

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.6.2009
COM(2009) 262 definitief

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

Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger

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

Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger

Meer vrijheid in een veiligere omgeving

1. INLEIDING:

De burgers willen leven in een welvarende en vreedzame Europese Unie waarin hun rechten worden geëerbiedigd en hun veiligheid wordt beschermd. Zij willen vrij kunnen reizen en kunnen besluiten om zich tijdelijk of permanent in een ander Europees land te vestigen om daar te studeren, te werken, een gezin te stichten, een onderneming op te richten of van hun pensioen te genieten. Zij zijn echter ongerust nu zij zien dat de stabiliteit en de veiligheid die de afgelopen jaren in Europa heersten, worden bedreigd door crisissen en mondiale problemen.

De economische en politieke moeilijkheden waarmee de wereld en in het bijzonder de Europese Unie te kampen hebben, evenals de complexe problemen van de toekomst, vragen om mondiale en duurzame oplossingen. In een tijd van wereldwijde mobiliteit verwachten de Europese burgers terecht dat de Europese Unie doeltreffende en verantwoorde maatregelen neemt op de gebieden die voor hen van belang zijn.

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

Vrijheid, veiligheid en recht zijn basiswaarden die de kern vormen van het Europese maatschappelijke model. Zij vormen de hoekstenen van de Europese integratie. De Europese Unie heeft voor haar burgers al een interne markt en een economische en monetaire unie gecreëerd, en heeft bewezen dat zij opgewassen is tegen mondiale politieke en economische problemen. Tevens zijn grote vorderingen geboekt met de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Nu moeten we de burger in dit project centraal stellen.

Er zijn grote vorderingen geboekt

Met het Verdrag van Maastricht zijn justitie en binnenlandse zaken vraagstukken voor de Europese Unie geworden; tot die tijd werden deze onderwerpen intergouvernementeel geregeld. Sindsdien ontwikkelt de integratie van de lidstaten op dit gebied zich steeds verder en spelen het Europees Parlement en het Hof van Justitie een steeds belangrijker rol. De programma's van Tampere en Den Haag hebben de consolidatie van deze voor de burgers zo belangrijke beleidsterreinen een sterke politieke impuls gegeven.

Er zijn de afgelopen tien jaar vele successen geboekt:

- dankzij de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied kunnen nu ruim 400 miljoen burgers uit vijftientig landen zonder grenscontroles van het Iberische schiereiland naar de Baltische staten en van Griekenland naar

Finland reizen. Het beheer van de buitengrenzen van de Unie is coherenter geworden, met name door de oprichting en inbedrijfstelling van het Frontex-agentschap;

- de basis voor een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid is gelegd. Deze basis bestaat met name uit normen die het beleid op het gebied van legale immigratie eerlijker en voorspelbaarder maken, een gemeenschappelijke agenda om de integratie in de Europese samenleving te bevorderen en strengere maatregelen tegen illegale immigratie en mensenhandel. Ook zijn partnerschappen met derde landen aangegaan om de migratieproblematiek gezamenlijk aan te pakken;
- de fundamenten voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel voor mensen die internationale bescherming nodig hebben, zijn gelegd, ook in operationeel opzicht: het Ondersteuningsbureau voor asielzaken. Er is met succes een gemeenschappelijk visumbeleid ontwikkeld, dat alle betrokkenen meer transparantie en rechtszekerheid biedt;
- er is hard gewerkt om vertrouwen tussen de nationale autoriteiten te kweken. Op strafrechtelijk gebied is in het bijzonder de gegevensuitwisseling verbeterd. Zo kunnen politiediensten gegevens van een andere lidstaat verkrijgen, indien deze beschikbaar zijn, zonder omslachtige procedures.
- dankzij het Europees aanhoudingsbevel, dat de uitlevering van criminelen aanzienlijk eenvoudiger heeft gemaakt, duurt de procedure in plaats van een jaar nog slechts tussen 11 dagen en 6 weken;
- er zijn maatregelen genomen om terrorisme en georganiseerde criminaliteit, waaronder cybercriminaliteit, te bestrijden en om vitale infrastructuur te beschermen;
- ook op het gebied van burgerlijke en handelszaken is vooruitgang geboekt. De burgers van de EU kunnen nu eenvoudiger en sneller vorderingen instellen in grensoverschrijdende situaties. Er zijn regels vastgesteld betreffende het recht dat van toepassing is als het gaat om wettelijke aansprakelijkheid en contracten. De bescherming van kinderen is beter geregeld, met de bedoeling om regelmatig contact met de ouders mogelijk te maken na een scheiding en om ontvoeringen in de EU tegen te gaan.

Maar op bepaalde punten is de vooruitgang trager en subtieler

Op bepaalde gebieden verloopt de vooruitgang betrekkelijk traag, met name op het gebied van het strafrecht en het familierecht. Dit is het gevolg van het feit dat de Raad op deze beleidsterreinen unaniem moet besluiten, wat vaak tot lange besprekingen leidt zonder concreet resultaat, of tot instrumenten die wel wat ambitieuzer hadden mogen zijn.

Een ander punt is dat de wetgeving ook daadwerkelijk ten uitvoer moet worden gelegd. Zeker op strafrechtelijk gebied heeft het Hof van Justitie maar een beperkte bevoegdheid en kan de Commissie geen inbreukprocedures beginnen. EU-regels worden daardoor slechts met grote vertraging omgezet door de lidstaten en krijgen als gevolg daarvan een enigszins "virtueel" karakter.

Afgezien van procedurele en institutionele beperkingen, is er nog veel te doen. Op het gebied van het civiel recht en het handelsrecht bestaan nog steeds intermediaire procedures die het vrije verkeer van rechterlijke beslissingen in Europa belemmeren, zoals bijvoorbeeld het geval is bij betwiste vorderingen. De bescherming van burgers en ondernemingen in geval van conflicten met partijen die in derde landen zijn gevestigd, schiet tekort. Grensoverschrijdende erkenning van akten van de burgerlijke stand levert nog steeds problemen op. De tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende het vrije verkeer van personen laat nog te wensen over. In het strafrecht bestaan nog steeds verschillen in het beschermingsniveau van personen in gerechtelijke procedures. Gedurende deze ambtstermijn konden geen procedurele minimumwaarborgen worden vastgesteld. Voorts verloopt de uitwisseling van gegevens over veroordeelde personen tussen nationale instanties niet geheel efficiënt. En op operationeel niveau stuit grensoverschrijdend politieoptreden op vele bezwaren.

De opgaven die voor ons liggen

Ons doel is een optimale dienstverlening aan de burger. De toegenomen diversiteit van een Unie van 27 lidstaten of meer moet haar weerslag hebben op de manier waarop justitie, vrijheid en veiligheid worden geregeld. Ruim 500 miljoen personen genieten nu het recht van vrij verkeer en verblijf in de Unie. Grensoverschrijdende persoonlijke of handelssituaties komen dus steeds vaker voor. Bovendien is de migratiedruk sterk toegenomen, in het bijzonder aan de zuidelijke grenzen van de Unie.

Onderstaande voorbeelden illustreren de vele opgaven die voor ons liggen:

- meer dan 8 miljoen Europeanen oefenen momenteel hun recht uit om in de lidstaat van hun keuze te wonen, een tendens die in de toekomst alleen maar sterker zal worden. Niettemin moeten de burgers nog allerlei hindernissen overwinnen om dit recht, dat het burgerschap van de Unie concreet gestalte geeft, te kunnen uitoefenen;
- civielrechtelijke kwesties zullen steeds belangrijker worden. Nu al is bij 1 op de 10 gevallen van erfopvolging in de Unie sprake van een internationale situatie;
- cybercriminaliteit kent geen grenzen en neemt steeds nieuwe vormen aan. In 2008 zijn 1500 commerciële en niet-commerciële websites met kinderporno opgespoord;
- terrorisme blijft een bedreiging voor de Unie. In 2007 zijn in elf lidstaten van de Unie bijna 600 terroristische aanslagen mislukt, verijdeld of uitgevoerd;
- de Unie telt 1 636 grensdoorlaatposten die toegang bieden tot haar grondgebied, en in 2006 zijn 900 miljoen mensen deze posten gepasseerd. In een open wereld waar de mensen steeds mobieler worden, is een doeltreffend beheer van de buitengrenzen van de Unie een zware opgave;
- in 2006 waren 18,5 miljoen onderdanen van derde landen geregistreerd in de Unie, wat neerkomt op bijna 3,8% van de totale bevolking. De migratiedruk zal waarschijnlijk verder toenemen, voornamelijk als gevolg van de bevolkingsgroei en de armoede in verschillende landen van herkomst en als gevolg van de vergrijzing van de Europese bevolking. Tussen 2008 en 2060 daalt de beroepsgeschikte bevolking naar verwachting met 15%, ofwel met 50 miljoen personen.

- naar schatting telt de Europese Unie ongeveer 8 miljoen illegale immigranten, van wie velen werkzaam zijn in de informele economie. Factoren die illegale immigratie bevorderen, aanpakken en illegale migratie doeltreffend bestrijden: dat zijn belangrijke doelen voor de komende jaren;
- ondanks het gemeenschappelijk asielstelsel moet worden gewerkt aan een meer homogene behandeling van asielverzoeken door de lidstaten, want de erkenningspercentages lopen nog sterk uiteen. In 2007 is in 25% van de gevallen in eerste instantie een beschermingsstatus toegekend (vluchteling of subsidiaire bescherming). Achter dit gemiddelde geen zeer uiteenlopende cijfers schuil: in sommige lidstaten is slechts in een zeer beperkt aantal gevallen bescherming toegekend, terwijl in andere bijna 50% van de verzoeken is gehonoreerd.

Een nieuw meerjarenprogramma

De Unie heeft een nieuw meerjarenprogramma nodig, dat zich, uitgaande van de geboekte vorderingen en de bestaande tekortkomingen, met ambitie op de toekomst richt. In dit nieuwe programma moeten de prioriteiten voor de komende vijf jaar worden geformuleerd, zodat werk kan worden gemaakt van de opgaven die voor ons liggen en zodat de voordelen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tastbaarder kunnen worden gemaakt voor de burger.

De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht kan niet zonder sterke externe dimensie, die moet aansluiten bij het externe beleid van de Europese Unie en die onze waarden moet uitdragen met inachtneming van de internationale verplichtingen op het gebied van de mensenrechten. Geen van de doelstellingen die in het kader van deze ruimte worden nagestreefd, kan worden verwezenlijkt zonder gebruik te maken van de daarvoor bestemde instrumenten van het externe beleid. Omgekeerd gaat de Unie partnerschappen aan met derde landen en internationale organisaties op het gebied van justitie en binnenlandse zaken om het externe beleid doeltreffender te maken.

De politieke prioriteiten

Centraal thema van het nieuwe programma zal zijn "**het Europa van de burger opbouwen**". Alle toekomstige actie zal gericht zijn op de burger en moet uitgaan van de volgende prioriteiten:

1. ***opkomen voor de rechten van de burger - een Europa van rechten:*** de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moet in de eerste plaats een ruimte zijn waarin de grondrechten worden beschermd en waarin het respect voor de persoon en de menselijke waardigheid, alsook de eerbiediging van de andere rechten die in het Handvest van de grondrechten zijn verankerd, een centrale waarde vormen. 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, moet rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare personen, en moet de onverkorte uitoefening van deze specifieke rechten worden gewaarborgd, ook in derde landen.
2. ***het leven van de burger gemakkelijker maken – een justitieel Europa:*** de Europese justitiële ruimte moet verder worden uitgewerkt om de huidige versnippering te

verhelpen. In de eerste plaats moeten procedures worden ingevoerd die de burger gemakkelijker toegang tot de rechter geven, zodat hij zijn rechten overal in de Unie kan doen gelden. Voor het contract- en het handelsrecht betekent dit dat de marktdeelnemers de beschikking moeten krijgen over de nodige instrumenten om de mogelijkheden van de interne markt ten volle te benutten. 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.

3. ***de burger beschermen – een Europa dat bescherming biedt:*** 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 de toegang tot het Europese grondgebied.
4. ***een meer geïntegreerde samenleving bevorderen – een solidair Europa:*** een belangrijke prioriteit voor de komende jaren is de consolidatie en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van een asiel- en immigratiebeleid dat zorgt voor solidariteit tussen de lidstaten en samenwerking met derde landen. Dit beleid moet legale immigranten een duidelijke en gemeenschappelijke status bieden. Het immigratiebeleid moet meer worden afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt en er moet een gericht integratie- en onderwijsbeleid komen. De instrumenten die beschikbaar zijn voor de bestrijding van illegale immigratie moeten beter worden gebruikt. Samenhang met het externe beleid van de Unie is cruciaal voor het beheer van deze beleidsterreinen. De Unie moet ook trouw blijven aan haar humanitaire traditie door ruimhartig bescherming te bieden aan degenen die dat nodig hebben.

