

Vergaderjaar 2008–2009

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 557

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, EN VAN BINNEN-
LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, EN DE STAATSSE-
CRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2009

Mede namens de Staatssecretaris voor Europese Zaken bieden wij U hierbij het kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een toekomstig JBZ-meerjarenbeleidskader 2010–2014 (Stockholm Programma), de lijst met actieve inzet-punten van Nederland in het kader van de voorbereiding van het Stockholm Programma en het bijbehorende Actieprogramma aan.¹ De lijst met actieve inzet-punten geeft een selectie van onderwerpen uit het kabinetsstandpunt waarop Nederland voornemens is actief in te zetten bij de voorbereiding van het Stockholm Programma. De, in samenwerking met België en Luxemburg, opgestelde Benelux position papers – per brief aangeboden aan Vice-President Barrot van de Europese Commissie – treft U tevens als bijlage aan.¹

Graag zijn wij bereid om met Uw Kamer over deze voorgenomen actieve inzet-punten van gedachten te wisselen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KABINETSTANDPUNT INZAKE DE NEDERLANDSE VISIE OP EEN TOEKOMSTIG JBZMEERJARENBELEIDSKADER 2010–2014 (STOCKHOLM PROGRAMMA)

§ 1 Inleiding

In december 2009 loopt het Haags Programma af. Met het oog daarop zijn binnen de verschillende gremia van de Europese Unie (EU) de werkzaamheden gestart om aan de beleidsrichting voor de periode 2010–2014 concreet vorm te geven.

Het spreekt voor zich dat het van belang is, dat Nederland anticipeert en invloed tracht uit te oefenen op de Europese ontwikkelingen en zich daarmee actief voorbereidt op een nieuw JBZ-meerjarenbeleidsprogramma, dat naar alle waarschijnlijkheid onder Tsjechisch EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2009 wordt voorbereid en voorts onder Zweeds EU-voorzitterschap wordt vastgesteld. Die werkwijze sluit aan bij de doelstelling van het kabinet om de internationale rol van Nederland in de Brusselse arena te versterken, zoals geformuleerd in het Coalitieakkoord¹.

In dat verband is reeds een belangrijke stap gezet, waarmee het eerste kader van de Nederlandse visie op een nieuw JBZ-meerjarenprogramma is geschapen. In verband met een tijdige voorbereiding van de inhoud van een nieuw JBZ-meerjarenbeleid is in 2007 onder Duits voorzitterschap de zogenoemde Future Group of Home Affairs ingesteld, een qua omvang beperkte groep op hoog niveau, bestaande uit een beperkt aantal ministers van Binnenlandse Zaken en de JBZ-commissaris, met de opdracht de JBZRaad in het najaar van 2008 te adviseren over de inhoud van het JBZ-beleid na 2010. Later is een tweede Future Group ingesteld met ministers van Justitie uit dezelfde landen. Op 27 maart 2008 heeft Nederland schriftelijke inbreng geleverd aan de Future Group of Home Affairs en de Future Group of Justice².

De Nederlandse visie is op hoofdlijnen neergelegd in het onderhavige kabinets-standpunt. Hiervoor is onder meer geput uit voornoemde Nederlandse inbreng ten behoeve van de Future Groups, de Nederlandse appreciatie van het Europees Migratiepact³ en de mededelingen inzake respectievelijk het Asielbeleidsplan⁴, het Gemeenschappelijk Immigratiebeleid⁵ en de Global Approach⁶.

Dit kabinetsstandpunt dient als referentiekader waarmee de Nederlandse visie op een nieuw JBZ-meerjarenbeleidsprogramma systematisch en strategisch actief kan worden uitgedragen, gezamenlijk met partners die wat betreft de invulling dan wel uitvoering van dat beleid aan Nederlandse zijde een verantwoordelijkheid dragen dan wel op andere wijze hierin een rol hebben. Het zal dienen als leidraad voor de inbreng van Nederland in de discussies de komende maanden, als ijkpunt voor de beoordeling van de mededeling van de Europese Commissie voor het nieuwe meerjarenbeleidsprogramma (verwacht in mei 2009) en als basis voor de Nederlandse reactie op die mededeling.

Een deel van de Nederlandse visie ten aanzien van een JBZ-meerjarenbeleidsprogramma 2010–2014 zal in Benelux-verband worden uitgedragen richting Europese Commissie en aankomende voorzitterschappen.

Tijdens de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2008 hebben de ministers van Justitie van de Benelux ingestemd met de tekst van een Benelux position paper met betrekking tot enkele klassieke justitieonderwerpen, zoals wederzijdse erkenning, monitoring van de rechtsstaat, vervolgings-

¹ Kamerstukken II 2006–2007, 30 891, nr. 4.

² Bijlage bij brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 17 juni 2008, 23 490, DL.

³ Raadsdocument 13 440/08 ASIM 72, 24 september 2008.

⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake het Asielbeleidsplan, COM(2008) 360, 17 juni 2008.

⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid, COM(2000) 757, 22 november 2000.

⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over versterking van de totaalaanpak van migratie: naar een betere coördinatie, coherentie en synergie, COM(2008) 611, 8 oktober 2008.

beleid en civiel recht. Deze tekst maakt integraal deel uit van het onderhavige stuk¹. Voor de thema's «binnenlandse zaken» en «migratie» zullen eveneens Benelux position papers worden opgesteld, die gebaseerd zullen zijn op onderhavig stuk.

§ 2 Opzet van het kabinetsstandpunt

De JBZ-samenwerking is volgens Nederland gebaseerd op een aantal algemene uitgangspunten. Daarvoor is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande referentiekaders. In de eerste plaats gelden de hoofdlijnen die worden gegeven in het Coalitieakkoord. Op basis daarvan zijn er diverse (concept)beleidsplannen en programma's opgezet waarin internationale en Europese doelstellingen zijn opgenomen. Als algemene basis geldt de visie van het kabinet, in aanloop naar het Verdrag van Lissabon, namelijk dat de EUactiviteiten primair in het teken moeten staan van de toegevoegde waarde voor de burger.

Op basis hiervan is onderhavig kabinetsstandpunt gebaseerd op de volgende algemene uitgangspunten:

- Consolidatie (optimale implementatie van het bestaande instrumentarium);
- Het versterken van onderling vertrouwen;
- Praktische, Europese en internationale operationele samenwerking;
- Geïntegreerde benadering (externe dimensie, samenhang tussen beleidsterreinen en samenhang tussen specifieke thema's).

Deze algemene uitgangspunten zijn nader uitgewerkt voor de thema's van onze ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Onderhavig kabinetsstandpunt schetst op hoofdlijnen de visie van het kabinet over de richting van beleid. Concrete beleidsvoorstellen zullen, zoals gebruikelijk via de reguliere nationale trajecten, worden beoordeeld op subsidiariteit en proportionaliteit. Voor het overige vormen de (kosten)effectiviteit en de efficiency van het beleid een belangrijk onderdeel van het Nederlandse oordeel. Daartoe zal steeds het uiterste worden gedaan om de kosten die met de voorstellen gepaard gaan volledig in beeld te brengen zodat een goede kosten-baten analyse – en daarmee een goede afweging – mogelijk is.

§ 3 Algemene uitgangspunten

Consolidatie

Om een betere grensoverschrijdende samenwerking te bewerkstelligen, is het zaak beter gebruik te maken van het bestaande instrumentarium en waar nodig verbetering aan te brengen in werkwijzen van bestaande organisaties. Geïnvesteed moet worden in de optimale uitvoering van bestaande maatregelen in de praktijk. Bestaande maatregelen moeten tijdig, volledig en duurzaam worden geïmplementeerd en ten volle worden benut. Indien noodzakelijk moeten daartoe condities worden geschapen. Het stroomlijnen en overzichtelijk maken van de vele diensten en contactpunten die (mogelijk) met elkaar kunnen samenwerken is daarbij van belang.

