



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 25 november 2009 (28.11)
(OR. en)**

**16484/1/09
REV 1**

JAI 866

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Coreper
nr. vorig doc.:	14449/09 JAI 679
Betreft:	Het programma van Stockholm - een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger

I. INLEIDING

Het ontwerp voor het programma van Stockholm is door het voorzitterschap op 16 oktober 2009 ingediend. Het Coreper heeft op 21 en 22 oktober er een eerste gedachtewisseling over gehouden. Vervolgens is de tekst door de JBZ-raden op 30 oktober en 6 en 13 november in zijn geheel behandeld. Ook het Coreper heeft er driemaal, op 4, 11 en 20 november, een bespreking aan gewijd. Veel punten werden ter sprake gebracht, en in bijlage dezes gaat nu een nieuwe tekst, waarin het resultaat van die besprekingen, alsmede van de besprekingen in het Coreper op 23 november, en voorts de schriftelijke opmerkingen die enkele delegaties hebben ingezonden, zijn verwerkt.

Het voorzitterschap heeft een aantal onderdelen volgens de suggesties van bepaalde delegaties herschikt. Er is een nieuw hoofdstuk, "Toegang tot Europa in een geglobaliseerde wereld", gevormd door de vroegere hoofdstukken over geïntegreerd grensbeheer en over visumbeleid. Thema's als "opleiding" en "evaluatie" zijn terwille van de leesbaarheid samengevoegd.

II CONCLUSIE

De nieuwe tekst van het voorzitterschap is vervat in de bijlage bij deze nota. Het voorzitterschap is van mening dat de tekst nu een zorgvuldig uitgebalanceerde weergave van de opvattingen van de verschillende delegaties is, waarin getracht is recht te doen aan alle standpunten. Wij willen erop wijzen dat de raden de tekst 40 uur lang in detail hebben behandeld. Voortaan zouden alleen nog punten van zeer groot politiek belang aan bod moeten komen.

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

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

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

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

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

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

De Europese Raad is ingenomen met de grotere rol die het Europees Parlement en de nationale parlementen met de inwerkingtreding van het **Verdrag van Lissabon**¹ krijgen toebedeeld. Burgers en representatieve organisaties zullen vaker de kans krijgen hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden (artikel 11 VEU). Dit zal het open en democratisch karakter van de Unie, en dus de gehele bevolking, ten goede komen.

Dit Verdrag maakt het zowel voor de instellingen als voor de lidstaten gemakkelijker de in het programma geschetste doelstellingen te verwezenlijken. De initiatiefrol van de Commissie wordt bevestigd, evenals de regel dat een groep van ten minste zeven lidstaten een wetgevingsinitiatief kan nemen. Het wetgevingsproces verbetert doordat in de meeste sectoren de codecisieprocedure zal worden gevolgd, en het Europees Parlement er dus ten volle bij wordt betrokken. De inbreng van de nationale parlementen in het proces zal groter worden. Nu ook het Hof van Justitie een belangrijker functie krijgt, zal Europa beter in staat zijn tot algehele implementatie van zijn beleid ter zake, en zal de interpretatie ervan consistentier worden.

De Europese instellingen moeten alle mogelijkheden benutten die het Verdrag van Lissabon hun biedt om de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, ten bate van alle burgers van de EU, te versterken.

In dit programma worden de strategische richtsnoeren van de wetgevende- en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 68 VWEU) vastgesteld.

1.1 Politieke prioriteiten

De Europese Raad is van oordeel dat **aandacht voor de belangen en de behoeften van de burgers** een prioriteit voor de komende jaren zal zijn. **De uitdaging zal erin bestaan de veiligheid in Europa te garanderen en daarbij de fundamentele vrijheden en de integriteit te eerbiedigen.** Van het allerhoogste belang is dat rechtshandhaving, maatregelen ter bescherming van de rechten van de persoon, rechtsstatelijkheid, internationale beschermingsregels, zij aan zij dezelfde richting uitgaan en elkaar versterken.

¹ Zoals bekend, is het Verdrag eigenlijk tweeledig: er is het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Voor het gemak wordt hier ook wel gesproken van "het Verdrag van Lissabon" of "het Verdrag" tout court.

Voortaan moeten alle acties de burger, en eenieder jegens wie de EU met verantwoordelijkheid is belast, als middelpunt hebben. In de komende jaren moeten de volgende prioriteiten centraal staan:

Bevordering van burgerschap en grondrechten: Het Europese burgerschap moet een tastbare realiteit worden. De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moet vooral één ruimte zijn, waar de grondrechten worden beschermd. De Schengenruimte moet verder worden uitgebreid. Respect voor de persoon en de menselijke waardigheid, alsook eerbiediging van de andere rechten uit het Handvest van de grondrechten en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, vormen een centrale waarde. Zo moeten de uitoefening van deze vrijheden en de persoonlijke levenssfeer van de burger ook over de nationale grenzen heen worden beschermd, met name via de bescherming van persoonsgegevens. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare personen; de Europese burgers, maar ook anderen moeten deze specifieke rechten binnen en, in voorkomend geval, ook buiten de Europese Unie kunnen uitoefenen.

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

Een beschermend Europa: Een strategie voor interne veiligheid moet worden ontwikkeld om de veiligheid binnen de Unie verder te verhogen en zo het leven en de integriteit van de Europese burgers te beschermen, en om georganiseerde misdaad, terrorisme en andere dreigingen het hoofd te bieden. De strategie moet erop zijn gericht de samenwerking inzake rechtshandhaving, grensbeheer, civiele bescherming, rampenbeheer, alsook op justitieel gebied te versterken. Daarnaast moet de Europese Unie op basis van solidariteit tussen de lidstaten opereren en ten volle gebruik maken van artikel 222 VWEU.

Toegang tot Europa in een geglobaliseerde wereld: Voor zakenlui, studenten, wetenschappers, werknemers, mensen die internationale bescherming behoeven en anderen die er een legitiem belang bij hebben het grondgebied van de EU te betreden, moet toegang tot Europa effectiever en efficiënter worden. Tevens moeten de Unie en haar lidstaten alle burgers van de Unie veiligheid kunnen bieden. Geïntegreerd grensbeheer en visumbeleidsmaatregelen moeten zo zijn geconcipieerd dat deze doelstellingen dienen.

Een Europa van verantwoordelijkheid, solidariteit en partnerschap in migratie- en asiel-aangelegenheden: De ontwikkeling van een toekomstgericht en alomvattend Europees migratiebeleid, gebaseerd op solidariteit en verantwoordelijkheid, blijft voor de Europese Unie een essentiële beleidsdoelstelling. De effectieve implementatie van de volledige wetgeving moet ter hand worden genomen, en alle bevoegde agentschappen en bureaus moeten in stelling worden gebracht. Goed beheerde migratie kan alle betrokkenen tot voordeel strekken. Het Europees pact inzake immigratie en asiel is een duidelijke basis voor de verdere ontwikkeling op dit gebied. Europa zal behoefte hebben aan een flexibel beleid, dat inspeelt op de prioriteiten en behoeften van de lidstaten, en immigranten in staat stelt al hun mogelijkheden te benutten. Mensen die bescherming behoeven, moeten toegang hebben tot juridisch sluitende en efficiënte asielprocedures. Nu voorts de EU en vooral haar lidstaten aan de zuidgrens onder toenemende druk van illegale immigratie komen te staan, moet deze immigratie, conform de conclusies van de Europese Raad van oktober 2009, worden voorkomen, beheerst en bestreden, zodat de EU kan blijven beschikken over geloofwaardige en houdbare immigratie- en asielstelsels.

Rol van Europa in een geglobaliseerde wereld - externe dimensie: De Europese Raad benadrukt het belang van de externe dimensie van het EU-beleid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en onderstreept de noodzaak om dit beleid beter te integreren in het algemene beleid van de Europese Unie. De externe dimensie is van essentieel belang om de grote uitdagingen aan te kunnen, en de EU-burgers meer kansen te bieden om overal ter wereld te gaan werken en zaken te doen. De externe dimensie van JLS is essentieel voor de succesvolle verwezenlijking van de doelstellingen van dit programma, en dient met name volledig te sporen met alle andere aspecten van het buitenlands beleid van de EU.

1.2 Instrumenten

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

1.2.1 Onderling vertrouwen

Onderling vertrouwen tussen de autoriteiten en de diensten van de diverse lidstaten, en tussen de beleidsmakers is de basis voor efficiënte samenwerking op dit terrein. Vertrouwen creëren en nieuwe methoden vinden waarmee de lidstaten zich meer gaan verlaten op en meer inzicht krijgen in elkaars bestel, zal derhalve een van de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst vormen.

1.2.2 Tenuitvoerlegging

Er moet de komende jaren meer aandacht worden besteed aan **volledige en doeltreffende tenuitvoerlegging, handhaving en evaluatie van de bestaande regelgeving**. De wettelijke transpositie moet worden verzekerd, en telkens als nodig moeten de bestaande institutionele instrumenten daarbij maximaal worden ingezet.

Er moet in de toekomst ook sneller worden ingespeeld op de noden van burgers en bedrijven. De Unie moet vooral oog hebben voor de behoeften van de burgers en de mensen uit de praktijk, en een adequate respons trachten te bieden. Bij de ontwikkeling van het optreden op Unieniveau moet nationale expertise worden ingebracht, en een hele scala aan middelen in overweging worden genomen, met name buiten de wetgevingssfeer, bijvoorbeeld handboeken, het delen van de beste praktijken (onder meer optimaal gebruik van de Europese justitiële netwerken), alsook regionale projecten welke in de bedoelde behoeften voorzien, en die met name een snelle respons opleveren.

1.2.3 Wetgeving

In het algemeen mogen **nieuwe wetgevingsinitiatieven, van de Commissie of, in de gevallen waarin het Verdrag daarin voorziet¹, de lidstaten**, pas worden ingediend nadat is gecontroleerd of het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel worden geëerbiedigd, en na grondige voorbereiding, waaronder een voorafgaande effectbeoordeling waarin ook de behoeften en financiële consequenties in kaart zijn gebracht. Het is van essentieel belang dat de implicaties van de nieuwe wetgeving voor de vier Verdragsvrijheden worden beoordeeld, en dat algehele verenigbaarheid met de internemarkt-beginselen wordt gewaarborgd.

De Europese Raad is van oordeel dat de ontwikkeling van de wetgeving in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht indrukwekkend is, maar dat er nog tekortkomingen zijn, zoals overlappingsen en een zeker gebrek aan coherentie. Tevens is de **kwaliteit van de wetgeving**, met name het taalgebruik in bepaalde wetteksten voor verbetering vatbaar .

¹ Gemakshalve wordt het initiatiefrecht hier alleen de Commissie toegedacht. Dit belet niet dat op grond van artikel 76 VWEU ook lidstaten initiatieven kunnen nemen.

Indien nodig moet een horizontale toetsing van de aangenomen wetteksten overwogen worden, om de **consistentie in en de consolidering van de wetgeving te verbeteren**. Juridische coherentie en toegankelijkheid zijn van bijzonder belang. **De beginselen van betere wet- en regelgeving** moeten in het gehele besluitvormingsproces beter nageleefd worden. Het interinstitutionele akkoord inzake vereenvoudiging tussen de EU-instellingen moet volledig worden toegepast. Alle EU-instellingen moeten zich in elke fase van de interinstitutionele procedure inspannen voor een wetgeving die opgesteld is in een **duidelijke en begrijpelijke taal**.

1.2.4 Grotere coherentie

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie de interne coördinatie te verbeteren, en aldus te zorgen voor een grotere **coherentie** tussen de interne en de externe aspecten van het JLS-werk. Deze behoefte aan coherentie en betere coördinatie geldt ook de agentschappen van de EU (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, het Waarnemingscentrum voor drugs te Lissabon, het toekomstige Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, en het Bureau voor de grondrechten). De Raad moet meer politiek toezicht uitoefenen op de agentschappen, en met name conclusies verbinden aan de jaarrapporten. Met betrekking tot bepaalde agentschappen gelden speciale regels inzake toezicht door het Europees Parlement.

1.2.5 Evaluatie

In het Verdrag van Lissabon wordt bepaald dat maatregelen kunnen worden vastgesteld die bepalen dat de lidstaten in samenwerking met de Commissie **een objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering van het beleid op dit gebied** verrichten, met name ter bevordering van de implementatie van het beginsel van wederzijdse erkenning. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden op de hoogte gebracht van de inhoud en de resultaten van die evaluatie. De Europese Raad is van oordeel dat bij de evaluatie overlapping moet worden vermeden en dat zij op lange termijn alle beleidsmaatregelen ter zake moet omvatten. Voorts moet op een efficiënte manier gevolg worden gegeven aan de evaluatie.

De wetgeving die op Unieniveau tot stand komt, moet op haar effectiviteit worden getoetst. Evaluatie moet ook uitwijzen welke belemmeringen er zijn voor de goede werking van de Europese justitiële ruimte. De aandacht moet uitgaan naar specifieke problemen, zodat volledige toepassing van het beginsel wederzijdse erkenning wordt bevorderd. In eerste instantie moet de justitiële samenwerking in strafzaken worden geëvalueerd, maar ook andere beleidsterreinen, zoals naleving van de asielprocedures uit de desbetreffende wetgeving, zullen aan de beurt komen. De evaluatieprocedures moeten indien nodig aan het beleidsterrein worden aangepast.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- een of meer voorstellen op grond van artikel 70 VWEU over de beleidsevaluatie in het kader van titel V VWEU in te dienen. De voorstellen moeten, indien nodig, voorzien in een mechanisme op basis van beproefde methoden van wederzijdse beoordeling. Evaluatie moet periodiek gebeuren, een efficiënt follow-upsysteem omvatten en leiden tot een betere kennis van de nationale systemen, zodat duidelijk wordt welke methoden goed werken en op welke hinderpalen de samenwerking stuit. Aan de evaluatie moet kunnen worden meegewerkt door mensen die beroepshalve met het beleid te maken hebben. De Raad moet in beginsel de leiding hebben bij de evaluatie, en vooral bij de follow-up ervan.

Overlapping met andere evaluatiemechanismen moet worden vermeden, maar wel moet worden gestreefd naar synergie en samenwerking, vooral met de Raad van Europa. De Unie moet hierin een actief aandeel hebben, en de controle-instanties van de Raad van Europa haar medewerking verlenen.

1.2.6 Opleiding

Van essentieel belang om een echte Europese justitiële en rechtshandhavingscultuur te kunnen aankweken, is een grotere mate van opleiding in EU-gerelateerde vraagstukken, die ook systematisch toegankelijk is voor eenieder die beroepshalve bij de toepassing van het beleid inzake vrijheid, veiligheid en recht is betrokken: rechters, openbare aanklagers, justitieel personeel, politie, douane en grenswachten.

Deze doelgroep zou een systematische Europese opleiding aangeboden moeten krijgen. In 2015 zou een groot aantal mensen uit de beroepspraktijk een Europese opleiding moeten hebben gevolgd, of hebben deelgenomen aan een uitwisseling met een andere lidstaat, mogelijk als onderdeel van een bestaand opleidingscurriculum. Hierbij zouden voornamelijk de bestaande onderwijsinstellingen moeten worden ingeschakeld.