De instrumenten

Voor een geslaagde tenuitvoerlegging van het nieuwe meerjarenprogramma moet een **methode** worden toegepast die op vijf hoofdlijnen is gebaseerd:

(i) het beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken wordt geleidelijk volwassen, de verschillende beleidslijnen ondersteunen elkaar en vertonen een sterke samenhang. De komende jaren moet dit beleid **met het overige beleid van de Unie tot een harmonieus geheel worden gesmeed**;

(ii) omdat er een grote kloof bestaat tussen normen en beleid die op Europees niveau worden vastgesteld en de **tenuitvoerlegging daarvan op nationaal niveau**, moet meer aandacht aan deze nationale tenuitvoerlegging worden besteed. Juridische omzetting is niet voldoende, er zijn concrete ondersteunende maatregelen voor de tenuitvoerlegging nodig (zoals de versterking van netwerken van professionals);

(iii) **verbetering van de kwaliteit van de Europese wetgeving** moet een prioriteit blijven. De Unie moet zich richten op het oplossen van problemen van de burger. Al bij de uitwerking van voorstellen moet worden gekeken naar de mogelijke gevolgen ervan voor de burger en zijn grondrechten, de economie en het milieu. De bestaande wetgeving is weliswaar nog jong, maar toch al omvangrijk, en door de opeenvolgende institutionele veranderingen ook nogal complex. Dat is een van de redenen dat de toepassing problemen oplevert;

(iv) de burgers willen zien welke resultaten de Unie behaalt. **Beter gebruikmaken van de evaluatie** van goedgekeurde instrumenten en opgerichte agentschappen is dan ook een prioriteit;

(v) voor de tenuitvoerlegging van de politieke prioriteiten moeten voldoende, speciaal daarvoor bestemde **financiële middelen** worden uitgetrokken. De budgettaire instrumenten van de toekomst moeten berekend zijn op de politieke ambitie van het nieuwe meerjarenprogramma, en gebaseerd zijn op een evaluatie van de doeltreffendheid van de bestaande instrumenten.

2. OPKOMEN VOOR DE RECHTEN VAN DE BURGER: EEN EUROPA VAN RECHTEN

In de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is de eerbiediging van de persoon en de menselijke waardigheid, zoals vastgelegd in het Handvest, een essentiële waarde. De burgers kunnen zich binnen deze ruimte zonder binnengrenzen vrij verplaatsen en hun rechten uitoefenen.

Het systeem voor de bescherming van de grondrechten is in de rechtsorde van de Unie goed ontwikkeld. De Unie en de lidstaten kunnen bijvoorbeeld gebruikmaken van de expertise van het Bureau voor de grondrechten. De **toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens** is een krachtig politiek signaal en zal deze bescherming compleet maken, omdat de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en die van het Europees Hof voor de rechten van de mens zich gemakkelijker volgens dezelfde lijnen zullen ontwikkelen.

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. De Unie moet optreden als bemiddelaar, met inachtneming van de benadering die iedere afzonderlijke staat kiest.

Deze waarden vormen de basis van het Europees burgerschap en de naleving ervan is een essentieel criterium voor toetreding tot de Unie. Het Europees burgerschap is een aanvulling op het nationale burgerschap. Het geeft Europese burgers specifieke rechten en plichten, die concreet en daadwerkelijk moeten worden ingevuld.

2.1. Volledige uitoefening van het recht van vrij verkeer

Het burgerschap van de Unie maakt de mobiliteit van de burgers in de Europese Unie mogelijk. Niettemin stuiten de burgers op problemen wanneer zij besluiten in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit hebben, te gaan wonen of reizen. De daadwerkelijke toepassing van de richtlijn inzake het vrije verkeer van de burgers is een prioriteit en de Commissie is voornemens meer aandacht te besteden aan de ondersteuning van de tenuitvoerlegging, door toe te zien op een correcte omzetting en toepassing van de regels door de lidstaten. Het vrije verkeer houdt ook verplichtingen in voor degenen die er gebruik van maken. De Commissie zal nagaan hoe zij de autoriteiten van de lidstaten kan helpen misbruik van dit grondbeginsel van de Unie tegen te gaan. Zij zal richtsnoeren uitbrengen om het beleid op dit gebied toe te lichten.

Voorts moeten de burgers worden geholpen indien zij bepaalde administratieve of juridische procedures moeten doorlopen bij de uitoefening van hun recht van vrij verkeer. Daarom moet er een systeem worden ingevoerd waarmee zij gemakkelijk en zonder extra kosten de belangrijkste akten van de burgerlijke stand kunnen verkrijgen. Dit systeem moet eventuele

taalkundige belemmeringen verhelpen en documenten met bewijskracht leveren. Op termijn moet verder worden nagedacht over de wederzijdse erkenning van het effect van akten van de burgerlijke stand.

2.2. Samen leven in een ruimte waarin diversiteit wordt gerespecteerd en de zwaksten worden beschermd

Diversiteit verrijkt de Unie, die moet zorgen voor een veilige omgeving waar verschillen worden gerespecteerd en de meest kwetsbaren worden beschermd.

De bestrijding van **discriminatie, racisme, antisemitisme, xenofobie en homofobie** moet vastberaden worden voortgezet. De Unie zal ten volle gebruikmaken van de bestaande instrumenten, met name de financiële programma's. De controle op de toepassing van de wetgeving, waaronder het nieuwe kaderbesluit inzake racisme en xenofobie, moet worden verbeterd.

Alle beleidsterreinen van de Unie hebben potentieel 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. Met deze rechten moet stelselmatig rekening worden gehouden. Daarvoor moet worden nagegaan met welke maatregelen de Unie een meerwaarde kan bieden. Er zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan kinderen in een bijzonder kwetsbare positie, met name in het kader van het immigratiebeleid (alleenstaande minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel).

De Unie en de lidstaten moeten hun krachten bundelen voor de integratie van kwetsbare groepen in de samenleving, in het bijzonder **Roma**, door ervoor te zorgen dat zij worden opgenomen in het schoolsysteem en de arbeidsmarkt en door het geweld waaraan zij soms worden blootgesteld, te bestrijden. De Unie stelt hiervoor geld uit de Structuurfondsen beschikbaar en zal toezien op de toepassing van de bestaande regels om de discriminatie van deze groep tegen te gaan. Hier is ook een specifieke rol weggelegd voor het maatschappelijk middenveld.

Meer in het algemeen moet de **bescherming, ook in juridische zin, van de meest kwetsbare personen, van vrouwen die slachtoffer zijn van geweld, en van afhankelijke personen**, worden verbeterd. Het Daphne-programma biedt hiervoor financiële steun. Ook in haar externe beleid zal de Unie deze lijn volgen.

2.3. Bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer

De Unie staat voor de opgave om bij een sterk toenemende uitwisseling van persoonsgegevens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer volledig te eerbiedigen. Het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens zijn vastgelegd in het Handvest.

Er dient een integrale beschermingsregeling te worden ingevoerd. De Unie moet een nieuwe, 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 bij de uitoefening van hun functie zo nodig beperkingen kunnen stellen aan de toepassing van deze regels.

De technologische ontwikkeling gaat zeer snel. Zij verandert de communicatie tussen personen en publieke en particuliere organisaties. Daarom moeten sommige beginselen opnieuw worden bevestigd: doelbinding, evenredigheid en rechtmatigheid van de verwerking, beperkte bewaartermijn, beveiliging en vertrouwelijkheid, eerbiediging van de rechten van de betrokkenen, en controle door een onafhankelijke instantie.

Het huidige rechtskader biedt een hoog beschermingsniveau. Gezien de snelle technologische veranderingen, zijn wellicht **extra initiatieven**, al dan niet van wetgevende aard, nodig om deze beginselen doeltreffend te kunnen blijven toepassen.

De naleving van de gegevensbeschermingsbeginselen vraagt ook om **nieuwe technologie**, die wordt ontwikkeld dankzij een betere samenwerking tussen de publieke en de particuliere sector, met name op het gebied van onderzoek. Er moet worden overwogen een **Europees certificaat** voor "privacyvriendelijke" technologie, producten en diensten in te voeren.

Ten slotte vereist een effectieve bescherming een goede kennis van de rechten en risico's (met name op internet). Er moeten **voorlichtings- en bewustmakingscampagnes** worden gevoerd, met name gericht op kwetsbare personen.

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. De werkzaamheden die op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens samen met de Verenigde Staten zijn verricht, kunnen als basis dienen voor toekomstige overeenkomsten.

2.4. Deelnemen aan het democratisch proces in de Unie

Het recht om het actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en de Europese verkiezingen uit te oefenen in een andere lidstaat dan de lidstaat van herkomst, is de politieke vertaling van het Europees burgerschap. De uitoefening van dit recht laat in de praktijk echter te wensen over, en moet gangbaarder worden gemaakt door middel van communicatie- en informatiecampagnes over de rechten die verbonden zijn aan het burgerschap van de Unie.

Met het oog op de Europese verkiezingen van 2014 moet worden nagedacht over maatregelen om de burgers aan te moedigen te gaan stemmen: ambitieuze verkiezingscampagnes gericht op een werkelijk Europees debat verdienen de voorkeur. Het zal ook helpen als het de burger gemakkelijker wordt gemaakt om te gaan stemmen en om zich te registreren als kiezer, en als de verkiezingen worden gehouden in de week van 9 mei.

Meer in het algemeen moet op basis van regelmatige verslagen, overeenkomstig de Verdragsbepalingen¹, worden nagegaan hoe de rechten van de burgers die in een andere lidstaat wonen, kunnen worden aangevuld, zodat zij actiever kunnen deelnemen aan het democratisch proces in de lidstaat waar zij wonen.

¹ Artikel 22 van het EG-Verdrag.

2.5. Bescherming in derde landen

Slechts in drie van de 166 derde landen zijn alle 27 lidstaten vertegenwoordigd. 8,7% van de Europese burgers (zeven miljoen personen), reist naar een land waar hun eigen land geen vertegenwoordiging heeft.

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 iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Dit grondrecht, dat in de verdragen is verankerd, is weinig bekend en wordt nauwelijks toegepast. Daarom moeten over dit recht specifieke communicatieacties worden ondernomen.

Om ervoor te zorgen dat de consulaire bescherming in de praktijk werkt, moet het bestaande **coördinatie- en samenwerkingskader worden versterkt**. De drie hoofdpunten daarbij zijn dat het begrip "leidende staat" in geval van een crisis moet worden verduidelijkt, dat op basis van gemeenschappelijke criteria moeten worden vastgesteld wat precies wordt verstaan onder een niet-vertegenwoordigde lidstaat, en dat moet worden geregeld dat de repatriëringkosten door de bestaande communautaire instrumenten worden gedekt. Voorts zullen oefeningen van crisissituaties worden gehouden.

2.6. Versterking van de civiele bescherming

Het communautair mechanisme voor civiele bescherming moet worden versterkt om de maatregelen van de lidstaten op het gebied van civiele bescherming te ondersteunen en aan te vullen. De samenwerking op het gebied van risicoanalyse, waarbij ook wordt gekeken naar regionale aspecten, moet verder worden ontwikkeld zodat gemeenschappelijke doelstellingen en maatregelen kunnen worden vastgesteld. Tevens moet het reactievermogen van de Unie worden verbeterd door de bijstandsmechanismen beter te organiseren en de beschikbare middelen beter op elkaar af te stemmen. Het MIC (waarnemings- en informatiecentrum) moet een echt operationeel centrum worden met voldoende analyse- en planningscapaciteit.

3. HET LEVEN VAN DE BURGERS GEMAKKELIJKER MAKEN: EEN EUROPA VAN RECHT EN JUSTITIE

In een ruimte waar de mobiliteit toeneemt, moet in de eerste plaats worden gewerkt aan de ontwikkeling en bevordering van een Europese justitiële ruimte voor de burgers, door de resterende belemmeringen voor de uitoefening van hun rechten op te heffen. Zo moeten rechterlijke beslissingen van de ene lidstaat zonder problemen worden erkend en ten uitvoer gelegd in de andere. De rechtsstelsels van de 27 lidstaten zouden coherent en doeltreffend samen moeten kunnen werken, met inachtneming van de nationale rechtstradities.

Het beginsel van wederzijdse erkenning is de hoeksteen van het justitiële Europa. De grote vorderingen op juridisch gebied van de afgelopen jaren moeten worden geconsolideerd en vastberaden ten uitvoer worden gelegd. Zij kunnen echter pas werkelijk gestalte krijgen als de betrokken partijen in het justitiële milieu meer vertrouwen in elkaar krijgen.

De ontwikkeling van een justitieel Europa impliceert ook dat de Unie gemeenschappelijke basiswaarden moet vaststellen. Dat is met name nodig voor de bestrijding van bepaalde soorten grensoverschrijdende, bijzonder zware criminaliteit en voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het beleid van de Unie.