Er is reeds de nodige wetgeving gemaakt ten aanzien van de JBZ-samenwerking, maar de uitvoering hiervan in de lidstaten vertoont een grote achterstand. Dat is zorgelijk. In het Stockholm Programma dient daarom terughoudend te worden omgegaan met nieuwe regelgeving. Verder dienen de praktijkfunctionarissen, die het werk moeten doen, nauw bij de EU-besluitvorming en de implementatie betrokken te worden.

¹ De onderdelen van het Benelux position paper (voor het thema «klassiek justitie») zijn herkenbaar aan de toevoeging [BNL].

Het versterken van onderling vertrouwen

Het JBZ-beleid berust op vertrouwen; vertrouwen tussen de lidstaten van de Europese Unie, tussen de burgers van de Unie, in elkaars rechtsorde en rechtspleging en in de Europese rechtsorde, vertrouwen tussen autoriteiten, diensten en politiek, en vertrouwen tussen de Europese instellingen onderling. De opbouw en het behoud van dat fundament van vertrouwen vergen inspanningen. Het is noodzakelijk dat maatregelen worden getroffen die dat vertrouwen vasthouden en versterken, zeker gezien de vergaande vormen van samenwerking die op JBZ-terrein zijn overeengekomen of nog zullen worden overeengekomen. Deze vergaande vormen van samenwerking zijn namelijk gefundeerd op dat uitgangspunt van vertrouwen. Het vertrouwen van de burger in de rechtshandhaving binnen de EU en het vertrouwen tussen autoriteiten belast met rechtshandhaving impliceert een gemeenschappelijke juridische cultuur, waarin wordt uitgegaan van gedeelde maatstaven en waarin sprake is van gemeenschappelijke kwaliteitsniveaus en rechtswaarborgen. Voor zover deze gemeenschappelijke cultuur nog niet of niet voldoende aanwezig is, moet die worden gecreëerd en moet met elkaar op zoek worden gegaan naar gedeelde waarden. Ook dienen mogelijke obstakels in de samenwerking die samenhangen met de kwaliteit van de nationale rechtspleging bespreekbaar gemaakt te worden. Vertrouwen in elkaars «rule of law» kan ook toenemen door uitwisseling van kennis en inzicht en door elkaar te ontmoeten. Dit is een thema dat ook in het kader van de versterking van de praktische, operationele samenwerking een essentiële rol speelt. Daarom is het belangrijk dat wordt geïnvesteerd in de ontmoeting tussen handhavingsautoriteiten, bijvoorbeeld door middel van themabesprekingen en gezamenlijke scholing. Ook is het van belang dat wordt geïnvesteerd in directe communicatie tussen autoriteiten uit de verschillende lidstaten. Ten slotte is het van belang een goede dialoog met zowel nationale parlementen als het Europees Parlement te initiëren en gaande te houden.

Praktische, Europese en internationale operationele samenwerking

Meer inzet moet worden gepleegd op de praktische, operationele samenwerking, de uitwisseling van functionarissen, het delen van kennis en informatie en gezamenlijke opleidingen. Dergelijke maatregelen zijn noodzakelijk om tot een effectieve implementatie van de reeds gemaakte afspraken te komen waarmee de meerwaarde van EU – en meer specifiek JBZ-samenwerking – zichtbaar wordt voor de burger, hetgeen bijdraagt aan het vertrouwen. In aanvulling daarop dienen, anderzijds, op basis van geïdentificeerde praktijkbehoeften aanvullende dan wel nieuwe maatregelen te worden getroffen om de praktische samenwerking op JBZ-terrein te verbeteren. Per fase – preventie, opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging of opvang, procedure en verblijf of terugkeer – moet worden gezien waar nog winst te behalen valt. Daartoe kunnen de resultaten van samenwerkingsinstrumenten en afspraken worden doorgelicht. De inbreng van de operationele praktijkfunctionarissen is daarbij van wezenlijk belang. Om de operationele samenwerking te verbeteren, dient het element uitvoerbaarheid onderdeel uit te maken van het besluitvormingsproces. Thans is de nadruk op uitvoerbaarheid van EU-regelgeving aan de voorkant gewaarborgd via de impact assessments van de Europese Commissie. Gedurende het besluitvormingsproces zou de uitvoerbaarheid, gezien de grote wijzigingen in de oorspronkelijke voorstellen, meer benadrukt moeten worden. Het voorzitterschap zou bijvoorbeeld standaard in een aantal bijeenkomsten van de Raadswerkgroepen vertegenwoordigers van de uitvoerende organisaties kunnen uitnodigen. Indien deze bijeenkomsten aanleiding geven tot verdere analyse van de uitvoer-

baarheid, zou bijvoorbeeld een (ex ante) uitvoeringstoets kunnen worden uitgevoerd.

Geïntegreerde benadering

Deze benadering gaat er vanuit dat zoveel mogelijk samenhang gezocht wordt tussen verschillende beleidsterreinen, tussen concrete thema's en tussen de interne en externe dimensie van bepaalde vraagstukken. De wereld eindigt immers niet bij de EU-grenzen. Zo is samenwerking met derde landen noodzakelijk om ernstige vormen van criminaliteit te bestrijden. De strafrechtelijke samenwerking met die landen dient behalve in het teken van veiligheidssamenwerking bijvoorbeeld ook in het teken van mensenrechtenbescherming te staan.

§ 4 Concrete thema's

Deze vier algemene uitgangspunten zijn uitgewerkt aan de hand van de volgende concrete thema's. Steeds is daarbij gezocht naar een balans tussen consolidatie en de behoeftegestuurde operationele wens tot aanvullende maatregelen, naar stappen die bijdragen aan het versterken van het vertrouwen (op diverse niveau's) en naar – waar mogelijk – de samenhang met andere beleidsterreinen of extern beleid.

§ 4.1 De EU als rechtsstatelijke ruimte

Essentieel voor het goed functioneren van de Europese ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is het vertrouwen tussen de verschillende nationale actoren. Een van de manieren om dit vertrouwen te versterken, is het op hoger peil brengen en houden van de kwaliteit van de nationale rechtsstaten. «Monitoring» kan daar een bijdrage aan leveren. Dat wordt opgevat als een breed verzamelbegrip voor alle methoden tussen toezicht en uitwisseling van ervaringen in.

Structurele evaluatie van het EU-acquis Doel (2014): Obstakels die de nationale rechtssystemen en de praktijk opwerpen voor het goed functioneren van de gezamenlijke ruimte zijn, gebruik makend van het werk van de Raad van Europa op dit gebied, in kaart gebracht en bespreekbaar gemaakt. [mede BNL]

- Aan de hand van de geïnventariseerde obstakels een (dynamische) lijst met onderwerpen vormen, welke leidt tot de ontwikkeling van een programma voor monitoring.
- De Raad en het Europees Parlement dienen een rol in het kader van monitoring te vervullen.
- Verkend moet worden of het Justice Forum en het Grondrechtenagentschap een rol moeten krijgen in het kader van monitoring.
- Versterken van de bestaande mechanismen en, in voorkomend geval, ontwikkelen van nieuwe mechanismen, zoals peer reviews en de uitwisseling van «best practices», teneinde de nationale systemen te optimaliseren met het oog op het optimaal functioneren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. [BNL]

Versterking procedurele rechten

Doel (2014): Het vertrouwen van de burger in waarborging van zijn (procedurele) rechten in de EU is gegarandeerd.

- Voor wezenlijke onderdelen harmonisering van procesrecht, procedures en processen overwegen (zie monitoringslijst).
- Betrekken van het bestaande kader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in deze afweging.
- Opstellen van gemeenschappelijke minimumnormen.

