



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 27 november 2009 (28.11)
(OR. en)**

**16484/1/09
REV 1 ADD 1**

JAI 866

NOTA - ADDENDUM

van:	het voorzitterschap
aan:	de Raad
Betreft:	Het programma van Stockholm - een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger

Naar aanleiding van de besprekingen in het Coreper op 26 november 2009 zijn de volgende wijzigingen aangebracht:

Punt 1.2.6, tweede alinea

Deze doelgroep zou een systematische Europese opleiding aangeboden moeten krijgen. Het streven *van de Unie en haar lidstaten* zou moeten zijn dat in 2015 een groot aantal mensen uit de beroepspraktijk een Europese opleiding hebben gevolgd, of hebben deelgenomen aan een uitwisseling met een andere lidstaat, mogelijk als onderdeel van een bestaand opleidingscurriculum. Hierbij zouden voornamelijk de bestaande onderwijsinstellingen moeten worden ingeschakeld.

Punt 1.2.9, derde alinea

In het kader van de volgende financiële vooruitzichten moet worden nagegaan *hoe* de financiële instrumenten *het best kunnen worden ingericht om afdoende steun te kunnen bieden aan operationele projecten van buiten de Unie die de veiligheid van de Unie ten goede komen, met name op het terrein van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme*. Wegen en middelen om de EU wat dat betreft in urgentiegevallen sneller te kunnen laten reageren met financiële bijstand, alsook de wijze waarop technische assistentie kan worden verleend bij de toepassing van internationale overeenkomsten overal ter wereld, bijvoorbeeld ter zake van terrorisme, moeten zorgvuldig in beschouwing worden genomen.

Punt 2.2, tweede alinea

Zoals het Europees Parlement heeft opgemerkt vormt de Schengensamenwerking, *die ervoor heeft gezorgd dat de controles aan de binnengrenzen in grote delen van de EU zijn afgeschaft, een belangrijke verwezenlijking in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht*. De Europese Raad bevestigt dat hij de verdere uitbreiding van de Schengenruimte genegen is. De Europese Raad verlangt dat de Raad, het Europees Parlement en de Commissie, mits alle voorwaarden voor de toepassing van het Schengenacquis zijn vervuld, al het nodige doen om de afschaffing mogelijk te maken van de controles aan de binnengrenzen met de resterende lidstaten die zich bereid hebben verklaard onverwijld tot de Schengenruimte toe te treden.

Punt 2.4, tweede alinea

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- de routekaart snel te implementeren, en derhalve onder de daarin vastgestelde voorwaarden de daarin voorgenomen voorstellen in te dienen;
- te onderzoeken welke minimale procedurele rechten verdachten en beklaagden verder kunnen worden toegekend, en uit te maken of daarvoor nadere voorstellen moeten worden ingediend, *bijvoorbeeld wat het vermoeden van onschuld betreft*.

Punt 3.1.1, eerste alinea

In het licht van de grensoverschrijdende criminaliteit moet meer worden gedaan om de justitiële samenwerking efficiënter te maken. De instrumenten die worden aangenomen, moeten "gebruiksvriendelijker" zijn en gericht op problemen die zich voortdurend voordoen bij grensoverschrijdende samenwerking, zoals problemen in verband met termijnen en taalvoorwaarden of het evenredigheidsbeginsel. Teneinde de samenwerking op basis van wederzijdse erkenning te verbeteren, moet een aantal principiële aangelegenheden worden geregeld. Zo kan er behoefte zijn aan een horizontale aanpak van problemen die tijdens de onderhandelingen over instrumenten telkens weer de kop opsteken. De onderlinge aanpassing, waar nodig, van het materieel en procesrecht *dient* de wederzijdse erkenning *te* bevorderen.

Punt 3.1.2, zesde alinea

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 hun eigen akten van de burgerlijke stand te verkrijgen. Op lange termijn *kan* worden nagegaan of de wederzijdse erkenning van de effecten van akten van de burgerlijke stand misschien op bepaalde gebieden wenselijk is. Op dit specifieke gebied moet rekening gehouden worden met het werk van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand.

Punt 3.3, titel en eerste alinea

3.3 Gemeenschappelijke *minimumvoorschriften* vaststellen

Voor zover noodzakelijk om de wederzijdse erkenning *van vonnissen en rechterlijke beslissingen en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken* te bevorderen, kan de Unie gemeenschappelijke *minimumvoorschriften* 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 wederzijdse erkenning mogelijk te maken, rekening houdend met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtsstelsels van de lidstaten.

