de specifieke instrumenten voor de huidige "derde pijler" worden afgeschaft en vervangen door Europese wetten en kaderwetten, voor een volledige rechterlijke toetsing wordt gezorgd en de rol van de Commissie als hoedster van de verdragen in ere wordt hersteld.

14 De ontwerp-grondwet voorziet in een enkele rechtsgrond voor de harmonisatie van de definities van strafbare feiten en de straffen, ongeacht het betrokken beleidsterrein.

15 Mededeling "Versterking van de politie- en douanesamenwerking in de Europese Unie".

procedures. Op Europees niveau moet daarbij vooral worden gedacht aan **het verschaffen van informatie aan en het versterken van de rol van Europol.**

Om blijk te geven van vastbeslotenheid in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme moet de bilaterale samenwerking tussen de lidstaten zeker worden voortgezet, maar moet ook de multilaterale informatie-uitwisseling worden ontwikkeld. Hierbij moeten ook de inlichtingendiensten worden betrokken.

De **besluitvormingsprocedures** op dit gebied moeten worden vereenvoudigd, door vaker met gekwalificeerde meerderheid besluiten te nemen. Dit is ook in de ontwerp-grondwet bepaald, behalve voor maatregelen die betrekking hebben op de operationele samenwerking.

Een van de belangrijkste vernieuwingen van de ontwerp-grondwet is de instelling van een permanent comité bij de Raad dat is belast met de bevordering en verbetering van de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid. In dit verband kan de rol van de taskforce van hoofden van politiediensten opnieuw worden bezien, nieuw leven in worden geblazen en verder worden ontwikkeld, gezien de bevoorrechte positie van dit orgaan als het gaat om operationele coördinatie. Ook de andere betrokken instanties die op dit gebied actief zijn moeten hierbij worden betrokken, in het bijzonder Europol.

Tevens moet worden toegezien op de coherentie tussen de operationele en de wetgevende aspecten van het optreden van de Unie. Het is beslist noodzakelijk:

- een **wettelijk kader te creëren om de informatie-uitwisseling** tussen de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten te verbeteren en de toegang van deze instanties tot diverse informatiebronnen te regelen;

- na te denken over de **juridische inbedding van Europol**, dat zou moeten worden omgevormd tot een agentschap van de Unie zodat het echt operationeel kan worden en kan worden gefinancierd uit de communautaire begroting. Dit zou niet alleen tot meer efficiëntie leiden, maar ook tot een betere democratische en rechterlijke controle;

- de grootst mogelijke aandacht te besteden aan **de opleiding van politiefunctionarissen.** De **EPA** moet zorgen voor de Europese dimensie van de programma's van de nationale opleidingsinstituten en de samenwerking tussen deze instituten bevorderen.

Om ervoor te zorgen dat de vastgestelde maatregelen doeltreffend werken, kan volgens de ontwerp-grondwet een procedure worden vastgesteld voor een evaluatie van de tenuitvoerlegging van dit beleid. Zo kan bijvoorbeeld worden nagegaan of de belangrijkste betrokken Europese instanties een soort "prestatieovereenkomsten" zouden kunnen sluiten.

Daarnaast is de internationale samenwerking met alle andere betrokken organisaties, zoals Interpol, van groot belang.

Voor de **douanesamenwerking** blijft de ratificatie en de toepassing van de "Napels II"-overeenkomst en de overeenkomst betreffende het douane-informatiesysteem

(DIS) door alle lidstaten een prioriteit. In algemene zin is het van belang dat het op 30 maart 2004 door de JBZ-Raad goedgekeurde **werkplan voor de strategie voor douanesamenwerking**[16], die momenteel onder titel VI van het VEU valt, ten uitvoer wordt gelegd.

2.10. Scherpere maatregelen ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en bepaalde vormen van criminaliteit

Voorkoming en bestrijding van **terrorisme** blijven helaas een prioriteit. De actiepunten die tijdens de Europese Raad van 25 en 26 maart 2004 zijn vastgesteld, moeten ten uitvoer worden gelegd.