§ 4.2 De EU als ruimte van veiligheid

Het vergroten van de veiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de lidstaten van de EU. De inzet dient daarbij de komende jaren nadrukkelijk gericht te zijn op een optimale uitvoering en benutting van bestaande maatregelen en instrumenten, met focus op het stimuleren en versterken van de operationele samenwerking met rechtshandavingdiensten van andere lidstaten en met de relevante Europese organisaties die daarbij een rol hebben te vervullen, zoals Europol, Eurojust, het Europees Justitieel Netwerk en de European Anti-Fraud Office (OLAF). Parallel daaraan wordt ingezet op het, op basis van concrete praktijkbehoeften, opzetten van operationele samenwerkingsvormen met strategische partners binnen en buiten de EU waarvan verwacht wordt dat die zullen leiden tot een meer effectieve, gezamenlijke aanpak van gemeenschappelijk ondervonden problemen. Regionale samenwerkingsvormen kunnen daarbij een grote rol spelen. Hieronder is per fase – preventie, opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging – aandacht voor te prioriteren doelen vanuit een operationeel belang, al dan niet op basis van reeds ingezette trajecten, bijvoorbeeld op het gebied van wederzijdse erkenning. Daarna worden enkele doelen gedefinieerd die specifiek kunnen bijdragen aan het vertrouwen in de operationele samenwerking (certificeringsgedachte). Tenslotte wordt aandacht gevestigd op bepaalde terreinen die prioriteit moeten hebben: terrorismebestrijding, bestrijding van cybercrime, bestrijding van financieel-economische criminaliteit, bestrijding van mensenhandel en kansspelbeleid.

Consolidatie veiligheidsinstrumentarium [BNL]

Grondige evaluatie van de uitvoering van de van kracht zijnde Europese instrumenten alvorens nieuwe voorstellen in te dienen, zonder dat dit evenwel een remmende werking heeft op de ontwikkeling van de eventueel nodig blijvende instrumenten. De effectieve toepassing van reeds aangenomen instrumenten dient verzekerd te zijn.

- Bestudering van de praktische maatregelen ter begeleiding van de daadwerkelijke toepassing van de instrumenten voor wederzijdse erkenning die zijn aangenomen op het gebied van de tenuitvoerlegging van straffen, in het bijzonder alternatieve straffen en maatregelen voor gevangenisstraffen. [BNL]
- Instelling van follow-upwerkgroepen van met de uitvoering belaste personen voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten ten behoeve van wederzijdse erkenning, naar het voorbeeld van de aanpak bij het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel.¹ [BNL]
- Het voorbereiden van de daadwerkelijke totstandbrenging van het Europees Strafregeringsinformatiesysteem (ECRIS). [BNL]
- Betere gebruikmaking van de informatie- en communicatietechnologie in het kader van de toepassing van de instrumenten die zijn aangenomen voor de ontwikkeling van de Europese justitiële ruimte. [BNL]

Gegevensverwerking optimaliseren

Doel (2014): Met behulp van technologie worden beschikbare gegevens benut en wordt privacy beschermd. Aandacht dient daarbij uit te gaan naar randvoorwaarden. De toename van het delen van gegevens en gegevensuitwisseling vereist een heroriëntatie op gegevensbescherming. Zowel vanuit het belang van de betrokken burgers – wiens gegevens gedeeld worden – als vanuit de gedachte dat de samenwerkende handhavingdiensten ook het vertrouwen moeten hebben dat de door hen verstrekte gegevens op correcte wijze en conform gemaakte afspraken worden gebruikt. Zo maakt vertrouwen in elkaars gegevensbeschermingsregimes deel uit van het welslagen van optimale gegevensuitwisseling ten behoeve van politie- en justitiedoeleinden, ook met derde landen.

- Heroriëntatie van doelbinding dient plaats te vinden. Er dient meer

¹ Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, 2002/584/JBZ.

koppeling van gegevens mogelijk gemaakt te worden, mede gelet op de ketenbenadering. Dat betekent bijvoorbeeld op het terrein van mensenhandel koppeling van openbare gegevens, zoals KvK-gegevens, met politiegegevens en visagegegevens.

- Grensoverschrijdende technologieën en internet noodzaken tot heroriëntatie van strafrechtelijke soevereiniteit. Internet kent immers geen grenzen, de opsporing wel. Gelet daarop zijn meer bevoegdheden nodig op dat terrein.
- Interoperabiliteit dient vergroot te worden door middel van standaardisatie, bijvoorbeeld door ontwikkeling van gemeenschappelijke standaarden en uniforme systemen.
- Heroriëntatie van gegevensbescherming dient plaats te vinden. Technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de verbetering van opslag en beheer van gegevens en aan het vergroten van (controle op) correcte omgang met gegevens.
- Gegevensbeheer dient behoeftegestuurd in plaats van aanbodgedreven benaderd te worden. Ook in Europees verband moet (gecoördineerd) onderzoek gedaan worden naar de specifieke behoeften en knelpunten van de praktijk, waarbij een lijst van informatiesoorten opgesteld zou kunnen worden.
- Tevens gebruik maken van andere informatiesoorten dan justitiële informatie en politiegegevens (publiek-private samenwerking).
- Rechtsbescherming dient gegarandeerd te worden, ook met behulp van technologie.
- Invoeren van portal systematiek, bijvoorbeeld met behulp van gegevens bij gedecentraliseerde overheden, zoals gemeenten.
- Reguleren van de randvoorwaarden van gegevensverstrekking uit gezamenlijke informatiebronnen (Europol, Eurojust) met derden.
- Maken van een EU-brede afspraak over het vereiste niveau van gegevensbescherming in derde landen waarmee overeenkomsten in het kader van gegevensuitwisseling worden beoogd.

Intensivering politiesamenwerking

Doel (2014): Door uitwisseling van kennis en inzicht en door elkaar te ontmoeten, is het vertrouwen in elkaars «rule of law» toegenomen. Door uitgangspunten van het rechtssysteem structureel en uniform uit te dragen en, vice versa, open te staan voor ideeën van over de grenzen, is de transparantie vergroot en wordt bijgedragen aan de versterking van het vertrouwen.

- Uitwisseling van ambtenaren van politie en gezamenlijke oefeningen stimuleren.
- Uitbreiden van het aantal gezamenlijke controles op internationale routes (spoor, binnenvaart en weg).
- Aandacht schenken aan concretisering van gezamenlijke opleidingen (zoals e-learning modules) en de rol van het European Police College (CEPOL) in dat verband.
- Oprichten van gezamenlijke bureau's en contactpunten.

EU-prioritering ook operationeel maken

Doel (2014): De gezamenlijke prioriteiten in de rechtshandhaving worden daadwerkelijk uitgevoerd.

- Verbetering van de kwaliteit van het Organised Crime Threat Assessment (OCTA), bijvoorbeeld door een gelijkwaardig aanleveringsregime en door verlenging van de cyclus van het OCTA.
- Toezegging van capaciteit van lidstaten aan de hand van de JBZ-prioriteiten op basis van het OCTA.
- Verbinden van concrete doelen aan de JBZ-prioriteiten die op basis van het OCTA zijn gesteld.
- Verbinden van een geldigheidsduur aan de prioriteiten die op basis van het OCTA zijn gesteld.

- Uitwisseling van «best practices» stimuleren, bijvoorbeeld door jaarlijks een «MDG-platform» te organiseren waar lidstaten succesverhalen kunnen presenteren.
- Regionale samenwerking stimuleren (vergelijkbaar met de North-West Hub).
- Gebruik maken van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten.
- Instelling van mechanismen op EU-niveau teneinde ervoor te zorgen dat de ministers van Justitie, ongeacht de gekozen rechtsbasis, de samenhang van het strafrecht en het strafbeleid kunnen waarborgen. **[BNL]**

Rol Europol versterken in samenhang met rol Eurojust

Doel (2014): Er is meer coördinatie bereikt.

- Marittime Analysis and Operation Center Narcotic (MAOCN) incorporeren.
- Versterking van het bestaand takenpakket, waardoor Europol op termijn meer bevoegdheden krijgt.
- Bewustwording creëren over de meerwaarde van Europol. Hierbij is een rol weggelegd voor CEPOL (exporteren van werkprogramma IPOL).
- Regionale samenwerking stimuleren (North-West Hub en MAOCN).
- Samenwerking met Eurojust verbeteren op basis van de binnenkort vast te stellen nieuwe samenwerkingsovereenkomst.
- Versterking van de ondersteunende rol van Europol in het voorbereiden van operationele plannen op basis van de JBZ-prioriteiten.

Joint Investigation Teams (JIT's) gebruiken of anders inrichten

Doel (2014): Het instrument wordt, al dan niet na aanpassing in opzet, gebruikt door opsporingsdiensten.