Punt 3.3.1, eerste alinea

Criminele gedragingen; Op het gebied van zeer ernstige misdaden met een grensoverschrijdende dimensie, vanwege de aard of de impact van die strafbare feiten of een speciale noodzaak om ze op gemeenschappelijke basis te bestrijden, moeten gemeenschappelijke strafbaarstellingen en gemeenschappelijke minimumnormen inzake maximumstraffen gelden. Het betreft de "zware criminaliteit" als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU. Er dient prioriteit te worden verleend aan terrorisme, mensenhandel, drugshandel, seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, kinderpornografie en cybercriminaliteit.

Punt 3.3.1, derde alinea

De verhouding tussen enerzijds onderlinge aanpassing van strafbare feiten of de omschrijving ervan, en anderzijds de dubbele strafbaarheid ervan in het kader van de wederzijdse erkenning, moet nader worden bestudeerd. De Commissie wordt verzocht verslag uit te brengen aan de Raad *die zal* beslissen of het nodig en haalbaar is de wetgevingen onderling aan te passen voor de strafbare feiten waarvoor dubbele strafbaarheid niet van toepassing is in de context van instrumenten van wederzijdse erkenning.

Punt 4.2.2, vijfde alinea

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 er een dienst wordt opgericht met de bevoegdheid en capaciteit om grote IT-systemen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht op technisch vlak te ontwikkelen en te beheren, *zoals vermeld in de gezamenlijke verklaringen van de instellingen van december 2006 en oktober 2007*. Eventuele aanvullende taken kunnen door de Raad worden bekeken in het licht van de informatiemanagementstrategie.

Punt 4.2.2, zesde alinea

Indachtig de besprekingen in de Raad en het Europees Parlement en met het oog op de totstandbrenging van een EU-regeling voor passagiersnamenlijsten (EU Passenger Names Record system (PNR)), roept de Europese Raad de Commissie op:

- op basis van een effectbeoordeling een EU-maatregel betreffende PNR voor te stellen *die een hoog niveau van gegevensbescherming garandeert*, met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorismemisdrijven en zware criminaliteit.

Punt 4.2.3, vierde alinea

De Europese Raad verzoekt:

- de Commissie om 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), en *of de uitwisseling van gegevens over toezichtsmaatregelen kan worden uitgebreid*,

Punt 4.4.5, tweede alinea

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

- de capaciteit voor financieel redden 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,
- het identificeren en confisqueren van de activa van criminelen efficiënter te regelen, en telkens wanneer deze in de gemeenschappelijke ruimte van de EU worden aangetroffen, te overwegen deze opnieuw te gebruiken,

- te zorgen voor verdere ontwikkeling van de uitwisseling van informatie 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 om te bepalen of de activa een legitieme herkomst hebben of niet,
- de vervolging van belastingfraude en corruptie in de *particuliere 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.

Punt 5.1, eerste en tweede alinea

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 verscherping van de grenscontrole mag niet beletten dat diegenen die er recht op hebben, met name **mensen en groepen** in een kwetsbare situatie, toegang krijgen tot de beschermingsregelingen.* De behoeften inzake internationale bescherming en de opvang van niet-begeleide minderjarigen dienen in dit verband prioriteiten te zijn. *Het is essentieel dat de activiteiten van Frontex en van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken gecoördineerd worden wanneer het gaat om de opvang van migranten aan de buitengrenzen van de EU.* De Europese Raad dringt erop aan het geïntegreerd grensbeheer verder te ontwikkelen, onder meer door Frontex een meer prominente plaats te geven teneinde zijn vermogen om efficiënter te reageren op veranderende migratiestromen, te vergroten.

De Europese Raad

- verzoekt derhalve de Commissie *uiterlijk* begin 2010 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. Elementen van deze voorstellen kunnen onder meer gevormd worden door het opstellen van duidelijke gemeenschappelijke operationele procedures met duidelijke inzetregels voor gezamenlijke operaties op zee, met bijzondere aandacht voor de bescherming van in gemengde stromen reizende personen die bescherming behoeven, overeenkomstig het internationaal recht, alsook door meer operationele samenwerking tussen Frontex en de landen van herkomst en doorreis en het onderzoeken van de mogelijkheid tot het geregeld charteren van door Frontex gefinancierde terugkeervluchten. 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 te overwegen om rekening te houden met de diversiteit aan situaties, in het bijzonder voor de landgrenzen in het oosten en de zeegrenzen in het zuiden; dit mag echter in geen geval afbreuk doen aan het unieke karakter van Frontex; alvorens dergelijke agentschappen te creëren moet Frontex aan de Raad verslag uitbrengen over zijn voornemens,
- verzoekt de Commissie een debat op gang te brengen over de langetermijnperspectieven van Frontex. Dat debat moet ook, zoals in het Haags programma reeds in het vooruitzicht was gesteld, betrekking hebben op de haalbaarheid van de oprichting van een Europees systeem van grenswachten,
- verzoekt het EASO een methodologie te ontwikkelen om beter te bepalen welke personen in gemengde migratiestromen behoefte hebben aan internationale bescherming, en telkens wanneer dat mogelijk is samen te werken met Frontex,
- is van oordeel dat de evaluatie van het Schengengebied van cruciaal belang zal blijven en dat deze daarom moet worden verbeterd door Frontex op dat vlak te versterken,
- *verzoekt de Raad en de Commissie versterkte capaciteitsopbouw in derde landen te ondersteunen zodat deze hun buitengrenzen efficiënt kunnen controleren.*