Deze taak rust in de eerste plaats op de lidstaten, maar zij moeten daarbij kunnen rekenen op de assistentie en de financiële steun van de Unie, die in dit verband over eigen mechanismen moet beschikken ter aanvulling van de nationale inspanningen. De Europese Raad is van mening dat EU-samenwerking en internationale samenwerking deel moeten uitmaken van nationale curricula. Bij de opleiding van rechters, openbare aanklagers en justitieel personeel moet de rechterlijke onafhankelijkheid worden ontzien, maar tegelijk de Europese dimensie voor ogen worden gehouden van een beroepspraktijk waarin men vaak met Europese wetgeving in aanraking komt. CEPOL en Frontex moeten bij de scholing van rechtshandhavingspersoneel en grenswachten een centrale rol vervullen, en daaraan een Europese dimensie geven. Bij het bevorderen van een gemeenschappelijke benadering van geïntegreerd grensbeheer is de opleiding van grenswachten en douanebeambten van bijzonder belang, Gestreefd zou kunnen worden naar oplossingen op het Europese niveau, die de Europese opleidingen solider maken. Voorts moeten programma's voor e-learning en gemeenschappelijke leermiddelen worden ontwikkeld om mensen uit de beroepspraktijk te scholen in het gebruik van de Europese mechanismen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- een actieplan voor te stellen dat erop gericht is de Europese opleidings- en uitwisselingsprogramma's in de Unie systematisch op een veel hoger peil te brengen, en waarin is aangegeven hoe één derde van het politiepersoneel en de helft van de rechters, openbare aanklagers en justitiemedewerkers en van al degenen die verder op dit terrein beroepshalve actief zijn, bij de Europese opleidingen kunnen worden betrokken;
- na te gaan wat als Europese opleiding kan worden omschreven, en in het voorgestelde actieplan te bepalen hoe deze opvatting tot een Europese dimensie kan worden uitgewerkt;
- specifieke uitwisselingsprogramma's van het type "Erasmus" op te zetten, waarbij niet-lidstaten en in het bijzonder kandidaat-lidstaten en landen waarmee de Unie een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten, kunnen worden betrokken;
- ervoor te zorgen dat de besluiten betreffende deelname aan gezamenlijke cursussen, oefeningen en uitwisselingsprogramma's op taakbasis worden genomen en los staan van sectorale criteria.

1.2.7 Communicatie

De verworvenheden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn in het algemeen van groot belang voor de burgers, het bedrijfsleven en de praktijk. De Europese Raad verzoekt daarom alle instellingen, in het bijzonder de Commissie, alsmede de lidstaten na te gaan op welke wijze **de burgers en de mensen uit de praktijk beter kunnen worden geïnformeerd** over de concrete resultaten van het beleid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De Europese Raad verlangt van de Commissie een strategie volgens welke de burger het best kan worden uitgelegd hoe hij zijn voordeel kan doen met de nieuwe instrumenten en rechtskaders, bijvoorbeeld door gebruik te maken van e-justitie en haar portaalsite.

1.2.8 Dialoog met het maatschappelijk middenveld

De Europese Raad moedigt de instellingen van de Unie aan om, binnen hun bevoegdheden, een open, transparante en **regelmatige dialoog** te houden **met de representatieve organisaties en de civiele samenleving**. De Commissie moet zorgen voor specifieke mechanismen - zoals een Europees Justitieforum - ter bevordering van de dialoog op terreinen waar daaraan behoefte bestaat.

1.2.9 Financiering

De Europese Raad beklemtoont dat het programma van Stockholm gefinancierd dient te worden binnen de rubrieken en maxima van het huidige financiële kader. Vele maatregelen en acties van het programma kunnen worden uitgevoerd dankzij een efficiënter gebruik van de bestaande instrumenten en fondsen. De Europese Raad merkt op dat de huidige **financiële vooruitzichten** eind 2013 aflopen. Hij benadrukt dat hij de doelstellingen van het programma van Stockholm weerspiegeld wil zien. Het programma loopt echter niet vooruit op de onderhandelingen over de volgende financiële vooruitzichten.

Ook is de Europese Raad van oordeel dat de procedures die op de financieringsprogramma's zullen worden toegepast - met inachtneming van de nationaal opgedane ervaring - transparant, flexibel, coherent en gestroomlijnd moeten zijn, en toegankelijker moeten worden voor overheden, gevestigde partners en beroepshalve betrokkenen, dankzij actieve verspreiding van duidelijke richtsnoeren, een mechanisme voor het aanduiden van de partners, en accurate programmering. De Europese Raad verzoekt de Commissie te onderzoeken met welke middelen dat doel kan worden bereikt.

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

1.2.10 Actieplan

De Europese Raad verzoekt de Commissie, in het licht van het programma van Stockholm met spoed een **actieplan** in te dienen, dat in 2010 door de Raad zou moeten worden aangenomen. Het actieplan moet de doelstellingen en prioriteiten uit het programma van Stockholm vertalen in concrete maatregelen, met een duidelijk tijdschema voor vaststelling en uitvoering. In het plan moet ook een tijdschema voor de omzetting van wetgeving met een nieuwe rechtsgrond worden voorgesteld.

1.2.11 Herziening van het programma van Stockholm

De Europese Raad verzoekt de Commissie uiterlijk in juni 2012 een **tussentijdse evaluatie** van de implementatie van het programma van Stockholm voor te leggen. De wetgevingsprogramma's van de Trojka en van de Commissie moeten zo spoedig mogelijk worden gepubliceerd, zodat de nationale parlementen snel zicht krijgen op de voorstellen.

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

2.1 Een Europa dat gegrondvest is op fundamentele rechten

De Europese Unie is gebaseerd op gemeenschappelijke waarden en eerbied voor de grondrechten. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de spoedige toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens van essentieel belang. De verplichting van de Unie, met name haar instellingen, om overal waar zij werkzaam is de grondrechten voortvarend te verdedigen, zal hierdoor nog dwingender worden. De ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie zal gelijke tred kunnen blijven houden met die van het Europees Hof voor de rechten van de mens, hetgeen de totstandkoming zal bevorderen van één Europees stelsel van grondrechten en mensenrechten, gebaseerd op het Europees Verdrag en op de in het Handvest verankerde grondrechten.

De Europese Raad verzoekt:

- de Commissie zo spoedig mogelijk een voorstel in te dienen betreffende de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens;
- de instellingen en de lidstaten van de EU er gedurende het gehele wetgevingsproces voor te zorgen dat nieuwe wetgeving in overeenstemming is en blijft met de grondrechten, door de methode voor het systematische en nauwgezette toezicht op de naleving van het Europees Verdrag en de rechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten strenger toe te passen.

De Europese Raad verzoekt de EU-instellingen:

- de expertise van Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten ten volle te benutten, en indien nodig met het Bureau, conform zijn opdracht, overleg te plegen bij het ontwikkelen van beleid en wetgeving met implicaties voor de grondrechten, en voorts van de expertise gebruik te maken wanneer de burgers worden geïnformeerd over mensenrechtanaangelegenheden die hen in hun dagelijks bestaan raken;
- de inspanningen van de EU met het oog op de afschaffing van de doodstraf, foltering en andere onmenselijke of vernederende behandelingen voort te zetten;
- de maatregelen van de Unie en de lidstaten tegen straffeloosheid te blijven steunen en stimuleren en de strijd aan te binden tegen genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden; voorts - in dit verband - de samenwerking tussen de lidstaten, derde landen en de bevoegde internationale tribunalen, in het bijzonder het Internationaal Strafhof, te bevorderen, en via het Europees netwerk van aanspreekpunten de uitwisseling van justitiële informatie en beproefde methoden inzake de vervolging van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan zulke misdaden, te ontwikkelen.

De Unie is een ruimte van gemeenschappelijke, gedeelde waarden, die niet verenigbaar zijn met misdaden tegen de menselijkheid, genocide en oorlogsmisdaden, met name gepleegd door totalitaire regimes. Elke lidstaat volgt hierbij zijn eigen aanpak, maar in het belang van verzoening moet de herinnering aan zulke misdaden worden opgeslagen in een collectief geheugen, dat indien mogelijk door elk van ons wordt gedeeld en gekoesterd. De Unie moet de rol van facilitator vervullen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- te onderzoeken en in 2010 aan de Raad te rapporteren of er behoefte is aan extra initiatieven betreffende het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden jegens een groep personen die op basis van andere criteria dan ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd, bijvoorbeeld op basis van maatschappelijke status of politieke overtuiging.

2.2 Volledige uitoefening van het recht van vrij verkeer

Het recht van de burger en zijn gezinsleden om zich binnen de Europese Unie vrij te verplaatsen is een van de beginselen waarop de Unie is gegrondvest, en een van de fundamentele vrijheden die aan het Europese burgerschap zijn verbonden. De burgers van de Unie hebben het recht vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, hebben actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij wonen, staan onder bescherming van de diplomatieke en consulaire autoriteiten van de andere lidstaten, enzovoort. Bij het uitoefenen van deze rechten worden alle burgers onder de bij het Unierecht bepaalde voorwaarden overal op gelijke voet behandeld. De effectieve implementatie van de desbetreffende Europese wetgeving is daarom een prioriteit.

Zoals het Europees Parlement heeft opgemerkt vormt de Schengensamenwerking, waarin het vrije personenverkeer binnen de EU is verankerd, de kern van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De Europese Raad bevestigt dat hij de verdere uitbreiding van de Schengenruimte genegen is. De Europese Raad verlangt dat de Raad, het Europees Parlement en de Commissie, mits alle voorwaarden voor de toepassing van het Schengenacquis zijn vervuld, al het nodige doen om de afschaffing mogelijk te maken van de controles aan de binnengrenzen met de resterende lidstaten die zich bereid hebben verklaard onverwijld tot de Schengenruimte toe te treden.

Voorts moeten de burgers worden geholpen indien zij bij de uitoefening van hun recht van vrij verkeer bepaalde administratieve of gerechtelijke procedures moeten doorlopen. Binnen het kader van het Verdrag moeten factoren die daarbij in het dagelijks leven belemmerend werken worden weggenomen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

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

Dat de EU-burgers en hun gezinsleden krachtens het Unierecht overal in de Unie kunnen gaan wonen, is inherent aan de uitoefening van het recht van vrij verkeer. De bedoeling hiervan is echter niet dat de immigratievoorschriften worden omzeild. Vrij verkeer houdt voor de betrokkenen niet alleen rechten, maar ook verplichtingen in; misbruik en fraude moeten worden voorkomen. De lidstaten moeten het recht van vrij verkeer blijven waarborgen en beschermen, en daartoe onderling en met de Commissie samenwerken om, onverminderd het toepasselijke recht, criminaliteit krachtig en evenredig te bestrijden.

Tevens verzoekt de Europese Raad de Commissie:

- de tenuitvoerlegging en toepassing van deze voorschriften te bewaken, teneinde misbruik en fraude te voorkomen;
- te onderzoeken hoe informatie, onder meer over verblijfsvergunningen en -documenten, het best kan worden uitgewisseld, en hoe de overheden van de lidstaten kunnen worden geholpen om misbruik van dit grondrecht effectief tegen te gaan.

In het licht van deze doelstelling dienen de lidstaten er voorts nauw op toe te zien dat het bestaande acquis volledig en correct wordt toegepast, en dienen zij eventueel misbruik en frauduleus gebruik van het recht van vrij verkeer van personen aan te pakken, en informatie en statistische gegevens hierover uit te wisselen. Indien systematische trends in misbruik en frauduleus gebruik van het recht van vrij verkeer worden vastgesteld, dienen de lidstaten dit te melden aan de Commissie, die vervolgens aan de Raad voorstelt hoe dit probleem het best wordt aangepakt.

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

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

2.3.1 Racisme en vreemdelingenhaat

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- tijdens de looptijd van het programma van Stockholm en uiterlijk op 28 november 2013 te rapporteren over de omzetting van het kaderbesluit van 2008 over racisme en vreemdelingenhaat, en indien nodig voorstellen tot wijziging ervan in te dienen.
- ten volle gebruik te maken van de bestaande instrumenten, in het bijzonder de programma's ter financiering van de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat.

De lidstaten behoren het kaderbesluit zo spoedig mogelijk, en uiterlijk op 28 november 2010, ten uitvoer te leggen.

2.3.2 Rechten van het kind

Alle beleidsterreinen van de Unie hebben raakvlakken met de rechten van het kind, die zijn vastgelegd in het Handvest en in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, namelijk het beginsel dat het belang van het kind vooropstaat, het recht om te leven, te overleven en zich te ontwikkelen, het discriminatieverbod, alsmede eerbiediging van het recht om, afhankelijk van leeftijd en ontwikkeling, een eigen mening te uiten en te worden gehoord. Hiermee dient op systematische en strategische wijze rekening te worden gehouden, teneinde een geïntegreerde aanpak te bewerkstelligen. In de mededeling van de Commissie getiteld "Naar een EU-strategie voor de rechten van het kind" (2006) zijn hieraan belangrijke beschouwingen gewijd. De EU moet ten aanzien van de rechten van het kind een ambitieuze strategie uitstippelen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- maatregelen ter bescherming en bevordering van de rechten van het kind te bedenken, waarbij de Unie zelf voor een meerwaarde kan zorgen. Er dient speciale aandacht uit te gaan naar kinderen in een bijzonder kwetsbare positie, met name kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en misbruik, alsook - in het kader van het immigratiebeleid - kinderen die aan mensenhandel ten prooi vallen en niet-begeleide minderjarigen.

Met betrekking tot ontvoering van kinderen door hun ouders moet niet alleen de bestaande wetgeving worden toegepast, maar moet ook, met aandacht voor beproefde methoden uit de lidstaten, worden bekeken of op internationaal niveau geen gebruik kan worden gemaakt van familiale bemiddeling. De Unie moet de alarmeringsmechanismen met betrekking tot misdadige kinderontvoering verder ontwikkelen, door bevordering van samenwerking tussen de nationale autoriteiten en van systeemoperabiliteit.

2.3.3 Kwetsbare groepen

Elke vorm van discriminatie blijft onaanvaardbaar. De EU en de lidstaten moeten hun krachten bundelen met het oog op de volledige maatschappelijke integratie van kwetsbare groepen, in het bijzonder Roma, door ervoor te zorgen dat zij worden geïntegreerd in het onderwijs en op de arbeidsmarkt en door het geweld waaraan zij soms worden blootgesteld, te bestrijden. De lidstaten moeten daarom toezien op de correcte toepassing van de bestaande wetgeving ter bestrijding van mogelijke discriminatie. Om de lidstaten hierbij te helpen, zal de EU praktische steun bieden en beproefde methoden bevorderen. Hier is een specifieke rol weggelegd voor het maatschappelijk middenveld.

Groepen in een bijzondere kwetsbare positie, zoals vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld of genitale verminking, of personen aan wie schade is berokkend in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan of inwoner zijn, hebben meer bescherming, met name wettelijke bescherming, nodig. Met name via de beschikbare financieringsprogramma's zal hiervoor passende financiële steun worden verleend.

Of op dit gebied aanvullende voorstellen nodig zijn ten aanzien van kwetsbare volwassenen, zal in het licht van de ervaring met de toepassing van het Haags Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen van 2000 moeten worden beoordeeld door de lidstaten die bij dit verdrag partij zijn of nog zullen worden. De lidstaten worden ertoe aangespoord om zo spoedig mogelijk tot dit verdrag toe te treden.

