



**RAAD VAN  
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 16 oktober 2009 (16.11)  
(OR. en)**

**14449/09**

**JAI 679**

**NOTA VAN HET VOORZITTERSCHAP**

---

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers
Betreft:	Conceptmeerjarenprogramma voor een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger (het programma van Stockholm)

---

**Het programma van Stockholm -  
Een open en veilig Europa ten dienste van de burger**

**1. Naar een Europa van de burger in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht**

De Europese Unie bevestigt andermaal het belang dat zij hecht aan de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (JLS), als antwoord op een algemene bezorgdheid van de volkeren van de staten die in de Unie verenigd zijn.

Voortbouwend op de resultaten van het programma van Tampere en van het Haags programma is tot op heden op dit gebied **aanzienlijke vooruitgang** geboekt. De binnengrenscontroles zijn afgeschaft in het Schengengebied en de buitengrenzen van de EU worden thans op een meer samenhangende wijze beheerd. De ontwikkeling van de totaalaanpak van migratie heeft de externe dimensie van het migratiebeleid van de EU gericht op dialoog en partnerschappen met derde landen, op basis van wederzijds belang. Er zijn belangrijke stappen gezet in de richting van een Europees asielstelsel. Europese organen zoals Europol, Eurojust, het Bureau voor de Grondrechten en Frontex zijn op hun respectieve werkterreinen volledig operationeel geworden. De civielrechtelijke samenwerking vergemakkelijkt het dagelijks leven van de burgers en de samenwerking op het gebied van de rechtshandhaving vergroot de veiligheid.

In weerwil van deze en andere belangrijke verworvenheden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, **staat Europa nog voor uitdagingen** die tot een totaalaanpak nopen. Er moet dus nog meer worden gedaan om de samenhang tussen de beleidsterreinen te verbeteren en de samenwerking met de partnerlanden te intensiveren.

Het is derhalve tijd voor een nieuwe agenda, opdat de Unie kan voortbouwen op de resultaten en op toekomstige uitdagingen kan reageren. Daartoe heeft de Europese Raad voor de periode 2010-2014 dit nieuwe meerjarenprogramma aangenomen, met als titel **Het Programma van Stockholm**.

Met de inwerkingtreding van het **Verdrag van Lissabon** zal de Unie opener, efficiënter en democratischer worden. Dit verdrag maakt het zowel voor de instellingen als voor de lidstaten gemakkelijker de in het programma geschetste doelstellingen te verwezenlijken<sup>1</sup>.

## 1.1 Politieke prioriteiten

De Europese Raad is van oordeel dat **aandacht voor de belangen en de behoeften van de burgers** een prioriteit voor de komende jaren zal zijn. **De uitdaging zal erin bestaan de veiligheid in Europa te garanderen en daarbij de fundamentele vrijheden en de integriteit te eerbiedigen.** Het vinden van het juiste **evenwicht** tussen rechtshandhavingsmaatregelen en maatregelen ter bescherming van individuele rechten, de rechtstaat en internationale-beschermingsregels is van het allergrootste belang.

Alle toekomstige acties moeten gericht zijn op de burgers en andere mensen waarvoor de EU verantwoordelijk is en moeten de volgende prioriteiten nastreven:

***Opkomen voor de rechten van de burger:*** de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moet in de eerste plaats een ruimte zijn waarin de grondrechten worden beschermd. Respect voor de persoon en de menselijke waardigheid, alsook de eerbiediging van de andere rechten die in het Handvest van de grondrechten zijn verankerd, vormen een centrale waarde. Zo moeten de uitoefening van deze vrijheden en de persoonlijke levenssfeer van de burger ook over de nationale grenzen heen worden beschermd, met name via de bescherming van persoonsgegevens. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare personen en de onverkorte uitoefening van deze specifieke rechten moet worden gewaarborgd, zelfs buiten de Unie.

---

<sup>1</sup> Er zij aan herinnerd dat geen besluiten betreffende het Verdrag van Lissabon kunnen worden genomen alvorens het verdrag, na bekrachtiging door alle 27 lidstaten, in werking is getreden.

***Een Europa van recht en justitie:*** de Europese justitiële ruimte moet verder worden uitgewerkt om de huidige versnippering ongedaan te maken. In de eerste plaats moeten mechanismen worden ingevoerd die de burger gemakkelijker toegang tot de rechter geven, zodat hij zijn rechten overal in de Unie kan doen gelden. De samenwerking tussen justitiemensen moet ook worden verbeterd, en er moeten middelen worden vrijgemaakt om de belemmeringen voor de erkenning van rechtshandelingen in andere lidstaten weg te nemen.

***Een beschermend Europa:*** er moet een strategie voor interne veiligheid worden ontwikkeld om de veiligheid binnen de Unie verder te verhogen en zo het leven en de integriteit van de Europese burgers te beschermen. De strategie moet zich richten op de verbetering van de samenwerking op politieel en strafrechtelijk gebied en op een betere beveiliging van Europa.

***Een Europa van verantwoordelijkheid, solidariteit en partnerschap in migratie- en asielaangelegenheden:*** de ontwikkeling van een toekomstgericht en alomvattend Europees migratiebeleid blijft voor de Europese Unie een essentiële beleidsdoelstelling. Goed beheerde migratie kan alle betrokkenen tot voordeel strekken. Het Europees pact inzake immigratie en asiel is een belangrijke basis voor de verdere ontwikkeling op dit gebied. Europa zal behoefte hebben aan een flexibel en vraaggestuurd arbeidsmigratiebeleid dat inspeelt op de behoeften van de nationale arbeidsmarkt van de lidstaten. Mensen die bescherming behoeven, moeten toegang hebben tot juridisch sluitende en efficiënte asielprocedures. Teneinde ervoor te zorgen dat de EU blijft beschikken over geloofwaardig en houdbare immigratie- en asielstelsels moet illegale immigratie evenwel worden aangepakt.

***Europa in een mondiale wereld - de externe dimensie van vrijheid, veiligheid en recht:*** het belang van de externe dimensie van het EU-beleid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht onderstreept de noodzaak om het beleid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht beter te integreren in het algemene beleid van de Europese Unie. De externe dimensie is essentieel voor de succesvolle verwezenlijking van de doelstellingen van dit programma en zij dient met name volledig te sporen met alle andere aspecten van het buitenlands beleid van de EU.

## 1.2 Instrumenten

Voor het welslagen van het nieuwe meerjarenprogramma zijn de volgende instrumenten van belang:

**Wederzijds vertrouwen** tussen de autoriteiten en de diensten van de diverse lidstaten, en tussen de beleidsmakers is de basis voor efficiënte samenwerking op dit terrein. Vertrouwen creëren en nieuwe manieren vinden om het beroep op en het wederzijds begrip in de stelsels van de diverse lidstaten te vergroten, zal derhalve een van de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst vormen.

Er moet de komende jaren meer aandacht worden besteed aan een **volledige en doeltreffende tenuitvoerlegging en handhaving van de bestaande regelgeving**. De omzetting in nationaal recht dient te worden gegarandeerd en daarbij dient, waar nodig, gebruik te worden gemaakt van bestaande institutionele instrumenten onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. De omzetting dient ook te worden begeleid door middel van praktische ondersteuningsmaatregelen, zoals handboeken.

**Nieuwe wetgevingsinitiatieven** mogen in de regel alleen worden ingediend na een grondige voorbereiding, waaronder een voorafgaande effectbeoordeling waar ook de lidstaten bij worden betrokken, teneinde vast te stellen wat de behoeften en de financiële gevolgen zijn. Er moet in de toekomst ook sneller worden ingespeeld op de noden van burgers en bedrijven.

De Europese Raad is van oordeel dat de ontwikkeling van de wetgeving in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht indrukwekkend is, maar dat er nog tekortkomingen zijn, zoals overlappingsen en een zeker gebrek aan coherentie. Tevens zijn de **kwaliteit van de wetgeving** en het taalgebruik in bepaalde wetgevingsbesluiten vatbaar voor verbetering. Indien nodig moet een horizontale toetsing van de aangenomen wetteksten overwogen worden om de **consistentie in en de consolidering van de wetgeving te benadrukken**. Op specifieke gebieden, zoals de samenwerking inzake rechts-handhaving, dient de voorkeur te worden gegeven aan consolidatie met als doel conceptuele en juridische coherentie. **De beginselen van betere wetgeving** moeten in het hele besluitvormingsproces meer nageleefd worden. Het interinstitutionele akkoord inzake vereenvoudiging tussen de EU-instellingen moet volledig worden toegepast. Alle EU-instellingen moeten zich in alle fasen van de interinstitutionele procedure inspannen voor een wetgeving die opgesteld is in een **duidelijke taal die voor de burger begrijpelijk is**.

In het Verdrag van Lissabon wordt bepaald dat maatregelen kunnen worden vastgesteld die bepalen dat de lidstaten in samenwerking met de Commissie **een objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering van het beleid op dit gebied** verrichten, met name ter bevordering van de volledige toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden op de hoogte gebracht van de inhoud en de resultaten van die evaluatie. De Europese Raad is van oordeel dat die evaluatie op lange termijn alle beleidsmaatregelen op dit gebied moet omvatten en verzoekt de Commissie, in voorkomend geval, voorstellen in die zin in te dienen. Deze voorstellen dienen ook betrekking te hebben op een efficiënt systeem voor de follow-up van de evaluaties, met name door de Raad. De objectiviteit en onpartijdigheid van de evaluaties dient onder meer te worden gegarandeerd door de betrokken beroepsorganisaties, en belanghebbenden in staat te stellen een bijdrage te leveren aan het evaluatieproces. De Commissie wordt verzocht na te gaan hoe dit het best kan geschieden.

De verworvenheden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn in het algemeen van groot belang voor de burgers, het bedrijfsleven en de beroepsbeoefenaren. De Europese Raad verzoekt daarom alle instellingen, en in het bijzonder de Commissie, alsmede de lidstaten na te gaan op welke wijze de burgers en de beroepsmensen **beter kunnen worden geïnformeerd over de concrete resultaten** van het beleid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Nieuwe instrumenten en wetgeving moeten worden uitgelegd. De Europese Raad verzoekt de Commissie een strategie te ontwerpen over de beste manier om met de burgers te communiceren en hun de toegevoegde waarde van de werkzaamheden van de Unie en de inhoud van het programma van Stockholm uit te leggen.

De Europese Raad moedigt de instellingen van de Unie aan om, binnen het kader van hun bevoegdheden, een open, transparante en **regelmatige dialoog** te houden **met de representatieve organisaties en de civiele samenleving**. De Commissie dient, waar deze nog niet bestaan, specifieke mechanismen in het leven te roepen om de dialoog te intensiveren.

De Europese Raad beklemtoont dat het programma van Stockholm gefinancierd dient te worden binnen de rubrieken en maxima van het huidige financiële kader. Vele maatregelen en acties van het programma kunnen worden uitgevoerd dank zij een efficiënter gebruik van de bestaande instrumenten en fondsen. De Europese Raad merkt op dat de huidige **financiële vooruitzichten** eind 2013 aflopen. Hij verklaart dat hij voornemens is de nieuwe financiële vooruitzichten te bekijken in het licht van de in het programma van Stockholm vervatte doelstellingen. Het programma loopt echter niet vooruit op de onderhandelingen over de volgende financiële vooruitzichten. De Europese Raad is tevens van mening dat de aanvraagprocedures van de financieringsprogramma's moeten worden vereenvoudigd en dat deze gemakkelijker toegankelijk moeten zijn, en hij verzoekt de Commissie te onderzoeken hoe dit het best kan geschieden.

In het licht van het programma van Stockholm verzoekt de Europese Raad de Commissie om **in 2010 een actieplan** in te dienen, waarin de doelen en prioriteiten van het programma van Stockholm worden vertaald in concrete maatregelen, met een duidelijk tijdschema voor de goedkeuring en de uitvoering van die maatregelen. Het nieuwe verdrag indachtig, verzoekt de Europese Raad de Commissie tevens de Raad een tijdschema voor de omvorming van wetgevingsbesluiten met een nieuwe rechtsgrondslag ter bespreking voor te leggen. De Europese Raad verzoekt de Commissie uiterlijk in juni 2012 een **mid-term review** van de implementatie van het programma van Stockholm voor te leggen.

## **2. Opkomen voor de rechten van de burger: een Europa van rechten**

### **2.1 Een Europa dat gegrondvest is op fundamentele rechten**

De Europese Unie is gebaseerd op gemeenschappelijke waarden en eerbied voor de grondrechten. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de spoedige toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens van essentieel belang. Op de Unie en op haar instellingen zal de wettelijke verplichting rusten ervoor te zorgen dat de grondrechten op al haar werkterreinen actief worden gepropageerd. De ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en die van het Europees Hof voor de rechten van de mens zal gelijke tred kunnen houden, hetgeen de totstandkoming zal bevorderen van een eenvormig Europees stelsel van grondrechten en mensenrechten, dat gebaseerd is op het Europees Verdrag en het Handvest van de grondrechten, zoals opgenomen in het rechtskader van de Europese Unie.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- zo spoedig mogelijk een voorstel in te dienen betreffende de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens;
- ervoor te zorgen dat de grondrechten in alle wetgevingsinitiatieven worden geëerbiedigd door het versterken de methode voor het systematische en nauwgezette toezicht op de naleving van het Europees Verdrag en het Handvest van de grondrechten.

De Europese Raad verzoekt de EU-instellingen:

- ten volle gebruik te maken van de expertise van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en, met betrekking tot voorstellen die gevolgen hebben voor de mensenrechten, tijdens het wetgevingsproces nauw overleg te plegen met het bureau.

De Unie is een ruimte van gemeenschappelijke, gedeelde waarden, die niet verenigbaar zijn met de misdaden van totalitaire regimes. Met het oog op verzoening moet de herinnering aan misdaden tegen de menselijkheid een collectieve herinnering zijn, die wij allen delen. De Unie moet optreden als bemiddelaar, met inachtneming van de benadering waarvoor iedere lidstaat afzonderlijk kiest.

## **2.2 Volledige uitoefening van het recht van vrij verkeer**

Het recht van vrij verkeer van de burgers in de Europese Unie is een van de basisbeginselen waarop de Unie is gegrondvest. Bij de uitoefening van dat recht wordt aan de burgers, met inachtneming van de wetgeving van de staat waar zij verblijven of wonen, een gelijke behandeling gewaarborgd.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie:

- toe te zien op de uitvoering en de toepassing van deze voorschriften teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer te garanderen en misbruik te voorkomen.

In het licht van deze doelstelling dienen de lidstaten nauw toe te zien op misbruik en frauduleus gebruik van het recht van vrij verkeer van personen, en informatie en statistische gegevens hierover uit te wisselen. Indien systematische trends in het misbruik van het recht van vrij verkeer worden vastgesteld, dienen de lidstaten dit te melden aan de Commissie, die vervolgens nagaat hoe dit probleem het best wordt aangepakt.

## **2.3 Samen leven in een ruimte waarin diversiteit wordt gerespecteerd en de meest kwetsbaren worden beschermd**

Aangezien diversiteit de Unie verrijkt, moet de EU zorgen voor een veilige omgeving waar verschillen worden gerespecteerd en de meest kwetsbaren worden beschermd. De bestrijding van discriminatie, racisme, antisemitisme, vreemdelingenhaat en homofobie moet vastberaden worden voortgezet.

### **2.3.1 Racisme en vreemdelingenhaat**

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- tijdens de looptijd van het programma van Stockholm en uiterlijk op 28 november 2013 te rapporteren over de omzetting van het kaderbesluit van 2008 over racisme en vreemdelingenhaat.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- ten volle gebruik te maken van de bestaande instrumenten, in het bijzonder de programma's ter financiering van de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat.

De lidstaten dienen het kaderbesluit zo spoedig mogelijk te implementeren.

### **2.3.2 Rechten van het kind**

Alle beleidsterreinen van de Unie hebben raakvlakken met de rechten van het kind – zoals het beginsel dat het belang van het kind voorop staat, het recht om te leven, te overleven en zich te ontwikkelen, non-discriminatie en eerbiediging van de mening van het kind – als vastgelegd in het Handvest en in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind. Hiermee dient op systematische en strategische wijze rekening te worden gehouden, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie getiteld "Naar een EU-strategie voor de rechten van het kind" (2006). Daarvoor moet worden nagegaan met welke maatregelen de Unie een meerwaarde kan bieden. Er dient speciale aandacht uit te gaan naar kinderen in een bijzonder kwetsbare positie, met name in het kader van het immigratiebeleid (niet-begeleide minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel, enz.) en van seksuele uitbuiting en misbruik.