De Europese justitiële ruimte moet er ook voor zorgen dat de burgers gemakkelijker toegang hebben tot de rechter, zodat zij hun rechten overal in de Unie kunnen doen gelden. Marktdeelnemers moeten over de nodige instrumenten beschikken om de mogelijkheden van de interne markt ten volle te kunnen benutten, zeker in tijden van economische crisis.

3.1. Verder werken aan wederzijdse erkenning

Op civielrechtelijk gebied moeten rechterlijke beslissingen direct, zonder verdere tussenprocedures ten uitvoer worden gelegd. **De exequaturprocedure moet dus volledig worden afgeschaft** voor beslissingen in burgerlijke en handelszaken; deze is nog te vaak nodig om beslissingen van een andere lidstaat ten uitvoer te leggen. Daarvoor moeten eerst de collisioneregels op de betrokken gebieden worden geharmoniseerd.

Voorts zou de wederzijdse erkenning kunnen worden uitgebreid tot **gebieden waarop dit beginsel 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.

Algemeen gesteld, moeten de bestaande instrumenten worden samengebracht in een code voor justitiële samenwerking op civiel gebied, zodat zij gemakkelijker kunnen worden toegepast.

Op strafrechtelijk gebied moet het wederzijdse-erkenningbeginsel worden toegepast in alle fasen van de procedure. Er is grote vooruitgang geboekt met de wederzijdse erkenning van uitgesproken vonnissen.

De wederzijdse erkenning moet ook gelden voor **andere soorten beslissingen**, die, afhankelijk van de lidstaat, van strafrechtelijke of administratieve aard kunnen zijn. Zo moeten bijzondere beschermingsmaatregelen voor getuigen of slachtoffers van strafbare feiten ook in andere lidstaten gelden. En bepaalde boetes, die in sommige lidstaten van strafrechtelijke en in andere van administratieve aard zijn, moeten in andere lidstaten ten uitvoer kunnen worden gelegd, in het bijzonder om de verkeersveiligheid te verhogen, en meer in het algemeen om het beleid van de Unie daadwerkelijk uit te voeren.

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. Ontzettingen die het meest van invloed kunnen zijn op de veiligheid van personen of op het economisch leven moeten daarbij voorrang genieten: het verbod om bepaalde beroepen uit te oefenen, intrekking van het rijbewijs, verval van het recht om een onderneming te besturen of aan overheidsopdrachten deel te nemen, enz. In de huidige economische crisis moet de Unie er bijzonder alert op zijn dat misbruik en gedragingen die schadelijk zijn voor de goede werking van de markt zich niet ongestraft in een andere lidstaat kunnen herhalen.

3.2. Vergroting van het wederzijds vertrouwen

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

De tenuitvoerlegging van de instrumenten moet beter worden begeleid, met name bij degenen die er beroepshalve mee werken. Eurojust en de Europese justitiële netwerken in burgerlijke en strafrechtelijke zaken moeten meer worden ingeschakeld om de concrete toepassing van het Europees recht door alle betrokkenen te verbeteren. De justitiële autoriteiten moeten ook de beschikking krijgen over ondersteunend materiaal, met name in elektronische vorm (vertaalhulpmiddelen, een beveiligd communicatiekanaal, videoconferentie, enz.).

Het justitiële Europa moet worden opgebouwd met inachtneming van de diversiteit van de nationale rechtsstelsels, maar deze diversiteit mag niet leiden tot wederzijds onbegrip. Daarom moeten er veel meer uitwisselingsmogelijkheden komen voor beoefenaars van juridische beroepen. De diverse netwerken moeten, met hulp van de Unie, worden uitgebreid, gecoördineerd en beter gestructureerd. De werking van het **Forum voor justitie** moet worden verbeterd.

Het is van wezenlijk belang dat er systematisch en meer **opleidingen** worden georganiseerd voor alle juridische beroepen, met inbegrip van administratieve rechtscolleges. Gedurende de looptijd van het meerjarenprogramma zou ernaar moeten worden gestreefd dat alle nieuwe rechters en openbare aanklagers systematische een Europese opleiding krijgen tijdens hun opleiding. Minstens de helft van de rechters en openbare aanklagers in de Unie zou een Europese opleiding moeten hebben genoten of moeten hebben deelgenomen aan 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 ondersteunen. Het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO) zou moeten worden versterkt en zou een structuur en de middelen moeten krijgen die aansluiten bij zijn doelstellingen. Voorts moeten programma's voor afstandsonderwijs (e-learning) en ondersteunend materiaal voor gemeenschappelijke opleidingen worden ontwikkeld, zodat opleidingen op het gebied van Europese onderwerpen kunnen worden aangeboden (betrekkingen met het Hof van Justitie, gebruik van de instrumenten voor wederzijdse erkenning en justitiële samenwerking, vergelijkend recht, enz.). Een cursus over Europese onderwerpen moet een vast onderdeel worden van de opleiding van nieuwe rechters en openbare aanklagers.

Evenals op andere gebieden moet de verdere uitwerking van de wederzijdse erkenning op justitieel gebied gepaard gaan met meer aandacht voor **evaluatie**. Deze evaluatie moet met name betrekking hebben op de effectiviteit van de communautaire rechtsinstrumenten en het communautaire beleid. Evaluatie moet ook uitwijzen wat de eventuele belemmeringen zijn voor de goede werking van de Europese justitiële ruimte. Evalueren moet periodiek gebeuren en moet leiden tot een betere kennis van de nationale systemen, zodat duidelijk wordt welke methoden goed werken.

De Unie dient dan ook de inspanningen van de lidstaten ter verbetering van de kwaliteit van hun rechtsstelsels te steunen door de uitwisseling van goede methoden en de uitvoering van projecten op het gebied van de modernisering van justitie te bevorderen². Er kan op korte termijn een modelprogramma worden georganiseerd.

² De Unie moet zich daarbij met name baseren op de werkzaamheden van het Europees comité voor een doelmatige rechtspleging (CEPEJ) van de Raad van Europa.

In derde landen en in de uitbreidingslanden beschikt de Unie over instrumenten zoals samenwerkingsverbanden en "peer reviews" die de hervorming van justitie en de versterking van de rechtsstaat moeten bevorderen. Deze acties moeten worden voortgezet.

3.3. Gemeenschappelijke basisnormen vaststellen

De ontwikkeling van de Europese justitiële ruimte vereist een zekere harmonisatie van de wet- en regelgeving van de lidstaten.

Op **strafrechtelijk gebied**, met name als het gaat om terrorisme, georganiseerde criminaliteit en aantasting van de financiële belangen van de Unie, kan alleen Europees optreden resultaat opleveren. Er moet dus verder worden gewerkt aan de harmonisatie van het materieel recht inzake bepaalde **ernstige, grensoverschrijdende strafbare feiten**, waarvoor gemeenschappelijke definities en straffen moeten worden vastgesteld. Dan kan de wederzijdse erkenning verder worden uitgebreid en kunnen in bepaalde gevallen praktisch alle weigeringsgronden voor de erkenning van beslissingen van andere lidstaten worden geschrapt.

Voorts zou het, met inachtneming van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, voor een effectieve tenuitvoerlegging van bepaalde beleidslijnen van de Unie noodzakelijk kunnen zijn gemeenschappelijke strafbare feiten en straffen te formuleren, zoals voor een deel is gebeurd op het gebied van milieu en vervoer.

Op **civielrechtelijk gebied** moeten, in verband met de wederzijdse erkenning, op Europees niveau minimumnormen worden vastgesteld ten aanzien van bepaalde aspecten van de civiele procedure. Dergelijke normen moeten ook worden vastgesteld voor de erkenning van beslissingen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid (zoals over het gezag over de kinderen). Ten slotte is het voor de goede werking van de Europese justitiële ruimte soms nodig dat een nationale rechter de wet van een andere lidstaat toepast. De Unie moet zich buigen over de vraag hoe de huidige verschillen in werkwijze op dit gebied kunnen worden aangepakt.

3.4. De voordelen van een Europese justitiële ruimte voor de burger

3.4.1. De toegang tot de rechter verbeteren

Betere toegang tot de rechter is van wezenlijk belang om de mogelijkheden van de Europese justitiële ruimte ten volle te benutten, vooral bij grensoverschrijdende procedures. Daarom moeten er meer mogelijkheden komen op het gebied van **rechtsbijstand**. Tegelijkertijd moeten de systemen voor alternatieve geschillenbeslechting verder worden verbeterd, zeker op het gebied van het consumentenrecht.

De burgers moeten hulp krijgen om **taalbarrières** die de toegang tot de rechter bemoeilijken, uit de weg te ruimen: meer gebruikmaken van automatische vertaling, voor zover mogelijk, proberen de kwaliteit van mondelinge en schriftelijke vertalingen op juridisch gebied te verbeteren, de beschikbare middelen in de lidstaten bundelen, via de koppeling van databases van tolken en vertalers, of eventueel gebruikmaken van tolken op afstand via videoconferenties.

E-justice biedt geweldige mogelijkheden. Via dit Europese portaal kunnen mensen beter worden geïnformeerd over hun rechten en kunnen zij informatie krijgen over de verschillende rechtssystemen. Er dient vaker gebruik te worden gemaakt van videoconferentie, bijvoorbeeld

om slachtoffers een onnodige reis te besparen. Bepaalde Europese procedures (zoals het Europees betalingsbevel of de beslechting van geschillen over geringe vorderingen) kunnen op termijn online worden afgehandeld. Overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming worden bepaalde nationale registers geleidelijk gekoppeld (zoals de insolventieregisters voor personen en ondernemingen).

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 tussen de lidstaten **alle formaliteiten voor de legalisatie van authentieke akten af te schaffen**. Eventueel moet worden overwogen Europese authentieke akten in te voeren.

Ten slotte zal de Unie de wetgeving ter bescherming van slachtoffers van misdrijven aanscherpen en meer steun bieden voor regelingen die concrete hulp bieden, bijvoorbeeld via de Europese netwerken.

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.

Om procedures sneller te doen verlopen en rechterlijke beslissingen doeltreffender ten uitvoer te kunnen leggen, zijn voorlopige en bewarende maatregelen nodig (bijvoorbeeld in de vorm van een Europees bankbeslag en vermogenstransparantie).

Contractuele betrekkingen moeten worden **beschermd**. De verschillen in het contractrecht van de lidstaten kunnen er immers toe leiden dat marktdeelnemers de mogelijkheden van de interne markt niet ten volle kunnen benutten.

Op basis van de werkzaamheden die al zijn verricht, moeten **standaardcontracten** worden opgesteld voor particuliere personen en kmo's, die op vrijwillige basis kunnen worden gebruikt, die in verschillende talen beschikbaar zijn en die als model dienen in het bedrijfsleven.

Daarnaast zou kunnen worden overwogen een **facultatieve, specifieke Europese regeling** voor ondernemingen in te voeren (28^e regeling). Deze regeling, die vergelijkbaar zou zijn met andere regelingen van de interne markt, zoals de Europese vennootschap, het Europees economisch samenwerkingsverband, en het Gemeenschapsmerk, zou goed zijn voor de intracommunautaire handel, omdat hiermee een enkelvoudige, rechtstreeks toepasselijke rechtsregeling zou worden ingevoerd.

De **regulering van het bedrijfsrecht** zal bijdragen aan de goede werking van de interne markt. Hiervoor kan aan verschillende soorten maatregelen worden gedacht: zo kunnen gemeenschappelijke regels worden vastgesteld om te bepalen welk recht toepasselijk is op het gebied van het vennootschapsrecht, verzekeringsovereenkomsten en de overdracht van vorderingen, maar ook kunnen de nationale regels betreffende insolventie van banken op elkaar worden afgestemd.

De huidige financiële crisis heeft laten zien dat de financiële markten moeten worden gereguleerd en dat misbruik moet worden voorkomen. Er loopt een onderzoek in het kader van de richtlijn marktmisbruik, waarvan de resultaten binnenkort worden verwacht. De Unie

zou kunnen overwegen om fraude die ten koste kan gaan van het financiële stelsel en de economie van de Europese Unie, zo nodig te bestraffen via het strafrecht.

3.5. Een grotere internationale rol van de Unie op justitieel gebied

Om de buitenlandse handel te bevorderen en het vrije verkeer van personen te vereenvoudigen, moet de Unie een netwerk opbouwen van bilaterale overeenkomsten met de belangrijkste economische partners over de erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in burgerlijke en handelszaken. Een van de mogelijkheden is het nieuwe verdrag van Lugano (over de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken) open te stellen voor de belangrijkste partners van de Unie. Ook kan worden gewerkt aan de betekening en kennisgeving van documenten of aan de verkrijging van bewijs.

Op strafrechtelijk gebied moeten prioriteiten worden gesteld voor de onderhandelingen over overeenkomsten inzake rechtshulp en uitlevering. Voorts zal de Unie pleiten voor het gebruik van internationale justitiële samenwerkingsinstrumenten, en de uitwisseling van geslaagde methoden en ervaringen met derde landen bevorderen.