Punt 5.1, zesde alinea

De Europese Raad is van oordeel dat technologie een cruciale rol kan spelen bij het verbeteren en versterken van het systeem van controles aan de buitengrenzen. De *inbedrijfstelling* van SIS-II en de *invoering* van het VIS-systeem 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. Alvorens nieuwe systemen te creëren, dient een evaluatie van deze en andere, bestaande, systemen te worden gemaakt en moet rekening worden gehouden met de problemen die zich hebben voorgedaan bij het opzetten ervan. Het oprichten van een dienst voor grootschalige IT-systemen zou een centrale rol kunnen spelen in de eventuele ontwikkeling van IT-systemen in de toekomst.

Punt 6.1.3, eerste alinea

De Europese Raad erkent dat arbeidsimmigratie kan bijdragen tot meer concurrentievermogen en economische vitaliteit. De Europese Raad is derhalve van oordeel dat de Unie de instelling van flexibele toelatingssystemen moet aanmoedigen, die inspelen op de prioriteiten, behoeften, aantallen en volumes die elke lidstaat vaststelt en die het migranten mogelijk maken hun kennis en vaardigheden volledig te benutten. Om een betere afstemming van vraag en aanbod, een coherent immigratiebeleid en betere integratie te vergemakkelijken, wordt geëvalueerd aan welke vaardigheden de Europese arbeidsmarkten behoefte hebben. Bij deze systemen moet terdege rekening worden gehouden met de bevoegdheden van de lidstaten, vooral qua beheer van hun arbeidsmarkt, en met het beginsel van de communautaire preferentie. (...)

Punt 6.1.6, eerste alinea

De Europese Raad is ervan overtuigd dat een daadwerkelijk optreden tegen illegale immigratie van cruciaal belang blijft voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Om dit te kunnen bereiken, moeten met name de strijd tegen mensenhandel en -smokkel, geïntegreerd grensbeheer en samenwerking met landen van herkomst en doorreis, met ondersteuning van politieke en justitiële samenwerking, de allerhoogste prioriteit houden. *Ons doel moet zijn menselijke tragedies te voorkomen waaraan personen door de activiteiten van mensenhandelaars blootgesteld worden.*

Punt 6.1.6, vijfde alinea

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, in opleiding, reïntegratie en subsidies te voorzien, en door gebruik te maken van de mogelijkheden van de bestaande financiële instrumenten,
- onverkorte uitvoering door de lidstaten van de bepalingen van de Unie 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 de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken; betere uitwisseling van informatie over nationale ontwikkelingen op regularisatiegebied, zodat er samenhang is met de beginselen van het pact inzake immigratie en asiel,
- bijstand, op vrijwillige basis, van de Commissie en Frontex en de lidstaten aan lidstaten die met specifieke, onevenredige druk kampen, om ervoor te zorgen dat hun terugkeerbeleid jegens bepaalde derde landen doeltreffend is,
- doeltreffender optreden tegen illegale immigratie en mensenhandel en -smokkel door het ontwikkelen van informatie over migratieroutes alsook samengevoegde, *volledige* informatie die ons begrip van en onze reactie op migratiestromen verbetert, door het bevorderen van samenwerking met betrekking tot grensbewaking en -controle en door overname te vergemakkelijken met behulp van ondersteunende maatregelen in verband met terugkeer en re-integratie en capaciteitsopbouw in derde landen,
- de sluiting van effectieve, operationele overnameovereenkomsten, geval per geval op bilateraal of EU-niveau,
- erop toezien dat de doelstelling van de EU-inspanningen op overnamegebied voor een meerwaarde zorgt en de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid, waaronder de bestaande bilaterale overeenkomsten en praktijken, groter wordt,
- de indiening door de Commissie van een evaluatie, ook van lopende onderhandelingen, in 2010 van de EG-overnameovereenkomsten, en het voorstellen van een mechanisme om de uitvoering ervan te bewaken. De Raad zou op basis hiervan een hernieuwde, coherente overnamestrategie moeten uitwerken, die rekening houdt met de algehele betrekkingen met het bewuste land, met inbegrip van een gemeenschappelijke aanpak van derde landen die niet meewerken bij de overname van hun eigen onderdanen;