Het is van cruciaal belang dat er een Europees kader wordt gecreëerd voor de beheersing van de risico's die de zware criminaliteit en het terrorisme vormen voor de samenleving. Met het oog op een efficiënte coördinatie en uitwisseling van strategische en operationele informatie, moet de Unie een nieuw mechanisme voor informatie-uitwisseling in het leven roepen, **een centrum voor informatie-uitwisseling**, zoals de Commissie heeft voorgesteld tijdens de Europese Raad van 25 en 26 maart 2004, waar Europol en Eurojust nauw bij moeten worden betrokken.

Voorts moeten systemen worden ingevoerd voor de uitwisseling van nationale strafrechtelijke gegevens. **Op het niveau van de Unie moet een informatiebeleid voor preventie- en rechtshandhavingsdoeleinden worden ontwikkeld.** Dit moet gepaard gaan met een wetgevingsinitiatief over de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens die door politiediensten worden gebruikt.

In het kader van de Europese veiligheidsstrategie moeten de maatregelen die tijdens de Europese Raad van 25 en 26 maart zijn vastgesteld, ten uitvoer worden gelegd en moet een multidisciplinaire aanpak worden ontwikkeld, zodat de interne en externe aspecten van de verschillende beleidslijnen van de Unie goed op elkaar aansluiten.

Ook de controle op en de ondersteuning van een goede toepassing van de bestaande wetgevingsinstrumenten is van groot belang. Er kunnen overigens ook nieuwe initiatieven worden ontwikkeld. Met inachtneming van de grondrechten en de gegevensbeschermingsbeginselen moeten de mogelijkheden van de **nieuwe grootschalige computersystemen** worden onderzocht, met name om te zien in hoeverre deze een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van het terrorisme.

De bestaande juridische mogelijkheden, zoals de gemeenschappelijke onderzoeksteams en de werkzaamheden van Europol op het gebied van gegevensanalyse, moeten ten volle worden benut.

Om het terrorisme doeltreffend te kunnen bestrijden, moet een link worden gelegd met andere vormen van criminaliteit, met name de georganiseerde criminaliteit. Een brede aanpak is noodzakelijk om deze verschijnselen beter te kunnen bestrijden, en met name de bestrijding van de **financiering van het terrorisme** is daarbij van belang. **De bestrijding van financiële criminaliteit** blijft een prioriteit en daarbij is

---

[16] De strategie en het bijbehorende werkplan sluiten aan bij de resolutie van de Raad van 2.10.2003 betreffende een strategie voor douanesamenwerking; PB C 247 van 15.10.2003.

vooral behoeft aan meer transparantie en betere traceerbaarheid van financiële transacties.

De bestrijding van zware criminaliteit verloopt ook langs twee andere sporen waar de Unie bij betrokken moet worden:

- ten eerste via de ontwikkeling van een **publiek-privaat partnerschap**, waarbij deskundigheid, middelen en informatie van de particuliere sector en de politiediensten worden gebundeld in de strijd tegen bijvoorbeeld namaak, piraterij, computercriminaliteit en corruptie;

- ten tweede via een verbetering van de **statistische werkzaamheden** en van de manier waarop gegevens over de ontwikkeling van de criminaliteit en de veiligheidsperceptie van de burgers worden verzameld, waarvoor een gestructureerde en regelmatige verzameling van geharmoniseerde gegevens nodig is.

Op het gebied van de **mensenhandel**, met name de handel in vrouwen en kinderen, moeten de preventie- en de bestrijdingsmaatregelen worden voortgezet.

2.11. Meer maatregelen op het gebied van criminaliteitspreventie

In het kader van de **criminaliteitspreventie** moeten producten en diensten minder misdaadgevoelig worden gemaakt. Toetsing van wetgevingsvoorstellen op criminaliteits- en terrorismebestendigheid moet daarvan een vast onderdeel zijn (*crime proofing*).