2.3.4 Slachtoffers van misdrijven, waaronder terrorisme

Degenen die het kwetsbaarst zijn of zich in een bijzonder kwetsbare situatie bevinden, zoals mensen die het slachtoffer zijn van herhaald geweld in persoonlijke relaties, en slachtoffers van gendergeweld of van andere strafbare feiten in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan of inwoner zijn, hebben speciale steun en wettelijke bescherming nodig. Slachtoffers van terrorisme moeten tevens speciale aandacht, steun en maatschappelijke erkenning genieten. Er is behoefte aan een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak, in de lijn van de Raadsconclusies aangaande een strategie voor het doen gelden van de rechten van en het verbeteren van de steun aan personen die het slachtoffer zijn van een misdrijf.

De Europese Raad verzoekt de Commissie en de lidstaten:

- na te gaan hoe de wetgeving en de praktische steunmaatregelen ter bescherming van slachtoffers, alsook de toepassing van de bestaande regelgeving kunnen worden verbeterd;
- in andere opzichten slachtoffers betere steun te bieden, eventueel via de bestaande Europese netwerken voor praktische hulpverlening, en voorstellen daartoe in te dienen;
- te onderzoeken of slachtofferbescherming niet kan worden geregeld in één enkele wettekst, waarin de richtlijn betreffende schadeloosstelling van slachtoffers en het kaderbesluit betreffende slachtoffers, na evaluatie zijn samengevoegd.

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

2.4 Rechten van de persoon in strafzaken

De bescherming van de rechten van verdachten en beklaagden in strafzaken is een fundamentele waarde van de Unie, en van essentieel belang om het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten en het vertrouwen van de burgers in de Europese Unie in stand te houden. De Europese Raad is dan ook ingenomen met de aanneming door de Raad van de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures, na volledige implementatie waarvan de rechten van de burger in strafzaken zullen zijn versterkt. De routekaart maakt voortaan deel uit van het programma van Stockholm.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

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

2.5 Bescherming van de rechten van de burger in de informatiemaatschappij

Waar in verband met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht de eerbiediging van het privéleven aan de orde is, komt het recht op vrijheid in het geding. Het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van de persoonsgegevens zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten. De Unie staat derhalve voor de opgave om bij een sterk toenemende uitwisseling van persoonsgegevens te zorgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Unie moet een algemene strategie ontwikkelen ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens binnen de Unie en in het kader van haar betrekkingen met derde landen. Zij moet in dat verband de toepassing bevorderen van de beginselen die zijn vastgelegd in haar wetgeving over gegevensbescherming en in het Dataprotectieverdrag van de Raad van Europa van 1981, en ijveren voor toetreding tot dit verdrag. Zij moet tevens bepalen onder welke omstandigheden overheidsinstanties beperkingen kunnen stellen aan de uitoefening van deze rechten, en de gegevensbeschermingsbeginselen in de privésfeer handhaven.

De Unie kan er niet omheen dat steeds meer persoonsgegevens moeten worden uitgewisseld, maar zij moet er daarbij voor zorgen dat de persoonlijke levenssfeer in de hoogste mate wordt geëerbiedigd. De Europese Raad is ervan overtuigd dat technologische ontwikkelingen niet alleen nieuwe problemen meebrengen voor de bescherming van de persoonsgegevens, maar ook nieuwe mogelijkheden tot betere bescherming bieden.

Basisbeginselen zoals doelbinding, evenredigheid, rechtmatigheid van verwerking, beperking van de bewaartermijn, beveiliging en vertrouwelijkheid, eerbiediging van de persoonlijkheidsrechten, toezicht door nationale onafhankelijke controleautoriteiten, en toegang tot rechtsmiddelen moeten worden gehandhaafd, en een integrale beschermingsregeling moet worden opgezet. Deze thema's worden ook behandeld in hoofdstuk 4, in verband met de informatiemanagementstrategie van de EU.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- een evaluatie te maken van de werking van de diverse gegevensbeschermingsregelingen en, indien nodig, wetgevings- of andere initiatieven met het oog op de handhaving van de bovengenoemde beginselen te nemen;
- een aanbeveling in te dienen voor onderhandelingen over een overeenkomst inzake bescherming en - indien nodig - uitwisseling van gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden met de Verenigde Staten, op basis van de werkzaamheden van de EU-VS-contactgroep op hoog niveau inzake gegevensbescherming;
- zich te beraden over kernpunten voor met derde landen te sluiten gegevensbeschermingsovereenkomsten voor rechtshandavingsdoeleinden, waarbij indien nodig, op voorwaarde van een hoog beschermingsniveau, gegevens in particulier bezit mee in beschouwing kunnen worden genomen;
- de naleving van de gegevensbeschermingsbeginselen te verbeteren door ontwikkeling van passende nieuwe technologieën, en - zodoende - verbetering van de samenwerking tussen de publieke en de particuliere sector, met name op het gebied van onderzoek;
- de invoering van een Europees certificaat voor "privacyvriendelijke" technologie, producten en diensten te bestuderen;
- informatiecampagnes te organiseren, in het bijzonder ter bewustmaking van het publiek.

Mondiaal gezien moet de Unie het voortouw nemen bij de ontwikkeling en het bevorderen van de toepassing van internationale normen op het gebied van persoonsgegevensbescherming, gebaseerd op de desbetreffende regelgeving van de EU en op het Dataprotectieverdrag van 1981, en bij de goedkeuring van de nodige bilaterale en multilaterale overeenkomsten.

2.6 Deelnemen aan het democratisch proces in de Unie

De Europese Raad herinnert eraan dat transparantie van de besluitvorming, toegang tot documenten en goed bestuur bijdragen aan de participatie van de burger in het democratisch proces in de Unie. Voorts zal het bij artikel 11 VEU ingevoerde initiatiefrecht van de Europese burger een nieuw mechanisme voor burgerparticipatie uitmaken. Hieraan zou met spoed uitvoering moeten worden gegeven.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- te onderzoeken hoe, in het licht van de nieuwe mogelijkheden die het Verdrag van Lissabon opent, transparantie van de besluitvorming, toegang tot documenten en een goede rechtsbedeling het best kunnen worden verzekerd, en de nodige voorstellen daartoe in te dienen.

Met het oog op de Europese verkiezingen van 2014 moet worden nagedacht over methoden om de burger tot stemmen aan te zetten. Sinds 1979 is de opkomst met 20% gedaald, hoewel inmiddels de bevoegdheden van het Europees Parlement als medewetgever fors zijn uitgebreid. Maatregelen als vereenvoudiging van de kiezersregistratie zouden moeten worden overwogen.

Voorts verzoekt de Europese Raad de Commissie om, vóór december 2012,

- aan de Europese Raad verslag uit te brengen over de nationale praktijk en tradities bij verkiezingen voor het Europees Parlement, en op basis van het verslag voor te stellen hoe te komen tot een gemeenschappelijke dag voor de verkiezing van het Europees Parlement. De Europese Raad zal aan de hand van het verslag bekijken hoe de zaak verdere voortgang kan krijgen.

2.7 Recht op bescherming in niet-lidstaten

Iedere burger van de Unie die zich op het grondgebied van een derde land bevindt waar zijn eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is, geniet de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van elke andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Aan dit in de verdragen neergelegde recht is weinig bekendheid gegeven, en er zou meer moeten worden ondernomen om het volledig te implementeren. Specifieke voorlichtingscampagnes over dit recht zouden kunnen worden georganiseerd.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- passende maatregelen te overwegen waarbij de coördinatie en samenwerking tot stand worden gebracht die noodzakelijk zijn om de consulaire bescherming in de zin van artikel 23 VWEU te verwezenlijken.

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

De Europese Raad heeft tijdens zijn bijeenkomst in Tampere in 1999 verklaard dat een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen en de noodzakelijke onderlinge aanpassing van de wetgevingen de samenwerking tussen de autoriteiten en de rechterlijke bescherming van de rechten van het individu ten goede zouden komen, en dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen van de justitiële samenwerking in burgerlijke en in strafzaken moet worden. Dit beginsel is nu opgenomen in het Verdrag.

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

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

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

3.1 Verder werken aan wederzijdse erkenning

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

3.1.1 Strafrecht

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

De wederzijdse erkenning kan gelden voor alle soorten rechterlijke beslissingen en vonnissen, die, afhankelijk van het rechtsstelsel, van strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aard kunnen zijn.

Getuigen of slachtoffers van strafbare feiten die gevaar lopen, kan een bijzondere bescherming worden geboden die in de gehele Unie effectief moet zijn.

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

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- een alomvattend systeem voor te stellen, na een effectbeoordeling, ter vervanging van alle bestaande instrumenten op dit gebied, waaronder het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel, dat zoveel mogelijk betrekking heeft op alle soorten bewijsmiddelen, vergezeld gaat van tenuitvoerleggingstermijnen en zo weinig mogelijk weigeringsgronden bevat,
- na te gaan of er andere middelen zijn om de toelaatbaarheid van bewijsmiddelen op dit gebied te faciliteren,
- na te gaan of bepaalde onderzoeksmaatregelen uitgevoerd kunnen worden door justitiële of rechtshandhavingsautoriteiten van de uitvaardigende of de verzoekende staat in overleg met de autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat overeenkomstig artikel 89 VWEU en, zo nodig, de nodige voorstellen te doen,
- na te gaan of en, zo ja, hoe de autoriteiten van een lidstaat snel informatie kunnen verkrijgen van openbare of particuliere instanties uit een andere lidstaat zonder dwangmaatregelen of via de justitiële autoriteiten van de andere lidstaat,
- de resultaten van de evaluatie van het Europees aanhoudingsbevel te bestuderen en, zo nodig, voorstellen in te dienen voor een betere rechtsbescherming van personen die worden overgedragen door middel van een stapsgewijze aanpak van andere instrumenten voor wederzijdse erkenning,
- een alomvattende studie te maken van de bestaande juridische en administratieve obstakels voor grensoverschrijdende handhaving van sancties en administratieve besluiten voor verkeersovertredingen, en zo nodig, nieuwe initiatieven te ontplooiën, qua wetgeving en anderszins, om de verkeersveiligheid in de Unie te verbeteren.

De Unie moet streven naar een systematische uitwisseling van gegevens en, op de lange termijn, naar wederzijdse erkenning van bepaalde soorten van ontzetting van rechten.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- het gebruik van ontzetting van rechten in de lidstaten te bestuderen en aan de Raad een programma van maatregelen voor te leggen, ook voor de uitwisseling van informatie over bepaalde soorten van ontzetting van rechten, waarin een stapsgewijze aanpak wordt gehanteerd, en daarbij voorrang te verlenen aan gevallen waarin ontzetting het meest van invloed kan zijn op de veiligheid van personen of op het economisch leven.

Wat de justitiële samenwerking betreft, wijst de Europese Raad erop dat de lidstaten en Eurojust Besluit 2009/426 van de Raad van 16 december 2008 volledig ten uitvoer moeten leggen, dat, samen met het Verdrag van Lissabon, de kans biedt om Eurojust in de komende jaren uit te bouwen, inclusief op het gebied van het inleiden van onderzoeken en het regelen van competentieconflicten. Na beoordeling van de uitvoering van dit instrument kunnen nieuwe mogelijkheden worden overwogen op grond van de relevante Verdragsbepalingen, bijv. om de nationale vertegenwoordiger van Eurojust of het college van Eurojust meer bevoegdheden te geven of een Europees openbaar ministerie op te richten.

3.1.2 Burgerlijk recht

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

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

De Europese Raad is van oordeel dat de harmonisering van de verwijzingsregels op Unieniveau moet worden voortgezet waar dat nodig is, zoals bij scheiding van tafel en bed en echtscheiding. Die zou ook betrekking kunnen hebben op vennootschapsrecht, verzekeringscontracten en zekerheidsrechten.

De Europese Raad wijst er ook op hoe belangrijk het is dat begonnen wordt met de consolidatie van de tot nog toe aangenomen wetgeving op het gebied van de civielrechtelijke samenwerking. Eerst en vooral moet de samenhang van de communautaire wetgeving worden verbeterd door de bestaande instrumenten te stroomlijnen. Doel is ervoor te zorgen dat ze coherent en gebruiksvriendelijk zijn, zodat ze uniformer en efficiënter worden toegepast.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- te beoordelen welke waarborgen de afschaffing van het exequatur moeten begeleiden, en hoe ze kunnen worden gestroomlijnd,
- na te gaan of er redenen zijn voor consolidatie en vereenvoudiging met het oog op een betere samenhang in de bestaande Uniewetgeving, en
- een vervolg te geven aan de recente studie van de mogelijke problemen in verband met de akten van de burgerlijke stand en de toegang tot de registers van die akten.

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

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

3.2.1 Opleiding

Het opleiden van rechters (inclusief van administratieve rechtbanken), officieren van justitie en ander justitieel personeel is essentieel voor het versteken van het wederzijdse vertrouwen (zie ook punt 1.2.6). De Unie moet maatregelen blijven steunen en aanscherpen ter verbetering van de opleiding conform de artikelen 81 en 82 van het VWEU.

3.2.2 Uitbreiding van netwerken

Volgens de Europese Raad zijn de contacten tussen de hoge functionarissen van de lidstaten op gebieden die onder justitie en binnenlandse zaken vallen, waardevol en moeten die door de Unie zo veel mogelijk gestimuleerd worden. Afhankelijk van de nationale structuur kunnen dat hogere politieofficieren, officieren van justitie, hoofden van opleidingsinstituten, gevangenisdirecteuren of directeuren-generaal van de douane zijn. Waar nodig moeten deze netwerken ook worden ingelicht over de werkzaamheden van het Comité binnenlandse veiligheid, of meewerken aan de opstelling van de dreigingsevaluatie voor georganiseerde criminaliteit (OCTA) en andere strategische instrumenten van de Unie. Die netwerken moeten vooral samenkomen in het kader van bestaande structuren als Europol, Eurojust en Frontex, of op uitnodiging van het voorzitterschap als gastland. Andere netwerken van beroepsmensen op dit gebied moeten ook de steun behouden van de Unie. Daartoe behoren het Europees netwerk van de Raden voor de rechtspraak en het netwerk van voorzitters van hooggerechtshoven.

3.2.3 Evaluatie

Evenals op andere gebieden moet de verdere uitwerking van de wederzijdse erkenning op justitieel gebied gepaard gaan met meer aandacht voor evaluatie vooraf en achteraf (zie ook punt 1.2.5).

3.2.4 Verbetering van de instrumenten

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

3.2.5 Tenuitvoerlegging

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

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

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- informatie-uitwisseling te garanderen met behulp van handboeken en nationale databladen, in overleg met deskundigen in civiel recht en strafrecht en de lidstaten, over het gebruik van de instrumenten voor wederzijdse erkenning, zoals eerder is gebeurd in verband met het Europees aanhoudingsbevel. Er moet naar worden gestreefd op het einde van de vijfjarige periode voor elk van de aangenomen instrumenten een handboek of nationale databladen klaar te hebben.

De Europese Raad is ook van mening dat alle moderne elektronische communicatiemiddelen ten volle moeten worden ingezet en dat de justitiële autoriteiten zo snel mogelijk moeten kunnen beschikken over beveiligde communicatiemiddelen om veilig te kunnen corresponderen. De Unie dient ook de nadruk te leggen op het bevorderen van videoconferenties en het ondersteunen van de ontwikkeling van vertaalinstrumenten, teneinde deze zo accuraat mogelijk te maken. Deze ontwikkelingen moeten de uitvoering van het Actieplan e-justitie begeleiden en er deel van uitmaken. Daarnaast moet, met inachtneming van de regels voor de gegevensbescherming, de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten worden opgevoerd om adressen te achterhalen waar personen hun gewone verblijfplaats hebben, in verband met de betekening van stukken.