### **2.3.3 Kwetsbare groepen**

De EU en de lidstaten moeten hun krachten bundelen met het oog op de volledige maatschappelijke integratie van kwetsbare groepen, in het bijzonder Roma, door ervoor te zorgen dat zij worden geïntegreerd in het onderwijs en op de arbeidsmarkt en door het geweld waaraan zij soms worden blootgesteld, te bestrijden. Met dit doel voor ogen zal de EU geld beschikbaar stellen om toe te zien op de correcte toepassing van de bestaande wetgeving ter bestrijding van mogelijke discriminatie van Roma. Hier is een specifieke rol weggelegd voor het maatschappelijk middenveld.

Andere groepen in een bijzondere kwetsbare positie, of mensen die het slachtoffer zijn van een misdrijf of die arbeidsongeschikt zijn in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan of inwoner zijn, hebben meer bescherming nodig, waaronder wettelijke bescherming. Met name via het Daphne-programma zal hiervoor passende financiële steun worden verleend. Ook in haar externe beleid zal de EU deze lijn volgen.



In het licht van de ervaring die is opgedaan met de toepassing van het Haags Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen van 2000 moet worden bekeken of op dit gebied aanvullende voorstellen nodig zijn.

#### **2.3.4 Slachtoffers van misdrijven**

Degenen die het kwetsbaarst zijn of zich in een bijzonder kwetsbare situatie bevinden, zoals mensen die het slachtoffer zijn van herhaald geweld in persoonlijke relaties of van andere strafbare feiten in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan of inwoner zijn, hebben speciale steun en juridische bescherming nodig. De EU en haar lidstaten zouden moeten nagaan hoe de wetgeving betreffende ondersteuning en bescherming van slachtoffers en de tenuitvoerlegging ervan kan worden verbeterd. Een belangrijk vraag is op welke wijze de slachtoffers beter kunnen worden ondersteund, eventueel door middel van Europese netwerken voor praktische hulpverlening.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- voorstellen in te dienen in het verlengde van de conclusies van de Raad aangaande een strategie voor het doen gelden van de rechten van en het verbeteren van de steun aan personen die het slachtoffer zijn van een misdrijf.

Er dient, overeenkomstig het desbetreffende wettelijke kader, meer gebruik te worden gemaakt van de diverse financieringsprogramma's.

#### **2.4 Rechten van het individu in strafprocedures**

De bescherming van de rechten van het individu in strafprocedures is een fundamentele waarde van de Unie die essentieel is om het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten en het vertrouwen van de burgers in de Europese Unie in stand te houden. De Europese Raad is dan ook ingenomen met [de aanneming door de Raad van] de routekaart betreffende de rechten van het individu in strafprocedures die, zodra zij volledig is geïmplementeerd, de rechten van het individu in strafprocedures zal versterken. De routekaart maakt voortaan deel uit van dit meerjarenprogramma.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- passende voorstellen in te dienen voor de spoedige implementatie van de routekaart onder de daarin vastgestelde voorwaarden.

## 2.5 Bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer

Het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van de persoonsgegevens van de burger zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten. De Unie staat derhalve voor de opgave om bij een sterk toenemende uitwisseling van persoonsgegevens te zorgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Unie moet een algemene strategie ontwikkelen ten aanzien van de bescherming van gegevens van de burger binnen de Unie en in het kader van haar betrekkingen met derde landen. Zij moet ook bepalen onder welke omstandigheden overheidsinstanties beperkingen kunnen stellen aan de uitoefening van deze rechten.

De Unie moet het juiste evenwicht vinden tussen de vraag naar een sterk toenemende uitwisseling van persoonsgegevens en de grootst mogelijke eerbied voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Europese Raad is ervan overtuigd dat technologische ontwikkelingen niet alleen nieuwe problemen meebrengen voor de bescherming van de persoonsgegevens, maar ook nieuwe mogelijkheden bieden om deze beter te beschermen.

Basisbeginselen zoals doelbinding, evenredigheid en rechtmatigheid van de verwerking, beperkte bewaartermijn, beveiliging en vertrouwelijkheid moeten opnieuw worden bevestigd en er moet een integrale gegevensbeschermingsregeling worden opgezet.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- een evaluatie te maken van de werking van de diverse instrumenten waarop de gegevensbeschermingsregeling van de EU stoelt (eerste en derde pijler) en, indien nodig, al dan niet wetgevende initiatieven te nemen teneinde ervoor te zorgen dat de bovengenoemde beginselen werkelijk worden toegepast,
- een aanbeveling in te dienen voor onderhandelingen over een overeenkomst inzake bescherming en uitwisseling van gegevens met de Verenigde Staten op basis van de werkzaamheden van de EU-VS-contactgroep op hoog niveau inzake gegevensbescherming en -uitwisseling,
- na te denken over een wetgevingsbesluit dat de gegevensbeschermingsbeginselen vastlegt voor het doorgeven aan derde landen van gegevens in particulier bezit ten behoeve van wetshandhaving.
- de naleving van de gegevensbeschermingsbeginselen te verbeteren door middel van de ontwikkeling van passende nieuwe technologieën die gebaseerd zijn op een betere samenwerking tussen de publieke en de particuliere sector, met name op het gebied van onderzoek.

- de invoering van een Europees certificaat voor "privacyvriendelijke" technologie, producten en diensten te bestuderen,
- informatiecampagnes te organiseren, in het bijzonder ter bewustmaking van het publiek.

Mondiaal gezien moet de Unie het voortouw nemen bij de ontwikkeling en de bevordering van de toepassing van internationale normen op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens en bij de goedkeuring van internationale, bilaterale of multilaterale instrumenten.

## **2.6 Deelnemen aan het democratisch proces in de Unie**

Met het oog op de Europese verkiezingen van 2014 moet worden nagedacht over manieren om de burgers aan te moedigen te gaan stemmen. Maatregelen zoals het vergemakkelijken van de opname in het kiezersregister dienen te worden onderzocht. Voorts dient te worden nagegaan of 9 mei een gemeenschappelijke verkiezingsdag voor de verkiezingen voor het Europees Parlement kan worden.

## **2.7 Recht op bescherming in niet-lidstaten**

Iedere burger van de Unie die zich op het grondgebied van een derde land bevindt waar zijn eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is, geniet de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van elke andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Dit grondrecht, dat in de verdragen is verankerd, is weinig bekend. Er moet meer worden gedaan om ervoor te zorgen dat het volledig wordt toegepast. Er zouden specifieke voorlichtingscampagnes over dit recht kunnen worden georganiseerd.

## **3. Het leven van de burgers vereenvoudigen: een Europa van recht en justitie**

De Europese Raad heeft tijdens zijn bijeenkomst in Tampere in 1999 verklaard dat rechterlijke beslissingen en vonnissen wederzijds moeten worden erkend en uitgevoerd in de gehele Unie en dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking in burgerlijke en in strafzaken moeten worden. Dit beginsel is nu opgenomen in het Verdrag.

In het in 2004 aangenomen Haags programma heeft de Europese Raad verklaard dat het beginsel van wederzijdse erkenning alleen doeltreffend kan zijn als het wederzijdse vertrouwen wordt versterkt en geleidelijk een Europese justitiële cultuur wordt ontwikkeld die gebaseerd is op diversiteit van de rechtsstelsels en eenheid ingevolge het Europees recht. De rechtsstelsels van de lidstaten zouden coherent en doeltreffend samen moeten kunnen werken, met inachtneming van de nationale rechtstradities.

De EU moet het wederzijdse vertrouwen in de rechtsstelsels van de lidstaten blijven versterken door middel van minimumrechten als basis voor de ontwikkeling van het beginsel van wederzijdse erkenning. De Europese justitiële ruimte moet er ook voor zorgen dat de burgers hun rechten overal in de Unie kunnen doen gelden door ervoor te zorgen dat mensen zich meer bewust zijn van hun rechten en de toegang tot de rechter te vergemakkelijken.

In dit verband onderstreept de Europese Raad dat e-justitie een horizontaal belang heeft en niet beperkt is tot bepaalde wetgevingsdomeinen. E-justitie moet worden geïntegreerd in alle domeinen van het burgerlijk recht, het strafrecht en het bestuursrecht teneinde te zorgen voor een betere toegang tot de rechter en voor intensievere samenwerking tussen bestuurlijke en justitiële autoriteiten.

### **3.1 Verder werken aan wederzijdse erkenning**

De wederzijdse erkenning moet gelden voor alle soorten beslissingen - burgerlijk, strafrechtelijke of administratief - en voor alle fasen van de procedure. De Europese Raad constateert met voldoening dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van de twee programma's voor wederzijdse erkenning die de Raad in 2000 heeft aangenomen en onderstreept dat de lidstaten al het nodige moeten doen om de op Europees niveau vastgestelde regels in hun nationaal recht om te zetten. In dit verband beklemtoont de Raad dat de uitvoering van deze maatregelen moet worden geëvalueerd.

#### **3.1.1 Strafrecht en bestuursrecht**

In het licht van de grensoverschrijdende criminaliteit moeten meer worden gedaan om de justitiële samenwerking efficiënter te maken. De instrumenten die worden aangenomen, moeten "gebruiks-vriendelijker" zijn en gericht op problemen die zich voortdurend voordoen bij grensoverschrijdende samenwerking, zoals problemen in verband met termijnen en taalvoorwaarden. Teneinde de samenwerking op basis van wederzijdse erkenning te verbeteren, moet een aantal principiële aangelegenheden worden geregeld. Zo is er behoefte aan een horizontale aanpak van problemen die tijdens de onderhandelingen over deze instrumenten telkens weer de kop opsteken, bijvoorbeeld de overheidsstructuren van de lidstaten en de weigeringsgronden.

De wederzijdse erkenning moet gelden voor alle soorten rechterlijke beslissingen en vonnissen, zij het strafrechtelijke of bestuursrechtelijke. Zo kunnen getuigen of slachtoffers van strafbare feiten die gevaar lopen een bijzondere bescherming genieten die in de gehele Unie kan worden erkend.

De Europese Raad is van oordeel dat moet worden voortgewerkt aan de totstandkoming van een op wederzijdse erkenning gebaseerd alomvattend systeem voor de bewijsverkrijging in zaken met een grensoverschrijdende dimensie. De bestaande instrumenten op dit gebied vormen een versplinterd geheel dat weinig doeltreffend en onvoldoende flexibel is. Er is behoefte aan een nieuwe aanpak die stoelt op het beginsel van wederzijdse erkenning, maar waarbij ook aandacht wordt besteed aan de flexibiliteit van het klassieke stelsel van wederzijdse rechtshulp. Het nieuwe model moet breed opgezet zijn en betrekking hebben op alle soorten bewijsmiddelen, rekening houdend met de betrokken maatregelen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- een alomvattend rechtsinstrument voor te stellen ter vervanging van alle bestaande instrumenten op dit gebied, waaronder het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel. Het moet betrekking heeft op alle soorten bewijsmiddelen, inclusief de last tot verhoor per videoconferentie, vergezeld gaan van tenuitvoerleggingstermijnen en zo weinig mogelijk weigeringsgronden bevatten.

De Unie moet streven naar de wederzijdse erkenning van beslissingen tot ontzetting van rechten en moet daartoe de systematische uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten bevorderen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- het gebruik van ontzetting van rechten in de lidstaten te bestuderen en aan de Raad een programma van maatregelen voor te leggen waarin een stapsgewijze aanpak wordt gehanteerd die de looptijd van het programma van Stockholm kan overschrijden, en daarbij voorrang te verlenen aan ontzettingen die het meest van invloed kunnen zijn op de veiligheid van personen of op het economisch leven.

### 3.1.2 Burgerlijk recht

Wat het burgerlijk recht betreft, is de Europese Raad van oordeel dat de afschaffing van alle intermediaire maatregelen (exequatur) tijdens de looptijd van het programma van Stockholm moet worden voortgezet. De afschaffing van het exequatur moet gepaard gaan met een aantal waarborgen. Dit kunnen maatregelen op het gebied van het procesrecht zijn of verwijzingsregels.

Voorts zou de wederzijdse erkenning kunnen worden uitgebreid tot gebieden waarop dit beginsel nu nog niet van toepassing is, maar die van groot belang zijn voor het dagelijks leven, zoals erfenissen en testamenten, het huwelijksvermogensrecht en de vermogensrechtelijke gevolgen van een scheiding. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de nationale traditie van elke lidstaat op dit gebied.

De Europese Raad is van oordeel dat de harmonisering van de verwijzingsregels op communautair niveau moet worden voortgezet waar dat nodig is.

De Europese Raad wijst er ook op hoe belangrijk het is dat werk wordt gemaakt van de codificatie van de tot nog toe aangenomen wetgeving op het gebied van de civielrechtelijke samenwerking. Codificatie zou de toegang tot en de zichtbaarheid van de betrokken wetgeving aanzienlijk verbeteren en er voor zorgen dat deze uniformer en efficiënter wordt toegepast. Er moet zo spoedig mogelijk worden begonnen met de codificatie van het internationaal privaatrecht.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- te beoordelen of de waarborgen die de afschaffing van het exequatur begeleiden, moeten worden gestroomlijnd en of ze kunnen worden vereenvoudigd;
- na te gaan welke problemen rijzen in verband met de akten van de burgerlijke stand en de toegang tot de registers waarin deze documenten worden bewaard.

In het licht van de bevindingen zou de Commissie passende voorstellen kunnen indienen waarin rekening wordt gehouden met de diverse rechtsstelsels en juridische tradities van de lidstaten. Op korte termijn kan worden gedacht aan een systeem om burgers in staat te stellen probleemloos en kosteloos akten van de burgerlijke stand te verkrijgen. Op lange termijn zou kunnen worden nagegaan of de wederzijdse erkenning van de effecten van akten van de burgerlijke stand misschien op bepaalde gebieden wenselijk is.

## 3.2 Vergroting van het wederzijds vertrouwen

Wederzijdse erkenning heeft tot gevolg dat nationale beslissingen consequenties hebben in andere lidstaten, met name in hun respectieve rechtsstelsels. Er zijn maatregelen nodig om het wederzijds vertrouwen te vergroten, zodat de geboekte vooruitgang ten volle kan worden benut.

### 3.2.1 Opleiding

Teneinde het ontstaan van een echte Europese justitiële cultuur te bevorderen, is het van wezenlijk belang dat er systematisch en meer opleidingen worden georganiseerd voor alle juridische beroepen. Er zou naar moeten worden gestreefd dat alle nieuwe rechters (inclusief van administratieve rechtbanken) en tijdens hun opleiding systematisch een Europese opleiding krijgen. Het streefdoel bestaat erin ervoor te zorgen dat ten minste de helft van de rechters en openbaar aanklagers in de Unie uiterlijk in 2015 heeft deelgenomen aan een Europese opleiding of een uitwisseling met een andere lidstaat.

Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten, en de Unie moet hun maatregelen op dit gebied financieel en anderszins ondersteunen. Er dienen oplossingen te worden gezocht op Europees niveau en het Europees netwerk voor justitiële opleiding zou moeten worden versterkt en zou een structuur en de middelen moeten krijgen op maat van zijn doelstellingen. Voorts moeten programma's voor e-learning en gemeenschappelijke leermiddelen worden ontwikkeld om rechtsbeoefenaars te trainen in het gebruik van de Europese mechanismen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- te overwegen hoe op dit gebied vooruitgang kan worden geboekt.

### 3.2.2 *European Forum for Justice*

De Europese Raad verzoekt de Commissie door te gaan met het verbeteren van de werkzaamheden van het *European Forum for Justice* als een geprivilegieerde gesprekspartner voor alle justitiële vraagstukken en als forum voor de bespreking van toekomstige wetgevingsvoorstellen en de beoordeling van de werking van bestaande wetgeving. Het *European Forum for Justice* zou ook een forum moeten zijn voor gedachtewisselingen met de EU-instellingen en de lidstaten.