Meer in het algemeen moet de Unie de justitiële sector in de partnerlanden blijven steunen om ervoor te zorgen dat de rechtsstaat overal ter wereld een kans krijgt. De Europese Unie blijft streven naar afschaffing van de doodstraf, foltering en andere onmenselijke, vernederende behandelingen.

4. EEN BESCHERMEND EUROPA

Bewoners in de EU beschermen tegen bedreigingen die geen grenzen kennen is alleen mogelijk binnen het Europese kader. De Europese Unie moet een **strategie voor interne veiligheid** bedenken die strookt met de grondrechten en die een gemeenschappelijke visie weerspiegelt op hetgeen er op het spel staat. Deze strategie moet een echte solidariteit tussen de lidstaten tot uiting laten komen. Zij moet duidelijk maken wat tot de bevoegdheid van de nationale autoriteiten dient te behoren en wat daarentegen doeltreffender op het niveau van de Unie kan gebeuren. Zij moet steunen op besluitvormingsmechanismen aan de hand waarvan operationele prioriteiten kunnen worden vastgesteld. Voorts zal zij het gemakkelijker maken de nodige middelen voor gecoördineerde actieterrains vrij te maken, om de belangrijkste bedreigingen voor personen en gemeenschappen te voorkomen en te beheersen.

Deze strategie zal ook een nuttige aanvulling vormen op de strategie inzake externe veiligheid die de Unie heeft ontwikkeld, en zo de band tussen interne en externe actie versterken.

4.1. Ruimere inzet van middelen

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.

4.1.1. Een gemeenschappelijke cultuur tot stand brengen

Als we willen dat de nationale actoren de Europese ruimte stilaan beginnen te zien als de natuurlijke ruimte waarbinnen zij optreden, dan moet het onderlinge vertrouwen aanzienlijk

groter worden. Dat betekent dat voor alle betrokken beroepsbeoefenaren nog veel meer moet worden ingezet op uitwisseling van ervaringen en goede praktijken, inzonderheid op het gebied van beroepsethiek, en ook op gezamenlijke opleidingen en oefeningen. Op dit gebied moeten ambitieuze doelstellingen worden vastgesteld, bijvoorbeeld dat een derde van de Europese politiemensen en grenswachters binnen vijf jaar een opleiding krijgen in Europese vraagstukken.

Specifieke uitwisselingsprogramma's (type "**Erasmus**") zullen moeten worden opgezet. Ook een gerichte deelname van derde landen, bijvoorbeeld landen die voor toetreding in aanmerking komen en buurlanden, kan geval per geval worden bekeken.

4.1.2. Informatiebeheer

De veiligheid in de Unie wordt mede bepaald door de doeltreffendheid van de systemen voor de uitwisseling van informatie tussen de nationale autoriteiten en de Europese actoren. Daartoe moet de Unie een **Europees informatiemodel** ontwikkelen, waarbij tegelijk wordt ingezet op een grotere strategische analysecapaciteit en op een betere inzameling en de verwerking van operationele informatie. Dat model moet rekening houden met de bestaande structuren, ook op douanegebied, en het mogelijk maken de uitdagingen die samenhangen met de uitwisseling van informatie met derde landen op te pakken.

Eenzijds moeten worden uitgewerkt:

- de criteria voor het verzamelen, delen en verwerken van inlichtingen met beveiligingsdoeleinden, een en ander met inachtneming van de beginselen inzake gegevensbescherming;
- een opvolgingssysteem aan de hand waarvan het functioneren van de gegevensuitwisseling kan worden getoetst;
- methodes voor het vaststellen van toekomstige behoeften;
- de uitgangspunten van een beleid inzake internationale overdracht van gegevens om beveiligingsredenen, een en ander met inachtneming van de strenge criteria inzake gegevensbescherming.

Anderzijds moet de Unie haar analyse- en synthesecapaciteit aanzienlijk opvoeren met het oog op de verwerking van de strategische inlichtingen waarover zij beschikt. In dit verband dienen de synergieën tussen Europol en Frontex te worden verbeterd. De netwerken van verbindingsofficieren, zowel in de lidstaten als in derde landen, moeten met het oog hierop eveneens beter gecoördineerd en gemobiliseerd worden. Dank zij deze maatregelen zal sneller beslist kunnen worden tot het ondernemen van actie op operationeel niveau.

4.1.3. Inzet van de noodzakelijke technologische hulpmiddelen

De **nieuwe technologieën** moeten de hedendaagse ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit volgen en bevorderen, met eerbied voor de veiligheid en de vrijheid van personen.

Met het oog daarop moet beleidsmatig in de gehele Europese Unie een hoog niveau van beveiliging van netwerken en informatie worden gewaarborgd. Het niveau van paraatheid van de beveiliging en de veerkracht van de vitale infrastructuur, met inbegrip van de ICT-infrastructuur, en van de diensten moeten verbeterd worden.

In het kader van de ontwikkeling van het Europees informatiemodel zal de Unie moeten nadenken over een echte **architectuur van informatiesystemen**, waarbij zij profijt kan trekken van de opgedane ervaring. Een dergelijke architectuur kan zorgen voor de interoperabiliteit tussen de op nationaal niveau gekozen technische oplossingen en de bestaande of toekomstige Europese systemen, en voor de coherente en aan de vastgestelde behoeften aangepaste ontwikkeling van die systemen. Daarenboven zal een dergelijke architectuur schaalvoordelen opleveren naarmate de betrokken systemen worden ontrold. Ten slotte maakt ze op nationaal een programmering mogelijk van investeringen in het kader van de strategische doelstellingen op het stuk van binnenlandse veiligheid.

Onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van veiligheid moeten sporen met de prioriteiten van de binnenlandse veiligheidsstrategie en dienen vooral gericht te zijn op een verbetering van de interoperabiliteit, het vaststellen van de behoeften en van toepasselijke technologieën, alsmede op de validering van de resultaten en de ontwikkeling van geschikte normen. De onderzoeksinspanningen moeten beantwoorden aan de reële behoeften van de gebruikers en ondersteund worden door het opzetten van publiek-private partnerschappen, zoals het ESRIF³ aantoont. De voor onderzoek en technologische ontwikkeling beschikbare middelen moeten worden ingezet om volledig aan de verwachtingen van de gebruikers tegemoet te komen. Op termijn kan aan de oprichting van een **fonds voor interne veiligheid** worden gedacht.

4.2. Doelmatig beleid op diverse terreinen

De interne veiligheidsstrategie moet worden opgebouwd rond drie complementaire en voortaan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden actieterreinen: verbetering van de samenwerking tussen politiediensten, een aangepaste strafrechtsbedeling en een doeltreffender beheer van de toegang tot het grondgebied.

4.2.1. *Grotere doeltreffendheid van de Europese samenwerking tussen politiediensten*

Bestrijding van typisch grensoverschrijdende misdadfenomenen is het eerste doel van de samenwerking tussen politiediensten. Daarin kan de meerwaarde van een optreden van de Unie tot uiting komen. Het Europese informatiemodel moet in dit verband het werk van de operationele diensten vergemakkelijken door de verschillende kanalen voor de uitwisseling van gegevens duidelijk te maken.

Het komt erop aan beter gebruik te maken van het potentieel van **Europol**, dat systematisch op de hoogte dient te worden gehouden van de oprichting van gezamenlijke onderzoekteams en betrokken dient te worden bij belangrijke grensoverschrijdende operaties. Wanneer eenmaal duidelijk is welke soorten gegevens dienen te worden uitgewisseld, moeten mechanismen tot stand worden gebracht die zorgen voor een automatische doorgifte van gegevens aan Europol. Europol moet ook zijn banden met Eurojust nauwer aanhalen, om te zorgen dat aan zijn werkzaamheden het nodige justitiële gevolg wordt gegeven. Ten slotte zou Europol de opleidingstaken van CEPOL kunnen overnemen.

Europol dient ook zijn internationale dimensie verder uit te bouwen, door onder meer de betrekkingen met de buurstaten en -regio's van de Unie te intensiveren. Voorts zou Europol nauwer moeten samenwerken met politie EVDB-missies en het gebruik van de normen en

³ European Security Research and Innovation Forum.

goede praktijken van de Europese politieële samenwerking in derde landen moeten helpen aanmoedigen.

Meer in het algemeen is het voor een doeltreffende politieële samenwerking noodzakelijk **nauwe banden met derde landen** te ontwikkelen. Waar nodig dient de Unie akkoorden over politiesamenwerking te sluiten. Daarbij moet worden gezorgd voor een grotere complementariteit tussen het optreden van de Unie en van de lidstaten.

Verhinderen dat misdadigers gebruik maken van de ruimte zonder grenzen om aan onderzoek en vervolging te ontsnappen, is een andere prioritaire doelstelling. Het streven naar operationele doeltreffendheid moet het criterium zijn om het niveau van de samenwerking te bepalen – zowel regionaal als nationaal, Europees en internationaal. Er moeten synergieën tot ontwikkeling worden gebracht tussen de nationale, Europese en internationale actoren (Europol, OLAF wanneer de bescherming van de financiële belangen van de Unie aan de orde is, Interpol). De ervaringen met grensoverschrijdende regionale samenwerking moeten worden uitgediept en gebundeld: ontwikkeling van een model voor een centrum voor samenwerking tussen politie- en douanediensden, dat kan worden gebruikt bij evenementen zoals sporttoernooien (bv. de Olympische Spelen 2012, Euro 2012) of massabijeenkomsten, opzetten van experimenten met grensoverschrijdende analyse van het criminaliteitsrisico.

Ten slotte is het voor de Unie van het allergrootste belang **dat gegevens kunnen worden vergeleken en dat de preventie kan worden verbeterd**, zowel met betrekking tot de georganiseerde misdaad als wat de kleine straatcriminaliteit betreft. Om te kunnen beoordelen wat het resultaat van haar optreden is, moet de Unie zorgen dat zij **beschikt over statistische instrumenten** om de criminele activiteit te meten. Voorts moet er een **gemeenschappelijke aanpak** komen, die een kader biedt voor het optreden van lokale en nationale actoren (zowel rechtshandavingsinstanties als de civiele maatschappij). Dit kader zal de vrucht zijn van de uitwisseling van goede praktijken en de gezamenlijke uitwerking van actienormen en evaluatiemethoden. Op basis van een evaluatie van het functioneren van het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (EUCPN) moet het potentieel daarvan beter worden benut. Een gerichte deelname van de uitbreidingslanden wordt zoveel mogelijk nagestreefd.

4.2.2. *Een strafrechtsbedeling ten dienste van de burger*

In de strijd tegen de grensoverschrijdende criminaliteit mag het optreden van justitie niet belemmerd worden door verschillen tussen de rechtsstelsels van de lidstaten.

De Unie moet ervoor zorgen dat zij beschikt over een alomvattend systeem van bewijsverkrijging in grensoverschrijdende zaken. In het kader daarvan moet er een **echt Europees bewijsverkrijgingsbevel** komen, dat in de plaats komt van alle bestaande rechtsinstrumenten. Dit instrument, dat automatisch erkend en toepasbaar zal zijn in de gehele Unie, zal een soepele en snelle samenwerking tussen de lidstaten bevorderen. De uitvoeringstermijnen zullen erin worden vastgelegd en de weigeringsgronden zullen zo beperkt mogelijk worden gehouden. Moeten eveneens onderzocht worden:

- een Europees rechtskader voor elektronische bewijsvoering;
- een Europees systeem voor het bevel tot medebrenging, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die videoconferenties bieden;
- minimumregels ter vergemakkelijking van de wederzijdse toelaatbaarheid van bewijzen tussen staten, onder meer op het gebied van wetenschappelijke bewijsvoering.

Gezien de recente wijzigingen in het juridische kader ervan dient ook de **versterking van Eurojust** te worden doorgetrokken, met name ten aanzien van onderzoek op het gebied van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.

De werkzaamheden aan het systeem voor de **uitwisseling van informatie tussen strafregisters** (ECRIS) moeten, na een evaluatie van de wijze waarop deze uitwisseling verloopt, worden voortgezet. De onderlinge koppeling van strafregisters moet het mogelijk maken inbreuken te voorkomen (bijvoorbeeld bij de toegang tot bepaalde beroepen, meer in het bijzonder als die omgang met kinderen meebrengen). Overigens zal ECRIS moeten worden verruimd om ook de onderdanen van derde landen die in de Unie veroordeeld zijn te bestrijken.

Tegelijk moeten de rechten van de verdediging worden versterkt. Vooruitgang op dit punt is niet alleen noodzakelijk om de individuele rechten te vrijwaren, maar ook om het onderlinge vertrouwen tussen lidstaten en het vertrouwen van de burgers in de Unie veilig te stellen. Op basis van een actieplan dat de vraagstukken een voor een aanpakt, kunnen de werkzaamheden in verband met de gemeenschappelijke minimumgaranties worden uitgebreid tot de bescherming van het vermoeden van onschuld en de voorlopige hechtenis (duur en herhaalde toetsing van de hechtenisgronden).