- In samenhang bezien met meer initiatief en coördinatie vanuit Europol en Eurojust.
- Opleiding en bewustwording van de deelnemers aan het JIT.
- Voltooiën van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams¹ teneinde coördinatie-mechanismen in te stellen voor de gerechtelijke procedures die hieruit voortvloeien, in het bijzonder via Eurojust. **[BNL]**

Preventief bestuurlijke aanpak versterken

Doel (2014): Een gecombineerde en onderling samenhangende inzet van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen wordt ingezet bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Hoewel de bestrijding van georganiseerde misdaad altijd een belangrijke repressieve component zal bevatten, is duidelijk dat een effectieve bestrijding van dit complexe fenomeen méér vergt dan alleen strafrechtelijke opsporing en vervolging.

- Versterken van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad.
- Inzetten op meer preventieve maatregelen in samenwerking met het bedrijfsleven.

*Strafprocedures **[BNL]***

- Het, ten behoeve van de wederzijdse erkenning, verder uitwerken van de aanpassing op de in het Verdrag voorziene gebieden, door aanname van aanpassingsinstrumenten van de tweede generatie, in het bijzonder op het gebied van de georganiseerde misdaad, mensenhandel en corruptie. **[BNL]**
- In kaart brengen van nieuwe gebieden waar aanpassing noodzakelijk lijkt. **[BNL]**
- Overgaan tot horizontaal overleg over de doeltreffendheid van de straffen die in de aanpassingsinstrumenten zijn opgenomen, teneinde de gemeenschappelijke aspecten in kaart te brengen en een gemeen-

¹ Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, 2002/465/JBZ.

schappelijke aanpak te ontwikkelen op het gebied van straffen (vrijheidsbenemende straffen, vermogensstraffen (boetes en beslaglegging) en straffen met betrekking tot beroepsuitoefening (verboden en ontzettingen)). [BNL]

- Aanneming van een normatief instrument waarin de rechten worden vermeld van een ieder tegen wie in een lidstaat strafvervolging wordt ingesteld. [BNL]
- Uitbreiden en actualiseren van het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure¹. [BNL]
- Opstellen van gemeenschappelijke minimumnormen voor de toelaatbaarheid van bewijs in strafprocedures. [BNL]

Wederzijdse erkenning [BNL]

- Overgaan tot horizontaal overleg over de instrumenten aangenomen op het gebied van wederzijdse erkenning, teneinde de verschillen in aanpak in kaart te brengen en gemeenschappelijke hoofdlijnen uit te zetten (bijvoorbeeld harmonisatie van de weigeringsgronden). [BNL]
- Het in kaart brengen van werkerreinen op het gebied van wederzijdse erkenning van verboden en ontzettingen uit rechten. [BNL]
- Aanneming van een normatief instrument waarbij het beginsel van wederzijdse erkenning wordt toegepast op alle maatregelen die in het kader van het onderzoek kunnen worden genomen en waarvoor op dit moment rogatoire commissies kunnen worden uitgevaardigd (algemeen bewijsverkrijgingsbevel) teneinde problemen bij de praktische uitvoering te voorkomen. [BNL]

Vervolgingsbeleid [BNL]

- Verbetering van het vervolgingsbeleid bij procedures die in meerdere landen tegelijk lopen en betrekking hebben op dezelfde feiten of waarbij dezelfde personen betrokken zijn, door instelling van passende mechanismen, met name via Eurojust, voor:
 - wederzijdse verstrekking van inlichtingen; en
 - het besluit tot het instellen van strafvervolging. [BNL]
- Het mogelijk maken van de overdracht van strafvervolging aan het land waarvan de pleger van het strafbare feit de nationaliteit heeft of waar deze woonachtig is, met inbegrip van de instelling van een nieuwe extraterritoriale bevoegdheid in het land van nationaliteit of inwonerschap. [BNL]
- Ervoor zorg dragen dat de nieuwe mogelijkheden van Eurojust ten volle worden benut (coördinatie van de vervolgingen, in het bijzonder in het kader van de followup van de gemeenschappelijke onderzoeksteams en de samenwerking met Europol, en activering van de netwerken, in het bijzonder het netwerk inzake genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden). [BNL]

Kwaliteit juridische beroepen vergroten

Doel (2014): Bewustwording is gecreëerd en de kwaliteit van de rechtspraak wordt bevorderd en gehandhaafd.

- Naast rechters en officieren van justitie (ontwerpresolutie) ook aandacht schenken aan andere juridische beroepsbeoefenaars zoals advocaten, notarissen en eventueel mediators (en wetgevingsjuristen). Voor de juridische vrije beroepen dient een evenwichtige benadering te worden gevonden voor het spanningsveld dat kan optreden tussen enerzijds de bevordering van de mededinging en anderzijds de bescherming en ontwikkeling van de professionele kernwaarden.
- Kwaliteitseisen stellen aan opleiding, opleidingsinstituten en opleiders, bijvoorbeeld op het gebied van taal, Europees recht, stages en grensoverschrijdende cursussen.
- Uitwisseling stimuleren, waarbij aandacht uit moet gaan naar prakti-

¹ Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, 2001/220/JBZ.

- sche voorzieningen, zoals bijvoorbeeld beschikbaarheid van tolken ten behoeve van uitwisseling en mogelijkheden tot financiering.
- Aandacht schenken aan het ontwikkelen van ICT-applicaties, zoals Eurinfra.
 - Het, met ondersteuning van het Europees netwerk voor justitiële opleiding en zijn leden, uitzetten van hoofdlijnen ten behoeve van de integratie van Europese opleidingsprogramma's in de nationale programma's, op basis van de Resolutie van de Raad van 28 november 2008¹. [BNL]
 - Bevorderen van regionale grensoverschrijdende justitiële samenwerking, bijvoorbeeld door middel van gezamenlijke seminars en opleidingen. [BNL]

Kwaliteit forensisch deskundigen vergroten

Doel (2014): Er is een gemeenschappelijk kwaliteitsniveau gecreëerd. Dit vergroot het vertrouwen in en derhalve de bruikbaarheid van producten en resultaten waaraan deskundigen bijdragen (fair trial, marktwerking).

- Aanbieders van forensische «producten» moeten voldoen aan ISO/NEN normen c.q. accreditatie. Alleen zo kan marktwerking op gelijke voorwaarden tot stand komen.
- Bevorderen van de kwaliteit van experts, bijvoorbeeld door middel van een register, vergelijkbaar met het nationaal deskundigenregister dat thans wordt opgericht, en door middel van opleidingen, richtlijnen en eindtermen.
- De wederzijdse erkenning van bewijs vergroot de noodzaak voor een Europese kwaliteitsbodem.
- Organiseren van forensisch deskundigen door de uitbouw van het European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI).
- Meer uitwisseling van «best practices», ook wat betreft andere methoden dan DNA, en van experts, bijvoorbeeld door het creëren van een digitaal EU kennisplatform.
- Uniformering van normen, rapportages en opstellen van een EU gedragscode.

Aanpak mensenhandel en mensensmokkel (inclusief migratieaspecten en extern beleid)

De Raad en Commissie zullen eind 2009 een EU Strategie mensenhandel aannemen. Het streven is dat de JBZ-Raad eind 2010 het EU Actieplan op basis van deze Strategie zal aannemen, Nederland zal zich hiervoor inzetten. Het streven is de verschillende beleidsterreinen van mensenhandel en -smokkel zoveel mogelijk te combineren ter versterking van elkaar, zoals visa en migratiebeleid, preventie, rechtshandhaving, informatie-uitwisseling, bescherming van slachtoffers (rechtsbijstand, compensatie, opvang en terugkeer) en JBZ extern beleid.