### 3.2.3 Evaluatie

Evenals op andere gebieden moet de verdere uitwerking van de wederzijdse erkenning op justitieel gebied gepaard gaan met meer aandacht voor evaluatie. Zo moet met name de effectiviteit van de communautaire rechtsinstrumenten worden geëvalueerd. Evaluatie moet ook uitwijzen wat de eventuele belemmeringen zijn voor de goede werking van de Europese justitiële ruimte.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- een voorstel in te dienen uit hoofde van artikel 70 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)<sup>2</sup> over de toepassing van instrumenten van wederzijdse erkenning in de lidstaten. De evaluatie moet periodiek gebeuren, een efficiënt follow-upsysteem omvatten en leiden tot een betere kennis van de nationale systemen, zodat duidelijk wordt welke methoden goed werken. Rechters, officieren van justitie en juristen moeten een bijdrage kunnen leveren aan de evaluaties.

Overlapping, in het bijzonder met de werkzaamheden van de Raad van Europa, moet worden voorkomen, en er dient te worden gestreefd naar synergie, en de Europese Unie dient actief deel te nemen aan en bij te dragen tot de werkzaamheden van de toezichtorganen van de Raad van Europa.

De Unie dient de inspanningen van de lidstaten ter verbetering van de kwaliteit van hun rechtstelsels te steunen door de uitwisseling van beste praktijken en de ontwikkeling van innoverende projecten op het gebied van de modernisering van justitie te bevorderen.

### 3.2.4 Verbetering van de instrumenten

De Europese Raad verlangt dat de praktische capaciteiten en de instrumenten ten behoeve van rechters, officieren van justitie en andere justitiële actoren worden verbeterd. Daartoe wenst de Europese Raad dat Eurojust en de Europese justitiële netwerken in civiel- en strafrechtelijke zaken meer worden ingeschakeld om de concrete toepassing van het EU-recht door alle betrokkenen te verbeteren. De werkzaamheden ter verbetering van de elektronische instrumenten die tot nog toe zijn ontwikkeld, moeten worden voortgezet en de nodige middelen daartoe moeten ter beschikking worden gesteld.

---

<sup>2</sup> Artikel 61 C van het Verdrag van Lissabon.



### 3.2.5 Tenuitvoerlegging

De tenuitvoerlegging van genomen beslissingen zou een prioriteit van de Unie moeten zijn. Dit kan op verschillende manieren gebeuren: door nauwer toe te zien op de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving, door beter gebruik te maken van de financiële instrumenten, door rechters en andere beroepsbeoefenaren beter op te leiden of door de evaluatiemechanismen te versterken.

Tenuitvoerlegging is in eerste instantie een zaak van de lidstaten maar, aangezien de instrumenten voor wederzijdse erkenning gemeenschappelijke instrumenten zijn, dient de Unie de tenuitvoerlegging ervan beter te begeleiden door de uitwisseling van ervaring en beste praktijken te bevorderen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- samen met deskundigen inzake burgerlijk en strafrecht en de lidstaten, naar het voorbeeld van het handboek over het Europees aanhoudingsbevel, handboeken op te stellen voor het gebruik van de instrumenten voor wederzijdse erkenning. Er moet naar worden gestreefd op het einde van de vijfjarige periode voor elk van de aangenomen instrumenten een handboek klaar te hebben.

De Europese Raad is ook van mening dat alle moderne elektronische communicatiemiddelen ten volle moeten worden ingezet en dat de justitiële autoriteiten van de Europese justitiële netwerken moeten kunnen beschikken over een beveiligd communicatienetwerk om veilig te kunnen corresponderen. De Gemeenschap dient ook de nadruk te leggen op het bevorderen van videoconferenties en het ondersteunen van de ontwikkeling van vertaalinstrumenten. Deze ontwikkelingen moeten de uitvoering van het Actieplan e-justitie begeleiden en er deel van uitmaken.

### 3.3 Gemeenschappelijke basisnormen vaststellen

In het Verdrag wordt bepaald dat de Unie, indien dit noodzakelijk is om de wederzijdse erkenning te bevorderen, gemeenschappelijke minimumnormen kan aannemen. De Europese Raad is van mening dat een zekere mate van onderlinge aanpassing der wetgevingen noodzakelijk is om een gemeenschappelijke visie op strafrechtelijke vraagstukken onder rechters en openbaar aanklagers te bevorderen en de correcte toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning mogelijk te maken.

### 3.3.1 Strafrecht

In het strafrecht moeten voor bepaalde strafbare feiten met een grensoverschrijdende dimensie gemeenschappelijke strafbaarstellingen en gemeenschappelijke minimumnormen inzake maximumstraffen gelden. Het betreft de "zware criminaliteit" als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU<sup>3</sup>. Er dient prioriteit te worden verleend aan mensenhandel, terrorisme, drugshandel, seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie en cybercriminaliteit.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- na te gaan of het niveau van onderlinge aanpassing toereikend is in het licht van de aangenomen kaderbesluiten en te rapporteren over de behoefte aan gemeenschappelijke definities en sancties.

Op lange termijn dient te worden nagegaan of onderlinge aanpassing vereist is voor alle dan wel de meeste strafbare feiten waarvoor in de instrumenten inzake wederzijdse erkenning geen dubbele strafbaarheid geldt.

Er mag alleen naar strafrechtelijke bepalingen worden gegrepen wanneer dit ter bescherming van belangen noodzakelijk is en alle andere middelen ontoereikend blijken. In het bijzonder kunnen minimumvoorschriften met betrekking tot de omschrijving van strafbare feiten en sancties worden vastgesteld indien dit nodig blijkt om het EU-beleid doeltreffend uit te voeren.

De Europese Raad onderstreept hoe belangrijk het is dat de strafrechtelijke bepalingen in de diverse EU-regelingen samenhang vertonen, en verzoekt de Commissie om samen met de Raad:

- te beginnen met voorbereidende werkzaamheden betreffende strafrechtelijke modelbepalingen. Deze dienen algemene beginselen inzake strafbaarstelling te omvatten, als leidraad voor het voorbereidende werk, met name betreffende de keuze tussen het strafrecht en andere middelen om de beoogde doelen te bereiken.
- na te gaan of het mogelijk is de bestaande programma's te gebruiken voor de financiering van proefprojecten in de lidstaten met betrekking tot alternatieven voor gevangenisstraf.

---

<sup>3</sup> Artikel 69 B van het Verdrag van Lissabon.

### **3.3.2 Burgerlijk recht**

De afschaffing van het exequatur moet gepaard gaan met een aantal waarborgen. Het kan daarbij gaan om maatregelen op het gebied van het procesrecht en de verwijzingsregels (zoals het recht gehoord te worden, de betekening of kennisgeving van stukken, de termijnen voor het verstrekken van adviezen, enz.). De voornaamste beleidsdoelstelling op het gebied van het civiel procesrecht is dat grenzen tussen Europese landen niet langer een hinderpaal vormen voor de regeling van burgerlijke zaken of voor een beroep op de rechter en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke zaken. Met de conclusies van Tampere en het Haags programma zijn belangrijke stappen gezet ter verwezenlijking van dit doel. De Europese Raad constateert echter dat de communautaire wetgevingsbesluiten op dit gebied nog doeltreffender moeten worden gemaakt. Eerst en vooral moet de samenhang van de communautaire wetgeving worden verbeterd door de bestaande instrumenten te stroomlijnen. Doel is ervoor te zorgen dat ze coherent en gebruiksvriendelijk zijn. De beperking van het aantal instrumenten en de onderlinge afstemming van diverse benaderingen zouden de rechtsbeoefenaren en de burgers helpen bij de toepassing van de wetgeving, en zodoende de toegang tot de rechter bevorderen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- bij wijze van eerste stap een verslag voor te leggen over de werking van de huidige EU-regeling inzake grensoverschrijdend civiel procesrecht en een voorstel in te dienen ter verbetering van de samenhang van de huidige Gemeenschapswetgeving, en
- tevens na te gaan, met name in het kader van de komende toetsing van de bestaande besluiten, of het nodig is een aantal civielprocesrechtelijke standaardvoorschriften op te stellen voor aangelegenheden zoals de betekening en kennisgeving van stukken, de bewijsverkrijging, beroepsprocedures en handhaving, en eventueel voorstellen ter zake voor te leggen aan de Raad en het Europees parlement;

## **3.4 De voordelen van een Europese justitiële ruimte voor de burger**

### **3.4.1 De toegang tot de rechter verbeteren**

De toegang tot de rechter in de Europese justitiële ruimte moet vooral in grensoverschrijdende procedures worden vergemakkelijkt. Daartoe dienen de bestaande rechtsbijstandsregelingen te worden versterkt. Tegelijkertijd moeten de alternatieve methodes voor geschillenbeslechting verder worden verbeterd, zeker op het gebied van het consumentenrecht. De burgers moeten hulp krijgen om taalbarrières die hun toegang tot de rechter bemoeilijken, uit de weg te ruimen.

De Europese Raad is van mening dat e-justitie een uitstekende mogelijkheid biedt om de toegang tot de rechter te verbeteren. Het eind november 2008 aangenomen Europees actieplan inzake e-justitie vormt het kader voor de ontwikkeling van Europese activiteiten op het gebied van e-justitie tot eind 2013. Via het Europese portaal voor e-justitie kunnen mensen beter worden geïnformeerd over hun rechten en kunnen zij toegang krijgen tot informatie en diensten betreffende de verschillende rechtsstelsels. Er dient beter gebruik te worden gemaakt van videoconferentie, bijvoorbeeld om slachtoffers een onnodige reis en de stress van de aanwezigheid op het proces te besparen. Op middellange termijn kunnen een aantal Europese en nationale grensoverschrijdende procedures online worden afgehandeld (bv. het Europees betalingsbevel, de Europese procedure voor geringe vorderingen en geschillen die via bemiddeling worden geregeld). Overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming worden bepaalde nationale registers geleidelijk aan elkaar gekoppeld (zoals de insolventieregisters voor personen en ondernemingen).

De Europese Raad verzoekt de Raad, de Commissie en de lidstaten:

- gunstige voorwaarden te scheppen om de partijen in staat te stellen in het kader van een gerechtelijke procedure langs elektronische weg met de rechtbank te communiceren. Daartoe dienen via het portaal voor e-justitie Europese modelformulieren beschikbaar te worden gesteld voor procedures zoals het Europees betalingsbevel en de Europese procedure voor geringe vorderingen. In deze fase dient de elektronische communicatie tussen de justitiële autoriteiten ingrijpend te worden verbeterd wat de toepassing van e-justitie betreft.

Verder moedigt de Europese Raad de EU-instellingen en de lidstaten aan om:

- inspanningen te doen om het Actieplan voor e-justitie volledig uit te voeren. In dit verband wordt de Europese Commissie verzocht binnen het kader van de financiële vooruitzichten voorstellen in te dienen betreffende de adequate financiering van e-justitieprojecten en, in het bijzonder, grootschalige horizontale IT-projecten.

Ook sommige formaliteiten voor de legalisatie van akten en documenten vormen een belemmering of een buitensporige belasting. Uitgaande van de mogelijkheden van de moderne technologie, zoals de digitale handtekening, dient de Unie te overwegen om alle formaliteiten voor de legalisatie van authentieke akten tussen de lidstaten af te schaffen. Eventueel moet worden overwogen Europese authentieke akten in te voeren.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- na te gaan of de formaliteiten voor de legalisatie van authentieke akten tussen de lidstaten kunnen worden afgeschaft en aan de Raad en het Europees Parlement een desbetreffend voorstel in die zin voor te leggen.

### **3.4.2 De economische activiteit ondersteunen**

De Europese justitiële ruimte moet de economische activiteit in de interne markt ondersteunen, zeker in tijden van crisis.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- na te gaan of het nodig en mogelijk is op het niveau van de Gemeenschap voorlopige maatregelen, waaronder beschermingsmaatregelen in te voeren, bijvoorbeeld om te voorkomen dat activa verdwijnen voor een vordering is geïnd.
- op basis van haar groenboeken van 2006 en 2008 passende voorstellen in te dienen om de doeltreffendheid van de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen betreffende bankrekeningen en vermogen van schuldenaars in de EU te verbeteren.

De Europese Unie bevestigt dat het gemeenschappelijk referentiekader voor het contractenrecht moet bestaan uit een niet-bindend geheel van fundamentele beginselen, definities en modelvoorschriften ten behoeve van de wetgevers op communautair niveau teneinde de coherentie en de kwaliteit van het wetgevingsproces te verbeteren. De Commissie wordt verzocht een voorstel betreffende een gemeenschappelijk referentiekader in te dienen.

## **3.5 Een grotere internationale rol van de Unie op justitieel gebied**

### **3.5.1 Burgerlijk recht**

De Europese Raad is van oordeel dat een nauwkeurige omschrijving van de externe belangen en prioriteiten van de EU op het gebied van justitiële samenwerking in civiele zaken zeer belangrijk is voor de omgang met derde landen in een veilige juridische omgeving.

De Gemeenschap zou haar lidmaatschap van de Haagse conferentie moeten gebruiken om zich actief in te zetten voor een zo ruim mogelijke toetreding tot de belangrijkste verdragen en om andere staten zoveel mogelijk te helpen bij de adequate tenuitvoerlegging van deze verdragen. De Europese Raad verzoekt de Raad, de Commissie en de lidstaten alle partnerlanden aan te moedigen om toe te treden tot de Haagse verdragen die voor de Unie bijzonder belangrijk zijn.

Het Verdrag van Lugano staat open voor toetreding van andere staten. Er dient samen met de andere verdragsluitende partijen te worden nagegaan welke derde landen kunnen worden uitgenodigd om tot dit verdrag toe te treden.

In gevallen waarin er geen rechtskader bestaat voor de betrekkingen tussen de EU en partnerlanden en geen nieuwe multilaterale samenwerking tot stand kan worden gebracht, dient per geval in laatste instantie het sluiten van bilaterale overeenkomsten te worden overwogen.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie:

- na te gaan of het mogelijk is een internationaal instrument inzake erkenning en handhaving op te stellen om alle in derde landen gegeven vonnissen grondig te kunnen controleren, met name op rechtsbevoegdheid, voordat zij in een lidstaat worden erkend of ten uitvoer gelegd.

### **3.5.2 Strafrecht**

Op strafrechtelijk gebied moeten prioriteiten worden gesteld voor de onderhandelingen over overeenkomsten inzake rechtshulp en uitlevering.

De Europese Raad verzoekt de Commissie en de Raad:

- een beleid te ontwikkelen dat gericht is op het sluiten van overeenkomsten inzake internationale justitiële samenwerking met derde landen die van belang zijn. Bij de vaststelling van de prioritaire landen dient onder meer rekening te worden gehouden met de volgende criteria: de strategische betrekkingen, het bestaan van bilaterale overeenkomsten, de naleving van de beginselen van het Handvest van de grondrechten en de prioriteiten op het gebied van rechtshandhaving en justitiële samenwerking;

- het uitwisselen van beste praktijken en het bundelen van ervaringen met derde landen en in het bijzonder met de uitbreidingslanden te bevorderen en ten volle gebruik te maken van de instrumenten waarover de Unie beschikt, zoals samenwerkingsverbanden en "peer reviews" om de hervorming van justitie te bevorderen en de rechtsstaat te versterken;
- het rechtssysteem in de partnerlanden te blijven steunen om ervoor te zorgen dat de rechtsstaat overal ter wereld een kans krijgt;
- de inspanningen van de EU met het oog op de afschaffing van de doodstraf, foltering en andere onmenselijke of vernederende behandelingen voort te zetten;
- de maatregelen van de Unie tegen straffeloosheid te blijven steunen en stimuleren en de strijd aan te binden tegen genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid en, in dat verband, de samenwerking tussen de lidstaten, derde landen en de desbetreffende internationale tribunalen te bevorderen.

Tevens verzoekt de Europese Raad de Commissie:

- aan de Raad in 2010 een volledige lijst voor te leggen van de landen die om sluiting van overeenkomsten inzake rechtshulp en uitlevering met de Unie hebben verzocht, alsmede een beoordeling van de wenselijkheid en de urgentie van het sluiten van dergelijke overeenkomsten met deze of andere landen.