Aangezien de gevangenis al te vaak een kweekschool is van criminaliteit en radicaliteit, dient ten slotte te worden nagedacht over een communautair programma dat zou kunnen zorgen voor de financiering van proefprojecten in de lidstaten met betrekking tot alternatieven voor gevangenisstraf.

4.2.3. Een beter beveiligde toegang tot het grondgebied

Tegen de achtergrond van de mondialisering moet de Unie de mobiliteit faciliteren maar tegelijk de veiligheid van personen garanderen in het kader van een **geïntegreerde aanpak van de controle op de toegang tot het grondgebied**.

4.2.3.1. Controle en bewaking van de grenzen

Een **geïntegreerd beheer van de grenzen** veronderstelt dat verder werk wordt gemaakt van de modernisering van het Schengenacquis en dat de **samenwerking** nog verder wordt uitgebreid om te zorgen dat de doelstellingen inzake controle op de verschillende stromen (goederen en personen) beter gecoördineerd worden. Het handhaven van een hoog niveau van interne veiligheid moet gepaard gaan met een absolute eerbied voor de mensenrechten en de toegang tot internationale bescherming.

De **operationele samenwerking tussen de lidstaten via Frontex** moet worden verbeterd. Dit agentschap moet een centrale rol spelen in de toekomstige geïntegreerde bewaking van de buitengrenzen. De operationele capaciteit van Frontex moet worden opgevoerd, met name via nog op te richten regionale en/of gespecialiseerde bureaus: bevelvoering bij gezamenlijke operaties op vrijwillige basis, gebruik van eigen middelen, mogelijkheid om gemakkelijker de nodige manschappen te mobiliseren voor het uitvoeren van operaties – dat zijn hierbij de prioriteiten.

De soorten controles (veiligheid, immigratie, douane) aan de grensposten moeten worden generationaliseerd, met name door een scheiding van de particuliere en commerciële verkeersstromen aan de grensposten. In bepaalde gevallen zal deze rationalisering vereisen

dat de bestaande infrastructuur wordt verbeterd en dat een groter beroep wordt gedaan op nieuwe technologieën (biometrische identificatiemiddelen e.d.). Door een nauwere samenwerking tussen nationale autoriteiten kunnen de procedures vereenvoudigd worden, hetgeen het overschrijden van de grenzen gemakkelijker zal maken. Dit maakt tevens een optimaal gebruik van de middelen mogelijk.

Zeer bijzondere aandacht dient te worden besteed aan de **situatie van kwetsbare personen en groepen**. De behoeften inzake internationale bescherming en de opvang van niet-begeleide minderjarigen dienen in dit verband prioriteiten te zijn. De coördinatie van de activiteiten van Frontex en van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken met het oog op de opvang van personen die bij het overschrijden van de buitengrenzen worden opgepakt, zal hierbij van essentieel belang zijn. In dit verband dient de Europese Unie tevens te overwegen om de internationale regels inzake toezicht en controle op zee te verduidelijken, zonder afbreuk te doen aan de fundamentele verplichtingen inzake redding op zee.

De ontwikkeling van het **Europees grensbewakingssysteem (Eurosur)** wordt voortgezet. Tegen 2013 dient een samenwerking tussen de lidstaten en met Frontex te worden opgezet met het oog op het delen van de "bewakingsgegevens" betreffende de oost- en zuidgrenzen.

De Europese Unie zal trachten haar banden met derde landen op het gebied van het geïntegreerde beheer van grenzen aan te halen en uit te breiden.

4.2.3.2. Informatiesystemen

De **ontwikkeling van SIS II en VIS⁴** wordt voltooid en deze systemen worden ten volle operationeel. Het beheer van deze systemen kan gestabiliseerd worden door de oprichting van een nieuw agentschap.

Een systeem voor de **elektronische registratie van binnenkomst en vertrek** uit het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie, alsmede programma's voor geregistreerde reizigers zullen tot stand worden gebracht. De ontwikkeling ervan zou aan dit nieuwe agentschap kunnen worden toevertrouwd met het oog op een ingebruikstelling vanaf 2015. De Unie zal zich tevens uitspreken over de wenselijkheid een Europees systeem van voorafgaande inreisvergunningen te ontwikkelen.

4.2.3.3. Visumbeleid

De Unie moet **allereerst** de middelen waarover zij reeds beschikt **doeltreffend inzetten**. De inwerkingtreding van de nieuwe Visumcode en de geleidelijke invoering van het VIS zullen voor meer coherentie en doeltreffendheid zorgen. Overigens vormt het visumbeleid een belangrijke hefboom voor het buitenlandbeleid van de Unie. Het moet dan ook passen in een ruimere visie waarin rekening wordt gehouden met de diverse prioriteiten van het binnenlands en buitenlands beleid.

De geleidelijke invoering van VIS gaat hand in hand met **regionale programma's inzake consulaire samenwerking**. Het gaat onder meer om: een Europese opleiding voor consulaire personeel van de lidstaten, het stelselmatig en geprogrammeerd oprichten van gemeenschappelijke aanvraagcentra of het sluiten van vertegenwoordigingsovereenkomsten

⁴ SIS II: Schengen Information System II en VIS: Visa Information System.

tussen de lidstaten, informatie- en sensibiliseringscampagnes in de betrokken lidstaten alsmede de totstandbrenging van een reguliere dialoog tussen deze landen.

In het kader van deze strategische programmatie dient te worden overwogen of het wenselijk is het sluiten van **nieuwe visumversoepelingsovereenkomsten** aan te moedigen. De beschikbaarheid van biometrische paspoorten zal een voorwaarde zijn voor het sluiten van dergelijke overeenkomsten, die eveneens betrekking zullen moeten hebben op de overname van illegaal verblijvende personen.

Op grond van een systematische evaluatie van de situatie in de betrokken derde landen zullen **positieve en negatieve lijsten** regelmatig worden bijgewerkt. De beoordelingscriteria zullen zijn: de beveiliging van reisdocumenten, de kwaliteit van de grenscontroles, de mate waarin het asiel- en immigratiebeleid onder controle is, de doeltreffendheid van de strijd tegen de georganiseerde misdaad en de eerbiediging van de mensenrechten, de samenhang met het buitenlandse beleid van de EU jegens het betrokken land. Alle mogelijkheden van de politieke dialoog dienen in dit verband te worden benut.

Maar de Unie moet verder gaan en de invoering van een **gemeenschappelijk Europees Schengenvisum** overwegen. Dit visum dient zo mogelijk door een gemeenschappelijke consulaire autoriteit te worden afgegeven op grond van criteria die een gelijke behandeling van alle aanvragers waarborgen. Overigens moet het geleidelijk aan zover kunnen komen dat visa niet langer worden afgegeven op grond van een aan de nationaliteit gebonden risicoanalyse, maar op grond van een **inschatting van het individuele risico**. Dit zal mogelijk worden gemaakt door op termijn systemen in te voeren aan de hand waarvan vooraf inlichtingen kunnen worden ingewonnen over personen die naar een lidstaat van de Europese Unie willen reizen.

4.3. Gemeenschappelijke doelstellingen

De Unie kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van bepaalde soorten bedreigingen die en bijzonder gecoördineerd optreden vereisen. De interne veiligheidsstrategie moet zich toespitsen op deze terreinen.

4.3.1. Bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit

Europa moet prioriteiten stellen op het gebied van criminaliteitsbestrijding door enkele soorten criminaliteit aan te wijzen waartegen zij de instrumenten die zij heeft gecreëerd bij voorrang in stelling zal brengen. Deze **prioritaire actieterreinen** zullen dienen als "laboratorium voor ideeën en methoden". Voor de bestrijding van deze misdaadfenomenen zal het nodig zijn de uitwisseling van informatie te systematiseren, de Europese onderzoekinstrumenten ten volle te benutten en in voorkomend geval gemeenschappelijke onderzoek- en preventietechnieken te ontwikkelen. De aldus beproefde methoden kunnen later worden uitgebreid tot andere vormen van zware criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter, zoals wapenhandel of piraterij.

Mensenhandel

Mensenhandel is een ernstige inbreuk op de rechten van personen. Voor de bestrijding ervan dienen alle actiemiddelen te worden ingezet, zowel preventie als repressie en slachtofferbescherming.

Op het gebied van preventie moet de civiele maatschappij nauwer bij de actie worden betrokken en moet de coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten, diensten, netwerken en agentschappen worden verbeterd. Derde landen moeten worden aangemoedigd om de desbetreffende internationale instrumenten te ratificeren en toe te passen.

De consulaire diensten in de landen van herkomst moeten alert worden gemaakt 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.

De bestrijding van netwerken vereist ook inlichtingenwerk en een strategische analyse, uit te voeren in samenwerking met de landen van herkomst en de transitlanden. De grenscontroles moeten eveneens worden opgevoerd om mensenhandel, en met name kinderhandel, te voorkomen.

De slachtoffers moeten met uiteenlopende maatregelen worden beschermd en bijgestaan: immuniteit voor strafvervolging, wettiging van hun verblijf, ontwikkeling van schadeloosstellingsregelingen, bijstand bij re-integratie in de samenleving van herkomst in geval van vrijwillige terugkeer, mede om hun medewerking aan het onderzoek te faciliteren.

Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

In Europa loopt 10 tot 20% van de kinderen gevaar het slachtoffer te worden van seksuele agressie. Kinderen beschermen tegen deze gevaren is een belangrijk aspect van de strategie inzake kinderrechten. De Unie moet preventiemaatregelen uitwerken. Om recidive te voorkomen moet zij bijvoorbeeld bevorderen dat de lidstaten gegevens uitwisselen over personen die voor pedofilie veroordeeld zijn.

De bestrijding van kinderpornografie op internet veronderstelt een nauwe samenwerking met de particuliere sector om websites met pedofiele inhoud te kunnen opsporen en sluiten of blokkeren, met naleving van de correcte procedures. Europol moet hierbij optreden als gangmaker door een online-platform te ontwikkelen waarop pedofiele websites kunnen worden gesignaleerd, en zal zo een doeltreffende samenwerking tussen de lidstaten vergemakkelijken. Deze maatregel zal worden aangevuld met de acties die worden opgezet in het kader van het Programma voor een veiliger internet 2009-2013.

Ten slotte is een actief beleid van internationale samenwerking noodzakelijk om systemen tot stand te brengen voor het intrekken van het IP-adres van degenen die toegang verstrekken tot criminele inhoud, en om de snelle sluiting van websites buiten Europa te vergemakkelijken.

Cybercriminaliteit

De digitale economie is een belangrijke ontwikkelingsfactor. De Unie moet in haar beleid steeds streven naar een zeer hoog beveiligingsniveau van de netwerken.

De Unie moet de regels inzake jurisdictie en toepasselijk recht met betrekking tot cyberspace uitklaren om grensoverschrijdende investeringen aan te moedigen. Er moet een juridisch kader komen dat samenwerkingsakkoorden mogelijk maakt tussen rechtshandavingsinstanties en operatoren. Met dergelijke akkoorden zal sneller gereageerd kunnen worden in geval van een cyberaanval. Voorts moet het optreden van de lidstaten beter gecoördineerd worden via een gespecialiseerd netwerk van alle nationale coördinatoren van de strijd tegen cybercriminaliteit. Ook daarin zal Europol de rol van Europese

informatiedraaischijf spelen door de oprichting van een Europees platform voor het signaleren van inbreuken.

Economische criminaliteit

De Unie moet de mogelijkheden die een gemonialiseerde 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 op afdoende wijze het hoofd te bieden. Daartoe moet de **onderzoeks- en analysecapaciteit op het gebied van criminaliteit en financiën** worden uitgebreid door de middelen, met name die voor opleiding, te poolen.

Op het gebied van witwaspraktijken moeten de financiële inlichtingencellen hun werk beter coördineren. Hun analyses kunnen in het kader van het Europees informatiemodel worden ingebracht in een database met verdachte transacties, bijvoorbeeld bij Europol. Voorts moeten alle beschikbare informatiebronnen worden gebruikt en gecoördineerd om verdachte geldstromen op het spoor te komen.

Fiscale fraude en private omkoping moeten beter worden bestreden. Op de financiële markten moet de vroegtijdige opsporing van frauduleuze gedragingen die een misbruik van de markt inhouden (handel met voorkennis, marktmanipulatie) en van financiële malversaties worden verbeterd. In voorkomend geval moet in strafsancities worden voorzien, met name voor de betrokken rechtspersonen.

Wanneer het juridische kader voor **verbeurdverklaringen en inbeslagnemingen** eenmaal tot stand is gebracht, dient zo spoedig mogelijk het Europese netwerk van invorderingsbureaus van criminele vermogensbestanddelen te worden opgericht.