- Opzetten van EU-ondersteuning voor mediacampagnes die in derde landen wijzen op de gevaren en risico's van illegale migratie en attenderen op de mogelijkheden van legale migratie (infocentrum Mali).
- De Europese Commissie verzoeken een voorstel te doen voor de oprichting van Snelle Actieteams Partnerschappen waarin lidstaten gezamenlijk een specifiek derde land ondersteunen op het terrein van migratiemanagement.
- De Europese Commissie verzoeken een voorstel te doen voor een pilot om het concept EU Immigration Liaison Officer (ILO-liaison) in de operationele praktijk te testen.
- Met referentie aan de evaluatie van het EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel² meent Nederland dat het accent voor het vervolg van dit Actieplan dient te liggen op:
 - preventie door middel van Snelle Actieteams (SAT's);

¹ Resolutie van de Raad, 16533/08, 28 november 2008.

² EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, 2005/C 311/01.

- bescherming van slachtoffers (veilige terugkeer naar herkomstlanden);
- verbetering van operationele samenwerking door het uitbreiden van Intelligence Led Policing, versterking van het Comprehensive Operational Strategic Plan (COSPOL) project mensenhandel en versterking van de regionale samenwerking met North-West Hub;
- versterking van de samenwerking met landen van herkomst;
- versterking van de samenwerking en uitwisseling van «best practices» op het gebied van «overige uitbuiting»;
- verbetering van de informatiepositie door gezamenlijke risicoanalyses Frontex en Europol met betrekking tot risicogebieden;
- opzetten van een EU netwerk in de EU lidstaten vergelijkbaar met het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM); en
- aandacht voor mensenrechten en terugkeer in extern EU beleid.
- De Europese Commissie verzoeken een voorstel te doen om ten aanzien van de terugkeer richtlijn¹ (evaluatie voorzien medio 2009) aanpassingsvoorstellen te doen om een voorziening te treffen voor personen die geen (tijdelijk) verblijfsrecht aan EU-regelgeving kunnen ontleen.
- Verbetering van de informatie-uitwisseling tussen EU lidstaten van politiegegevens en visagegegevens met openbare registers, bijvoorbeeld KvK-gegevens en gegevens van gemeenten en belastingdiensten.
- Versterken van de samenwerking tussen Europol en Frontex door het opstellen van gezamenlijke risicoanalyses op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel met een focus op specifieke risicogebieden.

Bestrijding financieel-economische criminaliteit

Doel (2014): De internationale samenwerking bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, met name witwassen, fraude en corruptie, en bij het «afnemen» van crimineel vermogen is versterkt.

- Propageren van het belang van het gebruik van «financieel opsporen» als effectief instrument in de strijd tegen vormen van ernstige, grensoverschrijdende (georganiseerde) criminaliteit.
- Stimuleren dat crimineel en onverklaarbaar vermogen in alle gevallen zo effectief mogelijk, dat wil zeggen strafrechtelijk dan wel anderszins (fiscaalrechtelijk, civielrechtelijk, door verbeurdverklaring) wordt «afgenomen», een centraal uitgangspunt van strafrechtelijk beleid in de lidstaten en de EU wordt.
- Bevorderen dat in het beleid van de Lidstaten en de EU witwassen als zelfstandig grensoverschrijdend fenomeen wordt opgespoord en de infrastructuur voor financieel-economische criminaliteit wordt aangepakt.
- Bevorderen van internationale samenwerking bij het «afnemen» van crimineel vermogen en bij het tegengaan van witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit.
- Bijdragen tot slimmere, grensoverschrijdende handhaving, onder meer door de uitwisseling van informatie tussen de nationale handhavingdiensten te verbeteren, de transparantie te vergroten en betere registratie van internationale ontnemingszaken.
- Versterken van de rol van Eurojust, Europol en OLAF bij de aanpak van financieel- economische criminaliteit waarbij de financiële belangen van de Unie in het geding zijn, zoals bij BTW-fraude.

¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, dat voorlag in de Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie van 8 en 9 december 2008, documentnr. 3653/08, MIGR 48, COMIX 531, CODEC 886.

Kansspelbeleid

Doel (2014): Informatie-uitwisseling en samenwerking tussen lidstaten op het gebied van kansspelen is bevorderd, met name op het gebied van toezicht en handhaving. Dit met respect voor de nationale beleidsruimte, bijvoorbeeld ten aanzien van preventie van gokverslaving.

- Bijdragen aan en stimuleren van voortzetting kansspeldialoog in Raadsverband.

- Verbeteren van samenwerking tussen nationale overheden, met name op het gebied van toezicht en handhaving, onder meer door middel van het uitwisselen van «best practices».
- Mogelijkheden voor een gemeenschappelijke benadering verder onderzoeken.

Terrorismebestrijding en voorkomen van radicalisering

Doel (2014): Radicalisering wordt zoveel mogelijk voorkomen en de rol van het EU Joint Situation Centre (SitCen) is versterkt.

- Bestrijding van radicalisering moet op een andere manier worden benaderd, bijvoorbeeld via communicatie: «narrative vs. counter-narrative» (verhaal vs. tegenverhaal).
- Bij de inzet van instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking moeten, waar relevant, mogelijke positieve effecten daarvan voor terrorismebestrijding en met name het voorkomen van radicalisering, meegewogen worden.
- De lokale aanpak van radicalisering moet binnen de EU bevorderd worden.
- Mogelijkheden verkennen om SitCen te versterken, bijvoorbeeld door de rapportages van SitCen te bezien op beleidsimplicaties en de rol van Counter-Terrorism Co-ordinators (CTC's) te versterken op Europees niveau.

Bestrijding cybercrime

Doel (2014): Kinderen worden beter beschermd tegen de nieuwe vormen van misbruik die zich in de digitale wereld (internet) voordoen.

- Bijdragen en ondersteunen van het voorstel van de Europese Commissie om het beschermingsniveau ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie uit te breiden naar het niveau van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen¹.
- Met alle lidstaten gezamenlijk een goede strafrechtelijk gegronde aanpak ontwikkelen om zogenoemde cyberaanvallen tegen specifieke lidstaten, bijvoorbeeld met behulp van «botnets», te voorkomen en te bestrijden.
- Bezien of er voldoende instrumenten zijn om ook grensoverschrijdend zogenoemde «online doorzoekingen» uit te voeren en, als dat niet zo is, daarvoor de instrumenten creëren.

Crisisbeheersing

Doel (2014): Op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding is de samenwerking versterkt tussen alle betrokken spelers in de EU.

- Het huidige systeem van de module-aanpak verder uitbouwen en versterken, met onder andere de aanmelding van meer respons-modules, het werken met scenario's en dreigingsanalyses en het doen van gezamenlijke crisisoefeningen.
- Versterken van de samenwerking tussen de lidstaten, de EU en de NAVO.
- Meer aandacht voor preventie en preparatie.
- Versterken van het netwerk van trainingsinstituten en het bevorderen van de uitwisseling en training van experts van de lidstaten.
- Vergroten van de aandacht voor mogelijkheden van regionale (grensoverschrijdende) samenwerking.
- Versterken van de positie van het Monitoring and Information Centre.

JBZ/Relex

Onderdeel van de geïntegreerde benadering is de bevordering van de samenhang tussen de interne en externe dimensie van de daarvoor in aanmerking komende thema's. Voor de oplossing van veel EU-vraagstukken is samenwerking met derde landen van het grootste

¹ Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Trb. 2008, 58.

belang. Versterking van het JBZ-beleid ten aanzien van de EU Nabuurschapslanden wordt in deze context nagestreefd. Die samenwerking dient overigens plaats te vinden binnen het kader van de bescherming van mensenrechten. Nederland zal, meer dan voorheen het geval was, op dit onderdeel een actieve rol vervullen.