## **4. Een beschermend Europa**

### **4.1 Strategie voor interne veiligheid**

De Europese Raad is ervan overtuigd dat de intensivering van de acties op Europees niveau, samen met een betere coördinatie met de maatregelen op regionaal en nationaal niveau, een essentiële rol speelt bij de bescherming tegen internationale bedreigingen. Georganiseerde criminaliteit, terrorisme, drugshandel en mensenhandel blijven een bedreiging vormen voor de interne veiligheid van de EU. Wijdverbreide grensoverschrijdende criminaliteit is een urgent probleem geworden dat om een duidelijke en alomvattende oplossing vraagt.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie:

- een alomvattende EU-strategie voor interne veiligheid op te stellen, die uitgaat van de volgende beginselen:
  - een taakverdeling tussen de EU en de lidstaten die getuigt van een gezamenlijke visie op de uitdagingen van deze tijd;
  - eerbied voor de grondrechten en internationale bescherming;
  - solidariteit tussen de lidstaten;
  - een proactieve en inlichtingengestuurde benadering;
  - de behoefte aan een horizontale en sectordoorsnijdende aanpak teneinde complexe crises, natuurrampen en door de mens veroorzaakte calamiteiten het hoofd te kunnen bieden;
  - nauwe samenwerking tussen de EU-organen;
  - nadruk op de uitvoering en vereenvoudiging, alsmede op het faciliteren van preventief optreden;
  - beroep op regionale initiatieven en regionale samenwerking.

De ontwikkeling van de strategie voor interne veiligheid dient een van de prioritaire taken te zijn van het bij artikel 71 VWEU<sup>4</sup> opgerichte Comité binnenlandse veiligheid (COSI). Teneinde de legitimiteit en de daadwerkelijke handhaving van de strategie voor interne veiligheid te garanderen, dient de juridische dimensie ervan onder de loep te worden genomen.

In de strategie voor interne veiligheid dient ook rekening te worden gehouden met de strategie voor externe veiligheid van de EU. Interne veiligheid hangt samen met de externe dimensie van de dreigingen. In een mondiale wereld kent de criminaliteit geen grenzen.

## **4.2 Een beter instrumentarium**

De veiligheid in de Unie vergt een geïntegreerde benadering waarbij veiligheidsfunctionarissen een gemeenschappelijke cultuur met elkaar delen, de uitwisseling van informatie optimaliseren en gebruik kunnen maken van geschikte technologische infrastructuur.

---

<sup>4</sup> Artikel 61 D van het Verdrag van Lissabon.



#### 4.2.1 Een gemeenschappelijke cultuur tot stand brengen

De Europese Raad onderstreept dat het wederzijds vertrouwen tussen alle betrokken beroepsbeoefenaren op nationaal en EU-niveau moet worden vergroot. Er dient een echte Europese rechtshandavingcultuur in het leven te worden geroepen.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie:

- ervoor te zorgen dat de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken wordt geïntensiveerd en dat er meer gezamenlijke opleidingen en oefeningen komen met als ambitie dat een derde van het Europees handhavingspersoneel in de loop van de komende vijf jaar een opleiding in Europese aangelegenheden krijgt. Deze opleidingen dienen op nationaal en Europees niveau te worden georganiseerd. CEPOL moet meer opleidingen organiseren om een reële toegevoegde waarde te bieden en te zorgen voor een Europese dimensie in de opleiding;
- specifieke programma's van het type "Erasmus" op te zetten, waarbij niet-lidstaten en in het bijzonder kandidaat-lidstaten en landen waarmee de Unie een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten, kunnen worden betrokken;
- ervoor te zorgen dat de besluiten betreffende deelname aan gezamenlijke cursussen, oefeningen en uitwisselingsprogramma's op taakbasis worden genomen en los staan van sectorale criteria;
- gemeenschappelijke kwaliteitscriteria op forensisch gebied op te stellen en onder meer een *best practice* voor onderzoek op de Plaats Delict (PD) te ontwikkelen.

De Europese Raad is van mening dat EU-samenwerking en internationale samenwerking deel moeten uitmaken van nationale curricula. De Europese Raad moedigt de lidstaten aan om nationale loopbaanregelingen te ontwikkelen ter beloning van functionarissen die taken in verband met grensoverschrijdende samenwerking op zich nemen en zo de ontwikkeling van een "Europese reflex" op alle niveaus bevorderen.

#### 4.2.2 Beheersen van de informatiestroom

De Europese Raad stelt met voldoening vast dat de ontwikkelingen van de afgelopen jaren in de EU geleid hebben tot een ruime keuze en een uitgebreid instrumentarium voor het verzamelen, verwerken en uitwisselen van informatie tussen nationale autoriteiten en andere Europese actoren op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Het beschikbaarheidsbeginsel heeft deze werkzaamheden een stevige impuls gegeven.

De Europese Raad erkent dat er bij de ontwikkeling van het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling behoefte is aan samenhang en consolidatie en verzoekt de Raad:

- een EU-informatiemanagementstrategie in de JBZ-sector [vast te stellen en] uit te voeren. De ontwikkeling moet sporen met de prioriteiten die zijn vastgelegd voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de strategie voor interne veiligheid en moet de operationele visie op rechtshandhaving en justitiële samenwerking ondersteunen.

De EU-informatiemanagementstrategie dient te berusten op:

- een door operationele behoeften gestuurde ontwikkeling (bij de ontwikkeling van de informatie-uitwisseling en de instrumenten daarvoor wordt uitgegaan van de handhavingsbehoeften),
- een stevige gegevensbeschermingsregeling,
- gerichte gegevensverzameling, zowel om de rechten van de burgers te beschermen als om te voorkomen dat de bevoegde instanties overstroomd worden met informatie,
- de grondbeginselen van een beleid inzake gegevensuitwisseling met derde landen voor beveiligingsdoeleinden,
- de interoperabiliteit van eventuele IT-systemen,
- de rationalisatie van de verschillende instrumenten, waaronder de vaststelling van een bedrijfsplan voor grote IT-systemen,
- algemene coördinatie, convergentie en samenhang.

De noodzakelijke structuren op EU- en nationaal niveau moeten aanwezig zijn om te zorgen voor de implementatie en het beheer van de verschillende instrumenten voor informatiebeheer. De Europese Raad wenst tevens, zoals de Commissie heeft voorgesteld, dat een agentschap wordt opgericht voor het operationele beheer van grote IT-systemen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Eventuele aanvullende taken kunnen worden bekeken in het licht van de informatiemanagementstrategie en in het bijzonder de behoefte aan verduidelijking van de rollen in het besluitvormings- en ontwikkelingsproces.

### 4.2.3 Inzet van de noodzakelijke technologische hulpmiddelen

De Europese Raad wijst erop dat de nieuwe technologieën de hedendaagse ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit moeten volgen en bevorderen, met eerbied voor de integriteit, de veiligheid en de vrijheid van personen.

De Europese Raad verzoekt de Raad, de Commissie en de lidstaten:

- beleid te ontwikkelen en uit te voeren om in de gehele Europese Unie een hoog niveau van beveiliging van netwerken en informatie te waarborgen en de paraatheid van de beveiliging en de veerkracht van kritieke infrastructuur, met inbegrip van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en de diensteninfrastructuur, te verbeteren;
- wetgeving te stimuleren die een zeer hoog niveau van netwerkbeveiliging garandeert en het mogelijk maakt sneller te reageren op cyberaanvallen.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie:

- ervoor te zorgen dat de prioriteiten van de interne-veiligheidsstrategie beantwoorden aan de reële behoeften en gericht zijn op een verbetering van de interoperabiliteit; Onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van beveiliging moeten worden ondersteund door publiek-privaat partnerschappen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- een evaluatie te verrichten van de informatie-uitwisseling in het kader van het onlangs opgerichte Europees Strafregerinformatiesysteem (ECRIS). In het kader daarvan dient de Commissie na te gaan of de onderlinge koppeling van strafregisters het mogelijk maakt strafbare feiten te voorkomen (bijvoorbeeld door middel van controles bij de toegang tot bepaalde beroepen, meer in het bijzonder als die omgang met kinderen meebrengen),
- ter aanvulling van ECRIS een voorstel in te dienen betreffende een register van onderdanen van derde landen die door een rechtbank in een lidstaat veroordeeld zijn.

## **4.3 Doelmatig beleid op diverse terreinen**

### **4.3.1 Doeltreffender preventie en Europese samenwerking inzake rechtshandhaving**

Bestrijding van typisch grensoverschrijdende misdaadfenomenen is het eerste doel van de samenwerking tussen rechtshandhavingdiensten in de EU. Europol moet een knooppunt worden voor informatie-uitwisseling tussen de handhavingsautoriteiten van de lidstaten, een dienstverlener en een platform voor netwerken op het gebied van politie- en douanesamenwerking.

Europol en Eurojust dienen systematisch betrokken te worden bij belangrijke grensoverschrijdende operaties en op de hoogte te worden gehouden van de oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Europol moet ook zijn banden met Eurojust nauwer aanhalen opdat aan zijn werkzaamheden het nodige justitiële gevolg wordt gegeven, en hij dient zijn internationale dimensie verder uit te bouwen door de betrekkingen met de buurstaten en -regio's van de Unie te intensiveren. Voorts zou Europol nauwer moeten samenwerken met politieke EVDB-missies (Europees veiligheids- en defensiebeleid) en het gebruik van de normen en goede praktijken van de Europese rechtshandavingssamenwerking in derde landen moeten helpen aanmoedigen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- na te gaan wat de hinderpalen kunnen zijn voor de samenwerking tussen politieke missies en Europol en passende voorstellen te doen om deze weg te werken;
- de opstelling te overwegen van een code voor politieke samenwerking waardoor de bestaande wetgeving zou worden geconsolideerd, en waar nodig vereenvoudigd of gewijzigd.

Proefprojecten op het gebied van de grensoverschrijdende regionale samenwerking die betrekking hebben op gezamenlijke operationele activiteiten en/of grensoverschrijdende risico-evaluaties, zoals gemeenschappelijke politie- en douanecentra, moeten door de Unie worden gestimuleerd, onder meer door middel van financieringsprogramma's.

Er moet worden voorzien in incidentele politiesamenwerking naar aanleiding van sportevenementen of massabijeenkomsten (bv. de Olympische Spelen 2012, Euro 2012).

Wat de justitiële samenwerking betreft, wijst de Europese Raad erop dat de lidstaten en Eurojust de onlangs genomen beslissingen volledig ten uitvoer moeten leggen alvorens zij overwegen de bevoegdheden van Eurojust onder het Verdrag van Lissabon uit te breiden wat de mogelijkheid betreft om een strafrechtelijk onderzoek aan te vatten en jurisdictiegeschillen op te lossen. Bij de samenwerking op dit gebied moet een geleidelijke aanpak worden gevolgd en alvorens verdere stappen worden gezet moeten de maatregelen ten uitvoer worden gelegd en geëvalueerd.

#### **4.3.2 Preventie**

De beste manier om de criminaliteitscijfers te doen dalen, is doeltreffende preventieve maatregelen te nemen. De Europese burgers hebben vergelijkbare ervaringen met criminaliteit en worden er op een vergelijkbare wijze door geraakt in hun dagelijks leven.

Er is een groeiend bewustzijn van het verband tussen lokale en georganiseerde criminaliteit en de complexe grensoverschrijdende dimensie van deze laatste. De lidstaten hebben diverse methoden van criminaliteitspreventie ontwikkeld en dienen te worden aangemoedigd om ervaringen en goede praktijken uit te wisselen en zo de algemene kennis te verrijken en doelmatiger en doeltreffender te maken waardoor dubbel werk wordt voorkomen.

De grensoverschrijdende dimensie wijst er tevens op hoe belangrijk het is op Europees niveau de kennis over de samenhang tussen misdaad en criminaliteit in de lidstaten te verbeteren en te ontwikkelen, de lidstaten bij hun afzonderlijke of gezamenlijke acties te ondersteunen en de EU-instellingen op te roepen tot het nemen van maatregelen als dit nodig wordt geacht. In het kader van het Verdrag van Lissabon zal er, op basis van een nieuwe rechtsgrondslag, nog meer erkenning zijn voor samenwerking op het gebied van criminaliteitspreventie.

De Europese Raad heeft derhalve beslist dat er een Waarnemingspost voor criminaliteitspreventie (OPC) zal worden opgezet die tot taak zal hebben kennis over criminaliteit (waaronder statistieken) en criminaliteitspreventie te verzamelen, te analyseren en te verspreiden, de lidstaten en de EU-instellingen bij het nemen van preventieve maatregelen te ondersteunen en te stimuleren, alsmede beste praktijken uit te wisselen. De waarnemingspost zal voortbouwen op de werkzaamheden in het kader van het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (EUCPN), dat het zal vervangen. Het secretariaat zal gevestigd zijn bij een bestaand EU-orgaan en nauw aanleunen bij Europol.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- een voorstel in te dienen met het oog op de oprichting van het OPC uiterlijk in 2012.

### **4.3.3 Statistieken**

Adequate, betrouwbare en (zowel in de tijd als tussen lidstaten en regio's) vergelijkbare statistische gegevens betreffende de tenuitvoerlegging van beslissingen en de doeltreffendheid van genomen maatregelen zijn een noodzakelijke voorwaarde, onder meer voor empirisch onderbouwde beslissingen over de vraag of maatregelen moeten worden genomen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- door te gaan met het ontwikkelen van statistische instrumenten voor het meten van criminaliteit en criminele activiteiten en te onderzoeken op welke wijze de maatregelen die vervat zijn in het EU-actieplan 2006-2010 inzake de ontwikkeling van een algemene en coherente EU-strategie voor het meten van de omvang van de criminaliteit en het strafrecht, en waarvan sommige al zijn uitgevoerd, kunnen worden uitgebreid in het licht van de toegenomen behoefte aan statistieken op een aantal gebieden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

## **4.4 Bescherming tegen zware en georganiseerde criminaliteit**

### **4.4.1 Bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit**

Met de continue globalisering van de georganiseerde criminaliteit, wordt het steeds belangrijker dat de handhavinginstanties over de grenzen en rechtsgebieden heen kunnen optreden.

De Europese Raad verzoekt de Raad derhalve:

- prioriteiten te stellen op het gebied van criminaliteitsbestrijding door enkele soorten criminaliteit aan te wijzen waartegen hij de instrumenten die hij heeft gecreëerd bij voorrang in stelling zal brengen.

De Raad moet gebruik blijven maken van de dreigingsevaluatie voor georganiseerde criminaliteit (OCTA) en blijven bepalen welke misdaadfenomenen op Europees niveau het eerst moeten worden aangepakt. De Europese Raad is van oordeel dat de volgende vormen van criminaliteit de komende jaren een bijzondere voorrang verdienen:

#### 4.4.2 Mensenhandel

Mensenhandel is een zeer ernstig misdrijf dat de mensenrechten en de menselijke waardigheid schendt en door de EU niet kan worden vergoelijkt. De Europese Raad vindt dat de preventie en de bestrijding van mensenhandel moeten worden versterkt en verruimd. Daartoe is een gecoördineerde en samenhangende beleidsrespons vereist, die verder gaat dan de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en ook externe betrekkingen, ontwikkelingshulp, sociale zaken en werkgelegenheid, gendergelijkheid en non-discriminatie omvat. Het beleid dient ook inspiratie te putten uit een brede dialoog tussen alle betrokkenen en niet in het minst de maatschappelijke organisaties, en gebaseerd te zijn op een beter inzicht in mensenhandel op EU-niveau en internationaal vlak.

De Europese Raad verzoekt de Raad:

- de functie van EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel (ATC) in het leven te roepen.

Onverminderd de rol van de Commissie en naar het voorbeeld van de rol en de functie van de EU-coördinator voor terrorismebestrijding (CTC), dient de ATC bij te dragen tot de ontwikkeling van een geconsolideerd EU-beleid inzake bestrijding van mensenhandel dat erop gericht is de inzet en de inspanningen van de EU en de lidstaten ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel verder te versterken. Het aangaan en versterken van partnerschappen met derde landen en met de mechanismen van de externe dimensie van de EU vormt een essentieel onderdeel van dit beleid. De ATC dient toe te zien op de geboekte vooruitgang en regelmatig verslag uitbrengen aan het COSI. Voor de bestrijding van mensenhandel dienen alle actiemiddelen te worden ingezet, zowel preventie als repressie en slachtofferbescherming, en het moet mogelijk zijn de mensenhandel naar, binnen en vanuit de EU te bestrijden.

De Europese Raad verzoekt :

- de Raad om het Commissievoorstel betreffende de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers aan te nemen;
- Europol om, met de steun van de lidstaten, zijn inlichtingenwerk en strategische analyse te intensiveren en deze uit te voeren in samenwerking met de landen van herkomst en doorreis;
- Eurojust om meer te doen om de door autoriteiten van de lidstaten uitgevoerde onderzoeken naar mensenhandel te coördineren.