Bij de **algemene criminaliteitspreventie** moeten vijf aandachtspunten voorop staan: een nauwkeuriger definitie van de prioritaire vormen van criminaliteit, een overzicht van optimale methoden, een gemeenschappelijke aanpak, verbetering van toezicht en evaluatie, en betere vergelijkbaarheid van de statistieken. Criminaliteitspreventie moet verder worden gesteund via een **financieel instrument.**

2.12. Multidisciplinaire drugsbestrijding

Vermindering van de vraag moet voorop staan, en er moet een duidelijkere koppeling komen tussen de externe aspecten van de bestrijding van de drugshandel en het beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

Het is tijd voor nieuwe maatregelen op dit gebied, op basis van de ervaringen met het actieplan 2000-2004. Het drugsbestrijdingsbeleid moet de burger concrete antwoorden kunnen bieden.

2.13. Vastbeslotener optreden naar buiten

De analyse van de resultaten sinds Tampere en de eerste schets van de prioriteiten voor de toekomst laten zien dat de Unie bij haar externe optreden terdege rekening moet houden met het beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en dat het optreden van de Unie in het algemeen beter moet worden gecoördineerd. Om ervoor te zorgen dat de Unie met één stem spreekt zonder onze gemeenschappelijke prioriteiten te ondermijnen, moeten de lidstaten het optreden van de Unie steunen en meer solidariteit en discipline betrachten in hun bilaterale betrekkingen.

3. CONCLUSIES

Er is veel werk verzet sinds de Europese Raad van Tampere, hoewel er nog genoeg te doen is voordat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is voltooid. In een voortdurend veranderende wereld gaan de wens van de burger om over volledige bewegingsvrijheid en vrijheid van handelen te beschikken en zijn legitieme eis dat de grondrechten strikt worden geëerbiedigd, hand in hand met een sterk verlangen om in een veilige omgeving te leven. In een **uitgebreide Europese Unie** zijn de definitieve vaststelling van het **grondwettelijk verdrag** en de inwerkingtreding daarvan van wezenlijk belang om aan de verwachtingen te beantwoorden.

Het nieuwe verdrag beantwoordt ook aan de fundamentele vereisten op het gebied van transparantie en democratische controle, omdat de rol van het **Europees Parlement** als medewetgever wordt uitgebreid en de rol van de **nationale parlementen** wordt versterkt. De nationale parlementen zien in het bijzonder toe op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en kunnen een belangrijke rol spelen bij de evaluatie van de activiteiten van Europol en Eurojust. Bovendien worden zij stelselmatig geïnformeerd over de werkzaamheden op Europees niveau, zodat zij daar beter rekening mee kunnen houden bij de nationale parlementaire activiteiten.

De Unie moet verdere maatregelen nemen, die gestalte moeten krijgen in een **tweede Europees programma voor een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid met prioriteiten** en een nauwkeurig tijdschema. De werkmethode van Tampere voldoet goed en moet gehandhaafd worden. De Commissie kan nu al toezeggen dat zij in de toekomst de werkzaamheden regelmatig zal blijven volgen via het **Scorebord**.

Voorts is de Commissie voornemens in het kader van de **nieuwe financiële vooruitzichten** een aanvullende mededeling in te dienen. Met voldoende middelen zullen de toekomstige financiële instrumenten het bestaande en toekomstige juridische instrumentarium vervolledigen en zorgen voor meer nadruk op de **operationele aspecten** van het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Het is van wezenlijk belang dat de Europese Raad zich blijft opstellen als drijvende kracht achter de formulering van de strategische hoofdlijnen en de programmering van de toekomstige maatregelen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Deze rol moet in het bijzonder gestalte krijgen bij de vaststelling van het nieuwe programma en bij de **tussentijdse evaluatie** daarvan. Het nieuwe programma moet ervoor zorgen dat alle voordelen die horen bij de nieuwe ruimte van het uitgebreide Europa ten volle kunnen worden benut. Dit programma zou met instemming van het Europees Parlement en de Raad in de tweede helft van 2004 moeten worden vastgesteld.

Er moet een **openbaar debat** worden gevoerd over onderwerpen die de kern van onze samenleving raken en nauw verweven zijn met het dagelijks leven van de burgers. De totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is een uiterst belangrijke politieke doelstelling en een van de grootste uitdagingen die wij gezamenlijk moeten aangaan. Om deze doelstelling te

verwezenlijken moet de Unie blijk blijven geven van dezelfde ambitie en vastbeslotenheid als bij de voltooiing van de interne markt.