- Bijdragen aan de nieuwe JBZ-Relex meerjarenstrategie; deze nieuwe strategie zou integraal onderdeel van het Stockholm Programma moeten zijn.
- Effectieve implementatie van de JBZ-paragrafen in de Actieplannen die zijn opgesteld in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid, met name samenwerking bij het bestrijden van criminaliteit en opbouw van de rechtsstaat.
- Intensivering van de JBZ samenwerking met de Oostelijke buurlanden, zoals voorzien in de mededeling van de Europese Commissie over het Oostelijke partnerschap¹.
- Opbouw van rechtsstaat in de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten in de Westelijke Balkan, ondermeer door gebruik te maken van communautaire IPA-fondsen en bilaterale Maatschappelijke Transformatie-fondsen (MATRA-fondsen).
- Strikte handhaving van de politieke Kopenhagen-criteria, inclusief samenwerking met het International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), voor de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten.
- Betere gebruikmaking van de Gemeenschap voor het verwezenlijken van de belangen op het gebied van JBZ. [BNL]

§ 4.3 Migratie

Vertrekpunt is dat Nederland in Europa streeft naar een effectief, rechtvaardig en geharmoniseerd migratiebeleid. Nederland alléén kan migratiestromen niet beheersen. Vandaar dat Nederland een doordacht, toekomstbestendig en visionair EU-migratiebeleid nastreeft, dat zich kenmerkt door:

- een evenwichtige balans tussen Europese initiatieven die worden genomen op het gebied van het voorkomen en bestrijden van ongewenste vormen van migratie enerzijds en het stimuleren van gewenste vormen van migratie ten behoeve van (onder andere) de economische EU-kracht anderzijds;
- het onderling vertrouwen tussen de lidstaten dat een persoon die internationale bescherming behoeft in alle lidstaten eenzelfde kans maakt;
- een grenstoezicht dat zo is georganiseerd dat er sprake is van een goede balans tussen het belang van controle en het economische belang bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van passagiersstromen en waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van technologie en geïntegreerde risico-inventarisaties en -analyses onder het besef dat illegale migratie er altijd zal zijn;
- het besef dat toelatingsbeleid niet kan zonder (duurzame) terugkeer als sluitstuk en de structurele inbedding van terugkeer in het buitenlands beleid van de EU; en
- het besef dat bij het proces van de realisatie van een effectief, rechtvaardig en geharmoniseerd migratiebeleid, aanpassingen van nationale wet- en regelgeving deel uitmaken van dat proces van harmonisatie.

Hieronder worden de prioriteiten per deelonderwerp (Legale migratie/ Integratie, Asiel, Terugkeer, Grenzen en Visa) besproken. De te prioriteren doelen bij de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, waar sprake

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het Oostelijk Partnerschap, COM(2008) 823, 3 december 2008.

dient te zijn van een geïntegreerde benadering vanwege de nauwe relatie met het migratiebeleid, zijn benoemd onder het thema veiligheid (zie § 4.2).

Legale migratie/Integratie

Doel (2014): De eerste fase richtlijnen zijn geïmplementeerd en de evaluatie van de richtlijnen heeft een aanvang genomen, alsook de gedachtevorming omtrent de condities van verdere openstelling van de Europese arbeidsmarkt voor hooggekwalificeerde werknemers en wetenschappelijk onderzoekers.

- De Europese Commissie verzoeken onderzoek te doen naar de problemen die intra-EU-mobiliteit met zich brengt, mede gelet op het belang van werkgevers en de onmogelijkheid van een verplichtend karakter van inburgeringsvereisten voor EU-onderdanen.
- Bevorderen van de coherentie tussen de bestaande reguliere richtlijnen door bijvoorbeeld de Europese Commissie te verzoeken waar mogelijk één begrippenkader en één definitiekader te ontwikkelen ten behoeve van eenduidiger begrip van het reguliere migratieveld. Thans is bijvoorbeeld in de ene richtlijn illegaal verblijf een uitsluitingsgrond en in de andere een afwijzingsgrond¹.
- Met referentie aan het Metock-arrest² de Europese Commissie verzoeken om richtlijn 2004/38 (vrij verkeer van personen) te verduidelijken, opdat de richtlijn eenduidiger toepassing vindt en de Europese Commissie verzoeken om een voorstel te doen voor een systeem van registratie en notificatie, dat misbruik en fraude zoals genoemd in artikel 35 van de richtlijn 2004/38 (vrij verkeer van personen) voorkomt en samenwerking tussen lidstaten op dit terrein bevordert.
- Implementeren van OS-beleid in migratiebeleid door meer aandacht op brain drain.
Nederland kan pleiten voor opstellen van Codes of Conduct voor meer kwetsbare sectoren, zoals naast de health sector, ook bijvoorbeeld onderwijs.
- Bevorderen dat de bestaande richtlijn gezinshereniging³ niet in de weg staat van vereisten aan migranten in het land van herkomst (Wet Inburgering Buitenland⁴. Eventueel versoepeling van de richtlijn.
- Versoepelen van de Blue card-richtlijn⁵ voor wat betreft grensarbeid, het bevorderen van de mobiliteit van derdelanders die in de ene lidstaat wonen en in de andere werken en het reduceren van de bureaucratie hieromtrent.
- Bevorderen dat ongeclausuleerde intra-EU-mobiliteit voor wat betreft de Blue card (eventueel gefaseerd) wordt geïntroduceerd na evaluatie van de richtlijn.
- De inzet van General Directors' Immigration Services Conference (GDISC) ter bevordering van de ondersteuning en coördinatie van praktische samenwerking op het gebied van «*managed migration*», de ondersteuning van lidstaten bij de implementatie van het betreffende EU-acquis en de signalering van «*best practices*» die gebruikt kunnen worden in het kader van de zogenaamde *bottom-up* benadering.

¹ «Illegaal verblijf» is bijvoorbeeld in richtlijn 2004/114/EG (studenten) een uitsluitingsgrond, hetgeen betekent dat de richtlijn niet van toepassing is, terwijl dit in richtlijn 2003/86/EG (gezinshereniging), op grond waarvan tegelijk een verzoek om toegang en toelating wordt gedaan, een afwijzingsgrond is.

² EHvJ, C-127/08, 25 juli 2008.

³ Richtlijn 2003/86/EG.

⁴ Wet Inburgering Buitenland, Stb. 28, 2006.

⁵ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (Europese Blue Card), documentnr. 13 009/08, 15 september 2008.

Asiel

Doel (2014): De tweede fase van asielharmonisatie is afgerond waarin de asielsystemen van de lidstaten zo naar elkaar zijn toegegroeid dat iemand die internationale bescherming behoeft in alle lidstaten eenzelfde kans maakt, en waarbij het European Asylum Support Office (EASO) een adequate ondersteunende rol vervult naar de lidstaten. De rol van GDISC is bestendigd als samenwerkingsplatform van immigratiediensten in het kader van de zogenaamde *bottom-up* benadering.

- Opstellen van alomvattende EU-plannen ten behoeve van nader te bepalen landen van herkomst die zien op onder meer hervestiging, samenwerking op het terrein van landvanherkomstinformatie,

capaciteitsopbouw in landen in de regio en (duurzame) terugkeer, mede op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met het alomvattende EU-actieplan ten behoeve van Irak.