De Unie moet zich tevens doelstellingen opleggen inzake transparantie en **corruptiebestrijding**. Op basis van een periodieke evaluatie van de door de Unie en de lidstaten geleverde inspanningen dient de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van preventie en repressie, met name in het kader van het anticorruptienetwerk, te worden aangemoedigd en dienen, uitgaand van de bestaande systemen en gemeenschappelijke criteria, indicatoren⁵ te worden uitgewerkt waarmee de inspanningen in de strijd tegen de corruptie kunnen worden gemeten. Aan de maatregelen ter bestrijding van corruptie op een aantal tot het acquis behorende terreinen (overheidsopdrachten, financiële controle enz.) zal extra aandacht worden besteed.

Namaak vormt een groot gevaar voor de consument en voor de economie. De Unie moet enerzijds het inzicht in het verschijnsel verbeteren en ervoor zorgen dat in de werkzaamheden van het Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij beter rekening wordt gehouden met de handhavingsaspecten, en anderzijds voor de op commerciële schaal gepleegde inbreuken aanmoedigen dat de strafsancities in de wetgeving van de lidstaten worden geharmoniseerd (op basis van de reeds door de Commissie geformuleerde voorstellen).

⁵ Men zou bijvoorbeeld inspiratie kunnen zoeken in het classificatiesysteem betreffende de perceptie van corruptie, dat door Transparency International is opgesteld.

Daarnaast zal de Unie meehelpen om het internationale rechtsinstrumentarium ter bestrijding van deze vormen van economische criminaliteit verder uit te bouwen en om de partnerlanden op dit gebied te helpen om hun capaciteit te vergroten.

Drugsstrategie

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 verstrekt 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.

De Unie moet zich in haar optreden laten leiden door vier beginselen:

- verbetering van de coördinatie en de samenwerking op nationaal, Europees en internationaal niveau, in het bijzonder met bepaalde regio's in de wereld;
- bevordering van de consequente verspreiding van een evenwichtige aanpak van het drugsfenomeen in de internationale organisaties en in de samenwerking met derde landen;
- mobiliseren van de civiele maatschappij, met name door het uitbreiden van initiatieven zoals de Europese drugs campagne;
- intensivering van de onderzoek- en voorlichtingswerkzaamheden, om toegang te hebben tot betrouwbare gegevens.

4.3.2. De terrorismedreiging terugdringen

De Unie moet ervoor zorgen dat alle middelen worden ingezet in de strijd tegen het terrorisme. De nationale autoriteiten van hun kant moeten preventiemechanismen ontwikkelen, met name met het oog op een vroegtijdige opsporing van de dreigingen.

Drie werkerterreinen lijken hierbij prioritair te zijn:

Op grond van een evaluatie van de doeltreffendheid van het beleid van elke lidstaat moeten initiatieven ter bestrijding van de **radicalisering** in alle kwetsbare milieus (met name gevangenissen of vormingsinstituten) worden uitgebreid. De samenwerking met de civiele maatschappij moet worden opgevoerd, 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. Tegelijk dient de interculturele en interreligieuze dialoog te worden aangewakkerd, ten einde de kennis en het wederzijdse begrip tussen de gemeenschappen te bevorderen. Het opvoeren van de strijd tegen vreemdelingenhaat zal eveneens helpen om deze radicalisering te doen verdwijnen.

Het **gebruik van internet voor terroristische doeleinden** moet beter in de gaten worden gehouden, met name door het opvoeren van de operationele capaciteit van de instanties die met het toezicht zijn belast. Men moet over passende technische middelen kunnen beschikken en de samenwerking tussen de publieke en de particuliere sector intensiveren. Doel is het terugdringen van de verspreiding van terroristische propaganda en van de praktische steun

voor terroristische operaties. Deze samenwerking moet tevens het identificeren van de deelnemers aan terroristische netwerken vergemakkelijken.

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. Er moet een mechanisme ter beschikking zijn aan de hand waarvan enerzijds de financiële stromen afdoende kunnen worden gecontroleerd en anderzijds personen of groepen die het terrorisme zouden kunnen financieren doeltreffend en transparant kunnen worden geïdentificeerd. Aanbevelingen ter attentie van liefdadige organisaties met het oog op een grotere transparantie en verantwoordelijkheid dienen te worden uitgewerkt.

De Unie zal erop toezien dat haar beleid op alle punten strookt met de internationale normen en zal in diverse multilaterale gremia, met name de Verenigde Naties, een actieve rol spelen in de bestrijding van het terrorisme.

De **beheersing van het terrorisme** vereist daarenboven specifieke preventiemaatregelen. 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. Het communautaire programma voor de **bescherming van vitale infrastructuur** moet ten uitvoer worden gelegd. Behalve op de transport- en de energiesector dient dit programma ook betrekking te hebben op andere infrastructuur die voor de bevolking en de economie levensbelangrijk is (computersystemen). **CBRN**-stoffen (chemische, biologische, radiologische en nucleaire stoffen) die kunnen dienen voor het plegen van grootschalige terroristische aanslagen, moeten op een lijst worden gezet en onderworpen worden aan maatregelen met het oog op beveiliging en opspoorbaarheid. Daartoe is met name samenwerking met de particuliere sector vereist en dient een waarschuwingssysteem voor verdachte transacties te worden opgezet. Tevens dient het actieplan van de Europese Unie inzake **explosieven** ten uitvoer te worden gelegd en dient de informatie over de beveiliging ervan beter te worden uitgewerkt. Een regelgevend kader om de dreiging die verbonden is aan precursoren, dient te worden uitgewerkt.

5. BEVORDERING VAN EEN MEER GEÏNTEGREERDE SAMENLEVING VOOR DE BURGER: EEN EUROPA DAT VERANTWOORDELIJKHEID EN SOLIDARITEIT AAN DE DAG LEGT OP HET GEBIED VAN IMMIGRATIE EN ASIEL

Tegen de achtergrond van een vergrijzende bevolking is een doeltreffend beheer van de migratiestromen een van de belangrijkste opgaven van de Europese Unie voor de komende jaren. Immigranten hebben reeds een belangrijk aandeel in de groei van de EU-bevolking en zullen op langere termijn van cruciaal belang zijn voor de economische prestaties van de Unie.

De ontwikkeling van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid is een hoofdprioriteit voor de komende jaren, zoals voorgesteld in de mededeling van juni 2008. Solidariteit moet centraal blijven staan in het gemeenschappelijke beleid en de Unie moet de lidstaten die het meest onder migratiedruk staan beter ondersteunen. De tenuitvoerlegging van de beginselen en doelstellingen van het pact inzake immigratie en asiel zal de basis vormen voor het EU-optreden tijdens de komende jaren en zal regelmatig worden besproken op de Europese Raad.

Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de financiering van het beheer van de migratie: de structuur en de verdeelsleutels van de huidige interne instrumenten moeten worden geëvalueerd om na te gaan of zij nog steeds zijn afgestemd op de behoeften van de lidstaten en nieuwe migratiefenomenen.

5.1. Een dynamisch immigratiebeleid

Het immigratiebeleid moet deel uitmaken van een langetermijnvisie, waarbij de nadruk moet liggen op de eerbiediging van de grondrechten en de menselijke waardigheid. Het immigratiebeleid moet ook een instrument zijn voor het beheer van de toegenomen mobiliteit in een globaliserende wereld, met als uitgangspunten sociale, economische en culturele vooruitgang.

5.1.1. Consolidering van de totaalaanpak

Migratiekwesties moeten een integrerend deel uitmaken van het externe beleid van de Unie. Voor een gecoördineerd beheer van migratiestromen is een echte samenwerking met derde landen vereist. **De totaalaanpak** biedt een samenhangend en innovatief kader en moet verder worden ontwikkeld. Daartoe moeten de Unie en haar lidstaten:

- actief werken aan de verdieping van de **dialogo** en het **partnerschap** met derde landen, regio's en werelddelen; de landen van herkomst, bestemming en doorreis moeten daar systematisch bij worden betrokken. Afrika alsook Oost- en Zuidoost-Europa blijven een prioriteit, maar dat vormt geen beletsel voor een dialoog en een nauwe samenwerking met Latijns-Amerika, de Caraïben en Azië;
- eventueel nieuwe specifieke overeenkomsten sluiten betreffende de drie dimensies van de totaalaanpak – beheersing van de illegale migratie (waaronder overname en ondersteuning van vrijwillige terugkeer en van re-integratie), bevordering van de mobiliteit en van de legale immigratie, en bijdrage aan de ontwikkeling, conform het model van de partnerschappen voor mobiliteit;
- een doeltreffend en solidair systeem ontwikkelen voor de preventie van illegale migratie, voor het beheer van de legale migratie en voor bijstand aan migranten die bescherming nodig hebben en aan asielzoekers. Dat is met name van belang voor het Middellandse Zeegebied;
- **alle instrumenten van het migratiebeleid op coherente wijze gebruiken**, met name migratieprofielen, programma's voor circulaire migratie en samenwerkingsplatforms, alsook de rol van de **mobiliteitspartnerschappen** versterken;
- de **illegale immigratie en de mensenhandel** doeltreffender beheersen door te zorgen voor meer informatie over migratieroutes, door de samenwerking inzake grensbewaking en –controle te bevorderen en door overname te vergemakkelijken met behulp van begeleidende maatregelen in verband met de terugkeer;

- aanvullende initiatieven inzake **migratie en ontwikkeling** ontplooiën: vergemakkelijking van geldovermakingen en rekening houden met de vermindering van de overdrachten als gevolg van de financiële crisis, migrantengemeenschappen betrekken bij de ontwikkeling van de landen of regio's van herkomst, beperking van de gevolgen van braindrain;
- de diverse samenwerkingsinstrumenten van de Unie inzetten om **de capaciteit** van de centrale, regionale en lokale autoriteiten van derde landen te **versterken** met het oog op de aanpak van migratievraagstukken, waaronder hun capaciteit om te zorgen voor een adequate bescherming.

De Unie moet ook aandacht besteden aan het verband tussen het immigratiebeleid en andere beleidsgebieden, zoals het sociale, economische en handelsbeleid.

5.1.2. *Een gecoördineerd beleid, afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt*

De economische immigratie moet beter worden afgestemd op de behoeften van de nationale arbeidsmarkten. Aldus kan met name beter rekening worden gehouden met de vaardigheden van immigranten en kan hun integratie worden bevorderd. De Unie moet een **gemeenschappelijk kader** ontwikkelen in de vorm van een soepel toelatingssysteem dat het mogelijk maakt in te spelen op de toegenomen mobiliteit en de behoeften van de nationale arbeidsmarkten. Bij de bepaling van het aantal onderdanen van derde landen dat wordt toegelaten om arbeid te verrichten, worden de bevoegdheden van de lidstaten ten volle geëerbiedigd. Twee kwesties behoeven in dit verband bijzondere aandacht: het belang van de intra-Europese mobiliteit van immigranten en de gevolgen van baanverlies voor de geldigheid van verblijfsvergunningen.

Er kan worden overwogen een waarnemingspost⁶ op te richten om migratiefenomenen beter te kunnen analyseren en beter te begrijpen. Met behulp van dat instrument kunnen beschikbare studies en bronnen worden verspreid en systematisch worden benut en kunnen vergelijkbare gegevens over migratie ter beschikking worden gesteld. Er zal worden gezorgd voor coördinatie tussen dat instrument en de bestaande netwerken die zich bezighouden met migratievraagstukken.

Bovendien is het van cruciaal belang dat de vaardigheden van immigranten worden afgestemd op de behoeften van de nationale arbeidsmarkten. Daarom moet de organisatie van de immigratie gebaseerd zijn op een **algemene evaluatie van de vaardigheden** die Europa tot 2020 nodig heeft, rekening houdend met de economische situatie.

Vaststellen wat de behoeften zijn, is niet voldoende. Aanbod en vraag moeten ook in evenwicht zijn. Bijgevolg moet worden overwogen **een Europees platform voor dialoog** op te richten. In het kader van dit platform zou kunnen worden nagegaan hoe de arbeidsmigratie beter kan worden beheerd en welke wijzigingen nodig zijn met betrekking tot het juridische en institutionele kader. Het platform zou werkgevers, vakbonden, nationale arbeidsbureaus, wervingsbureaus en andere betrokken partijen samenbrengen. Ook de wederzijdse erkenning van kwalificaties en vaardigheden tussen de Europese Unie en derde landen is in dit verband van belang.

⁶ Het gaat niet om een agentschap.

5.1.3. Een proactief beleid op basis van een Europese status voor legale immigranten

Om de positieve effecten van legale immigratie ten behoeve van iedereen – de landen van herkomst en bestemming, de ontvangende samenlevingen en de immigranten zelf – optimaal te benutten, is een duidelijke, transparante, rechtvaardige en humane aanpak nodig. Daartoe moet een **immigratiecode** worden aangenomen die legale immigranten een uniforme rechtsstatus verleent die vergelijkbaar is met die van EU-burgers. In het kader van deze codificatie van bestaande wetgeving zullen eventueel ook wijzigingen worden voorgesteld om bestaande bepalingen te vereenvoudigen of aan te vullen en om ze doeltreffender toe te passen.