- meer praktische samenwerking tussen de lidstaten, bijv. door het geregeld charteren van gezamenlijke, door Frontex gefinancierde, terugkeervluchten, en controle van de nationaliteit van onderdanen van derde landen die voor terugkeer in aanmerking komen, en het verkrijgen van reisdocumenten van derde landen,
- meer gerichte opleiding en logistieke ondersteuning,
- een gecoördineerde aanpak van de lidstaten door het ontwikkelen van een netwerk van verbindingsofficieren in de landen van herkomst en doorreis.

Punt 6.2.1, vijfde alinea

De Europese Raad verzoekt derhalve:

- de Raad en het Europees 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 een haalbaarheidsstudie te doen over de vraag of Eurodac het gehele CEAS als instrument kan ondersteunen, onder volledige eerbiediging van de gegevensbeschermingsregelgeving,
- de Commissie te overwegen, indien dit nodig is om het CEAS tot stand te brengen, nieuwe wetgevingsinstrumenten voor te stellen op basis van een evaluatie,
- de Commissie te overwegen, zodra het CEAS een feit is en op basis van een evaluatie van de bestaande wetgeving alsook van het EASO, wat de mogelijkheden zijn voor de instelling van een mechanisme voor *de overdracht van bescherming van personen die internationale bescherming genieten, wanneer zij hun recht op vrij verkeer uitoefenen krachtens het EU-recht*,
- de Commissie haar studie over de haalbaarheid en de juridische en praktische implicaties van het instellen van een gezamenlijke behandeling van asielverzoeken af te ronden.

Punt 6.2.3, eerste alinea

De EU moet in partnerschap handelen en samenwerken 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 en, *indien* passend, andere betrokken actoren. Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken moet volledig worden betrokken bij de externe dimensie van het CEAS. In haar omgang met derde landen berust de verantwoordelijkheid op de EU om actief het belang van toetreding tot en uitvoering van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951 en het bijbehorend protocol, over te brengen.

Punt 6.2.3, derde alinea

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 en weerspiegeld worden in de nationale armoedebestrijdingsstrategieën en zich niet enkel richten op vluchtelingen en intern ontheemden maar ook op de lokale bevolking.*
- de Raad, het Europees Parlement 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, rekening houdend met de specifieke situatie in elke lidstaat,
- 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,
- de Raad en de Commissie manieren te vinden om de steun van de EU aan het UNHCR te versterken.

- de Commissie, in dat verband en waar passend, te onderzoeken welke nieuwe benaderingswijzen mogelijk zijn voor de toegang tot asielprocedures met een focus op de voornaamste doorreislanden, zoals beschermingsprogramma's voor specifieke groepen of bepaalde procedures, *op vrijwillige basis*, voor de behandeling van asiolverzoeken, *waaraan de lidstaten op vrijwillige basis zouden kunnen deelnemen*.

Punt 7.2, eerste alinea

Het Verdrag van Lissabon biedt de Unie nieuwe instrumenten qua bescherming van fundamentele rechten, 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 vraagt om de opstelling van een actieplan voor de mensenrechten ter bevordering van de waarden van de Unie in de externe dimensie *van het JLS-beleid*. Dit plan moet worden besproken door de Europese Raad en rekening houden met het onderling verband tussen de interne en de externe aspecten van de mensenrechten, bijvoorbeeld waar het gaat om het beginsel van "non-refoulement" of de toepassing van de doodstraf door samenwerkingspartners van de Unie. Het plan dient specifieke maatregelen op korte, middellange en lange termijn te bevatten en aan te geven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan.

Punt 7.5, twaalfde alinea

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, en het follow-upproces van de conferenties van Rabat, Parijs en Tripoli, moet de dialoog over migratie met de Afrikaanse partners worden verdiept en geïntensiveerd, met speciale aandacht voor landen die aan de illegale-migratieroutes naar Europa liggen, zodat deze landen kunnen worden geholpen bij het uitwerken van een migratiebeleid en het aanpakken van illegale immigratie op zee en aan de grenzen. Gestreefd moet worden naar meer samenwerking, waaronder de snelle sluiting van overnameovereenkomsten met Algerije, Marokko en Egypte *en, conform de conclusies van de Europese Raad van oktober 2009, met Libië*.