- Bevorderen van totstandkoming van een Europees hervestigingsbeleid en van een EU-quotum in het bijzonder voor hervestiging in Europa vanuit derde landen met behoud van nationale vrijheid in het toetsingskader.
- Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de Europese Commissie (verwacht 2009) inzake nationale vormen van bescherming (alook waar lidstaten overgaan tot verlening van een reguliere titel aan (ex-)asielzoekers) de Europese Commissie verzoeken om een voorstel te doen dat deze nationale vormen van bescherming nader worden geharmoniseerd.
- Bevorderen van verdere harmonisatie van het kwaliteitsniveau van de opvangvoorzieningen in Europa door de Europese Commissie te verzoeken een voorstel te doen voor een uitvoeringskader ten behoeve van de richtlijn opvang¹.
- Het kunnen intrekken van een verblijfsvergunning verleend op asielgronden (vergezeld van een check ex. artikel 3 EVRM), indien een misdrijf is begaan in een andere lidstaat door de Europese Commissie te verzoeken een voorstel te doen tot aanpassingen van de EU-kwalificatierichtlijn².
- De Europese Commissie verzoeken om een voorstel te doen voor het ontwikkelen van een expliciete EU-signalering van vreemdelingen aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, onder te brengen bij of toe te voegen aan het SIS (Schengen Informatie Systeem).
- Bevorderen van *transfer of protection* in Europa van langdurig ingezetenen die van hun vrij verkeer recht gebruik maken ter ontlasting van uitvoeringsorganisaties.
- Harmoniseren van de definitie van «*serious crime*» (in verband met het onthouden of beëindigen van bescherming) uit de EU-kwalificatierichtlijn en het harmoniseren van de werkprocessen in Europa betreffende post-traumatisch stress-syndroom (PTSS).
- De inzet van GDISC ter bevordering van de ondersteuning en coördinatie van praktische samenwerking op het gebied van asiel, de ondersteuning van lidstaten bij de implementatie van het betreffende EU-acquis en de signalering van de «best practices» die gebruikt kunnen worden in het kader van de zogenaamde bottom-up benadering.
- Het in samenwerking met GDISC verder uitbouwen van het ondersteuningsbureau op het gebied van asiel (EASO) dat praktische samenwerking coördineert en bevordert, en lidstaten ondersteunt bij de implementatie van het asiel-acquis. In samenwerking met GDISC dient het EASO zich in de eerste fase van zijn oprichting te richten op:
 - vergaren en analyseren van landvanherkomstinformatie;
 - implementatie van het curriculum voor asielmedewerkers;
 - coördinatie van het Europees hervestigingsprogramma;
 - ondersteuning in het geval van *particular pressures*;
 - bevorderen van de samenwerking tussen asielbezwaar en beroepsinstanties;
 - bevorderen van de aanpak van fraude in gezinsherenigingszaken van asielstatushouders (nareis) en uitgenodigde vluchtelingen;
 - signaleren en verder inbedden van «best practices»; en
 - bevorderen van de nadruk op uitvoerbaarheid door bijvoorbeeld een rol in te spelen in de ontwikkeling en uitvoering van, indien noodzakelijk bevonden, EUbrede (ex ante) uitvoeringstoetsen ten aanzien van (voorgestelde) EU-regelgeving.

¹ Richtlijn 2003/9/EG.

² Richtlijn 2004/83/EC.

Terugkeer

Doel (2014): Er is sprake van een structurele inbedding van het onderwerp terugkeer (migratie) in buitenlands EU-beleid, meer gecoördineerde (EU) herintegratie-ondersteuning van derde landen, meer afspraken over terugkeer met derde landen door creatievere en tot slot bredere inzet van *carrots* en *sticks*, die zich niet noodzakelijkerwijs beperken tot het migratieterrein.

- De Europese Commissie vragen onderzoek te doen hoe de EU in haar onderhandelingen met derde landen over readmissie meer gewicht in de schaal kan leggen, in het bijzonder hierbij meer *carrots* kan inzetten (met het intrekken worden *carrots* namelijk *sticks*) waar mogelijk over de grenzen van het migratieterrein heen.
- De Europese Commissie verzoeken onderzoek te doen naar de stroomlijning tussen de lidstaten van nationale herintegratieactiviteiten in landen van herkomst.
- Het bevorderen van duurzame terugkeer in EU-verband door de opzet van enkele proef *National Returnee Programmes*.
- Bevorderen dat overeengekomen maatregelen op het terrein van terugkeer daadwerkelijk worden aangewend (bijvoorbeeld daadwerkelijk gebruik maken van readmissieclausules/JBZ-artikelen in EU partnerschaps- of andere overeenkomsten met derde landen).
- Bevorderen dat de EU-Terugkeer ambassadeur daadwerkelijk en actief wordt ingezet, zowel richting lidstaten als richting derde landen, eventueel door uitbreiding van het mandaat.

Grenzen

Doel (2014): Er is sprake van een effectief en efficiënt grenstoezichtproces dat ten goede komt aan de mobiliteit van bonafide reizigers, illegale migratie tegengaat en maximaal bijdraagt aan de veiligheid in het Schengen-gebied en waarbij gebruik wordt gemaakt van technologie en geïntegreerde risico-inventarisaties en -analyses.

- De Europese Commissie verzoeken om een langetermijnvisie op de ontwikkeling van Frontex en daarbij de vraag van de wenselijkheid van een Europese grenswacht te betrekken.
- De Europese Commissie verzoeken om een voorstel te doen voor Tailor-made Schengenevaluaties voor Frontex-operaties (mede met het oog op toezicht op lidstaten bij naleving verplichtingen in het kader van het bieden van internationale bescherming aan migranten). De werkwijze van lidstaten bij Frontex-operaties kan immers de nodige mensenrechtelijke vragen oproepen. Zowel procedureel (zijn internationale mensenrechtenverdragen waartoe EU-lidstaten zijn toegetreden zoals het EVRM toepasselijk gezien het feit dat de operaties geografisch buiten de Europese regio plaatsvinden?) als materieel (wordt Afrikaanse vluchtelingen, in strijd met het Vluchtelingenverdrag, op deze manier de mogelijkheid tot het aanvragen van asiel in EU-landen onthouden?).
- De Europese Commissie verzoeken een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een verscherping van de buitengrenscontroles met betrekking tot EU-burgers, bijvoorbeeld systematische controle van EU-onderdanen in opsporingsregisters.
- De Europese Commissie verzoeken om pilot-projecten inzake gezamenlijke handhavingsdiensten (douane/grensautoriteiten) te arrangeren met het oog op het verder versterken van geïntegreerd toezicht aan de buitengrenzen (mede met het oog op terrorismebestrijding).
- De Europese Commissie verzoeken een voorstel te doen voor de oprichting van Snelle Actieteams Partnerschappen waarin lidstaten gezamenlijk een specifiek derde land ondersteunen op het terrein van migratiemanagement (zie tevens *Mensenhandel en Mensensmokkel, sub Veiligheid, § 4.2*).
- De Europese Commissie verzoeken om het opstellen van geharmoni-

seerde standaarden op het terrein van biometrie bij grenspassage en een EU Public Key Infrastructure (PKI) voor de ontvangst, verstrekking en het beheer van de sleutels die toegang verschaffen tot de biometrie in de EU-paspoorten.

- De Europese Commissie verzoeken een voorstel te doen om structureel automatische grenspassage met behulp van biometrie in te kunnen zetten voor de EU/EER/CH en derdelanders.
- De Europese Commissie verzoeken onderzoek te doen naar de reikwijdte van de definitie en de toepassingsmogelijkheden van het openbare ordebegrip in de richtlijn inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden¹ (ongewenstverklaring criminele EUonderdanen).

Visa

Doel (2014): Er is sprake van een verder geharmoniseerde Europese visa-praktijk, welke onder meer blijkt uit gebruik van EU-VIS en biometrie, een ingevoerde Visum-Code en een entry-exitsysteem. Daarnaast is verdere harmonisatie van regelgeving gerealiseerd op onder meer de terreinen van nationale visa, nationale uitzonderingen op de visumplicht en erkenning van reisdocumenten. Tot slot is er sprake van versterkte samenwerking bij in ontvangst name van visumaanvragen.

- Het creëren van gezamenlijke visum(aanvraag-)kantoren is een groei-proces, waarbij een veelheid aan praktische obstakels te nemen is. Nederland meent dat de eerste samenwerkingsvormen, welke thans ter hand dienen te worden genomen zijn:
 - het uitbreiden van vertegenwoordigingsafspraken;
 - het gezamenlijk samenwerken met een externe dienstverlener (front-office) en
 - het starten van pilot-projecten voor gezamenlijke Schengen front-offices.
- Het consolideren van de volgende op stapel staande ontwikkelingen, omdat dit grote ontwikkelingen betreffen die enerzijds om een goede inbedding vragen, anderzijds een significante bijdrage aan harmonisatie kunnen leveren:
 - invoering van en werken met gezamenlijke database (EU-VIS) en biometrie-afname (voorzien 2009–2011): consolidatie 2012–2014;
 - invoering van de Visum-Code (naar verwachting 2009/2010), welke tot meer harmonisatie in de uitvoering zal leiden, mede dankzij een vastgelegde beslisstructuur bij de lokale Schengen samenwerking; consolidatie, inclusief het per locatie vaststellen van onder Schengenpartners geharmoniseerde werkwijzen en lokale handboeken, in periode 2011–2013; en
 - evaluatie van de recente visumfacilitatie-overeenkomsten op uitvoerbaarheid, effectiviteit en relatie tot de Visum-Code; op basis waarvan een strategie ontwikkeld moet worden ten aanzien van verdere toepassing van dit instrument.
- De Europese Commissie verzoeken om met voorstellen te komen tot harmonisatie van:
 - nationale uitzonderingen op de visumplicht (verordening 539/2001, artikel 4.1), onder andere ten aanzien van diplomatieke en dienstpaspoorten;
 - erkenning van reisdocumenten (nu nog nationaal); en
 - nationale (D-)visa: afspraken over werkwijzen (bijvoorbeeld geldigheidsduur, circulatierecht, controle met SIS/VIS).