3.2.6. Detentie

De Europese Raad is van mening dat er stappen ondernomen moeten worden om op detentiegebied het wederzijds vertrouwen te sterken en het beginsel van wederzijdse erkenning efficiënter toe te passen. Getracht moet worden het uitwisselen van beste praktijken te stimuleren en de toepassing van de door de Raad van Europa goedgekeurde Europese gevangenisregels moet worden gesteund. Onderwerpen als alternatieven voor gevangenisstraf, proefprojecten inzake detentie, sociale reïntegratie en beste praktijken qua beheer van het gevangeniswezen moeten ook worden behandeld. De Europese Commissie wordt verzocht zich over dit vraagstuk te buigen binnen de grenzen die het Verdrag van Lissabon getrokken heeft.

3.3 Gemeenschappelijke basisnormen vaststellen

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

3.3.1 Strafrecht

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

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- na te gaan of het niveau van onderlinge aanpassing toereikend is in het licht van de aangenomen kaderbesluiten en te rapporteren over de behoefte aan gemeenschappelijke definities en sancties, en nieuwe wetgevingsvoorstellen in te dienen als er opnieuw onderlinge aanpassing nodig is.

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

Strafrechtelijke bepalingen mogen alleen worden ingevoerd wanneer die ter bescherming van belangen essentieel zijn en in de regel alleen als laatste redmiddel worden gebruikt.

Minimumvoorschriften voor de omschrijving van strafbare feiten en sancties kunnen ook worden vastgesteld wanneer de onderlinge aanpassing van de strafrechtelijke wetten en bepalingen van de lidstaten van essentieel belang blijkt te zijn voor een doeltreffende uitvoering van een beleidsmaatregel van de Unie die onderdeel is van harmonisatiemaatregelen.

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

- de voorbereidende werkzaamheden betreffende strafrechtelijke modelbepalingen [voort te zetten];

en de Commissie om

- na te gaan of het mogelijk is de bestaande programma's te gebruiken voor de financiering van proefprojecten in de lidstaten met betrekking tot alternatieven voor gevangenisstraf.

3.3.2 Burgerlijk recht

De afschaffing van het exequatur zal gepaard gaan met een aantal waarborgen, in het bijzonder in verband met vonnissen bij verstek. Het kan daarbij gaan om maatregelen op het gebied van het procesrecht en de verwijzingsregels (zoals het recht gehoord te worden, de betekening of kennisgeving van stukken, de termijnen voor het verstrekken van adviezen, enz.). De voornaamste beleidsdoelstelling op het gebied van het civiel procesrecht is dat grenzen tussen EU-lidstaten niet langer een hinderpaal vormen voor de regeling van burgerlijke zaken of voor een beroep op de rechter en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke zaken. Met de conclusies van Tampere en het Haags programma zijn belangrijke stappen gezet ter verwezenlijking van dit doel. De Europese Raad constateert echter dat de instrumenten van de Unie op dit gebied nog doeltreffender moeten worden gemaakt.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- bij wijze van eerste stap een verslag voor te leggen over de werking van de huidige EU-regeling inzake grensoverschrijdend civiel procesrecht en op basis van dat verslag een voorstel in te dienen ter verbetering van de samenhang van de huidige wetgeving van de Unie, en
- ook in het kader van de komende toetsing van de bestaande besluiten, na te gaan of het nodig is gemeenschappelijke minimumvoorschriften of civielprocesrechtelijke standaardvoorschriften voor grensoverschrijdende rechterlijke beslissingen en vonnissen op te stellen voor aangelegenheden zoals de betekening en kennisgeving van stukken, de bewijsverkrijging, beroepsprocedures en handhaving, en minimumvoorschriften in verband met de erkenning van beslissingen inzake het ouderlijk gezag, en eventueel voorstellen ter zake voor te leggen, en
- indien nodig, het werk voor de gemeenschappelijke verwijzingsregels voort te zetten.

3.4 De voordelen van een Europese justitiële ruimte voor de burger

3.4.1 De toegang tot de rechter verbeteren

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

De Europese Raad is van mening dat e-justitie een uitstekende mogelijkheid biedt om de toegang tot de rechter te verbeteren. Het eind november 2008 aangenomen Europees actieplan inzake e-justitie vormt het kader voor de ontwikkeling van Europese activiteiten op het gebied van e-justitie tot eind 2013. Via het Europese portaal voor e-justitie kunnen mensen beter worden geïnformeerd over hun rechten en kunnen zij toegang krijgen tot informatie en diensten betreffende de verschillende rechtsstelsels. Er dient beter gebruik te worden gemaakt van videoconferentie, bijvoorbeeld om slachtoffers een onnodige reis en de stress van de aanwezigheid op het proces te besparen.

Overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming worden bepaalde nationale registers geleidelijk aan elkaar gekoppeld (zoals de registers over insolventie, tolken, vertalers, testamenten). Bepaalde reeds bestaande gegevensbanken kunnen gedeeltelijk in het portaal worden geïntegreerd (bijv. het Europees ondernemingsregister en het Europees kadaster). Op middellange termijn kunnen een aantal Europese en nationale grensoverschrijdende procedures online worden afgehandeld (bijv. het Europees betalingsbevel, de Europese procedure voor geringe vorderingen en bemiddeling). Voorts moet het gebruik van elektronische handtekeningen worden bevorderd in het kader van het e-justitieproject.

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

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

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

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

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

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- na te gaan of de formaliteiten voor de legalisatie van akten tussen de lidstaten kunnen worden afgeschaft en een voorstel in die zin voor te leggen.

3.4.2 De economische activiteit ondersteunen

De Europese justitiële ruimte moet de economische activiteit in de interne markt ondersteunen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

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

Bij het uitwerken van die maatregelen moet wel worden nagegaan welke gevolgen zij hebben voor het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van de persoonsgegevens van de burger.

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

De huidige financiële crisis heeft laten zien dat de financiële markten moeten worden gereguleerd en dat misbruiken moeten worden voorkomen. Eveneens moeten er nieuwe maatregelen in verband met het bedrijfsrecht bestudeerd worden en moet er een duidelijk reguleringsklimaat geschapen worden, dat kmo's met name in staat stelt de interne markt ten volle te benutten, zodat zij niet alleen binnen hun eigen markt, maar ook grensoverschrijdend kunnen groeien en activiteiten kunnen ontplooiën. Er moet worden nagegaan of er gemeenschappelijke regels kunnen komen om te bepalen welk recht toepasselijk is op het gebied van het vennootschapsrecht, de insolventie van banken en de overdracht van vorderingen. Ook de kwestie van het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst moet nader worden onderzocht. De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- na te gaan of er op deze gebieden maatregelen getroffen moeten worden en, zo nodig, voorstellen ter zake te doen.

3.5 Een grotere internationale rol van de EU op justitieel gebied

3.5.1 Burgerlijk recht

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

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

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

In gevallen waarin er geen rechtskader bestaat voor de betrekkingen tussen de EU en partnerlanden en vanuit het standpunt van de Unie geen nieuwe multilaterale samenwerking tot stand kan worden gebracht, dient per geval te worden onderzocht of er een bilaterale overeenkomst kan worden gesloten.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie om:

- ten aanzien van civielrechtelijke onderwerpen voor de komende jaren een strategie uit te werken die strookt met het algemene externe beleid van de EU.

3.5.2 Strafrecht

Op strafrechtelijk gebied moeten prioriteiten worden gesteld voor de onderhandelingen over overeenkomsten inzake rechtshulp en uitlevering. De Unie zou zich actief moeten inzetten voor een zo ruim mogelijke toetreding van de partnerlanden tot de belangrijkste lopende verdragen en om andere staten zoveel mogelijk te helpen bij de adequate tenuitvoerlegging van deze verdragen. De instellingen moeten zorgen voor een optimale samenhang tussen de internationale rechtsorde en die van de EU. Waar mogelijk, moet synergie met het werk van de Raad van Europa worden overwogen.

De Europese Raad verzoekt de Commissie, de Raad en het Europees Parlement, waar van toepassing, om

- een beleid te ontwikkelen dat gericht is op het sluiten van overeenkomsten inzake internationale justitiële samenwerking met derde landen die van belang zijn of binnen internationale organisaties. Bij de vaststelling van de prioritaire landen dient onder meer rekening te worden gehouden met de volgende criteria: de strategische betrekkingen, eventuele bilaterale overeenkomsten, de naleving van de beginselen van de mensenrechten, samenwerking met de EU en haar lidstaten in het algemeen, en de prioriteiten op het gebied van rechtshandhaving en justitiële samenwerking,
- het uitwisselen van beste praktijken en het bundelen van ervaringen met derde landen en in het bijzonder met de uitbreidingslanden te bevorderen en ten volle gebruik te maken van de instrumenten waarover de Unie beschikt, zoals samenwerkingsverbanden en "peer reviews", om de hervorming van justitie te bevorderen en de rechtsstaat te versterken, ook in samenwerking met de Raad van Europa,

- het rechtssysteem in de partnerlanden te blijven steunen om ervoor te zorgen dat de rechtsstaat overal ter wereld een kans krijgt,
- het complementariteitsbeginsel van het Statuut van Rome en naleving van de verplichtingen ervan te blijven bevorderen.

Tevens verzoekt de Europese Raad de Commissie:

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

4. Een beschermend Europa

4.1 Strategie voor interne veiligheid

De Europese Raad is ervan overtuigd dat de intensivering van de acties op Europees niveau, samen met een betere coördinatie met de maatregelen op regionaal en nationaal niveau, een essentiële rol speelt bij de bescherming tegen internationale bedreigingen. Terrorisme, georganiseerde criminaliteit, drugshandel, corruptie, mensenhandel, mensensmokkel, wapenhandel en andere misdrijven blijven een gevaar voor de interne veiligheid van de EU. Wijdverbreide grensoverschrijdende criminaliteit is een urgent probleem geworden dat om een duidelijke en alomvattende reactie vraagt. Het optreden van de Unie versterkt het werk dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten verrichten en leidt tot betere resultaten op dit vlak.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie:

- een alomvattende EU-strategie voor interne veiligheid op te stellen, die met name uitgaat van de volgende beginselen:
 - een duidelijke taakverdeling tussen de EU en de lidstaten die getuigt van een gezamenlijke visie op de uitdagingen van deze tijd,
 - eerbied voor de grondrechten, internationale bescherming en de rechtsstaat,
 - solidariteit tussen de lidstaten,
 - een proactieve en inlichtingengestuurde benadering,

- de behoefte aan een horizontale en sectordoorsnijdende aanpak teneinde complexe crises, natuurrampen en door de mens veroorzaakte calamiteiten het hoofd te kunnen bieden,
- nauwe samenwerking tussen de EU-organen, en een verdere verbetering van hun informatie-uitwisseling,
- nadruk op de uitvoering en vereenvoudiging, alsmede op het verbeteren van preventief optreden,
- gebruik van regionale initiatieven en regionale samenwerking,
- burgers ervan bewust maken dat het werk van de Unie belangrijk is voor hun bescherming.

De ontwikkeling, monitoring en uitvoering van de strategie voor interne veiligheid dient een van de prioritaire taken te zijn van het bij artikel 71 VWEU opgerichte Comité binnenlandse veiligheid (COSI). Teneinde de daadwerkelijke handhaving van de strategie voor interne veiligheid te garanderen, moeten ook de veiligheidsaspecten in acht genomen worden van een geïntegreerd grensbeheer en, justitiële samenwerking in strafzaken die van belang is voor de operationele samenwerking op het gebied van de interne veiligheid.

In de strategie voor interne veiligheid dient ook rekening te worden gehouden met de strategie voor externe veiligheid van de EU en andere beleidsmaatregelen van de EU, met name in verband met de interne markt. Ook moet gelet worden op de gevolgen die de strategie kan hebben voor de betrekkingen met de buurlanden van de EU, en met name met de kandidaat- en de potentiële kandidaat-lidstaten, omdat de interne veiligheid samenhangt met de externe dimensie van de dreigingen. In een gemonialiseerde wereld kent de criminaliteit geen grenzen. Het beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken wordt geleidelijk volwassen, en daarom moeten de verschillende beleidslijnen elkaar ondersteunen en sterker samenhangen. De komende jaren moet dit beleid met het overige beleid van de Unie tot een harmonieus geheel worden gesmeed.

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

- na te gaan of een fonds voor interne veiligheid haalbaar is ter bevordering van de uitvoering van de strategie voor interne veiligheid, zodat die een operationele realiteit wordt.

4.2 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.

4.2.1 Een gemeenschappelijke cultuur tot stand brengen

De Europese Raad onderstreept dat het wederzijds vertrouwen tussen alle betrokken beroepsbeoefenaren op nationaal en EU-niveau moet worden vergroot. Een werkelijke Europese rechtshandavingscultuur moet ontwikkeld worden door het uitwisselen van ervaringen en goede praktijken, en met behulp van gezamenlijke opleidingen en oefeningen conform punt 1.2.6.

De Europese Raad moedigt de lidstaten aan om voor beroepsbeoefenaars stimulansen in te voeren zodat zij taken in verband met grensoverschrijdende samenwerking op zich nemen; en zo de ontwikkeling van een "Europese reflex" op alle niveaus te bevorderen.

4.2.2 Beheersen van de informatiestroom

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

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

- een EU-informatiemanagementstrategie¹ met een stevige gegevensbeschermingsregeling in de JBZ-sector [vast te stellen en] uit te voeren. De ontwikkeling moet sporen met de prioriteiten die zijn vastgelegd voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de strategie voor interne veiligheid en moet de operationele visie op rechtshandhaving en justitiële samenwerking, grensbeheer en bescherming van het publiek ondersteunen.

¹ Zie Raadsdocument [...../09]

De Europese Raad verzoekt de Commissie in dit kader:

- na te gaan of er een Europees model voor informatie-uitwisseling nodig is dat gebaseerd is op de evaluatie van de huidige instrumenten, waaronder het kader van Prüm en het zogeheten Zweedse kaderbesluit. Deze evaluaties zullen uitwijzen of instrumenten volgens de opzet functioneren en voldoen aan de doelen van de informatiemanagementstrategie.

De EU-informatiemanagementstrategie is gebaseerd op

- een door operationele behoeften gestuurde ontwikkeling (bij de ontwikkeling van de informatie-uitwisseling en de instrumenten daarvoor wordt uitgegaan van de handhavingsbehoeften),
- een stevige gegevensbeschermingsregeling die strookt met de strategie voor de bescherming van persoonsgegevens (zie punt 2 van dit programma),
- gerichte gegevensverzameling, zowel om de grondrechten van de burgers te beschermen als om te voorkomen dat de bevoegde instanties overstroomd worden met informatie,
- de grondbeginselen van een beleid inzake informatie-uitwisseling met derde landen voor rechtshandavingsdoeleinden,
- de interoperabiliteit van IT-systemen, met volledige inachtneming van de beginselen op het vlak van gegevensbescherming en -beveiliging bij de ontwikkeling van dergelijke systemen,
- de rationalisatie van de verschillende instrumenten, waaronder de vaststelling van een bedrijfsplan voor grote IT-systemen,
- algemene coördinatie, convergentie en samenhang.