Gezinshereniging is een van de hoofdredenen voor immigratie en heeft een belangrijk aandeel in de legale immigratie. De Unie moet gemeenschappelijke regels ontwikkelen om de instroom van migranten in het kader van **gezinshereniging** doeltreffend te beheren. Aangezien de nationale wetgevingen slechts in geringe mate zijn geharmoniseerd, kan worden overwogen om na een uitgebreide raadpleging de desbetreffende richtlijn te herzien.

Immigratie is, zowel op economisch als op cultureel vlak, potentieel verrijkend. Dat potentieel kan echter slechts worden benut wanneer wordt gezorgd voor een betere **integratie in het ontvangende land**. Dat vereist niet alleen meer inspanningen van de staat en de regionale en lokale autoriteiten, maar ook een grotere betrokkenheid van de ontvangende samenleving en de immigranten zelf. Er kan een gezamenlijk coördinatiemechanisme worden ontwikkeld dat de maatregelen van de lidstaten met behulp van een gemeenschappelijk referentiekader kan ondersteunen:

- vaststelling van gezamenlijke werkwijzen en Europese modules ter bevordering van het integratieproces, met name voor nieuwe immigranten; dat omvat 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;
- de ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren voor de evaluatie van het integratiebeleid;
- het wegnemen van de schotten tussen integratie en andere beleidsgebieden, zoals onderwijs, opleiding, cultuur, arbeid, meertaligheid en jeugd. De centrale rol van scholen, en met name die welke bij hun pedagogisch project uitgaan van Europese waarden, moet worden beklemtoond;
- een betere raadpleging en betrokkenheid van de civiele samenleving, via de website voor integratie en het Europees integratieforum.

5.1.4. Een betere beheersing van de illegale immigratie

De voorkoming en terugdringing van illegale immigratie – met inachtneming van de mensenrechten - en van de daarmee verband houdende criminele activiteiten, vormt een essentiële aanvulling op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van legale immigratie. Met name de strijd tegen criminele netwerken moet worden versterkt.

Illegale arbeid moet worden bestreden met preventieve en repressieve maatregelen en tegelijkertijd moeten migranten die er het slachtoffer van zijn, worden beschermd. De tenuitvoerlegging van de richtlijn waarbij werkgevers sancties worden opgelegd, moet worden ondersteund en gecontroleerd.

Er moet een nultolerantie gelden voor **mensensmokkel en -handel**. Er moeten voldoende financiële en personele middelen worden ingezet om met name de werkplaatsen meer te controleren maar ook om de voorwaarden voor de afgifte van verblijfsvergunningen aan slachtoffers te versoepelen.

Er moet verder worden gewerkt aan een doeltreffend **verwijderings- en terugkeerbeleid**, met inachtneming van de mensenrechten en de menselijke waardigheid. In december 2010 treedt de terugkeerrichtlijn in werking. De omzetting ervan zal op de voet worden gevolgd, met name wat betreft de effectieve tenuitvoerlegging van verwijderingsmaatregelen, inbewaringstelling, rechtsmiddelen en de behandeling van kwetsbare personen. Dat moet bovendien hand in hand gaan met een versterking van de operationele samenwerking tussen de lidstaten. Op basis van een evaluatie van deze wetgeving moet op langere termijn het beginsel van wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten worden toegepast. Door de verplichte opneming in SIS van inreisverboden zal bovendien ten volle uitvoering worden gegeven aan dat beginsel.

Er moet meer dan ooit **prioriteit** worden verleend **aan vrijwillige terugkeer**, met name in het kader van de bestaande financiële instrumenten. Toch kunnen verwijderingsmaatregelen maar al te vaak niet worden uitgevoerd als gevolg van juridische of praktische belemmeringen. Bij gebrek aan duidelijke regels moet worden onderzocht of het, na onderzoek van de nationale behoeften en werkwijzen, wenselijk is gemeenschappelijke normen te ontwikkelen voor de overname van **illegale immigranten die niet kunnen worden verwijderd**. Wat de **regularisaties** betreft, moet de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten worden verbeterd. Daartoe zouden richtsnoeren kunnen worden opgesteld.

Niet-begeleide minderjarigen die op illegale wijze het grondgebied van de Unie binnenkomen, vormen een andere bijzondere uitdaging die grondig moet worden onderzocht. Na dit onderzoek zal een actieplan worden opgesteld om de desbetreffende wetgevende en financiële instrumenten te consolideren en aan te vullen en om de diverse vormen van samenwerking met landen van herkomst te versterken, zodat ondermeer de terugkeer van minderjarigen naar hun land van herkomst wordt vereenvoudigd.

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

In 2008 zijn in de Europese Unie bijna 240 000 asielverzoeken ingediend. Sommige lidstaten worden daar meer mee geconfronteerd dan andere – hetzij wegens het aantal ingediende asielverzoeken, hetzij wegens het percentage asielverzoeken in verhouding tot de bevolking.

De Unie moet verder werken aan de ontwikkeling van een echte gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming wordt geboden en die is gebaseerd op de eerbiediging van de grondrechten, hoge normen voor bescherming, en een algemene verbetering van de kwaliteit van de nationale stelsels, waarbij tegelijkertijd misbruiken strenger worden aangepakt.

5.2.1. Een enkele ruimte waarin bescherming wordt geboden

De Unie heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat volledig in overeenstemming is met het Verdrag van Genève en de andere betrokken internationale instrumenten. De voorbije tien jaar is een corpus van gemeenschappelijke normen ontwikkeld. De wetgevingsvoorstellen van de tweede harmonisatiefase moeten snel worden aangenomen. Doel is uiterlijk in 2012 een enkele asielprocedure en een uniforme internationale-beschermingsstatus in te voeren.

Op operationeel vlak moet de Unie het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken de middelen verstrekken die het nodig heeft om zijn capaciteit te benutten. Alle ambtenaren die in de lidstaten asielverzoeken behandelen, moeten gemeenschappelijke opleidingen volgen. Zij zullen ook toegang krijgen tot kwaliteitsinformatie over de landen van herkomst. De nationale rechterlijke instanties moeten bij deze werkzaamheden worden betrokken. De taken van het Ondersteuningsbureau kunnen in 2013 na een evaluatie worden uitgebreid om rekening te houden met de vooruitgang op het gebied van solidariteit en lastenverdeling.

Een **strikte controle en correcte toepassing** van het wetgevingsacquis moeten ervoor zorgen dat dit stelsel geloofwaardig is en dat de lidstaten wederzijds vertrouwen krijgen in het goede beheer van hun respectieve asielstelsels. Er kunnen mechanismen voor periodieke evaluatie worden ingevoerd om de onderlinge aanpassing van de nationale asielstelsels te vergemakkelijken.

Ook **de integratie** van personen die internationale bescherming genieten, moet worden verbeterd; er moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waarin deze personen in de Unie aankomen. In dit verband moeten oplossingen worden gevonden voor asielzoekers aan wie geen vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming is verleend, maar die om specifieke redenen evenmin kunnen worden verwijderd.

De omzetting en tenuitvoerlegging van de wetgevingsinstrumenten van de tweede fase alsook de vooruitgang bij de convergentie van werkwijzen en begeleidende maatregelen zullen grondig worden geëvalueerd. Op deze basis zal de Europese Unie vóór eind 2014 overgaan tot de formele vastlegging van **het beginsel van wederzijdse erkenning** van alle door de asielautoriteiten genomen individuele besluiten tot toekenning van een beschermingsstatus, zodat de beschermingsstatus vrij kan circuleren zonder dat de Europese wetgever daartoe specifieke mechanismen hoeft aan te nemen.

5.2.2. Lastenverdeling en solidariteit tussen de lidstaten

Er moet worden gezorgd voor een echte lastenverdeling op het gebied van de opvang en integratie van vluchtelingen. Hoewel de Unie ervoor heeft gekozen vast te houden aan de belangrijkste beginselen van het Dublinsysteem, moet zij toch ook openstaan voor nieuwe mogelijkheden.

Er moet worden overwogen om, op vrijwillige en gecoördineerde basis, tussen de lidstaten een **mechanisme voor interne hervestiging** van personen die internationale bescherming genieten, in te voeren. Als eerste stap moet worden voorzien in een systematische programmering van de kredieten die in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds worden uitgetrokken voor deze op interne solidariteit gerichte inspanning. Deze programmering moet op objectieve criteria zijn gebaseerd. In het kader van dit mechanisme zou ook de oprichting van permanente opvang- en doorreisplatforms in bepaalde lidstaten

kunnen worden ondersteund, alsook specifieke regelingen voor de organisatie van een partnerschap met de UNHCR. Parallel hieraan moeten de haalbaarheid en de juridische en praktische gevolgen van een **gezamenlijke behandeling van asielverzoeken** binnen en buiten de Unie verder worden onderzocht. Dit onderzoek zou een aanvulling vormen op het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en zou rekening moeten houden met de desbetreffende internationale normen. Op basis van deze studies en van een evaluatie van het oorspronkelijke solidariteitsmechanisme, kan worden overwogen om vanaf 2013 een **permanent solidariteitsstelsel** in te voeren. Dit stelsel zou door het Ondersteuningsbureau worden gecoördineerd.

De **financiële solidariteit binnen Europa** moet opnieuw worden bekeken. Sinds tien jaar wordt deze solidariteit georganiseerd via het Europees Vluchtelingenfonds, dat de opeenvolgende harmonisatiefasen heeft ondersteund. Er moeten nieuwe verdelingscriteria en ondersteuningsgebieden worden vastgesteld, waarbij rekening moet worden gehouden met de ontwikkeling van het gemeenschappelijke beleid.

5.2.3. Solidariteit met derde landen

Solidariteit met derde landen die worden geconfronteerd met een massale toestroom van vluchtelingen of die grote groepen vluchtelingen of ontheemden opvangen, is van cruciaal belang. De **toegang tot bescherming** en de inachtneming van het beginsel van non-refoulement moeten worden gewaarborgd. Bovendien zal de Europese Unie derde landen helpen hun capaciteit op te bouwen, zodat deze hun eigen asiel- en beschermingsstelsels kunnen ontwikkelen.

In dit verband kan worden gedacht aan nieuwe vormen van verantwoordelijkheid voor bescherming. **Procedures** voor **beschermde** toegang en de afgifte van visa op humanitaire gronden moeten worden gestimuleerd. Dat kan bijvoorbeeld door het inschakelen van de diplomatieke vertegenwoordigingen of andere structuren die in derde landen zijn opgericht in het kader van een integrale strategie voor het beheer van de mobiliteit.

Om de externe dimensie van het asielbeleid verder te versterken, kan de Unie in partnerschap met de UNHCR en de betrokken derde landen de **programma's voor regionale bescherming** uitbreiden met behulp van het Ondersteuningsbureau en de externe financieringsinstrumenten van de Gemeenschap.

De Unie zal haar inspanningen op het gebied van **hervestiging intensiveren** teneinde vluchtelingen duurzame oplossingen te bieden.

6. CONCLUSIE:

De Commissie hoopt dat de Europese Raad, na een grondig debat met het Europees Parlement, vóór het einde van het jaar een ambitieus programma kan aannemen, dat op deze mededeling is gebaseerd. Op basis daarvan zal de Commissie een actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm voorstellen teneinde nauwkeurig vast te stellen welke maatregelen moeten worden genomen en wat de agenda is voor 2010-2014.

BIJLAGE: Prioriteiten

Opkomen voor de rechten van de burger: een Europa van rechten

Grondrechten

De Unie moet toetreden tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens om haar systeem voor de bescherming van de grondrechten te versterken.

Op basis van een door de Commissie gepubliceerd verslag zal de Unie nagaan hoe de collectieve herinnering aan misdaden van totalitaire regimes levendig kan worden gehouden.

Vrij verkeer

De daadwerkelijke tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/38/EG inzake het vrije verkeer van personen is van essentieel belang. De Commissie zal daarover richtsnoeren bekendmaken en zal toezien op de toepassing van die richtlijn.

In dit verband zal er een systeem worden ingevoerd waarmee burgers gemakkelijk en kosteloos akten van de burgerlijke stand kunnen verkrijgen. Op lange termijn moet de Unie zich buigen over de wederzijdse erkenning van het effect van akten van de burgerlijke stand.

Eerbiediging van de diversiteit

De Unie moet een gemeenschappelijke aanpak ontwikkelen om beter gebruik te kunnen maken van de bestaande financiële en juridische instrumenten ter bestrijding van discriminatie, racisme, xenofobie en homofobie.

Bescherming van kwetsbare personen

Er moet een ambitieuze Europese strategie voor de rechten van het kind worden ontwikkeld. De EU-maatregelen ter bescherming van kwetsbare personen, van vrouwen die slachtoffer zijn van geweld en van afhankelijke personen, moeten worden versterkt.