- De Commissie:
  - met nieuwe voorstellen te komen om de slachtoffers te beschermen en bij te staan door middel van een scala van maatregelen, waaronder de nodige beslissingen betreffende hun verblijf, de ontwikkeling van schadeloosstellingsregelingen, veilige terugkeer en bijstand bij re-integratie in de samenleving van herkomst in geval van vrijwillige terugkeer, de EU dient partnerschappen met de voornaamste landen van herkomst te sluiten;
  - samenwerkingsmaatregelen voor te stellen teneinde de consulaire diensten in de landen van herkomst alert te maken om de frauduleuze afgifte van visa te voorkomen, in de landen van herkomst kunnen, in samenwerking met de lokale autoriteiten, voorlichtingscampagnes ter attentie van de potentiële slachtoffers, inzonderheid vrouwen en kinderen, worden gevoerd;
  - maatregelen voor te stellen om grenscontroles efficiënter te maken teneinde mensenhandel, en met name kinderhandel, te voorkomen.

#### **4.4.3 Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie**

Kinderen beschermen tegen het gevaar van seksuele uitbuiting is een belangrijk aspect van de strategie inzake kinderrechten.

De Europese Raad verzoekt :

- de Raad om het Commissievoorstel betreffende de bestrijding van de seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie aan te nemen;
- de Commissie dit voorstel, zodra het is aangenomen, aan te vullen met acties in het kader van het Programma voor een veiliger internet 2009-2013.

#### **4.4.4 Cybercriminaliteit**

De Europese Raad is van mening dat de Unie beleid en wetgeving dient te stimuleren die een zeer hoog niveau van netwerkbeveiliging garanderen en het mogelijk maken sneller te reageren op cyberaanvallen. De lidstaten dienen zo spoedig mogelijk het Verdrag van de Raad van Europa tegen cybercriminaliteit van 2001 te bekrachtigen. Dit verdrag dient het wettelijke referentiekader te vormen voor de bestrijding van cybercriminaliteit op mondiaal niveau. Europol kan de rol spelen van Europese informatiedraaischijf door de oprichting van een Europees platform voor het signaleren van inbreuken.



De Europese Raad roept tevens de lidstaten op om:

- hun volledige steun te verlenen aan de nationale platformen ter bestrijding van cyber-criminaliteit en onderstreept de noodzaak van samenwerking met landen buiten de Europese Unie.

Er dient efficiënter te worden samengewerkt met betrekking tot de verkoop van namaak-geneesmiddelen via het internet.

#### **4.4.5 Economische criminaliteit en corruptie**

De Unie moet de mogelijkheden die een gemondialiseerde economie aan de georganiseerde misdaad biedt, zien te verminderen, met name in de context van een crisis die de kwetsbaarheid van het financiële systeem vergroot, en moet passende instrumenten in het leven roepen om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

De Europese Raad verzoekt de lidstaten en, in voorkomend geval, de Commissie:

- de capaciteit voor financieel rechercheren uit te breiden en alle beschikbare instrumenten op het gebied van het belastingrecht, het burgerlijke recht en het strafrecht te bundelen. Het forensisch aspect van financieel onderzoek dient te worden uitgebreid door de middelen, met name voor opleiding, te poolen; het confisqueren van de activa van criminelen dient efficiënter te worden geregeld en de samenwerking tussen de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen dient te worden geïntensiveerd;
- te zorgen voor een betere coördinatie tussen de financiële-inlichtingeneenheden (FIE's) in de strijd tegen het witwassen van geld. Hun analyses kunnen in het kader van het Europees systeem voor informatiebeheer worden ingebracht in een database met verdachte transacties, bijvoorbeeld bij Europol;
- de bronnen van informatie over verdachte geldstromen te gebruiken en te coördineren en de opbrengsten van misdrijven te confisqueren, bijvoorbeeld door middel van wetgeving betreffende het bewijzen van de legitieme herkomst van activa;
- de vervolging van belastingfraude en corruptie in de privé-sector, alsmede de vroegtijdige opsporing van frauduleuze gedragingen die een misbruik van de markt inhouden (zoals handel met voorwetenschap en marktmanipulatie) en van financiële malversaties te verbeteren;
- de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van preventie en repressie, met name in het kader van het netwerk van bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen en het netwerk voor corruptiebestrijding te faciliteren.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- uitgaande van de bestaande systemen en gemeenschappelijke criteria, indicatoren te ontwerpen waarmee de inspanningen in de strijd tegen de corruptie, in het bijzonder op de tot het acquis behorende terreinen (overheidsopdrachten, financiële controle, enz.) kunnen worden gemeten en een alomvattend corruptiebestrijdingsbeleid te ontwikkelen.

Namaak vormt een groot gevaar voor de consument en voor de economie. De Unie moet de studie van dit verschijnsel verbeteren en ervoor zorgen dat in de werkzaamheden van het op te richten Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij beter rekening wordt gehouden met rechtshandavingsaspecten. De Europese Raad verzoekt de Raad en het Parlement het Commissie-voorstel voor een richtlijn betreffende stafrechtelijke bepalingen ter verbetering van de handhaving van de intellectuele-eigendomsrechten zo spoedig mogelijk aan te nemen.

#### **4.4.6 Drugs**

De drugsstrategie van de EU (2005-2012) beveelt een alomvattende en evenwichtige aanpak aan, gebaseerd op een gelijktijdige vermindering van vraag en aanbod. Deze strategie verstrikt tijdens de looptijd van het programma van Stockholm. Ze moet worden verlengd op basis van een grondige evaluatie van het drugsactieplan 2009-2012, die door de Commissie wordt uitgevoerd met de steun van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving en van Europol, en onder toezicht van het COSI.

De strategie dient gebaseerd te zijn op drie beginselen:

- de verbetering van de samenwerking en de coördinatie door het inzetten van alle middelen die in het kader van het Verdrag van Lissabon beschikbaar zijn, in het bijzonder in de Westelijke Balkan, Latijns-Amerika, Afrika, Rusland en de Verenigde Staten,
- het mobiliseren van de civiele maatschappij, met name door het uitbreiden van initiatieven zoals de Europese Alliantie tegen drugs;
- de bijdrage aan onderzoeks- en voorlichtingswerkzaamheden, om toegang te hebben tot betrouwbare gegevens.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie ervoor te zorgen dat de nieuwe drugsstrategie de strategie voor interne veiligheid van de EU ondersteunt en inpast binnen het kader van andere verwante beleidsproducten zoals het OCTA en de conclusies van de Raad betreffende de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit.

## 4.5 Terrorisme

De Europese Raad is van oordeel dat de terreurdreiging hoog blijft en dat zij voortdurend evolueert onder invloed van onze bestrijdingspogingen en de nieuwe mogelijkheden die zich voordoen. Onze waakzaamheid ten aanzien van deze snode misdadigers mag niet verslappen.

Eerbied voor de grondrechten en de fundamentele vrijheden is een van de hoekstenen van de algehele inzet van de Unie tegen terrorisme. Daarom is het des te belangrijker dat terreurbestrijdingsmaatregelen niet aangevochten kunnen worden met het argument dat zij niet legitiem zouden zijn of dat de mensenrechten erdoor zouden worden geschonden. Alle betrokken partijen dienen voorts te voorkomen dat een specifieke bevolkingsgroep gestigmatiseerd wordt, en dienen de interculturele en interreligieuze dialoog aan te wakkeren, teneinde de kennis en het wederzijdse begrip tussen de gemeenschappen te bevorderen.

De Unie moet ervoor zorgen dat alle middelen worden ingezet in de strijd tegen het terrorisme en dat de mensenrechten daarbij ten volle worden geëerbiedigd. De Europese Raad bevestigt zijn terrorismebestrijdingsstrategie die berust op vier pijlers, namelijk voorkomen, beschermen, achtervolgen en reageren, en roept op tot versterking van de preventiepijler.

De Europese Raad:

- verzoekt de lidstaten preventiemechanismen te ontwikkelen, in het bijzonder met het oog op de vroegtijdige opsporing van dreigingen, met name die welke samenhangen met gewelddadig en militant extremisme;
- verzoekt de Commissie, de Raad en de lidstaten, op grond van een evaluatie van de doeltreffendheid van het beleid van elke lidstaat, de initiatieven ter bestrijding van de radicalisering in alle kwetsbare milieus te verbeteren; verzoekt de lidstaten na te gaan welke beste praktijken en concrete operationele instrumenten met andere lidstaten kunnen worden gedeeld; mogelijke nieuwe werkerreinen zijn integratie en de bestrijding van discriminatie;
- verzoekt het maatschappelijk middenveld, de overheidsinstanties en de Commissie meer inspanningen te doen en vooral op lokaal vlak nog nauwer samen te werken om zicht te krijgen op alle factoren die aan het verschijnsel ten grondslag liggen en om strategieën aan te moedigen die mensen ertoe aanzetten af te zien van terrorisme. Daartoe dient een netwerk van lokale beroepsbeoefenaars te worden opgezet en dient een Europees handboek met de beste praktijken van de lidstaten te worden opgesteld;
- wenst dat netwerken voor de uitwisseling van werkwijzen op preventiegebied worden opgezet.

De Europese Raad wijst erop hoe belangrijk het is dat de verspreiding van terroristische propaganda, ook via internet, beter in de gaten wordt gehouden.

De werkzaamheden op het gebied van de beveiliging van lucht- en zeevaart dienen, in het licht van de dreigingsanalyses, te worden opgevoerd. Daarbij dient nauw te worden samengewerkt met de vervoersondernemers teneinde de gevolgen voor de reizigers te beperken. Er dient meer aandacht te worden besteed aan potentiële doelwitten, zoals stedelijk openbaar vervoer en hogesnelheidsreisinlijnen.

De Europese Raad is van mening dat de instrumenten voor de strijd tegen de financiering van het terrorisme moeten worden aangepast aan de potentiële nieuwe kwetsbaarheden van het financiële systeem en aan de nieuwe betaalwijzen die door de terroristen worden gebruikt.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- wettelijke voorschriften voor liefdadigheidsorganisaties voor te stellen, teneinde hun transparantie en aansprakelijkheid te vergroten en ervoor te zorgen dat Speciale aanbeveling VIII van de Financiële-actiegroep (FATF) in acht wordt genomen;
- bij de opstelling of aanpassing van de maatregelen ter bestrijding van terrorismefinanciering rekening te houden met nieuwe betaalwijzen;
- te onderzoeken of de Unie mogelijkheden moet creëren voor het traceren van terrorismefinanciering;
- maatregelen voor te stellen teneinde financiële instellingen beter te informeren over de resultaten van hun bijdrage aan de bestrijding van terrorismefinanciering.

De Unie moet ervoor zorgen dat haar beleid volledig strookt met het internationale recht, in het bijzonder het recht inzake de mensenrechten. De Unie zal in diverse multilaterale gremia een actieve rol spelen in de bestrijding van het terrorisme en met name in de Verenigde Naties waar zij, samen met haar partners, zal blijven ijveren voor een wereldwijd verdrag tegen terrorisme en ervoor zal zorgen dat de grondrechten worden nageleefd bij beslissingen tot bevrozing van activa. Er moet meer aandacht gaan naar de samenwerking met derde landen in het algemeen en naar samenwerking in het kader van internationale organisaties.

Om op Europees niveau een analyse van de dreiging te kunnen maken, dient samen met Europol een op gemeenschappelijke parameters gebaseerde methode te worden vastgesteld. Bij de coördinatie naar aanleiding van gevallen van terrorisme dient ten volle gebruik te worden gemaakt van Eurojust.

Het actieplan van de Europese Unie inzake explosieven dient ten uitvoer te worden gelegd en de informatie over de beveiliging van explosieven dient te worden verbeterd. Er dient ook een regelgevingskader te worden uitgewerkt om het hoofd te bieden aan de dreiging die uitgaat van precursoren.

#### **4.6 Alomvattend en effectief EU-rampenmanagement: versterking van de capaciteiten van de EU op het gebied van de preventie, de paraatheid en de respons ten aanzien van diverse soorten rampen**

Natuurrampen zoals bosbranden, aardbevingen, overstromingen en stormen, en door de mens veroorzaakte calamiteiten zoals terreuraanslagen hebben steeds meer invloed op de veiligheid en de bescherming van de burgers; dit vereist dat het optreden van de EU op het gebied van het rampenmanagement verder wordt ontwikkeld.

De rampenbeheersing in de EU dient gebaseerd te zijn op een geïntegreerde aanpak die de gehele rampencyclus omvat en betrekking te hebben op maatregelen op het gebied van preventie, paraatheid, respons en herstel in en buiten de Unie.

De rampenbeheersing in de EU stoelt op twee belangrijke beginselen: de verantwoordelijkheid van de lidstaten om hun burgers de nodige bescherming te bieden, in het licht van de bestaande risico's en dreigingen, en de solidariteit tussen de lidstaten die hen ertoe verplicht elkaar bij te staan indien een ramp hun nationale capaciteiten overstijgt. De Europese Raad is van mening dat het toekomstige optreden van de EU moet uitgaan van de doelstelling om de kwetsbaarheid voor rampen te beperken door, met inachtneming van de nationale verantwoordelijkheden, een strategische aanpak inzake rampenpreventie te ontwikkelen en de paraatheid en het reactievermogen verder te verbeteren. Er moeten richtsnoeren worden opgesteld voor de methoden, evaluaties en analyses op het gebied van gevaren- en risicokartering, alsmede een overzicht van de natuurrampen en de door de mens veroorzaakte calamiteiten die de EU in de toekomst kunnen overkomen.

Verdere inspanningen zijn nodig om het communautaire mechanisme voor civiele bescherming te versterken en de instrumenten voor civiele bescherming, en met name de beschikbaarheid, de interoperabiliteit en het gebruik ervan, alsmede de coördinatie van de bijstand te verbeteren. Het waarnemings- en informatiecentrum (MIC) moet worden versterkt ten einde de bijstand van de lidstaten beter te coördineren, voor kartering te zorgen, de lidstaten analytische bijstand te verlenen bij de verdere inventarisatie en registratie van nationale en multinationale civiele-beschermingsmodules, alsmede opleidingen en oefeningen op te zetten als bijdrage tot een efficiëntere rampenrespons op EU-niveau.

De kwetsbaarheid voor aanslagen beperken is een van de belangrijkste doelstellingen van de maatregelen van de EU ter bescherming van haar kritieke infrastructuur. Nadat zij ten uitvoer is gelegd dient de richtlijn betreffende kritieke infrastructuren t.z.t. te worden geanalyseerd en getoetst teneinde na te gaan of uitbreiding naar andere beleidsterreinen mogelijk is.

Het CBRN-risico (chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair) en in het bijzonder de dreiging die uitgaat van terroristische groeperingen die CBRN-materiaal gebruiken, heeft geleid tot maatregelen op nationaal en EU-niveau. De algemene doelstelling van het CBRN-beveiligingsbeleid bestaat erin een relevante, effectieve en van prioriteiten voorziene Europese strategie te ontwerpen om de EU-burgers beter te beschermen tegen incidenten met CBRN-materiaal. De uitvoering van het EU-actieplan inzake CBRN, dat gebaseerd is op een *all-hazards*-aanpak en maatregelen bevat om ernstige CBRN-incidenten te voorkomen, op te sporen en erop te reageren, is in dit verband essentieel.

Onderzoek wordt steeds belangrijker ter ondersteuning van alle gebieden van het rampenmanagement. Er moet worden nagegaan welke onderzoeksmogelijkheden het zevende kaderprogramma voor onderzoek en de volgende kaderprogramma's bieden en er moeten passende voorstellen worden gedaan om dat doel te ondersteunen.

Nauwe samenwerking met internationale organisaties, in het bijzonder de Verenigde Naties die een algemene coördinerende rol spelen in de internationale humanitaire respons, en de NAVO/het Partnerschap voor de vrede zou een prioriteit voor het optreden in derde landen moeten blijven, zowel wat de samenwerking ter plaatste betreft als op het gebied van de paraatheid (opleiding en gezamenlijke oefeningen). Een krachtige coördinatie van EU-zijde en een sterke rol van de EU zal de internationale humanitaire respons als geheel ten goede komen, waarbij ook gedacht moet worden aan inspanningen om in overleg te komen tot verbeteringen in het humanitaire systeem, terwijl op deze wijze ook de ambitie van de EU om nauw met andere humanitaire actoren samen te werken, een impuls zou krijgen. De veiligheid en beveiliging van de EU vereist een duurzame dialoog en samenwerking met derde landen en in het bijzonder de buurlanden. De steeds talrijker initiatieven van de EU ter versterking van de regionale samenwerking, bijvoorbeeld in de gebieden van de Middellandse Zee, de Oostzee en de Zwarte Zee, en het oostelijke partnerschap moeten hiertoe bijdragen.