De noodzakelijke structuren op EU- en nationaal niveau moeten aanwezig zijn om te zorgen voor de implementatie en het beheer van de verschillende instrumenten voor informatiebeheer. De Europese Raad wenst tevens, zoals de Commissie heeft voorgesteld, dat er een dienst wordt opgericht met de bevoegdheid en capaciteit om grote IT-systemen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht op technisch vlak te ontwikkelen en te beheren. Eventuele aanvullende taken kunnen door de Raad worden bekeken in het licht van de informatiemanagementstrategie.

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

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

4.2.3 Inzet van de noodzakelijke technologische hulpmiddelen

De Europese Raad wijst erop dat de nieuwe technologieën de hedendaagse ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit moeten volgen en bevorderen, met eerbied voor de integriteit, de veiligheid en de vrijheid van personen, en dat dit dient te geschieden in samenhang met de strategie voor de bescherming van persoonsgegevens in hoofdstuk 2.

De Europese Raad verzoekt de Raad, de Commissie, het Europees Parlement en, in voorkomend geval, de lidstaten om:

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

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie:

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

De Europese Raad verzoekt:

- de lidstaten om het systeem voor de uitwisseling van informatie tussen strafregisters (Ecris) zo spoedig mogelijk in te voeren en
- de Commissie om na te gaan of de onderlinge koppeling van strafregisters het mogelijk maakt strafbare feiten te voorkomen (bijvoorbeeld door middel van controles bij de toegang tot bepaalde beroepen, meer in het bijzonder als die omgang met kinderen meebrengen), en om de uitwisseling van gegevens over toezichtsmaatregelen uit te breiden,
- de Commissie om ter aanvulling van Ecris een voorstel in te dienen betreffende een register van onderdanen van derde landen die door een rechtbank in een lidstaat veroordeeld zijn.

De Europese Raad herhaalt dat gezorgd moet worden voor samenhang met de strategie voor de bescherming van persoonsgegevens en het bedrijfsplan voor het opzetten van grote IT-systemen in hoofdstuk 2 van dit Programma, en roept de Commissie op om:

- een haalbaarheidsstudie te verrichten over de behoefte aan, en de toegevoegde waarde van, het opzetten van een Europees Indexsysteem van politiegegevens (Epris) en daarover in de loop van 2012 een verslag voor te leggen aan de Raad,
- verder na te denken over de manier waarop het gebruik van de bestaande gegevensbanken - met volledige eerbiediging van de voorschriften inzake gegevensbescherming - verder kan worden ontwikkeld voor rechtshandvingsdoeleinden, zodat de nieuwe technologieën optimaal worden benut met het oog op de bescherming van de burger, en
- te onderzoeken wat de beste manier is om te bevorderen dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten gegevens kunnen uitwisselen over reizende geweldplegers, inclusief diegenen die sportmanifestaties of massabijeenkomsten bijwonen.

4.3 Doelmatig beleid op diverse terreinen

4.3.1 Doeltreffender Europese samenwerking inzake rechtshandhaving

Bestrijding van typisch grensoverschrijdende misdadfenomenen is het eerste doel van de samenwerking tussen rechtshandvingsdiensten in de EU. Het accent moet niet alleen worden gelegd op het bestrijden van terrorisme en georganiseerde misdaad, maar ook op het bestrijden van wijdverbreide grensoverschrijdende criminaliteit die een aanzienlijke impact heeft op het dagelijks leven van de burgers van de EU. Europol moet een knooppunt worden voor informatie-uitwisseling tussen de rechtshandvingsautoriteiten van de lidstaten, een dienstverlener en een platform voor rechtshandvingsdiensten.

De Europese Raad roept de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op om in de zaken die zich daartoe lenen, zo veel mogelijk gebruik te maken van gemeenschappelijke onderzoeksteams als onderzoeksinstrument. Europol en Eurojust dienen systematisch betrokken te worden bij belangrijke grensoverschrijdende operaties en op de hoogte te worden gehouden van de oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams. De modelovereenkomst voor het opzetten van gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's) dient te worden bijgewerkt. Europol en Eurojust moeten nauwer samenwerken. Eurojust moet zorgen voor follow-up van zijn werkzaamheden op justitieel niveau. Europol en Eurojust moeten ook hun werkzaamheden met derde landen verder uitbouwen, met name door de betrekkingen met de buurlanden en -regio's van de Unie te intensiveren. Voorts zou Europol nauwer moeten samenwerken met politieke EVDB-missies (Europees veiligheids- en defensiebeleid) en het gebruik van de normen en goede praktijken van de Europese rechtshandavingssamenwerking in derde landen moeten helpen aanmoedigen. De samenwerking met Interpol moet worden geïntensiveerd teneinde synergieën te creëren en doublures te vermijden.

De Europese Raad verzoekt de Commissie en, in voorkomend geval, de Raad en de Hoge Vertegenwoordiger om:

- te onderzoeken hoe ervoor kan worden gezorgd dat Europol informatie krijgt van de rechtshandavingsautoriteiten van de lidstaten, zodat de lidstaten optimaal gebruik kunnen maken van de vermogens van Europol,
- te onderzoeken hoe de operationele politiesamenwerking geïntensiveerd zou kunnen worden, bijvoorbeeld wat betreft de incompatibiliteit van communicatiesystemen en andere uitrusting of het inzetten van undercoveragenten, en daartoe strekkende operationele conclusies te trekken,
- zo spoedig mogelijk een discussiedocument te verspreiden over de vraag hoe het Europees Parlement, samen met de nationale parlementen overeenkomstig de artikelen 85 en 88 VWEU, het best toezicht kan uitoefenen op de activiteiten van Europol en deze kan evalueren,
- de opstelling te overwegen van een code voor politieke samenwerking waardoor de bestaande instrumenten zouden worden geconsolideerd, en waar nodig vereenvoudigd of gewijzigd,
- bij de Raad en het Europees Parlement een voorstel in te dienen voor een besluit betreffende de nadere regelingen voor de samenwerking, onder meer op het gebied van uitwisseling van gegevens tussen EU-agentschappen, met name Europol, Eurojust en Frontex, dat de bescherming en de beveiliging van gegevens waarborgt,
- maatregelen voor te stellen over de manier waarop de ter zake bevoegde EU-agentschappen onderling regelingen zouden kunnen treffen betreffende hun operationele samenwerking, en hoe zij hun deelname in regionale initiatieven van de lidstaten en regionale organen ter bevordering van samenwerking op het gebied van rechtshandaving verder moeten uitbouwen,
- gemeenschappelijke kwaliteitscriteria op forensisch gebied op te stellen en onder meer een *best practice* voor onderzoek op de Plaats Delict (PD) te ontwikkelen,

- na te gaan wat de hinderpalen kunnen zijn voor de samenwerking tussen politieke EVDB-missies en Europol, en passende voorstellen te doen om deze weg te werken.

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

De ontwikkeling van incidentele politiesamenwerking naar aanleiding van sportevenementen of massabijeenkomsten (bijv. de Olympische Spelen 2012, Euro 2012) moet worden geïmplementeerd.

4.3.2 Doeltreffender preventie van criminaliteit

De beste manier om de criminaliteit te doen dalen, is doeltreffende preventieve maatregelen te nemen, waaronder het bevorderen van sociale insluiting door middel van een multidisciplinaire aanpak waarvoor ook gebruik wordt gemaakt van administratieve maatregelen, en het bevorderen van samenwerking tussen administratieve autoriteiten. De Europese burgers hebben namelijk vergelijkbare ervaringen met criminaliteit en worden er op een vergelijkbare wijze door geraakt in hun dagelijks leven.

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

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

De Europese Raad verzoekt de lidstaten en de Commissie actief maatregelen inzake criminaliteitspreventie te stimuleren en te ondersteunen waarin de klemtoon ligt op het voorkomen van criminaliteit bij massabijeenkomsten, alsook van grensoverschrijdende criminaliteit met een impact op het dagelijks leven van onze burgers, overeenkomstig artikel 84 VWEU.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om, voortbouwend op de evaluatie van de werkzaamheden van het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie een voorstel in te dienen, tot oprichting van een Waarnemingspost voor criminaliteitspreventie (OPC), die tot taak zal hebben kennis over criminaliteit (waaronder statistieken) en criminaliteitspreventie te verzamelen, te analyseren en te verspreiden, de lidstaten en de EU-instellingen bij het nemen van preventieve maatregelen te ondersteunen en te stimuleren, alsmede beste praktijken uit te wisselen. De OPC zal voortbouwen op de werkzaamheden in het kader van het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (EUCPN) en de evaluatie daarvan. Deze waarnemingspost zal het EUCPN omvatten of vervangen, met een secretariaat bij een bestaand EU-orgaan, en zal functioneren als een afzonderlijke entiteit. De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- een voorstel in te dienen tot oprichting van het OPC, uiterlijk in 2013.

4.3.3 Statistieken

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

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

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

4.4 Bescherming tegen zware en georganiseerde criminaliteit

4.4.1 Bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit

Met de voortschrijdende globalisering van de georganiseerde criminaliteit, wordt het steeds belangrijker dat de rechtshandavingsinstanties over de grenzen en rechtsgebieden heen kunnen optreden. De Unie kan de bestrijding van bepaalde soorten bedreigingen, waarover een sterk gecoördineerd optreden vereist is, een reële meerwaarde geven. De bestrijding van deze misdad-fenomenen noopt tot stelselmatige uitwisseling van informatie, een maximaal beroep op Europese agentschappen en onderzoeksinstrumenten, en, in voorkomend geval de ontwikkeling van gemeenschappelijke onderzoeks- en preventietechnieken en intensievere samenwerking met derde landen.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie derhalve:

- binnen het raamwerk van de strategie voor interne veiligheid een strategie voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit te ontwikkelen en
- prioriteiten te stellen op het gebied van criminaliteitsbestrijding door de soorten criminaliteit aan te wijzen waartegen hij de instrumenten die hij heeft gecreëerd, bij voorrang in stelling zal brengen, daarbij verder gebruik makend van de dreigingsevaluatie voor georganiseerde criminaliteit (OCTA) en de regionale versies daarvan.

Er moet een selectie worden gemaakt van misdadfenomenen op Europees niveau die het eerst moeten worden aangepakt. De Europese Raad is van oordeel dat de volgende vormen van criminaliteit de komende jaren een bijzondere voorrang verdienen:

4.4.2 Mensenhandel

Mensenhandel en -smokkel zijn zeer ernstige misdrijven die de mensenrechten en de menselijke waardigheid schenden en door de EU niet kunnen worden vergoelijkt. De Europese Raad vindt dat de preventie en de bestrijding van mensenhandel en -smokkel moeten worden versterkt en verruimd. Daartoe is een gecoördineerde en samenhangende beleidsrespons vereist, die verder gaat dan de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, rekening houdt met nieuwe vormen van uitbuiting en ook externe betrekkingen, ontwikkelingshulp, sociale zaken en werkgelegenheid, gendergelijkheid, onderwijs en volksgezondheid, alsmede non-discriminatie omvat. Het beleid dient ook inspiratie te putten uit een brede dialoog tussen alle betrokkenen en niet in het minst de maatschappelijke organisaties, en gebaseerd te zijn op een beter inzicht in en onderzoek naar mensenhandel en -smokkel op EU-niveau en op internationaal vlak.

In deze context zijn samenwerking en coördinatie met derde landen van cruciaal belang. Er moet maximaal gebruik worden gemaakt van het actiegericht document over de bestrijding van de mensenhandel, [dat] op 30 november 2009 door de Raad [is aangenomen].

De Unie dient een geconsolideerd EU-beleid inzake bestrijding van mensenhandel te ontwikkelen dat erop gericht is de inzet en de inspanningen van de EU en de lidstaten ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel verder te versterken. Het aangaan en versterken van partnerschappen met derde landen en het verbeteren van de coördinatie en de samenwerking, zowel binnen de Unie als met de mechanismen van de externe dimensie van de EU, vormt een essentieel onderdeel van dit beleid. Er dient ook een evaluatie te worden gemaakt van de vorderingen en het COSI dient op geregelde tijdstippen op de hoogte te worden gebracht van de coördinatie en samenwerking ter bestrijding van mensenhandel. Voor de bestrijding van mensenhandel dienen alle actiemiddelen te worden ingezet, zowel preventie als repressie en slachtofferbescherming, en het moet mogelijk zijn de mensenhandel naar, binnen en vanuit de EU te bestrijden.

De Europese Raad verzoekt de Raad derhalve de functie van EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel (ATC) in het leven te roepen en diens functiebeschrijving zo op te stellen dat optimaal gebruik kan worden gemaakt van alle bevoegdheden van de Unie, teneinde over een goed gecoördineerd en geconsolideerd EU-beleid ter bestrijding van mensenhandel te kunnen beschikken.

De Europese Raad :

- roept op tot aanneming van nieuwe wetgeving betreffende de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers daarvan,
- verzoekt de Commissie na te gaan of door middel van ad-hocsamenwerkingsovereenkomsten met specifieke, door de Raad aan te wijzen, derde landen de strijd tegen de mensenhandel kan worden opgevoerd, en om voorstellen ter zake te doen. Bij dergelijke overeenkomsten kan met name onverkort gebruik worden gemaakt van alle hefboven waarover de Unie beschikt, daaronder begrepen financieringsprogramma's, samenwerking bij de uitwisseling van informatie, justitiële samenwerking en migratie-instrumenten,
- roept Europol op om, met de steun van de lidstaten, zijn ondersteuning van inlichtingenwerk en strategische analyse op te voeren en deze taken uit te voeren in samenwerking met de landen van herkomst en doorreis;
- verzoekt Eurojust om meer te doen om de door autoriteiten van de lidstaten uitgevoerde onderzoeken naar mensenhandel te coördineren.

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

4.4.3 Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

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

De Europese Raad verzoekt:

- de Raad en het Europees Parlement om nieuwe wetgeving betreffende de bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie aan te nemen,
- de Commissie deze wetgeving, zodra deze is aangenomen, aan te vullen met acties in het kader van het Programma voor een veiliger internet 2009-2013,
- de Commissie te onderzoeken hoe de bevoegde autoriteiten van de lidstaten informatie over beste praktijken zouden kunnen uitwisselen,
- de Commissie zich te buigen over de vraag hoe de EU op dit terrein partnerschappen met de particuliere sector zou kunnen stimuleren en dergelijke publiek-private partnerschappen zou kunnen uitbreiden tot de financiële sector, teneinde geldovermakingen die verband houden met websites met kinderpornografie te blokkeren,
- de Commissie om voort te bouwen op het alarmeringsmechanisme bij ontvoering van kinderen en te onderzoeken of de oprichting van een EU-breed netwerk ter voorkoming van ontvoering van kinderen tot de mogelijkheden behoort, teneinde met het oog op een betere interoperabiliteit de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van de lidstaten te bevorderen,
- de Commissie om, ter voorkoming van seksueel misbruik van kinderen, mogelijkheden te onderzoeken om de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te verbeteren, zodat deze actie kunnen ondernemen wanneer kindermisbruikers waarvan bekend is dat zij een effectief gevaar vormen, zich naar een andere lidstaat begeven.

4.4.4 Cybercriminaliteit

Het internet heeft de communicatie veel gemakkelijker gemaakt en de wereldwijde ontwikkeling en interactie bevordert. Tegelijk heeft het internet nieuwe, moderne uitdagingen opgeleverd in de vorm van cybercriminaliteit, doordat de criminele organisaties deze technologie in de praktijk misbruiken. Dat bemoeilijkt op zijn beurt het opsporingswerk door de rechtshandhavingsautoriteiten. De Unie dient derhalve beleid en wetgeving te stimuleren die een zeer hoog niveau van netwerkbeveiliging garanderen en het mogelijk maken sneller te reageren op verstoringen van het internetverkeer of cyberaanvallen.