Migratie/Relex

- De EU dient het belang van toetreding tot en implementatie van het 1951 Vluchtelingenverdrag en 1967 Protocol mondiaal actief uit te dragen en te bevorderen.

¹ Richtlijn 2004/38/EG.

- Actieve en migratie-overstijgende invulling van de mobiliteitspartnerschappen, waarin de resultaten van de evaluatie in 2009 betrokken worden.
- Aandacht voor versterking van de rol van migrantenorganisaties en diaspora in de ontwikkeling van het land van herkomst, als «agents for development».

§ 4.4 Civiel

Als algemeen uitgangspunt geldt dat de grensoverschrijdende samenwerking op civielrechtelijk terrein is geconsolideerd en geïntensiveerd, onder meer door afschaffing van de exequaturprocedure voor beslissingen, te beginnen met vermogensrecht en handelsrecht, met daartegenover de invoering van waarborgen voor de rechten van de verdediging. **[mede BNL]**

Wederzijdse erkenning en harmonisatie van bevoegdheids- en conflictenrecht

Doel (2014): De reeds ter beschikking staande instrumenten zijn volledig geïmplementeerd en er is een adequate uitvoering daarvan. Met betrekking tot projecten die reeds in de steigers staan, wordt ingezet op prioritering van bepaalde projecten en temporisering van andere projecten.

- Er staat thans een aantal omvangrijke wetgevingstrajecten op de rails (onder andere harmonisatie van internationaal erfrecht en internationaal huwelijks-vermogensrecht). **[mede BNL]** Het betreft niet-gerealiseerde onderdelen uit het Haags Programma of uitvloeisels van dat programma. Het is wenselijk dat deze de hoofdmoot van het Stockholm Programma zullen vormen.
- De nadruk dient te liggen op consolidatie van het bestaande procesrechtelijke acquis (Brussel I verordening¹, Europese Executoriale titel (EET), Europees Betalingsbevel en Small Claims Procedure). Inconsistenties die zijn ontstaan doordat deelonderwerpen afzonderlijk zijn aangepakt, dienen te worden weggenomen.
- In het kader van consolidatie verdient de herziening van de Brussel I verordening prioriteit.
- Het is zaak horizontaal overleg te voeren om gemeenschappelijke hoofdlijnen voor de toekomst uit te zetten (verbeteren van toegang tot het civiele recht door Europese normen toepasselijk op zekere aspecten van procedureel recht). **[BNL]** Met consolidatie wordt echter niet bedoeld dat met betrekking tot onderwerpen waarvoor het bevoegdheidsrecht, de erkenning en de tenuitvoerlegging zijn geüniformeerd, ook de regels ter zake van toepasselijk recht over de gehele linie moeten worden geüniformeerd. De behoefte hieraan varieert per onderwerp.
- Aanpassing van het acquis kan pas worden overwogen na zorgvuldig onderzoek naar het functioneren van bestaande instrumenten in de praktijk. Bij dergelijk onderzoek dienen, anders dan tot nu toe is gebeurd, lidstaten betrokken te worden. Zorgvuldig onderzoek is eveneens vereist voordat nieuwe wetgevingsprojecten op de agenda worden geplaatst. Een thema dat zich voor dergelijk onderzoek zou lenen is het conflictenrecht inzake rechtspersonen. Een ander thema dat voor dergelijk onderzoek in aanmerking zou komen, is de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van de burgerlijke stand (onderlinge erkenning van feiten en beslissingen, neergelegd in akten van de burgerlijke stand). Laatstgenoemd onderzoek zou in samenwerking met de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand moeten worden verricht. **[mede BNL]**
- De totstandkoming van een gemeenschappelijk referentiekader voor contractenrecht.

¹ Verordening 2001/44 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van gerechtelijke stukken.

Dit referentiekader zou een «toolbox» moeten worden van definities, algemene beginselen en modelregels dat als hulpmiddel moet dienen voor de gemeenschapswetgever bij het maken van betere wetgeving. [mede BNL]

Versterking van de praktische samenwerking

Doel (2014): De operationele samenwerking op het gebied van civielrecht is verder versterkt.

- In verband met het toekomstige instrument op het gebied van het internationale erfrecht en op de grondslag van het Raad-van-Europa Verdrag van Basel van 1972, het bevorderen van de koppeling van nationale testamentenregisters, uitgaande van een pilotproject, namelijk de daadwerkelijke koppeling op dit gebied tussen Frankrijk en België. [BNL]
- Versterking van de grensoverschrijdende samenwerking en communicatie tussen rechters en andere ambtsdragers in de praktijk door het verbeteren van opleidingen, kennis van vreemde talen en bereikbaarheid (door middel van contactenlijsten).
- Optimaliseren van het gebruik van het Europees Justitieel Netwerk in het kader van de toepassing van instrumenten die zijn aangenomen voor de ontwikkeling van de Europese justitiële ruimte. [BNL]

Toegang tot het recht

Doel (2014): In het algemeen wordt beter gebruik gemaakt van informatie- en communicatietechnologie. Meer specifiek is de toegang tot het recht van de burger verder vergemakkelijkt door middel van deze technologie. [BNL]

- Toegang garanderen en vereenvoudigen onder andere door middel van e-Justice projecten. Prioriteit geniet het creëren van een Europees e-Justice portaal en de koppeling van insolventie- en strafregisters.

Geïntegreerde benadering

Doel (2014): Er is coherentie van civielrechtelijke regelgeving op JBZ-terrein en elementen van civielrecht in regelgeving van andere beleidssectoren.

- Bevorderen van de samenhang tussen civielrechtelijke regelgeving op JBZ-terrein en zodanige regelgeving die wordt voorbereid op andere beleidsterreinen. Het gaat hier onder meer om civielrechtelijke onderwerpen die op het terrein van concurrentievermogen spelen. Inzetten op de samenhang tussen het voorstel voor een richtlijn consumentenrecht en het creëren van het bovengenoemde gemeenschappelijk referentiekader voor contractenrecht.

Civiel/Relex

Doel (2014): Er is sprake van een consistent optreden in EU-verband en in internationaal verband.

- Bevorderen dat de EU in multilateraal verband, in het bijzonder in het kader van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, op zodanige wijze optreedt dat ook derde staten het aantrekkelijk blijven vinden om aan werkzaamheden in multilateraal verband deel te nemen. Over onderwerpen die zich voor regeling op mondiaal niveau lenen, dient in mondiaal verband te worden onderhandeld. Indien wordt besloten op Europees niveau regelgeving tot stand te brengen, dient deze complementair te zijn aan op dat terrein bestaande of in voorbereiding zijnde multilaterale verdragen. De verantwoordelijkheid voor een gecoördineerd optreden dient bij het Comité Burgerlijk Recht te blijven berusten.
- Bevorderen van de ratificatie van daarvoor in aanmerking komende multilaterale verdragen door derde landen waarmee lidstaten civielrechtelijke betrekkingen onderhouden. Waar nodig, assistentie

verlenen bij de implementatie en de uitvoering van die verdragen door die landen.

- Onderzoeken en vergroten van de mogelijkheden voor verbeterde informatie-uitwisseling en uitwisseling van «best practices» op het terrein van interlandelijke adoptie tussen de EU en haar lidstaten en de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht op basis van het Haags Adoptieverdrag 1993. Ondersteuning van het Intercountry Adoption Technical Assistance Programme (ICATAP programma) van de Haagse Conferentie voor technische assistentie bij de implementatie en de toepassing van het Verdrag.