## **5. Een Europa van verantwoordelijkheid, solidariteit en partnerschap in migratie- en asielaangelegenheden**

De Europese Raad is zich bewust van de mogelijkheden én problemen die ontstaan als gevolg van de toenemende mobiliteit van personen en onderstreept dat een goed beheerde migratie alle betrokkenen tot voordeel kan strekken. De Europese Raad is ook van mening dat een flexibel immigratiebeleid, bij een stijgende vraag naar arbeid, een belangrijke bijdrage zal leveren tot de economische ontwikkeling en prestaties van de EU op lange termijn. De Europese Raad memoreert voorts dat de oprichting van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) tegen 2012 voor de Europese Unie een belangrijke doelstelling van het EU-beleid blijft.

De Europese Raad erkent dat praktische oplossingen moeten worden gevonden die zorgen voor meer samenhang tussen het migratiebeleid en andere beleidsterreinen, zoals het buitenlands beleid, het ontwikkelingsbeleid en het handels-, werkgelegenheids- volksgezondheids- en onderwijsbeleid op Europees niveau. De Europese Raad verzoekt de Commissie in het bijzonder te onderzoeken op welke wijze de ontwikkeling van het migratiebeleid beter kan worden gekoppeld aan de uitvoering van de strategie van Lissabon voor groei en werkgelegenheid. De Europese Raad erkent dat de financiële middelen binnen de EU nog flexibeler moeten worden, zowel wat de reikwijdte als wat de toepasbaarheid betreft, om de ontwikkeling van het asiel- en immigratiebeleid te ondersteunen.

De Europese Raad wijst op het belang van het Europees pact inzake immigratie en asiel en onderstreept dat de maatregelen van dit pact moeten worden geïmplementeerd. De Europese Raad roept op tot het ontwikkelen van een alomvattend en houdbaar Europees beleidskader voor migratie en asiel, waarmee de schommelingen in de migratiestromen in een geest van solidariteit adequaat en proactief kunnen worden beheerd en problemen zoals de huidige situatie in het Middellandse Zeegebied kunnen worden aangepakt. Er moeten serieuze inspanningen worden gedaan om een dialoog en een partnerschap tot stand te brengen tussen de EU en landen, regio's en organisaties buiten de EU en om deze te versterken, teneinde beter te kunnen reageren op probleemsituaties.

## 5.1 Een dynamisch migratiebeleid

### 5.1.1 De EU-totaalaanpak van migratie consolideren, ontwikkelen en uitvoeren

De Europese Raad heeft consequent benadrukt dat het EU-migratiebeleid een integrerend onderdeel moet uitmaken van het externe beleid van de EU en erkent dat het belang van de EU-totaalaanpak van migratie als strategisch kader daarvoor is aangetoond. Uitgaande van de oorspronkelijke beginselen van solidariteit, evenwicht en daadwerkelijk partnerschap met de landen van herkomst en doorreis buiten de Unie en in de lijn van wat reeds is verwezenlijkt, roept de Europese Raad op tot de verdere ontwikkeling en consolidering van deze geïntegreerde aanpak. De uitvoering van de totaalaanpak moet worden opgevoerd door strategisch gebruik te maken van alle in dat kader bestaande instrumenten, en moet worden verbeterd middels een versterkte coördinatie. Het evenwicht tussen de drie gebieden (mobiliteit en legale migratie bevorderen, de koppeling tussen migratie en ontwikkeling optimaliseren en illegale immigratie bestrijden) moet worden gehandhaafd. Daarbij moet de aandacht in hoofdzaak blijven uitgaan naar samenwerking met de meest betrokken landen in Afrika en Oost- en Zuidoost-Europa. Tevens moeten de dialoog en de samenwerking met andere regio's, zoals Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en Azië, verder worden ontwikkeld.

Daartoe benadrukt de Europese Raad de volgende prioriteiten:

- strategisch en systematisch gebruik van alle beschikbare instrumenten in het kader van de EU-totaalaanpak van migratie - migratieprofielen, migratiemissies, samenwerkingsplatforms inzake migratie en ontwikkeling en mobiliteitspartnerschappen - ten behoeve van de langetermijnsamenwerking voor alle dimensies van dit beleid, in nauw partnerschap met geselecteerde derde landen langs prioritaire migratieroutes;
- voortgezet, ruimer gebruik van het mobiliteitspartnerschapsinstrument als het belangrijkste strategische en alomvattende langetermijnsamenwerkingskader voor migratiebeheer met derde landen. De Europese Raad erkent dat mobiliteitspartnerschappen een meerwaarde vormen voor bestaande bilaterale kaders doordat hierdoor samenwerking op ruimere schaal wordt bevorderd, de transparantie wordt verhoogd, de beleidssamenhang wordt verbeterd en wordt gezorgd voor kosteneffectieve operaties tussen de partners. Voor een succesvolle uitvoering van deze partnerschappen zijn een betere coördinatie en aanzienlijke inspanningen voor capaciteitsopbouw vereist, zowel in de landen van herkomst als in de landen van bestemming. De Europese Raad dringt aan op de verdere ontwikkeling van het mobiliteitspartnerschapsinstrument. Partnerschappen moeten flexibel zijn en inspelen op de behoeften van de EU en van de partnerlanden. Met het oog op een evenwichtige aanpak moeten zij samenwerking op alle gebieden van de totaalaanpak behelzen; en



- efficiënter gebruik van de bestaande samenwerkingsinstrumenten van de Unie om de capaciteit van de centrale, regionale en lokale autoriteiten van de partnerlanden te versterken met het oog op goed functionerende infrastructuur en voldoende bestuurlijke capaciteit zodat werk kan worden gemaakt van alle aspecten van migratie; dit behelst tevens dat hun capaciteit om passende bescherming te bieden wordt verbeterd en dat meer profijt wordt getrokken van de voordelen en mogelijkheden van mobiliteit.

De succesvolle uitvoering van de totaalaanpak van migratie moet worden geschraagd door regelmatige evaluaties, een grotere inzet, meer capaciteit en een grotere flexibiliteit van de op dit gebied beschikbare financiële instrumenten van de Europese Commissie en de lidstaten.

### **5.1.2 Migratie en ontwikkeling**

De Europese Raad benadrukt dat verdere stappen moeten worden ondernomen om de positieve gevolgen van migratie voor ontwikkeling te optimaliseren en de negatieve gevolgen ervan tot een minimum te beperken. Met doeltreffende beleidsmaatregelen kan het noodzakelijke kader tot stand wordt gebracht waarbinnen landen van bestemming en herkomst en de migranten zelf in partnerschap kunnen samenwerken om de effecten van internationale migratie op ontwikkeling te versterken.

Inspanningen ter bevordering van onderling afgestemde mobiliteit en migratie moeten nauw worden verweven met inspanningen om het creëren van kansen op fatsoenlijk en productief werk en betere mogelijkheden om te voorzien in het levensonderhoud te bevorderen en de braindrain tot een minimum te beperken. Daartoe verzoekt de Europese Raad de Commissie om vóór 2012 voorstellen in te dienen betreffende:

- de wijze waarop verder kan worden gezorgd voor efficiënte, veilige en goedkope overmaking van remittances, de impact van deze overmakingen op ontwikkeling kan worden vergroot en de haalbaarheid kan worden nagegaan van een gemeenschappelijk EU-portaal inzake remittances om migranten te informeren over overmakingskosten en de concurrentie tussen verleners van overmakingsdiensten aan te moedigen, en
- de wijze waarop diasporagroepen verder kunnen worden betrokken bij EU-ontwikkelingsinitiatieven en de lidstaten diasporagroepen kunnen ondersteunen bij hun inspanningen om de ontwikkeling in hun landen van herkomst te bevorderen,
- de wijze waarop het concept van circulaire migratie verder kan worden ontwikkeld en zowel beheerde als spontane circulatie van migranten kan worden bevorderd, met inbegrip van een breed opgezette studie over de wijze waarop relevante beleidstakken kunnen bijdragen tot en van invloed zijn op de voorwaarden voor een verhoogde tijdelijke en circulaire mobiliteit.

De Europese Raad erkent de behoefte aan meer beleidssamenhang op Europees niveau om de positieve gevolgen van migratie voor ontwikkeling te bevorderen in het kader van de EU-activiteiten in de externe dimensie en om internationale migratie nauwer te koppelen aan de verwezenlijking van de millenniumontwikkelingsdoelstellingen. De Europese Raad verzoekt de Raad ervoor te zorgen dat hij op dit gebied op gecoördineerde en samenhangende wijze optreedt.

Het verband tussen klimaatverandering, migratie en ontwikkeling moet verder worden onderzocht, en de Europese Raad verzoekt derhalve de Commissie een analyse voor te leggen van de gevolgen van klimaatverandering voor internationale migratie, inclusief de mogelijke gevolgen ervan voor de immigratie naar de Europese Unie.

### **5.1.3 Een gecoördineerd beleid, afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt**

De Europese Raad erkent dat arbeidsimmigratie kan bijdragen tot meer concurrentievermogen en economische vitaliteit. De Europese Raad is derhalve van oordeel dat de Unie moet voorzien in meer flexibele toelatingssystemen op basis van een vraaggestuurd arbeidsmigratiebeleid dat inspeelt op de behoeften van de nationale arbeidsmarkten in de lidstaten. Bij deze systemen moet terdege rekening worden gehouden met de bevoegdheden van de lidstaten en met het beginsel van de communautaire preferentie.

De Europese Raad verzoekt :

- de Commissie en de Raad na te gaan hoe bestaande informatiebronnen en -netwerken effectiever kunnen worden gebruikt teneinde te beschikken over vergelijkbare gegevens inzake migratievraagstukken en aldus beleidskeuzes met meer kennis van zaken te maken,
- de Commissie een evaluatie te maken van bestaande beleidsmaatregelen die onder meer zullen leiden tot een betere erkenning van kwalificaties en een betere afstemming van vraag en aanbod van werkgelegenheid in de Europese Unie, tot meer transparantie van Europese online-informatie inzake werkgelegenheid en aanwerving, alsmede tot betere opleiding, betere verspreiding van informatie en betere afstemming van vaardigheden in het land van herkomst.

#### 5.1.4 Een proactief beleid op basis van een Europese status voor migranten

De Europese Raad is van oordeel dat het verlenen van een uniforme rechtsstatus, vergelijkbaar met die van EU-burgers, aan onderdanen van derde landen die legaal in de lidstaten verblijven de doelstelling van een gemeenschappelijk immigratiebeleid moet blijven en zo spoedig mogelijk moet worden verwezenlijkt, uiterlijk in 2014. De Europese Raad acht het tevens van belang dat de huidige bepalingen inzake gezinshereniging opnieuw worden gezien.

De Europese Raad verzoekt derhalve de Commissie voorstellen in te dienen voor:

- een immigratiecode die alle wetgeving op immigratiegebied consolideert; deze code zou worden gebaseerd op een evaluatie van het bestaande *acquis communautaire* en in voorkomend geval de nodige wijzigingen bevatten om de bestaande bepalingen te vereenvoudigen en/of uit te breiden en de toepassing ervan te verbeteren, en
- een herziening van de richtlijn inzake gezinshereniging, in aansluiting op een raadplegingsproces.

Voorts blijft een succesvolle integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen cruciaal om de voordelen van immigratie te optimaliseren. Europese samenwerking kan bijdragen tot een effectiever integratiebeleid in de lidstaten. Het streven naar het verlenen van gelijke rechten, verantwoordelijkheden en kansen voor allen staat centraal in de Europese samenwerking op integratiegebied.

Integratie is een dynamisch wisselwerkingsproces dat niet alleen inspanningen van de nationale, regionale en lokale autoriteiten vereist, maar ook een grotere betrokkenheid van de ontvangende samenleving en de immigranten zelf.

Het integratiebeleid van de lidstaten moet worden ondersteund door verdere ontwikkeling van structuren en instrumenten voor kennisuitwisseling en coördinatie met andere betrokken beleidsgebieden zoals werkgelegenheid, onderwijs en sociale inclusie. Kunnen werken is essentieel voor een succesvolle integratie.

De Europese Raad verzoekt de Commissie tevens de inspanningen van de lidstaten te ondersteunen:

- middels de ontwikkeling van een gezamenlijk coördinatiemechanisme met gebruikmaking van een gemeenschappelijk referentiekader, hetgeen ten goede zou moeten komen aan de structuren en instrumenten voor Europese kennisuitwisseling,
- met het oog op de verbetering van de coördinatie met andere betrokken beleidsterreinen zoals werkgelegenheid, onderwijs en sociale inclusie,
- met het oog op de vaststelling van gezamenlijke werkwijzen en Europese modules ter ondersteuning van het integratieproces, met name voor nieuwkomers; dit behelst essentiële elementen zoals introductiestages en taalcursussen, een krachtige inzet van de ontvangende samenleving en de actieve deelname van immigranten aan alle aspecten van het samenleven,
- met het oog op de ontwikkeling van kernindicatoren in een beperkt aantal betrokken beleidstakken (bijvoorbeeld werkgelegenheid, onderwijs en sociale inclusie) om de resultaten van het integratiebeleid te monitoren en aldus de vergelijkbaarheid van nationale ervaringen te vergroten en het Europese leerproces te versterken, en
- met het oog op een betere raadpleging en betrokkenheid van de civiele samenleving via het Europees integratieforum en de portaalsite voor integratie, met inachtneming van integratiebehoeften op diverse beleidsgebieden.

### **5.1.5 Een effectief beleid ter bestrijding van illegale immigratie**

De Europese Raad is ervan overtuigd dat een daadwerkelijk optreden tegen illegale immigratie van cruciaal belang blijft bij de opstelling van een gemeenschappelijk beleid inzake legale migratie. Met name de strijd tegen de mensenhandel moet in dit opzicht een topprioriteit blijven. Een doeltreffend en houdbaar terugkeerbeleid is een essentieel onderdeel van een goed beheerd migratiesysteem in de Gemeenschap. De lidstaten moeten meer inspanningen leveren voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, en zij moeten daarvoor de nodige financiële middelen uittrekken. Een dergelijk beleid moet worden uitgevoerd met volledige inachtneming van het beginsel van "non-refoulement" en van de fundamentele rechten en de waardigheid van de repatriant. Vrijwillige terugkeer dient de voorkeur te genieten, maar er kan niet worden voorbijgegaan aan de noodzaak van efficiënte middelen om migranten indien nodig te dwingen om terug te keren. Met het oog op een brede aanpak inzake terugkeer en overname moet de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis worden geïntensiveerd in het kader van de totaalaanpak van migratie.

Het is van belang dat nauwlettend wordt toegezien op de onlangs aangenomen instrumenten betreffende terugkeer en sancties voor werkgevers, alsook op vigerende overnameovereenkomsten, teneinde de effectieve toepassing ervan te waarborgen.

De Europese Raad is van oordeel dat de aandacht moet uitgaan naar de volgende punten:

- permanent aanmoedigen van vrijwillige terugkeer, onder meer door stimulerende regelingen uit te werken en gebruik te maken van de mogelijkheden van de bestaande financiële instrumenten,
- sluiten van overnameovereenkomsten met de belangrijkste landen van herkomst en doorreis, per geval op bilateraal of EU-niveau, afzonderlijk of als onderdeel van mobiliteitspartnerschappen,
- beoordeling van de EG-overnameovereenkomsten door de Commissie in 2010 en op basis daarvan vaststelling van een hernieuwde overnamestrategie door de Raad, met inbegrip van een gemeenschappelijke aanpak van derde landen die niet meewerken bij de overname van hun eigen onderdanen; meer praktische samenwerking tussen lidstaten, met de steun van Frontex, bijvoorbeeld op het gebied van gezamenlijke terugkeervluchten, en bepaling van de nationaliteit van onderdanen van derde landen die voor terugkeer in aanmerking komen,
- onverkorte uitvoering door de lidstaten van de communautaire bepalingen op grond waarvan een terugkeerbesluit van een lidstaat in de gehele Europese Unie uitvoerbaar is, en daadwerkelijke toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten door inreisverboden op te nemen in het SIS; en
- betere uitwisseling van informatie over nationale ontwikkelingen op regularisatiegebied.