De lidstaten dienen zo spoedig mogelijk het Verdrag van de Raad van Europa tegen cybercriminaliteit van 2001 te bekrachtigen. Dit verdrag dient het wettelijke referentiekader te vormen voor de bestrijding van cybercriminaliteit op mondiaal niveau. Europol kan de rol spelen van Europese informatiedraaischijf door de oprichting van een Europees platform voor het signaleren van inbreuken, dat de nationale platformen ook zou kunnen bijstaan bij het uitwisselen van beste praktijken.

De Europese Raad roept tevens de lidstaten op om:

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

De Europese Raad verzoekt:

- de Commissie maatregelen te nemen om publiek-private partnerschappen te stimuleren/te verbeteren,
- Europol om meer strategische analyse van cybercriminaliteit.

De Unie moet ook de regels inzake jurisdictie en het toepasselijk juridisch kader met betrekking tot cyberspace binnen de Unie, waaronder regels betreffende de bewijsverkrijging, uitklaren teneinde grensoverschrijdende onderzoeken te bevorderen.

De Europese Raad

- roept de lidstaten op de justitiële samenwerking in zaken betreffende cybercriminaliteit te verbeteren,
- verzoekt de Commissie voorstellen te doen om het juridisch kader voor onderzoek in cyberspace binnen de Unie waar nodig te verduidelijken.

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

4.4.5 Economische criminaliteit en corruptie

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

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

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

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- uitgaande van de bestaande systemen en gemeenschappelijke criteria, indicatoren te ontwerpen waarmee de inspanningen in de strijd tegen de corruptie, in het bijzonder op de tot het acquis behorende terreinen (overheidsopdrachten, financiële controle, enz.) kunnen worden gemeten en een alomvattend corruptiebestrijdingsbeleid te ontwikkelen, zulks in nauwe samenwerking met de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO); de Commissie dient de Raad in 2010 een verslag voor te leggen over de voorwaarden waaronder de Unie kan toetreden tot de GRECO,
- met het oog op de bestrijding van financiële criminaliteit maatregelen te overwegen om de werkelijke eigenaars van activa gemakkelijker te kunnen identificeren en de transparantie van rechtspersonen en juridische constructies te vergroten,
- de coördinatie van de werkzaamheden van de lidstaten op het gebied van corruptiebestrijding in het kader van het NV-Verdrag tegen corruptie (UNCAC), de GRECO en de OESO te verbeteren,
- na te denken over de vraag hoe financiële criminaliteit beter kan worden voorkomen.

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

4.4.6 Drugs

De drugsstrategie van de EU (2005-2012) beveelt een alomvattende en evenwichtige aanpak aan, gebaseerd op een gelijktijdige vermindering van vraag en aanbod. Deze strategie verstrijkt 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 strategie dient gebaseerd te zijn op drie beginselen:

- de verbetering van de samenwerking en de coördinatie door het inzetten van alle middelen die in het kader van het Verdrag van Lissabon beschikbaar zijn, in het bijzonder in de Westelijke Balkan, Latijns-Amerika, de landen van het oostelijk partnerschap, West-Afrika, Rusland, Centraal-Azië, met inbegrip van Afghanistan, en de Verenigde Staten,
- het mobiliseren van de civiele maatschappij, met name door het uitbreiden van initiatieven zoals de Europese drugsactie;
- de bijdrage aan onderzoek en aan de vergelijkbaarheid van informatie, teneinde toegang te hebben tot betrouwbare gegevens.

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

4.5 Terrorisme

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

Eerbied voor de rechtsstaat, de grondrechten en de fundamentele vrijheden is een van de hoekstenen van de algehele inzet van de Unie tegen terrorisme. De maatregelen in de strijd tegen terrorisme moeten worden genomen binnen het kader van volledige eerbiediging van de grondrechten, zodat deze maatregelen niet kunnen worden aangevochten. Voorts moeten alle betrokken partijen er zich voor hoeden specifieke bevolkingsgroepen te stigmatiseren en moeten zij de interculturele dialoog bevorderen, teneinde de wederzijdse kennis en het wederzijds begrip te vergroten.

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

De Europese Raad bevestigt hoeveel belang moet worden gehecht aan de rol van de EU-coördinator voor terreurbestrijding bij het uitvoeren en evalueren van de strategie inzake terrorismebestrijding, het coördineren van de werkzaamheden inzake terreurbestrijding binnen de Unie en het verbeteren van de communicatie tussen de EU en derde landen.

De Europese Raad:

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

De Europese Raad wijst op het belang van een betere kennis van de methoden die voor de verspreiding van terroristische propaganda, ook via internet, worden gebruikt. Daarvoor zijn betere technische hulpmiddelen en know how nodig. De werkzaamheden op het gebied van de beveiliging van lucht- en zeevaart dienen, in het licht van de dreigingsanalyses, te worden opgevoerd. Daarbij dient nauw te worden samengewerkt met de vervoersondernemers teneinde de gevolgen voor de reizigers te beperken. Er dient meer aandacht te worden besteed aan potentiële doelwitten, zoals stedelijk openbaar vervoer en het hogesnelheidsspoornet, alsook aan infrastructuur voor energievoorziening en waterwerken.

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

De Europese Raad verzoekt de Commissie:

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

De Unie moet ervoor zorgen dat haar beleid volledig strookt met het internationale recht, in het bijzonder het recht inzake de mensenrechten. De Unie zal in de bestrijding van het terrorisme een actieve rol spelen in diverse multilaterale gremia, en met name in de Verenigde Naties waar zij, samen met haar partners, zal blijven ijveren voor het Alomvattend Verdrag betreffende internationaal terrorisme en zich zal inzetten voor een betere opzet, tenuitvoerlegging en doeltreffendheid van de door de VN-Veiligheidsraad opgelegde sancties met het oog op de naleving van de grondrechten en de waarborging van eerlijke en duidelijke procedures. Er moet meer aandacht gaan naar de samenwerking met derde landen in het algemeen en naar samenwerking in het kader van internationale organisaties.

Om op Europees niveau een analyse van de dreiging te kunnen maken, dient een op gemeenschappelijke parameters gebaseerde methode te worden vastgesteld. Bij de bestrijding van terrorisme dient ten volle gebruik te worden gemaakt van Europol, het SitCen en Eurojust.

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

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

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

Het rampenmanagement van de EU dient gebaseerd te zijn op een geïntegreerde aanpak die de gehele rampencyclus omvat en betrekking heeft op maatregelen qua preventie, paraatheid, respons en herstel in en buiten de Unie.

Het rampenmanagement van de EU stoelt op twee belangrijke beginselen: de verantwoordelijkheid van de lidstaten om hun burgers de nodige bescherming te bieden in het licht van de bestaande risico's en dreigingen, en de solidariteit tussen de lidstaten die hen ertoe verplicht elkaar bij te staan vóór, tijdens en na rampen, indien een ramp hun nationale capaciteiten overstijgt of meer dan één lidstaat treft. De Europese Raad is van mening dat het toekomstige optreden van de EU moet uitgaan van de doelstelling om de kwetsbaarheid voor rampen te beperken door, met inachtneming van de nationale verantwoordelijkheden, een strategische aanpak inzake rampenpreventie te ontwikkelen en de paraatheid en het reactievermogen verder te verbeteren. Er moeten richtsnoeren worden opgesteld voor de methoden, evaluaties en analyses op het gebied van gevaren- en risicokartering, alsmede een overzicht van de natuurrampen en de door de mens veroorzaakte calamiteiten die de EU in de toekomst kunnen overkomen. Verdere inspanningen zijn nodig om het Uniemechanisme voor civiele bescherming te versterken en de instrumenten voor civiele bescherming, en met name de beschikbaarheid, de interoperabiliteit en het gebruik ervan, alsmede de coördinatie van de bijstand te verbeteren, ook buiten het grondgebied van de EU in ernstige noodgevallen waarbij EU-burgers in het buitenland betrokken zijn. Het waarnemings- en informatiecentrum (MIC) moet worden versterkt ten einde de bijstand van de lidstaten beter te coördineren, voor kartering te zorgen, de lidstaten analytische bijstand te verlenen bij de verdere inventarisatie en registratie van nationale en multi-nationale civiele-beschermingsmodules, alsmede opleidingen en oefeningen op te zetten als bijdrage tot een efficiëntere rampenrespons op EU-niveau.

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

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

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

Nauwe samenwerking met internationale organisaties, in het bijzonder de Verenigde Naties, die een algemene coördinerende rol spelen in de internationale humanitaire respons, zou een prioriteit voor het optreden in derde landen moeten blijven, zowel wat de samenwerking ter plaatste betreft als op het gebied van de paraatheid (opleiding en gezamenlijke oefeningen). In overeenstemming met de Europese consensus betreffende de humanitaire hulp van 2007 zouden een krachtige coördinatie van EU-zijde en een sterke rol van de EU de internationale humanitaire respons als geheel ten goede komen, waarbij ook gedacht moet worden aan inspanningen om in overleg te komen tot verbeteringen in het humanitaire systeem, terwijl op deze wijze ook de ambitie van de EU om nauw met andere humanitaire actoren samen te werken, een impuls zou krijgen. De veiligheid en beveiliging van de EU vereist een duurzame dialoog en samenwerking met derde landen en in het bijzonder de buurlanden en de landen met een vooruitzicht op lidmaatschap van de Unie. De steeds talrijker initiatieven van de EU ter versterking van de regionale samenwerking, bijvoorbeeld in de gebieden van de Middellandse Zee, de Oostzee en de Zwarte Zee, en het oostelijke partnerschap moeten hiertoe bijdragen.

5. Toegang tot Europa in een geglobaliseerde wereld

5.1 Geïntegreerd beheer van de buitengrenzen

De Unie moet de legale toegang tot het grondgebied van de lidstaten blijven vergemakkelijken en parallel daarmee maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit nemen en een hoog beveiligingsniveau handhaven. 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. De Europese Raad dringt erop aan het geïntegreerd grensbeheer verder te ontwikkelen, onder meer door Frontex een meer prominente plaats te geven teneinde zijn vermogen om efficiënter te reageren op veranderende migratiestromen, te vergroten.

De Europese Raad

- verzoekt derhalve de Commissie begin 2010 voorstellen te doen om het mandaat van Frontex te verduidelijken en de rol ervan te versterken, rekening houdend met de resultaten van de beoordeling van het agentschap en met de taken en verantwoordelijkheden van de lidstaten op het gebied van grenscontrole. Elementen van deze voorstellen kunnen onder meer gevormd worden door het opstellen van duidelijke gemeenschappelijke operationele procedures met duidelijke inzetregels voor gezamenlijke operaties op zee, met bijzondere aandacht voor de bescherming van in gemengde stromen reizende personen die bescherming behoeven, overeenkomstig het internationaal recht, alsook door meer operationele samenwerking tussen Frontex en de landen van herkomst en doorreis en het onderzoeken van de mogelijkheid tot het geregeld charteren van door Frontex gefinancierde terugkeervluchten. Ter bevordering van de correcte handhaving van het toepasselijke statutaire kader voor Frontex-operaties, dient de Commissie na te gaan of een mechanisme voor het rapporteren en registreren van incidenten kan worden ingebouwd waaraan de bevoegde autoriteiten op bevredigende wijze gevolg kunnen geven,
- verzoekt Frontex zelf om binnen zijn mandaat de oprichting van regionale en/of gespecialiseerde bureaus te overwegen om rekening te houden met de diversiteit aan situaties, in het bijzonder voor de landgrenzen in het oosten en de zeegrenzen in het zuiden; dit mag echter in geen geval afbreuk doen aan het unieke karakter van Frontex; alvorens dergelijke agentschappen te creëren moet Frontex aan de Raad verslag uitbrengen over zijn voornemens,

- verzoekt de Commissie een debat op gang te brengen over de langetermijnperspectieven van Frontex. Dat debat moet ook, zoals in het Haags programma reeds in het vooruitzicht was gesteld, betrekking hebben op de haalbaarheid van de oprichting van een Europees systeem van grenswachten,
- verzoekt het EASO een methodologie te ontwikkelen om beter te bepalen welke personen in gemengde migratiestromen behoefte hebben aan internationale bescherming, en telkens wanneer dat mogelijk is samen te werken met Frontex,
- is van oordeel dat de evaluatie van het Schengengebied van cruciaal belang zal blijven en dat deze daarom moet worden verbeterd door Frontex op dat vlak te versterken.

De Europese Raad ziet uit naar de verdere gefaseerde ontwikkeling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) aan de zuid- en de oostgrens, dat moet leiden tot een systeem dat gebruik maakt van moderne technologieën en de lidstaten ondersteunt, de interoperabiliteit en eenvormige normen op het gebied van grensbewaking moet bevorderen en waarborgen dat de noodzakelijke samenwerking tussen de lidstaten onderling en met Frontex vaste vorm krijgt, zodat de noodzakelijke bewakingsgegevens onverwijld kunnen worden uitgewisseld. Bij deze ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met de werkzaamheden op andere betrokken gebieden van het geïntegreerd maritiem beleid voor de Europese Unie, alsmede met de mogelijkheden op middellange termijn tot samenwerking met derde landen. De Europese Raad verzoekt de Commissie de nodige voorstellen te doen voor het bereiken van deze doelstellingen.

De Europese Raad neemt nota van de lopende studies van de lidstaten en Frontex op het gebied van automatische grenscontrole en moedigt hen aan hun werkzaamheden voort te zetten om beste praktijken vast te stellen met het oog op het verbeteren van de grenscontrole aan de buitengrenzen.

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

De Europese Raad is van oordeel dat technologie een cruciale rol kan spelen bij het verbeteren en versterken van het systeem van controles aan de buitengrenzen. De geleidelijke invoering van het SIS-II- en het VIS-systeem blijft derhalve een hoofddoelstelling, en de Europese Raad roept de Commissie en de lidstaten op ervoor te zorgen dat deze systemen thans volledig operationeel worden overeenkomstig de daartoe op te stellen tijdschema's. Alvorens nieuwe systemen te creëren, dient een evaluatie van deze en andere, bestaande, systemen te worden gemaakt en moet rekening worden gehouden met de problemen die zich hebben voorgedaan bij het opzetten ervan. Het oprichten van een dienst voor grootschalige IT-systemen zou een centrale rol kunnen spelen in de eventuele ontwikkeling van IT-systemen in de toekomst.

De Europese Raad is van oordeel dat een elektronisch systeem voor het registreren van in- en uitreizen in/uit de lidstaten de bestaande systemen kan aanvullen, zodat de lidstaten daadwerkelijk gegevens kunnen delen en tegelijk de naleving van de voorschriften inzake gegevensbescherming gegarandeerd kan worden. De invoering van het systeem aan de landgrenzen verdient bijzondere aandacht, en de gevolgen voor de infrastructuur en wachttijden aan de grenzen moeten worden geanalyseerd voordat het systeem operationeel wordt gemaakt.