Gegevensbescherming

De Unie moet een integrale regeling voor de bescherming van persoonsgegevens ontwikkelen die geldt voor alle bevoegdheidsgebieden van de Unie. Er moet worden nagegaan of een Europees certificaat voor privacyvriendelijke technologie, producten en diensten kan worden ingevoerd. Voor de gegevensbescherming is een nauwe samenwerking op internationaal niveau nodig. De Unie moet meewerken aan de ontwikkeling en de bevordering van internationale normen op dat gebied.

Deelnemen aan het democratisch proces

Met het oog op de Europese verkiezingen van 2014 zal de Unie innovatieve maatregelen nemen om de burgers actiever te laten deelnemen aan het democratisch proces.

Consulaire bescherming

Het bestaande coördinatie- en samenwerkingskader voor consulaire bescherming moet worden versterkt.

Het leven van de burgers vereenvoudigen: een Europa van recht en justitie

De wederzijdse erkenning blijft de hoeksteen van de Europese justitiële ruimte.

De exequaturprocedure moet worden afgeschaft voor beslissingen in burgerlijke en handelszaken en de wederzijdse erkenning moet worden uitgebreid tot gebieden waarop dit beginsel nog niet van toepassing is.

Op strafrechtelijk gebied moet het beginsel van wederzijdse erkenning verder worden toegepast in alle fasen van de procedure.

De wederzijdse erkenning moet ook gelden voor maatregelen inzake de bescherming van slachtoffers en getuigen en voor de ontzetting van rechten.

Om het wederzijds vertrouwen in de rechtsstelsels te bevorderen, moet de opleiding van beoefenaars van juridische beroepen worden versterkt en moeten er gemeenschappelijke instrumenten worden ontwikkeld. Uitwisselingen tussen beroepsbeoefenaars moeten worden bevorderd, met name met behulp van het forum van justitie en van de diverse netwerken, die hun activiteiten beter op elkaar moeten afstemmen.

De verdere uitwerking van de wederzijdse erkenning moet hand in hand gaan met een grondige evaluatie van de tenuitvoerlegging van het justitiële beleid van de Unie. De Unie moet ook de inspanningen van de lidstaten ter verbetering van hun rechtsstelsels ondersteunen.

De Unie moet gemeenschappelijke basisnormen ontwikkelen met het oog op de onderlinge aanpassing van de nationale rechtsvoorschriften inzake bepaalde vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. De Unie moet zo nodig ook gebruik maken van het strafrecht om ervoor te zorgen dat haar beleid doeltreffend wordt uitgevoerd, met inachtneming van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Op civielrechtelijk gebied moet er worden gezorgd voor de onderlinge aanpassing van rechtsvoorschriften inzake minimumnormen voor specifieke aspecten van de civiele procedure en inzake het gezagsrecht.

Het verbeteren van de toegang tot de rechter moet een prioriteit zijn. De Unie moet de bestaande regelingen voor rechtsbijstand versterken, de elektronische hulpmiddelen (e-justice) benutten en met name zorgen voor een betere toegang van de burger tot vertaal- en tolkdiensten op juridisch gebied. Ook de formaliteiten in verband met de legalisatie van akten en stukken moeten worden vereenvoudigd. De hulp aan slachtoffers van misdrijven moet worden verbeterd, met name in grensoverschrijdende zaken.

Juridische middelen moeten worden ingezet om de economische activiteit te ondersteunen. De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen moet worden verbeterd met name door de invoering van een Europese procedure voor bankbeslag. De met het oog op de totstandbrenging van een gemeenschappelijk referentiekader voor het contractenrecht verrichte werkzaamheden kunnen worden gebruikt voor toekomstige wetgevingsvoorstellen. Voorts kunnen er modelcontracten worden opgesteld. De regels inzake het recht dat van toepassing op verzekeringscontracten en op vennootschapsrechtelijke kwesties, moeten verder

worden geharmoniseerd. De Unie zou ook kunnen beslissen om misbruiken in de financiële sector strafrechtelijk aan te pakken.

Een beschermend Europa

De Unie en de lidstaten moeten de opleiding van veiligheidsfunctionarissen verbeteren, met name door aangepaste uitwisselingsprogramma's (type "Erasmus") op te zetten.

De Unie moet een Europees informatiemodel ontwikkelen met als doel haar capaciteit op het gebied van strategische analyse en operationele samenwerking te versterken.

De Unie moet een architectuur van informatiesystemen ontwikkelen, die zorgt voor interoperabiliteit, coherentie en aanpassing aan de behoeften.

De prioriteiten van de strategie voor binnenlandse veiligheid moeten worden ondersteund door onderzoek en ontwikkeling teneinde een optimaal gebruik van de nieuwste technologieën te bevorderen.

Ter ondersteuning van deze inspanningen kan aan de oprichting van een fonds voor interne veiligheid worden gedacht.

Alle juridische en operationele instrumenten moeten worden ingezet om te verhinderen dat misdadigers gebruik maken van de ruimte zonder grenzen. De operationele politiesamenwerking moet worden versterkt door het grensoverschrijdende politieoptreden te vergemakkelijken en door een model voor een centrum voor samenwerking tussen politie- en douanediensten op te richten.

Europol moet een centrale rol spelen op het gebied van coördinatie, uitwisseling van informatie en opleiding van beroepsbeoefenaren.

Voor de veiligheid van de Unie is het nodig de politiesamenwerking met derde landen te versterken, met name de buurlanden.

De Unie moet een alomvattend Europees systeem voor bewijsverkrijging invoeren.

Het systeem voor de uitwisseling van informatie uit strafregisters moet ten volle worden benut en moet worden aangevuld (een ruimer gebruik en opname van onderdanen van derde landen).

De Unie moet een rechtskader inzake minimale procedurele rechtswaarborgen ontwikkelen en proefprojecten op het gebied van alternatieven voor gevangenisstraf ondersteunen.

De Unie moet een geïntegreerd grensbeheer tot stand brengen dat een soepele binnenkomst in de Unie mogelijk maakt, maar tegelijkertijd de veiligheid op haar grondgebied en de bestrijding van illegale immigratie waarborgt. Aan de grensposten moet een coherent controlesysteem voor alle soorten controles ("one stop shop") worden ingevoerd. De coördinerende rol van Frontex moet worden versterkt, de operationele capaciteit ervan moet worden opgevoerd, en zijn activiteiten moeten beter worden afgestemd op die van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken. Eurosur moet geleidelijk verder worden ontwikkeld.

De informatiesystemen (SIS II en VIS) moeten ten volle operationeel worden. Er moet een systeem voor de elektronische registratie van in- en uitreis worden ontwikkeld alsook een programma voor geregistreerde reizigers. Er moet worden onderzocht of het wenselijk is een systeem voor voorafgaande inreisvergunningen in te voeren.

De Unie moet een Europees Schengenvisum invoeren. In derde landen worden gemeenschappelijke centra voor de afgifte van visa opgericht, als voorloper van een gemeenschappelijke consulaire autoriteit. Naast de sluiting van nieuwe visumversoepelingsovereenkomsten met derde landen, zal ook de lijst van landen waarvan de onderdanen visumplichtig zijn, regelmatig worden bijgewerkt. Het Europees visumsysteem moet geleidelijk evolueren naar een systeem waarbij visa worden afgegeven op grond van een inschatting van het individuele risico en niet op grond van een aan de nationaliteit gebonden risicoanalyse.

De Unie moet een Europees beleid voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ontwikkelen, dat is gebaseerd op een optimaal gebruik van alle beschikbare middelen. Vijf grote soorten van criminaliteit zullen prioritair worden aangepakt:

De Unie moet de mensenhandel bestrijden door smokkelnetwerken doeltreffender aan te pakken. Dat vereist een verbetering van het inlichtingenwerk en van de strategische analyses door de invoering van geschikte mechanismen voor bewijsgaring en door betere bijstand aan slachtoffers.

De Unie moet de seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie bestrijden, met name door de uitwisseling van gegevens over veroordeelde personen te bevorderen. Er moet ook nauw worden samengewerkt met de particuliere sector om websites met pedofiele inhoud te kunnen opsporen en sluiten of blokkeren. De Unie moet de op cybercriminaliteit toepasselijke rechtsvoorschriften verduidelijken en moet bij Europol een Europees platform voor het signaleren van inbreuken oprichten teneinde dit fenomeen doeltreffender te bestrijden.

De Unie moet de mogelijkheden die een gemondialiseerde economie aan de georganiseerde criminaliteit biedt, verminderen, met name in de context van een crisis die de kwetsbaarheid van het financiële systeem vergroot, door de strijd tegen de economische criminaliteit op te voeren. Zij moet haar onderzoeks- en analysecapaciteit op het gebied van criminaliteit versterken, gedragingen die een misbruik van de markt inhouden beter opsporen, het operationele kader voor verbeurdverklaringen en inbeslagnemingen van vermogensbestanddelen van criminelen verbeteren, corruptie bestrijden en maatregelen nemen om namaak te ontmoedigen.

De Unie moet haar drugsstrategie, die een alomvattende en evenwichtige aanpak aanbeveelt die is gebaseerd op een gelijktijdige vermindering van aanbod en vraag, voortzetten en verder ontwikkelen. Er moet beter worden samengewerkt met bepaalde regio's in de wereld, de civiele samenleving moet ten volle bij het beleid worden betrokken, en de onderzoekswerkzaamheden op dat gebied moeten worden geïntensiveerd.

De Unie moet de radicalisering, het gebruik van internet door terroristen en de financiering van het terrorisme doeltreffend bestrijden teneinde greep te krijgen op de terroristische dreiging.

De Unie moet het mechanisme voor civiele bescherming versterken om de maatregelen van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen, waaronder maatregelen op het gebied van risicoanalyses en reactievermogen.

De Unie moet haar instrumenten voor de beheersing van de terroristische dreiging versterken. Het gaat er met name om het programma voor de bescherming van vitale infrastructuur te verruimen en uit te voeren, een Europese strategie voor de bestrijding van de gevaren van CBRN-stoffen (chemische, biologische, radiologische en nucleaire stoffen) vast te stellen en het actieplan inzake explosieven toe te passen.

Bevordering van een meer geïntegreerde samenleving voor de burger: een Europa dat verantwoordelijkheid en solidariteit aan de dag legt op het gebied van immigratie en asiel

De Unie moet een dynamisch en rechtvaardig immigratiebeleid stimuleren.

Zij moet de totaalaanpak die in partnerschap met derde landen een gecoördineerd beheer van migratiestromen mogelijk maakt, ten volle benutten en verder ontwikkelen. Migratiekwesities maken een integrerend deel uit van het externe beleid van de Unie.

De Unie moet de positieve effecten van migratie voor de ontwikkeling van de landen van herkomst versterken.

De Unie moet een gemeenschappelijk kader ontwikkelen door een soepel systeem voor toelating van migranten in te voeren, dat het mogelijk maakt in te spelen op de toegenomen mobiliteit en de behoeften van de nationale arbeidsmarkten.

Om de positieve effecten van legale immigratie ten behoeve van iedereen optimaal te benutten moet de Unie een immigratiecode en een gemeenschappelijke regeling voor het doeltreffende beheer van gezinshereniging vaststellen, alsook de inspanningen van de lidstaten inzake integratie ondersteunen via een gemeenschappelijk coördinatiemechanisme.

Een betere beheersing van illegale immigratie is een essentiële aanvulling op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van legale immigratie. De Unie moet illegale arbeid bestrijden en moet verder werken aan een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid; daartoe moet zij de bestaande instrumenten ten volle benutten. De Unie moet vrijwillige terugkeer bevorderen en bijzondere aandacht besteden aan niet-begeleide minderjarigen. De Unie moet een echte gemeenschappelijke en solidaire ruimte worden waarin bescherming wordt geboden, met een enkele asielprocedure en een uniforme internationale-beschermingsstatus.

Zij moet zorgen voor een lastenverdeling op het gebied van de opvang en integratie van vluchtelingen, onder andere door de invoering van een vrijwillig mechanisme voor herverdeling tussen lidstaten en een gezamenlijke behandeling van asielverzoeken. Er moet worden gezorgd voor een strikte controle en een correcte toepassing van het wetgevingsacquis; dat zal de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het vertrouwen tussen de lidstaten ten goede komen. Op langere termijn zal het beginsel van wederzijdse erkenning van alle besluiten tot toekenning van een beschermingsstatus ervoor zorgen dat de beschermingsstatus gemakkelijker kan circuleren.

De Unie moet de operationele samenwerking intensiveren door het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken de middelen te verstrekken die het nodig heeft om zijn capaciteit te benutten.

Er moet worden verder gewerkt aan een asielbeleid dat is gebaseerd op solidariteit met derde landen die met een massale toestroom van vluchtelingen worden geconfronteerd. De Unie moet de programma's voor regionale bescherming uitbreiden en haar inspanningen op het gebied van hervestiging intensiveren.