### **5.1.6 Niet-begeleide minderjarigen**

Niet-begeleide minderjarigen die uit een derde land in een lidstaat aankomen, vormen een bijzonder kwetsbare groep waarvoor specifieke aandacht en gerichte acties nodig zijn. Dit is een uitdaging voor de lidstaten met gemeenschappelijke pijnpunten. Specifieke aandachtsgebieden zijn de uitwisseling van informatie en beste praktijken, samenwerking met de landen van herkomst, leeftijdsbepaling en het traceren van familieleden, en de noodzaak van specifieke aandacht voor niet-begeleide minderjarigen bij de bestrijding van mensenhandel. Een integrale respons op EU-niveau noopt tot de combinatie van preventie- en beschermingsmaatregelen, met inachtneming van het belang van het kind.

De Europese Raad is derhalve ingenomen met het initiatief van de Commissie om:

- een door de Raad aan te nemen actieplan inzake niet-begeleide minderjarigen op te stellen dat de desbetreffende wetgevende en financiële instrumenten schraagt en aanvult en preventieve en beschermende maatregelen met elkaar combineert. In het actieplan moet worden gewezen op de noodzaak van samenwerking met de landen van herkomst, waaronder samenwerking om de terugkeer van minderjarigen te vergemakkelijken.

## **5.2 Asiel: een gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming wordt geboden**

De Europese Raad blijft ijveren voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming wordt geboden, op basis een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie internationale bescherming wordt verleend, in combinatie met doeltreffende procedures ter voorkoming van misbruik. Het is essentieel dat asielzoekers dezelfde behandeling krijgen wat betreft opvangvoorwaarden, procedurele regelingen en statusbepaling, ongeacht de lidstaat waar zij hun verzoek indienen.

### **5.2.1 Een gemeenschappelijke ruimte waarin bescherming wordt geboden**

Er bestaan nog steeds belangrijke verschillen qua nationale bepalingen en de toepassing ervan. Met het oog op een grotere mate van harmonisering dient de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) een belangrijke doelstelling van het EU-beleid te blijven. Gemeenschappelijke regels kunnen secundaire asielstromen in het Schengengebied voorkomen of beperken, en het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten versterken.

Het CEAS dient te stelen op de volledige, universele toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen en andere internationale verdragen ter zake. Een dergelijk systeem is nodig om de houdbaarheid van het asielstelsel op lange termijn te handhaven en de solidariteit in de EU te bevorderen. Ter versterking daarvan dient de Europese Unie te streven naar toetreding tot het Verdrag van Genève en het bijbehorende protocol van 1967.

Bevordering van solidariteit in de EU is weliswaar cruciaal maar volstaat niet om een geloofwaardig en duurzaam gemeenschappelijk asielbeleid tot stand te brengen. Het is derhalve van belang verder werk te maken van instrumenten om uiting te geven aan de solidariteit met derde landen en aldus de capaciteit voor de aanpak van migratiestromen en aanslepende vluchtelingensituaties in de landen van doorreis en herkomst te bevorderen en te helpen uitbouwen.

Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) zal een belangrijk instrument voor de harmonisering van het asielbeleid zijn en het moet derhalve alle vormen van samenwerking tussen de lidstaten coördineren, zoals vastgesteld in het Haags programma en het Europees pact inzake immigratie. Met name dient het Europees asielcurriculum (EAC) verder te worden ontwikkeld en een gemeenschappelijk onderwijsplatform voor nationale asielambtenaren te worden. Ook het toezien op de kwaliteit van asielbesluiten zal een belangrijke taak zijn.

Het Dublin-systeem dient een hoeksteen te blijven bij de opbouw van het CEAS, aangezien hierin ondubbelzinnig wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.

De Europese Raad verzoekt derhalve:

- de Raad en het Parlement meer inspanningen te leveren met het oog op de verwezenlijking, uiterlijk in 2012, van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie asiel of subsidiaire bescherming wordt verleend,
- de Commissie de invoering van een evaluatiemechanisme te overwegen om de onderlinge aanpassing van de asielstelsels van de lidstaten te vergemakkelijken en om nieuwe wetgevingsinstrumenten voor te stellen mocht dit nodig blijken voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel,
- de Commissie aan de Raad een evaluatie van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken voor te leggen uiterlijk vijf jaar na de oprichting ervan; hierin kan een toetsing van de taken van het bureau worden opgenomen,
- de Commissie een mechanisme in te stellen om toezicht te houden op de kwaliteit van de besluitvorming inzake asiel, en
- de Commissie om, na evaluatie van de bestaande wetgeving, na te gaan of een mechanisme voor de wederzijdse erkenning van besluiten tot verlening van bescherming tot stand kan worden gebracht.

## 5.2.2 Verdeling van verantwoordelijkheden en solidariteit tussen de lidstaten

De Europese Raad beklemtoont dat de solidariteit met lidstaten die onder bijzondere druk staan, moet worden versterkt. Derhalve moeten mechanismen voor het verdelen van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten verder worden onderzocht en waar mogelijk worden uitgewerkt. Dit dient te gebeuren aan de hand van een brede en evenwichtige aanpak. De Europese Raad roept de lidstaten op elkaar te ondersteunen bij de opbouw van voldoende capaciteit in hun nationale asielstelsels, aangezien dit van fundamenteel belang is voor een geloofwaardig en duurzaam CEAS. Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken moet bij de coördinatie van deze capaciteitsopbouwende maatregelen een centrale rol spelen.

De Europese Raad verzoekt:

- de Commissie na te gaan of een mechanisme voor het verdelen van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten kan worden ontwikkeld, waarbij er wordt op toegezien dat geen misbruik wordt gemaakt van asielstelsels,
- de Raad en de Commissie instrumenten en coördinatiemechanismen in het leven te roepen aan de hand waarvan de lidstaten elkaar kunnen ondersteunen bij de opbouw van hun nationale asielstelsels,
- de Commissie effectiever gebruik te maken van bestaande financiële regelingen van de EU ter versterking van de interne solidariteit, en
- de Raad en de Commissie procedures te evalueren en te ontwikkelen om de detachering van functionarissen te vergemakkelijken, zodat bijstand kan worden verleend aan lidstaten die worden geconfronteerd met een massale toestroom van asielzoekers.

## 5.2.3 De externe dimensie van asiel

Het is van het grootste belang dat de EU zich solidair toont, in partnerschap handelt en samenwerkt met derde landen die grote vluchtelingenpopulaties herbergen. Een gemeenschappelijke EU-aanpak kan strategischer zijn en aldus efficiënter bijdragen tot het oplossen van aanslepende vluchtelingensituaties. Elke ontwikkeling op dit gebied moet worden nagestreefd in nauwe samenwerking met het UNHCR. Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken moet volledig worden betrokken bij de externe dimensie van het CEAS.



De Europese Raad verzoekt:

- de Raad en de Commissie de capaciteitsopbouw in derde landen te versterken, met name de capaciteit voor het verlenen van daadwerkelijke bescherming, en om het idee van regionale beschermingsprogramma's verder gestalte te geven op basis van de toekomstige evaluaties; deze inspanningen moeten worden geïntegreerd in de totaalaanpak van migratie,
- de Raad en de Commissie de deelname van de lidstaten aan de gemeenschappelijke hervestigingsregeling van de EU aan te moedigen en aldus het totale aantal opnieuw gevestigde vluchtelingen te doen stijgen,
- de Commissie jaarlijks aan de Raad en het Europees Parlement verslag uit te brengen over de in de EU geleverde inspanningen op het gebied van hervestiging, in 2012 een tussentijdse evaluatie van de geboekte vorderingen uit te voeren, en in 2014 het gemeenschappelijke hervestigingsprogramma van de EU te evalueren met het oog op het vaststellen van noodzakelijke verbeteringen en het verder ontwikkelen van het hervestigingsprogramma,
- de Raad en de Commissie methoden te ontwikkelen om vast te stellen wie in "gemengde stromen" internationale bescherming behoeft, en
- de Raad en de Commissie manieren te vinden om de steun van de EU aan het UNHCR te versterken, zowel politiek als financieel.

## **6. Europa in een mondiale wereld - de externe dimensie van vrijheid, veiligheid en recht**

De Europese Raad benadrukt het belang van de externe dimensie van het EU-beleid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en onderstreept de noodzaak om dit beleid beter te integreren in het algemene beleid van de Europese Unie. De externe dimensie is essentieel voor de succesvolle verwezenlijking van de doelstellingen van dit programma en zij dient met name volledig coherent te zijn met alle andere aspecten van het buitenlands beleid van de EU.

Op basis van de in 2005 aangenomen strategie voor justitie, binnenlandse zaken en externe betrekkingen en ander relevant acquis op dit gebied, zoals de totaalaanpak van migratie, dient de externe samenwerking van de EU te worden toegespitst op gebieden waar activiteiten van de EU een meerwaarde bieden, met name:

- *migratie en asiel*, teneinde de dialoog en de samenwerking van de EU met landen van herkomst en doorreis te versterken en aldus hun capaciteit voor een beter beheer van migratiestromen te verbeteren, te zorgen voor bescherming en profijt te trekken van de positieve gevolgen van migratie voor ontwikkeling,

- *veiligheid*, door samen met derde landen de strijd aan te gaan tegen ernstige en georganiseerde criminaliteit, drugs en mensenhandel, onder meer door de terrorismebestrijdingsactiviteiten van de EU in de eerste plaats toe te spitsen op preventie en door kritieke infrastructuren te beschermen,
- *uitwisseling van informatie* op een veilige, efficiënte wijze en met passende gegevensbeschermingsnormen tussen de EU en derde landen, en
- *justitie*, om de rechtsstaat en de mensenrechten te bevorderen, corruptie te bestrijden, veiligheid en stabiliteit in de hand te werken en een veilige en degelijke omgeving voor ondernemingen, handel en investeringen te creëren.

Het EU-optreden in het kader van de externe betrekkingen moet worden toegespitst op belangrijke partners, met name:

- *landen met het vooruitzicht op Europees lidmaatschap*, die in de eerste plaats moeten worden geholpen bij de omzetting van het EU-acquis,
- *Europese buurlanden, en andere belangrijke partners* waarmee de EU moet samenwerken rond alle vraagstukken op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht,
- *EER/Schengenlanden* die nauwe betrekkingen met de EU onderhouden. Dit zet aan tot nauwere samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen en solidariteit ter versterking van de positieve effecten van de interne markt en ter bevordering van de interne veiligheid van de EU,
- *de Verenigde Staten, de Russische Federatie en andere belangrijke partners* waarmee de EU moet samenwerken rond alle vraagstukken op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, en
- *andere prioritaire landen* in termen van hun bijdrage tot strategische of geografische prioriteiten van de EU, met inbegrip van samenwerking in regionale internationale organisaties.

De Europese Unie moet de noodzakelijke instrumenten blijven aanreiken om prioritaire regio's en belangrijke samenwerkingsgebieden vast te stellen, om te zorgen voor een effectieve uitvoering en om evaluaties te doen. Elke EU-optreden moet gebaseerd zijn op transparantie en verantwoordingsplicht, in het bijzonder met betrekking tot de financiële instrumenten.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie om:

- de interne coördinatie te verbeteren met het oog op meer samenhang tussen externe en interne samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, in nauwe samenwerking en samenhang met de betrokken EU-agentschappen en -bureaus (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, het Waarnemingscentrum voor drugs te Lissabon, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en het Bureau voor de Grondrechten).

EU-verbindingsofficieren moeten worden aangemoedigd hun samenwerking verder te versterken door informatie en beste praktijken te delen.

De Europese Raad onderstreept de noodzaak van complementariteit tussen het optreden van de EU en dat van de lidstaten. Daartoe is een grotere inzet van de Unie en de lidstaten vereist.

## **6.1 Een versterkte externe dimensie**

De Europese Raad heeft besloten dat de volgende beginselen in de toekomst als leidraad moeten dienen voor het optreden van de Europese Unie in de externe betrekkingen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht:

- De Unie heeft één beleid inzake externe betrekkingen,
- De Unie en de lidstaten werken in partnerschap met derde landen,
- De Unie en de lidstaten bevorderen internationale normen,
- De Unie en de lidstaten werken nauw samen met hun bureaus,
- De lidstaten intensiveren de uitwisseling van informatie over multilaterale en bilaterale activiteiten met de Unie,
- De Unie en de lidstaten handelen solidair, coherent en complementair,
- De Unie maakt gebruik van al haar beschikbare instrumenten,
- De lidstaten coördineren met de Unie teneinde de middelen te maximaliseren,
- De Unie informeert, monitort en evalueert, onder meer in samenwerking met het Europees Parlement.

De Europese Unie is van oordeel dat het JLS-beleid beter moet worden geïntegreerd in het algemene beleid van de Unie. Er wordt uitgegaan van het kernbeginsel dat er één beleidskader van de Unie voor externe betrekkingen is. De aanneming van het Verdrag van Lissabon biedt de Europese Unie nieuwe mogelijkheden om efficiënter op te treden in externe betrekkingen. De nieuwe hoge vertegenwoordiger met zijn dubbelfunctie en de Europese dienst voor extern optreden zullen zorgen voor meer samenhang tussen traditionele extern-beleidsinstrumenten en interne instrumenten met belangrijke externe dimensies, zoals vrijheid, veiligheid en recht. Er dient aandacht te worden besteed aan meerwaarde die kan worden verwezenlijkt door een specifieke JLS-bevoegdheid te verlenen aan EU-delegaties in strategische partnerlanden. Voorts zal de Unie dank zij haar rechtspersoonlijkheid met meer kracht kunnen optreden in internationale organisaties.

Door de nieuwe grondslag waarin het Verdrag voor het sluiten van internationale overeenkomsten voorziet, zal de Unie effectiever kunnen onderhandelen met belangrijke partners. De Europese Raad is voornemens al deze nieuwe instrumenten ten volle te benutten.

De Europese Raad onderstreept de noodzaak van complementariteit tussen het optreden van de EU en dat van de lidstaten. Hiervoor zal verdere inzet van de Gemeenschap en de lidstaten zijn vereist. De Europese Raad verzoekt derhalve de hoge vertegenwoordiger om uiterlijk in december 2011 verslag uit te brengen over de wijze waarop voor complementariteit kan worden gezorgd.

## **6.2 Mensenrechten**

Het Verdrag van Lissabon biedt de Unie nieuwe instrumenten qua bescherming van fundamentele rechten en vrijheden, met inbegrip van minderhedenrechten en kinderrechten, zowel op intern als op extern gebied. De waarden van de Unie moeten worden bevorderd en het internationaal recht, alsmede de ontwikkeling ervan, moet strikt worden geëerbiedigd. De Europese Raad verzoekt de hoge vertegenwoordiger een actieplan voor de mensenrechten op te stellen ter bevordering van de waarden van de Unie in de externe dimensie. Het plan dient specifieke maatregelen op korte, middellange en lange termijn te bevatten en aan te geven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan.

## **6.3 Blijvende thematische prioriteiten met nieuwe instrumenten**

De Europese Raad is van oordeel dat de belangrijkste thematische prioriteiten van de vorige strategie, namelijk terrorismebestrijding, georganiseerde criminaliteit, corruptie, drugs, de uitwisseling van persoonsgegevens in een beveiligde omgeving en het beheer van de migratiestromen, geldig blijven. De strijd tegen de mensenhandel moet worden opgevoerd.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- na te gaan of door middel van ad-hocsamenwerkingsovereenkomsten met specifieke, door de Raad aan te wijzen, derde landen de strijd tegen de mensenhandel kan worden opgevoerd, en om voorstellen ter zake te doen. Bij dergelijke overeenkomsten kan met name onverkort gebruik worden gemaakt van alle hefboomen waarover de Unie beschikt, daaronder begrepen bestaande financieringsprogramma's, samenwerking bij de uitwisseling van informatie, justitiële samenwerking en migratie-instrumenten.