De nieuwe en interoperabele technologieën bieden grote mogelijkheden om het grensbeheer efficiënter en veiliger te maken, maar mogen niet leiden tot discriminatie of ongelijke behandeling van passagiers. Het betreft onder meer het gebruik van poorten voor automatische grenscontrole.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

- voorstellen voor een systeem voor -in/uitreis in te dienen, samen met een fast-trackprogramma voor geregistreerde reizigers, opdat een dergelijk systeem zo spoedig mogelijk operationeel kan worden,
- een studie te verrichten naar de haalbaarheid en het nut van de ontwikkeling van een Europees systeem voor reisvergunningen, en waar passend de nodige voorstellen te doen,
- automatische grenscontroles en andere initiatieven om het grensbeheer efficiënter te maken, te blijven bestuderen.

5.2 Visumbeleid

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

De Europese Raad verzoekt:

- de Commissie en de Raad om de mogelijkheden die de sluiting van visumfaciliterings-overeenkomsten met derde landen bieden waar nodig verder te verkennen,
- de Commissie de lijst van derde landen waarvan de onderdanen al dan niet onderworpen zijn aan de visumplicht, regelmatig opnieuw te bezien aan de hand van passende criteria - bijvoorbeeld met betrekking tot illegale immigratie, openbare orde en veiligheid - die rekening houden met de doelstellingen van het intern en het extern beleid van de Unie,
- de Commissie om haar inspanningen op te voeren om het wederkerigheidsbeginsel op visumgebied te waarborgen, de (her)invoering door derde landen van visumvoorschriften voor reizen naar een lidstaat te voorkomen en maatregelen te selecteren die toegepast zouden kunnen worden voordat aan deze derde landen het wederkerigheidsmechanisme op visumgebied wordt opgelegd.

Teneinde de mogelijkheid te scheppen om naar een nieuwe fase in de ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid te gaan en tegelijk rekening te houden met de bevoegdheden van de lidstaten op dit gebied, verzoekt de Europese Raad de Commissie studiewerk te verrichten over de mogelijkheid een gemeenschappelijk Europees afgiftemechanisme voor visa voor kort verblijf in te voeren. In deze studie zou ook onderzocht kunnen worden in hoeverre de beoordeling van een individueel risico de aan de nationaliteit van de aanvrager gebonden risicoanalyse zou kunnen aanvullen.

6. Een Europa van verantwoordelijkheid, solidariteit en partnerschap in migratie- en asielaangelegenheden

De Europese Raad is zich bewust van de mogelijkheden én problemen die ontstaan als gevolg van de toenemende mobiliteit van personen en onderstreept dat een goed beheerde migratie alle betrokkenen tot voordeel kan strekken. De Europese Raad is ook van mening dat een flexibel immigratiebeleid, in de context van de grote demografische uitdagingen waarvoor de Unie zal komen te staan met een stijgende vraag naar arbeid, een belangrijke bijdrage zal leveren tot de economische ontwikkeling en prestaties van de EU op lange termijn. De Europese Raad is van mening dat de gevolgen van migratie op lange termijn, bijv. voor de arbeidsmarkten en de maatschappelijke situatie van migranten, moeten worden meegenomen en dat het verband tussen migratie en integratie essentieel blijft, onder andere waar het de fundamentele waarden van de Unie betreft.

De Europese Raad memoreert voorts dat de oprichting van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) tegen 2012 voor de Europese Unie een belangrijke doelstelling van het EU-beleid blijft.

De Europese Raad roept op tot het ontwikkelen van een alomvattend en houdbaar Europees beleidskader voor migratie en asiel, waarmee de schommelingen in de migratiestromen in een geest van solidariteit adequaat en proactief kunnen worden beheerd en problemen zoals de huidige situatie aan de zuidelijke buitengrenzen kunnen worden aangepakt. Er moeten serieuze inspanningen worden gedaan om een dialoog en een partnerschap tot stand te brengen tussen de EU en landen, regio's en organisaties buiten de EU en om deze te versterken, teneinde beter en op basis van feiten op deze situatie te kunnen reageren, rekening houdend met het gegeven dat illegale immigratie in de Unie ook langs andere grenzen of middels misbruik van visa plaatsvindt.

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

De Europese Raad bevestigt de beginselen van de totaalaanpak van migratie en het Europees pact inzake immigratie en asiel. De Europese Raad memoreert tevens de conclusies van zijn bijeenkomsten van juni en oktober 2009 over deze aangelegenheid. Hij benadrukt de noodzaak om alle maatregelen op een integrale wijze te implementeren en ze, zoals beslist is, te evalueren. Hij herinnert aan de vijf basisverbintenissen van het pact:

- legale immigratie organiseren, rekening houdend met de door elke lidstaat vastgestelde prioriteiten, behoeften en opvangcapaciteit, en de integratie bevorderen;
- illegale immigratie bestrijden, in het bijzonder door ervoor te zorgen dat vreemdelingen die zich illegaal op het grondgebied bevinden naar hun land van herkomst of naar een land van doorreis terugkeren;
- de doeltreffendheid van de grenscontroles verbeteren;
- een Europa van het asiel tot stand brengen;
- een alomvattend partnerschap met de landen van herkomst en doorreis tot stand brengen om de synergie tussen migratie en ontwikkeling te bevorderen.

6.1 Een dynamisch en alomvattend migratiebeleid

6.1.1 De EU-totaalaanpak van migratie consolideren, ontwikkelen en uitvoeren

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

Daartoe benadrukt de Europese Raad de volgende prioriteiten:

- strategisch, op feiten berustend, en systematisch gebruik van alle beschikbare instrumenten in het kader van de EU-totaalaanpak van migratie - migratieprofielen, migratiemissies, samenwerkingsplatforms inzake migratie en ontwikkeling en mobiliteitspartnerschappen - ten behoeve van de langetermijnsamenwerking voor alle dimensies van dit beleid, in nauw partnerschap met geselecteerde derde landen langs prioritaire migratieroutes,
- voortgezet, ruimer gebruik van het mobiliteitspartnerschapsinstrument als het belangrijkste strategische en alomvattende langetermijnsamenwerkingskader voor migratiebeheer met derde landen, waardoor de bestaande bilaterale kaders een toegevoegde waarde krijgen. Voor een succesvolle uitvoering van deze partnerschappen zijn een betere coördinatie en aanzienlijke inspanningen voor capaciteitsopbouw vereist, zowel in de landen van herkomst als in de landen van doorreis en bestemming. De Europese Raad dringt aan op de verdere ontwikkeling van het mobiliteitspartnerschapsinstrument, onder eerbiediging van het vrijwillig karakter ervan. Partnerschappen moeten flexibel zijn en inspelen op de behoeften van de EU en van de partnerlanden, en moeten over samenwerking gaan op alle gebieden van de totaalaanpak, en
- efficiënter gebruik van de bestaande samenwerkingsinstrumenten van de Unie om de capaciteit van de partnerlanden te versterken met het oog op goed functionerende infrastructuur en voldoende bestuurlijke capaciteit zodat werk kan worden gemaakt van alle aspecten van migratie; dit behelst tevens dat hun capaciteit om passende bescherming te bieden wordt verbeterd en dat meer profijt wordt getrokken van de voordelen en mogelijkheden van mobiliteit.

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

6.1.2 Migratie en ontwikkeling

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

Inspanningen ter bevordering van onderling afgestemde mobiliteit en migratie met landen van herkomst moeten nauw worden verweven met inspanningen om het creëren van kansen op fatsoenlijk en productief werk en betere mogelijkheden om te voorzien in het levensonderhoud te bevorderen en de braindrain tot een minimum te beperken.

Daartoe verzoekt de Europese Raad de Commissie om vóór 2012 voorstellen in te dienen betreffende:

- de wijze waarop verder kan worden gezorgd voor efficiënte, veilige en goedkope overmaking van remittances, de impact van deze overmakingen op ontwikkeling kan worden vergroot en de haalbaarheid kan worden nagegaan van een gemeenschappelijk EU-portaal inzake remittances om migranten te informeren over overmakingskosten en de concurrentie tussen verleners van overmakingsdiensten aan te moedigen, en
- de wijze waarop diasporagroepen verder kunnen worden betrokken bij EU-ontwikkelingsinitiatieven en de lidstaten diasporagroepen kunnen ondersteunen bij hun inspanningen om de ontwikkeling in hun landen van herkomst te bevorderen,
- de wijze waarop het concept van circulaire migratie verder kan worden onderzocht en kan worden bestudeerd hoe een ordelijke circulatie van migranten kan worden vergemakkelijkt, hetzij binnen hetzij buiten het kader van specifieke projecten of programma's, met inbegrip van een breed opgezette studie over de wijze waarop relevante beleidstakken kunnen bijdragen tot en van invloed zijn op de voorwaarden voor een verhoogde tijdelijke en circulaire mobiliteit.

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

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

6.1.3 Een gecoördineerd beleid, afgestemd op de behoeften van de nationale arbeidsmarkt

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

De Europese Raad verzoekt:

- de Commissie en de Raad het Beleidsplan legale migratie te blijven uitvoeren,
- de Commissie en de Raad na te gaan hoe bestaande informatiebronnen en -netwerken effectiever kunnen worden gebruikt teneinde te beschikken over vergelijkbare gegevens inzake migratievraagstukken en aldus beleidskeuzes met meer kennis van zaken te maken, tevens rekening houdend met recente ontwikkelingen,
- de Commissie en de Raad een evaluatie te maken van bestaande beleidsmaatregelen die onder meer moeten leiden tot een betere erkenning van kwalificaties en een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tussen de Europese Unie en derde landen en een beter analysevermogen van de behoeften van de arbeidsmarkt, tot meer transparantie van Europese online-informatie inzake werkgelegenheid en aanwerving, alsmede tot betere opleiding, betere verspreiding van informatie en betere afstemming van vaardigheden in het land van herkomst, en
- de Commissie het effect en de doeltreffendheid van de maatregelen op dit terrein te evalueren om zo te kunnen uitmaken of de bestaande wetgeving moet worden geconsolideerd, ook voor categorieën werknemers die momenteel niet onder de Gemeenschapswetgeving vallen.

6.1.4 Een proactief beleid voor migranten en hun rechten

De Europese Unie moet zorgen voor een eerlijke behandeling van derdelanders die legaal op het grondgebied van haar lidstaten verblijven. Een krachtdadiger integratiebeleid moet erop gericht zijn hen rechten en plichten te geven die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de EU. Dit moet de doelstelling blijven van een gemeenschappelijk immigratiebeleid en zo spoedig mogelijk worden verwezenlijkt, uiterlijk in 2014.

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

- consolidatie van alle wetgeving op immigratiegebied, in eerste instantie ten aanzien van legale migratie; dit werk zou moeten worden gebaseerd op een evaluatie van het bestaande acquis van de Unie en de nodige wijzigingen bevatten om de bestaande bepalingen te vereenvoudigen en/of waar nodig uit te breiden en de toepassing en samenhang ervan te verbeteren, en
- evaluatie en waar nodig herziening van de richtlijn gezinshereniging, rekening houdend met het belang van integratiemaatregelen.

6.1.5 Integratie

De succesvolle integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen blijft cruciaal om de voordelen van immigratie te optimaliseren. Europese samenwerking kan bijdragen tot een effectiever integratiebeleid in de lidstaten als deze samenwerking het optreden van de lidstaten stimuleert en ondersteunt. Het streven naar het verlenen van gelijke rechten, verantwoordelijkheden en kansen voor allen staat centraal in de Europese samenwerking op integratiegebied, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat de rechten en plichten van migranten met elkaar in evenwicht moeten zijn.

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

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

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

- middels de ontwikkeling van een coördinatiemechanisme met de Commissie en de lidstaten, met gebruikmaking van een gemeenschappelijk referentiekader, hetgeen ten goede zou moeten komen aan de structuren en instrumenten voor Europese kennisuitwisseling,
- om integratiekwesties transversaal in alle relevante beleidsterreinen mee te nemen,
- met het oog op de vaststelling van gezamenlijke werkwijzen en Europese modules ter ondersteuning van het integratieproces; dit behelst essentiële elementen zoals introductiestages en taalcurssussen, een krachtige inzet van de ontvangende samenleving en de actieve deelname van immigranten aan alle aspecten van het samenleven,
- met het oog op de ontwikkeling van kernindicatoren in een beperkt aantal betrokken beleids-takken (bijvoorbeeld werkgelegenheid, onderwijs en sociale inclusie) om de resultaten van het integratiebeleid te monitoren en aldus de vergelijkbaarheid van nationale ervaringen te vergroten en het Europese leerproces te versterken, en
- met het oog op een betere raadpleging en betrokkenheid van de civiele samenleving via het Europees integratieforum en de Europese website over integratie, met inachtneming van integratiebehoeften op diverse beleidsgebieden,
- om democratische waarden en sociale cohesie in verband met immigratie en de integratie van migranten meer belang te geven en de interculturele dialoog en contacten op alle niveaus te bevorderen.

6.1.6 Een effectief beleid ter bestrijding van illegale immigratie

De Europese Raad is ervan overtuigd dat een daadwerkelijk optreden tegen illegale immigratie van cruciaal belang blijft voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Om dit te kunnen bereiken, moeten met name de strijd tegen mensenhandel en -smokkel, geïntegreerd grensbeheer en samenwerking met landen van herkomst en doorreis, met ondersteuning van politieke en justitiële samenwerking, de allerhoogste prioriteit houden.

Een doeltreffend en houdbaar terugkeerbeleid is een essentieel onderdeel van een goed beheerd migratiesysteem in de Unie. De Europese Unie en de lidstaten moeten meer inspanningen leveren voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Hiervoor moeten de nodige financiële middelen worden uitgetrokken. Een dergelijk beleid moet worden uitgevoerd met volledige inachtneming van het beginsel van "non-refoulement" en van de fundamentele rechten en de waardigheid van de repatriant. Vrijwillige terugkeer dient de voorkeur te genieten, maar er kan niet worden voorbijgegaan aan de noodzaak van efficiënte middelen om migranten indien nodig te dwingen terug te keren.

Met het oog op een brede aanpak inzake terugkeer en overname moet de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis worden geïntensiveerd in het kader van de totaalaanpak van migratie en conform het pact inzake immigratie en asiel, met dien verstande dat erkend wordt dat alle staten hun eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een andere staat verblijven, moeten terugnemen.

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

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

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

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

6.1.7 Niet-begeleide minderjarigen

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

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

- een door de Raad aan te nemen actieplan inzake niet-begeleide minderjarigen op te stellen dat de desbetreffende wetgevende en financiële instrumenten schraagt en aanvult en preventieve, beschermende en hulp-bij-terugkeermaatregelen met elkaar combineert. In het actieplan moet worden gewezen op de noodzaak van samenwerking met de landen van herkomst, waaronder samenwerking om de terugkeer van minderjarigen te vergemakkelijken en te voorkomen dat nog meer minderjarigen hun land verlaten. Het actieplan moet ook praktische maatregelen overwegen om de terugkeer van de vele niet-begeleide minderjarigen die geen internationale bescherming behoeven te vergemakkelijken, vanuit het besef dat het voor velen wellicht in hun eigen belang is om met hun familie herenigd te worden en zich in hun eigen sociale en culturele omgeving te ontwikkelen.

6.2 Asiel: een gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming wordt geboden

De Europese Raad blijft ijveren voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming wordt geboden, op basis een gemeenschappelijke asielpcedure en een uniforme status voor personen aan wie internationale bescherming wordt verleend. Alhoewel het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) moet steunen op hoge beschermingsnormen, moet ook gepaste aandacht worden besteed aan eerlijke, effectieve procedures waarmee misbruik kan worden voorkomen. Het is essentieel dat asielzoekers op een gelijkwaardig niveau behandeld worden wat betreft opvangvoorwaarden, en op hetzelfde niveau qua procedurele regelingen en statusbepaling, ongeacht de lidstaat waar zij hun verzoek indienen. De vuistregel moet zijn dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden met een gelijk resultaat tot gevolg.