De terroristedreiging blijft groot. Er moet derhalve met belangrijke strategische partners worden samengewerkt met het oog op de uitwisseling van informatie, en tegelijkertijd moet verder werk worden gemaakt van doelstellingen op langere termijn zoals maatregelen ter voorkoming van radicalisering en rekrutering en de bescherming van kritieke infrastructuren. Er dienen kaderovereenkomsten over de uitwisseling van informatie te worden gesloten met de Verenigde Staten en de Russische Federatie, met inachtneming van toereikende waarborgen op het gebied van gegevensbescherming. De door Eurojust en Europol gesloten operationele overeenkomsten, alsook de werkafspraken met Frontex, moeten worden versterkt.

## **6.4 Een beter beveiligde toegang tot het grondgebied**

### **6.4.1 Beheer van de buitengrenzen**

De Unie moet de legale toegang tot het grondgebied van de lidstaten blijven vergemakkelijken en parallel daarmee maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit nemen en een hoog beveiligingsniveau handhaven. De aanscherping van de grenscontroles mag niet beletten dat diegenen die er recht op hebben, toegang krijgen tot de beschermingsregelingen. De Europese Raad vraagt een verduidelijking en versterking van de rol van Frontex, alsook de verdere ontwikkeling van het geïntegreerd grensbeheer.

De Europese Raad

- verzoekt derhalve de Commissie voorstellen te doen om het mandaat van Frontex te verduidelijken en de rol ervan te versterken, rekening houdend met de resultaten van de beoordeling van het agentschap en met de taken en verantwoordelijkheden van de lidstaten op het gebied van grenscontrole. Ter bevordering van de correcte handhaving van het toepasselijke statutaire kader voor Frontex-operaties, dient de Commissie na te gaan of een mechanisme voor het rapporteren en registreren van incidenten kan worden ingebouwd waaraan de bevoegde autoriteiten op bevredigende wijze gevolg kunnen geven.
- verzoekt Frontex zelf om binnen zijn mandaat de oprichting van regionale en/of gespecialiseerde bureaus op basis van operationele behoeften te overwegen, met behoud van een efficiënt gebruik van middelen.

Frontex kan onder meer worden versterkt door het agentschap een belangrijkere rol toe te bedelen bij het plannen van, het deelnemen aan en het evalueren van gezamenlijke operaties en gezamenlijke terugkeeroperaties, alsook door het agentschap de mogelijkheid te geven zijn eigen middelen te verwerven.

De Europese Raad ziet uit naar de verdere ontwikkeling van het Europees grensbewakingsstelsel (Eurosur), opdat uiterlijk in 2013 de noodzakelijke samenwerking tussen de lidstaten en met Frontex met het oog op het delen van bewakingsgegevens over de oostelijke en de zuidelijke grenzen tot stand kan worden gebracht.

Bij deze ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met de werkzaamheden op andere betrokken gebieden van het geïntegreerd maritiem beleid voor de Europese Unie.

Nieuwe technologieën bieden grote mogelijkheden om het grensbeheer efficiënter en veiliger te maken. Dit omvat onder meer het gebruik van poorten voor automatische grenscontrole. De Europese Raad neemt nota van de lopende studies van Frontex op dit gebied en moedigt het agentschap aan zijn werkzaamheden voort te zetten met het oog op het vaststellen van beste praktijken.

De Europese Raad verzoekt de lidstaten en de Commissie eveneens om na te gaan hoe de verschillende soorten controles aan de buitengrens beter kunnen worden gecoördineerd, geïntegreerd en gerationaliseerd ter verwezenlijking van de dubbele doelstelling, namelijk het vergemakkelijken van de toegang enerzijds en het verhogen van de veiligheid anderzijds. Voorts moeten de mogelijkheden van betere informatie-uitwisseling en nauwere samenwerking tussen grensbewakingsautoriteiten en andere rechtshandavingsinstanties binnen het grondgebied worden onderzocht teneinde de efficiëntie voor alle betrokkenen te verhogen en grensoverschrijdende criminaliteit beter te bestrijden.

#### **6.4.2 Informatiesystemen**

De Europese Raad is van oordeel dat technologie een cruciale rol kan spelen bij het verbeteren en versterken van het stelsel van controles aan de buitengrenzen. De geleidelijke invoering van het SIS-II- en het VIS-stelsel blijft derhalve een hoofddoelstelling, en de Europese Raad roept de Commissie en de lidstaten op ervoor te zorgen dat deze systemen thans volledig operationeel worden overeenkomstig de daartoe op te stellen tijdschema's.

De Europese Raad is van oordeel dat een elektronisch stelsel voor het registreren van in- en uitreizen in/uit de lidstaten de bestaande systemen kan aanvullen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- voorstellen voor een dergelijk stelsel in te dienen, samen met een fast-trackprogramma voor geregistreerde reizigers, opdat een dergelijk stelsel in 2015 operationeel kan worden,
- een studie te verrichten naar de haalbaarheid en het nut van de ontwikkeling van een Europees stelsel voor reisvergunningen.

### 6.4.3 Visumbeleid

De Europese Raad is van oordeel dat de inwerkingtreding van de Visumcode en de geleidelijke invoering van het VIS belangrijke nieuwe mogelijkheden zullen scheppen voor de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid. Het visumbeleid moet ook passen in een ruimere visie waarin rekening wordt gehouden met de issues van het intern en het extern beleid. De Europese Raad moedigt de Commissie en de lidstaten derhalve aan van deze ontwikkelingen profijt te trekken om de regionale consulaire samenwerking te intensiveren door middel van regionale consulaire samenwerkingsprogramma's die met name de oprichting van gemeenschappelijke visumaanvraagcentra kunnen omvatten.

De Europese Raad verzoekt:

- de Commissie en de Raad tevens om de mogelijkheden die de sluiting van visumfaciliterings-overeenkomsten met derde landen bieden waar nodig verder te verkennen,
- de Commissie de lijst van derde landen waarvan de onderdanen al dan niet onderworpen zijn aan de visumplicht, regelmatig opnieuw te bezien aan de hand van passende criteria die rekening houden met de doelstellingen van het intern en het extern beleid van de Unie.

Omdat de Europese Raad de mogelijkheid wil scheppen om naar een nieuwe fase in de ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid te gaan, verzoekt hij de Commissie om:

- een studie te presenteren over de mogelijkheid een gemeenschappelijke Europees Schengenvisum, met een Europees afgiftemechanisme, in te voeren. In die studie moet tevens worden nagegaan hoe de aan nationaliteit gebonden risicoanalyse kan worden aangevuld met een inschatting van het individuele risico van de aanvrager, waarbij ook wordt bezien welke systemen moeten worden ingesteld om dit te faciliteren.

### 6.5 Overeenkomsten met derde landen

Het Verdrag van Lissabon voorziet in nieuwe en efficiëntere procedures voor de sluiting van overeenkomsten met derde landen. De Europese Raad beveelt aan frequenter gebruik te maken van dergelijke overeenkomsten, met name wat betreft uitlevering en wederzijdse rechtshulp alsook op het gebied van het burgerlijk recht. Hij wijst er echter op dat de lidstaten de mogelijkheid zullen blijven behouden om bilaterale overeenkomsten te sluiten die stroken met het Gemeenschapsrecht, alsmede dat er een rechtskader is ingesteld voor bepaalde bilaterale overeenkomsten op het gebied van het burgerlijk recht.

Bescherming van persoonsgegevens is een hoofdactiviteit van de Unie. De Unie heeft behoefte aan een samenhangend regelgevingskader voor de overdracht van persoonsgegevens aan derde landen. Er zou een model van kaderovereenkomst kunnen worden opgesteld, dat zo veel mogelijk moet worden gebruikt.

## 6.6 Geografische prioriteiten

In de **Westelijke Balkan** treden stabilisatie- en associatieovereenkomsten geleidelijk in werking en er zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt met het visumbeleid, waarbij visumfaciliterings- en overnameovereenkomsten, alsmede een ruim opgezette dialoog over visumversoepeling, voor sommige landen reeds tot stand zijn gebracht en voor andere nog in voorbereiding zijn. Ter verwezenlijking van het Europese perspectief zijn verdere inspanningen nodig om georganiseerde criminaliteit en corruptie te bestrijden, fundamentele rechten te waarborgen en bestuurlijke capaciteit op te bouwen op het gebied van grensbeheer, rechtshandhaving en het gerechtelijk apparaat.

De EU moet haar samenwerking met **Turkije** intensiveren om de gemeenschappelijke problematiek van het beheer van migratiestromen aan te pakken. Rekening houdend met de geografische realiteit en voortbouwend op de inspanningen van Turkije als kandidaat-lidstaat, dient deze samenwerking te worden toegespitst op onder meer internationale lastenverdeling, gezamenlijke verantwoordelijkheid en een gemeenschappelijke visie.

De Europese Raad benadrukt dat het **Europees nabuurschapsbeleid** de Unie in de toekomst mogelijkheden biedt om in de partnerlanden de institutionele en capaciteitsopbouw voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht, voor de wetshandhavingsautoriteiten en voor de inspanningen in de strijd tegen corruptie te helpen versterken, alsmede om de mobiliteit van de burgers te vergroten en te vergemakkelijken. Het brede scala aan beleidsinstrumenten waarover de Unie beschikt, moet op een gecoördineerde en efficiënte manier worden gebruikt. De EU biedt de landen van het oostelijk partnerschap vooruitzicht op de sluiting van associatieovereenkomsten (met belangrijke JLS-onderdelen), van ondersteuning van de mobiliteit van de burgers en van visumversoepeling in een veilige omgeving. De Europese Raad verzoekt de Commissie vóór eind 2010 een plan op te stellen en te presenteren over de wijze waarop de samenwerking met de landen van het oostelijk partnerschap kan worden bevorderd, ook met betrekking tot aspecten inzake vrijheid, veiligheid en recht van dat partnerschap en hoofdstukken over vrijheid, veiligheid en recht van de ENB-actieplannen (of de documenten die daarop aansluiten) van de betrokken landen. De Europese Raad heeft besloten het plan uiterlijk eind 2012 te evalueren, en met name de gevolgen ervan ter plaatse.



Wat betreft de **Unie voor het Middellandse Zeegebied**, moeten de werkzaamheden waarmee een aanvang is gemaakt in het kader van het proces van Barcelona en het Europees-mediterraan partnerschap, worden geïntensiveerd, met name op het gebied van migratie (over zee), grensbewaking, voorkoming en bestrijding van drugshandel, wetshandhaving en justitiële samenwerking. De Europese Raad verzoekt de Commissie om in 2010 een plan ter zake in te dienen, en vraagt het Coreper zo spoedig mogelijk de door de Raad te nemen besluiten voor te bereiden. De Europese Raad heeft besloten het plan uiterlijk eind 2012 te evalueren, en met name de gevolgen ervan ter plaatse.

De Europese Unie moet nauw blijven samenwerken met haar strategische partners, de Verenigde Staten en de Russische Federatie. In de komende vijf jaar en ook daarna nog moet er verder werk worden gemaakt van nieuwe strategische partnerschappen met landen als China, India, Japan en Brazilië. Dankzij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal dit gemakkelijker gaan.

In de afgelopen tien jaar is de samenwerking met de **VS** over alles wat te maken heeft met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht opgevoerd. Tijdens elk voorzitterschap worden er regelmatig vergaderingen van ministeriële trojka's en hoge functionarissen belegd. Overeenkomstig de "Verklaring van Washington" [die is aangenomen tijdens de vergadering van de ministeriële trojka in oktober 2009] moet de dialoog worden voortgezet en verdiept.

De bestaande samenwerking inzake terrorismebestrijding en grensoverschrijdende criminaliteit, grensbeveiliging, visumbeleid, migratie en justitiële samenwerking moet worden voortgezet. Er moet worden onderhandeld over de kaderovereenkomst betreffende gegevensbescherming, met het oog op de spoedige sluiting ervan. Alle lidstaten moeten zo spoedig mogelijk toegang tot het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma krijgen. Er moeten gezamenlijke procedures voor de uitvoering van de overeenkomsten inzake justitiële samenwerking worden ingesteld, en er dient regelmatig overleg plaats te vinden.

De gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de nieuwe overeenkomst waarover thans wordt onderhandeld, zullen het kader vormen voor een intense samenwerking met de **Russische Federatie** in de toekomst. In dat verband dient een kaderovereenkomst over de uitwisseling van gegevens te worden gesloten. De visumdialog moet worden voortgezet.

De dialoog met **China** en met **India** over aspecten van terrorismebestrijding moet worden uitgebreid tot andere prioritaire gebieden zoals intellectuele-eigendomsrechten en justitiële samenwerking. De dialoog met India over migratie moeten worden geïntensiveerd en betrekking hebben op alle migratiegerelateerde aspecten. Er moeten overeenkomsten betreffende justitiële samenwerking worden gesloten, waarbij er wordt op toegezien dat de Unie zal blijven eisen dat de kwestie van de doodstraf geen compromissen verdraagt. Met betrekking tot China moet de mensenrechtendialoog worden voortgezet. De dialoog met **Brazilië** moet in de komende jaren worden verdiept en verbreed. Het strategisch partnerschap en het gezamenlijk actieplan moeten efficiënter worden uitgevoerd en specifiekere maatregelen, zoals het sluiten van overeenkomsten inzake justitiële samenwerking, moeten in overweging worden genomen.

De Europese Raad wijst erop dat in de gezamenlijke strategie **EU-Afrika** en het actieplan van 2007 het toepassingsgebied voor samenwerking op het stuk van terrorismebestrijding, grensoverschrijdende criminaliteit en drugshandel wordt gedefinieerd. Zowel in het kader van het partnerschap inzake mobiliteit, migratie en werkgelegenheid tussen de EU en Afrika (MME) als in het kader van de EU-totaalaanpak van migratie moet de dialoog over migratie met de Afrikaanse partners worden verdiept en geïntensiveerd. De sluiting van overnameovereenkomsten met Libië, Turkije, Marokko en Egypte moet worden nagestreefd.

Voor andere landen en regio's, waaronder belangrijke landen van herkomst en doorreis, zal een gedifferentieerde aanpak worden gehanteerd waarin de voorkeur met name zal uitgaan naar de dialoog op regionaal niveau. Met de meeste Latijns-Amerikaanse landen en de landen van het Caribische gebied dient de dialoog over migratie, drugshandel en het witwassen van geld te worden voortgezet in het regionale raamwerk (**EU-LAC**) en in het kader van de FATF. Met **Afghanistan** moet worden gestreefd naar de uitvoering van de actiegerichte nota inzake drugshandel, en de werkzaamheden met de **Centraal-Aziatische landen** langs de smokkelroutes naar Europa moeten worden voortgezet. **West-Afrika** is recentelijk een belangrijke draaischijf voor drugshandel van Zuid-Amerika naar Europa geworden en zal meer aandacht en hulp behoeven om de drugshandel alsmede andere grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme (in de Sahel) een halt toe te roepen.

Wat deze landen en regio's betreft, verzoekt de Europese Raad de hoge vertegenwoordiger, samen met de Commissie, na te gaan welke van deze regio's of landen bijzondere aandacht en financiële of andere hulp moeten krijgen of met welke onder hen overeenkomsten, ook inzake justitiële samenwerking, moeten worden gesloten. Hij verzoekt de hoge vertegenwoordiger uiterlijk in december 2010 aan hem verslag uit te brengen over de maatregelen die tegen 2014 moeten worden genomen met betrekking tot deze regio's of landen.

## 6.7 Internationale organisaties en de bevordering van internationale normen

De Verenigde Naties blijven de belangrijkste internationale organisatie voor de Unie. Het Verdrag van Lissabon legt de basis voor een meer samenhangende en efficiënte deelname van de EU aan de werkzaamheden van de VN en andere internationale organisaties.

De Unie moet internationale normen en de bekrachtiging van internationale overeenkomsten, met name die welke tot stand zijn gekomen onder auspiciën van de Verenigde Naties en de Raad van Europa, blijven bevorderen. Er dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de instelling van een doelgericht snellereactiemechanisme voor JLS-financiering op het gebied van migratie, grensbeheer, terrorismebestrijding en grensoverschrijdende criminaliteit. Een dergelijk financieringsmechanisme, dat door de Commissie wordt beheerd, moet technische bijstand kunnen bieden bij de mondiale implementatie van internationale overeenkomsten. Het belang van het werk van de Raad van Europa moet niet worden onderschat. Het is de spil waarrond de Europese waarden democratie, mensenrechten en rechtsstatelijkheid draaien. De Unie moet met de Raad van Europa blijven samenwerken op basis van het in 2006 ondertekende memorandum van overeenstemming.