6.2.1 Een gemeenschappelijke ruimte waarin bescherming wordt geboden

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

De ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielbeleid dient te steunen op de volledige, universele toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen en andere internationale verdragen ter zake. Een dergelijk beleid is nodig om de houdbaarheid van het asielstelsel op lange termijn te handhaven en de solidariteit in de EU te bevorderen. Onverminderd een verslag van de Commissie over de juridische en praktische consequenties hiervan, dient de Europese Unie te streven naar toetreding tot het Verdrag van Genève en het bijbehorende protocol van 1967.

Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) zal een belangrijk instrument voor de ontwikkeling en uitvoering van het CEAS zijn en het moet derhalve bijdragen aan de versterking van alle vormen van praktische samenwerking tussen de lidstaten. Daarom moeten de lidstaten een actieve rol spelen in het werk van het EASO. Het EASO moet verder werken aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk onderwijsplatform voor nationale asielambtenaren, dat vooral voortbouwt op het Europees asielcurriculum (EAC). Een andere belangrijke taak zal zijn voor meer convergentie en blijvende kwaliteit te zorgen, opdat asielbesluiten onderling minder verschillen.

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

De Europese Raad verzoekt derhalve:

- de Raad en het Europees Parlement meer inspanningen te leveren met het oog op de verwezenlijking, uiterlijk in 2012, van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie asiel of subsidiaire bescherming wordt verleend,
- de Commissie een haalbaarheidsstudie te doen over de vraag of Eurodac het gehele CEAS als instrument kan ondersteunen, onder volledige eerbiediging van de gegevensbeschermingsregelgeving,
- de Commissie te overwegen, indien dit nodig is om het CEAS tot stand te brengen, nieuwe wetgevingsinstrumenten voor te stellen,
- de Commissie te overwegen, zodra het CEAS een feit is en op basis van een evaluatie van de bestaande wetgeving alsook van het EASO, wat de mogelijkheden zijn voor de instelling van een mechanisme voor de wederzijdse erkenning van beslissingen tot verlening van internationale bescherming,
- de Commissie haar studie over de haalbaarheid en de juridische en praktische implicaties van het instellen van een gezamenlijke behandeling van asielverzoeken af te ronden.

6.2.2 Verdeling van verantwoordelijkheden en solidariteit tussen de lidstaten

Daadwerkelijke solidariteit met lidstaten die onder bijzondere druk staan, moet worden bevorderd. Dit dient te gebeuren aan de hand van een brede en evenwichtige aanpak. Daarvoor moeten mechanismen voor een op vrijwillige basis gecoördineerde verdeling van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten verder worden geanalyseerd en ontwikkeld. De Europese Raad roept de lidstaten op elkaar te ondersteunen bij de opbouw van voldoende capaciteit in hun nationale asielstelsels, aangezien dit van fundamenteel belang is voor een geloofwaardig en duurzaam CEAS. Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken moet bij de coördinatie van deze capaciteits-opbouwende maatregelen een centrale rol spelen.

De Europese Raad verzoekt derhalve de Commissie de mogelijkheden na te gaan om:

- het bovenbedoelde mechanisme voor het verdelen van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten te ontwikkelen, en er daarbij voor te waken dat misbruik wordt gemaakt van asielstelsels en de beginselen van het CEAS worden ondermijnd,
- instrumenten en coördinatiemechanismen in het leven te roepen aan de hand waarvan de lidstaten elkaar kunnen ondersteunen bij het opbouwen van capaciteit, voortgaand op de eigen inspanningen van de lidstaten om de capaciteit van hun nationale asielstelsels te versterken,
- effectiever gebruik te maken van bestaande financiële regelingen van de EU ter versterking van de interne solidariteit, en
- het EASO procedures te laten evalueren en ontwikkelen om de detachering van functionarissen te vergemakkelijken, zodat bijstand kan worden verleend aan lidstaten die onder bijzondere druk staan ten gevolge van asielzoekers.

6.2.3 De externe dimensie van asiel

De EU moet in partnerschap handelen en samenwerken met derde landen die grote vluchtelingenpopulaties herbergen. Een gemeenschappelijke EU-aanpak kan strategischer zijn en aldus efficiënter bijdragen tot het oplossen van aanslepende vluchtelingensituaties. Elke ontwikkeling op dit gebied moet worden nagestreefd in nauwe samenwerking met het UNHCR en, waar passend, andere relevante actoren. Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken moet volledig worden betrokken bij de externe dimensie van het CEAS. In haar omgang met derde landen berust de verantwoordelijkheid op de EU om actief het belang van toetreding tot en uitvoering van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951 en het bijbehorend protocol, over te brengen.

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

De Europese Raad verzoekt:

- de Raad en de Commissie de capaciteitsopbouw in derde landen te versterken, met name de capaciteit voor het verlenen van daadwerkelijke bescherming, en om het idee van regionale beschermingsprogramma's verder gestalte te geven op basis van de toekomstige evaluaties; deze inspanningen moeten worden geïntegreerd in de totaalaanpak van migratie,
- de Raad, het Europees Parlement en de Commissie de deelname van de lidstaten aan de gemeenschappelijke hervestigingsregeling van de EU aan te moedigen en aldus het totale aantal opnieuw gevestigde vluchtelingen te doen stijgen, rekening houdend met de specifieke situatie in elke lidstaat,
- de Commissie jaarlijks aan de Raad en het Europees Parlement verslag uit te brengen over de in de EU geleverde inspanningen op het gebied van hervestiging, in 2012 een tussentijdse evaluatie van de geboekte vorderingen uit te voeren, en in 2014 het gemeenschappelijke hervestigingsprogramma van de EU te evalueren met het oog op het vaststellen van noodzakelijke verbeteringen,
- de Raad en de Commissie manieren te vinden om de steun van de EU aan het UNHCR te versterken.
- de Commissie, in dat verband en waar passend, te onderzoeken welke nieuwe benaderingswijzen mogelijk zijn voor de toegang tot asielprocedures met een focus op de voornaamste doorreislanden, zoals beschermingsprogramma's voor specifieke groepen of bepaalde procedures voor de behandeling van asielverzoeken.

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

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

De Europese Unie moet blijven zorgen voor een effectieve uitvoering en evaluaties blijven doen, ook op dit terrein. Elk EU-optreden moet gebaseerd zijn op transparantie en verantwoordingsplicht, in het bijzonder met betrekking tot de financiële instrumenten.

Zoals herhaald is in het verslag over de Europese veiligheidsstrategie 2008, zijn de interne en de externe veiligheid onlosmakelijk met elkaar verbonden. De bescherming van Europa en zijn burgers staat of valt met het beperken van bedreigingen, zelfs als zij van ver buiten ons continent komen.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie ervoor te zorgen dat de coherentie en complementariteit tussen het politieke en het operationele niveau van de JLS-activiteiten gewaarborgd worden. De prioriteiten in de werkzaamheden van de relevante EU-agentschappen en -bureaus (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, het Waarnemingscentrum voor drugs te Lissabon en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken) worden bepaald en aangestuurd door de prioritering op het vlak van de externe betrekkingen.

De verbindingsofficieren van de lidstaten van de EU moeten worden aangemoedigd hun samenwerking verder te versterken door informatie en beste praktijken te delen.

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

7.1 Een versterkte externe dimensie

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

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

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

De Raad erkent dat het EVDB en vele externe acties van het JLS dezelfde of elkaar aanvullende doelen nastreven. EVDB-missies leveren ook een belangrijke bijdrage aan de interne veiligheid van de EU in zoverre zij de strijd tegen zware internationale criminaliteit in hun gastlanden ondersteunen en respect opbouwen voor de rechtsstaat. De Europese Raad moedigt grotere samenwerking tussen JLS en EVDB aan om deze gedeelde doelstellingen dichterbij te brengen.

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

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

7.2 Mensenrechten

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

7.3 Blijvende thematische prioriteiten met nieuwe instrumenten

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

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

- *migratie en asiel*, teneinde de dialoog en de samenwerking van de EU met landen van herkomst en doorreis te versterken en aldus hun capaciteit voor het uitvoeren van grenscontroles, de bestrijding van illegale immigratie en een beter beheer van migratiestromen te verbeteren, te zorgen voor bescherming en profijt te trekken van de positieve gevolgen van migratie voor ontwikkeling; terugkeer en overname zijn prioriteiten in de externe betrekkingen van de EU,
- *veiligheid*, door samen met derde landen de strijd aan te gaan tegen ernstige en georganiseerde criminaliteit, terrorisme, drugs en mensenhandel en -smokkel, onder meer door de terrorismebestrijdingsactiviteiten van de EU in de eerste plaats toe te spitsen op preventie en door kritieke infrastructuren te beschermen; de interne en de externe veiligheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden,
- *uitwisseling van informatie* op een veilige, efficiënte wijze en met passende gegevensbeschermingsnormen tussen de EU en derde landen, en
- *justitie*, om de rechtsstaat, de mensenrechten, goed bestuur, corruptiebestrijding en de civielrechtelijke dimensie te bevorderen, veiligheid en stabiliteit in de hand te werken en een veilige en degelijke omgeving voor ondernemingen, handel en investeringen te creëren,
- *civiele bescherming en rampenbeheersing*, in het bijzonder om de preventie- en reactiecapaciteit met betrekking tot grote technologische en natuurrampen te ontwikkelen en aan terreurdreigingen het hoofd te bieden.

De Europese Raad verzoekt de Commissie om:

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

De dreiging die van terrorisme en georganiseerde criminaliteit uitgaat, blijft groot. Er moet derhalve met belangrijke strategische partners worden samengewerkt met het oog op de uitwisseling van informatie, en tegelijkertijd moet verder werk worden gemaakt van doelstellingen op langere termijn zoals maatregelen ter voorkoming van radicalisering en rekrutering en de bescherming van kritieke infrastructuur. De door Eurojust en Europol gesloten operationele overeenkomsten, alsook de werkafspraken met Frontex, moeten worden versterkt.

7.4 Overeenkomsten met derde landen

Het Verdrag van Lissabon voorziet in nieuwe en efficiëntere procedures voor de sluiting van overeenkomsten met derde landen. De Europese Raad beveelt aan te overwegen vaker een beroep te doen op dergelijke overeenkomsten, in het bijzonder voor justitiële samenwerking en op civiel-rechtelijk gebied, en daarbij rekening te houden met multilaterale mechanismen. Hij wijst er echter op dat de lidstaten de mogelijkheid zullen blijven behouden om bilaterale overeenkomsten te sluiten die stroken met het Gemeenschapsrecht, alsmede dat er een rechtskader is ingesteld voor bepaalde bilaterale overeenkomsten op het gebied van het burgerlijk recht.

Bescherming van persoonsgegevens is een hoofdactiviteit van de Unie. De Unie heeft behoefte aan een samenhangend regelgevingskader voor de overdracht van persoonsgegevens aan derde landen voor rechtshandavingsdoeleinden. Er zou een model van kaderovereenkomst kunnen worden opgesteld met de meest gangbare kernelementen voor gegevensbescherming.

7.5 Geografische prioriteiten en internationale organisaties

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

- *kandidaat-lidstaten en landen met het vooruitzicht op lidmaatschap van de Europese Unie*, die in de eerste plaats moeten worden geholpen bij de omzetting van het EU-acquis,
- *Europese buurlanden, en andere belangrijke partners* waarmee de EU moet samenwerken rond alle vraagstukken op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht,
- *ER/Schengenlanden* die nauwe betrekkingen met de EU onderhouden. Dit zet aan tot nauwere samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen en solidariteit ter versterking van de positieve effecten van de interne markt en ter bevordering van de interne veiligheid van de EU,
- *de Verenigde Staten, de Russische Federatie en andere strategische partners* waarmee de EU moet samenwerken rond alle vraagstukken op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, en
- *andere prioritaire landen of regio's*, als men kijkt naar hun bijdrage aan strategische of geografische prioriteiten van de EU,
- *internationale organisaties*, zoals de VN en de Raad van Europa, waarmee de Unie moet blijven samenwerken en waarbinnen de Unie haar standpunten moet coördineren.

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

De EU en **Turkije** zijn overeengekomen hun samenwerking te intensiveren om de gemeenschappelijke problematiek van het beheer van migratiestromen en illegale migratie in het bijzonder aan te pakken. Deze samenwerking zou zich moeten concentreren op gezamenlijke verantwoordelijkheid, solidariteit en samenwerking met alle lidstaten, en gedeelde inzichten, rekening houdend met de ligging van Turkije aan de buitengrenzen van de EU, het onderhandelingsproces waar het in zit, en de bestaande financiële bijstand van de EU op de betrokken gebieden, waaronder grenscontrole. Het afsluiten van de onderhandelingen over de overnameovereenkomst met Turkije is prioritair; in afwachting daarvan moeten de bestaande bilaterale overeenkomsten naar behoren worden uitgevoerd.

De Europese Raad benadrukt dat het **Europees nabuurschapsbeleid** de Unie in de toekomst mogelijkheden biedt om in de partnerlanden op gecoördineerde en efficiënte wijze op te treden en de institutionele en capaciteitsopbouw voor een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht, voor de wetshandhavingsautoriteiten en voor de inspanningen in de strijd tegen corruptie te helpen versterken, alsmede om de mobiliteit van de burgers te vergroten en te vergemakkelijken. De EU biedt de landen van het oostelijk partnerschap vooruitzicht op de sluiting van associatie-overeenkomsten (met belangrijke JLS-onderdelen), van ondersteuning van de mobiliteit van de burgers en, als lange-termijnperspectief, van visumversoepeling in een veilige omgeving.

De Europese Raad roept op tot de ontwikkeling, vóór eind 2010, van een plan over de wijze waarop de samenwerking met de landen van het oostelijk partnerschap kan worden bevorderd, ook met betrekking tot aspecten inzake vrijheid, veiligheid en recht van dat partnerschap en hoofdstukken over vrijheid, veiligheid en recht van de ENB-actieplannen (of de documenten die daarop aansluiten) van de betrokken landen. Dit plan zou ook een opsomming moeten bevatten van de stappen die geleidelijk moeten leiden tot volledige visumversoepeling als lange-termijndoelstelling voor individuele partnerlanden op ad hocbasis, en de voorwaarden moeten beschrijven voor een goed beheerde, veilige mobiliteit, waarvan de gezamenlijke verklaring van de top van het oostelijk partnerschap in Praag gewag maakt. De Europese Raad zal het plan uiterlijk eind 2012 evalueren, en met name de gevolgen ervan ter plaatse.

De EU zou haar inspanningen ter ondersteuning van de stabiliteit en de veiligheid van het **Zwarte Zeegebied** in zijn integraliteit moeten opvoeren en het regionale samenwerkingsinitiatief **Synergie voor het Zwarte Zeegebied** verder moeten versterken. De activiteiten moeten vooral gericht zijn op grens- en migratiebeheer, douanesamenwerking en rechtsstatelijkheid, alsook de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

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

Wat de situatie in het Middellandse Zeegebied betreft, is de Europese Raad van mening dat een sterker partnerschap met derde landen van herkomst en doorreis nodig is, op basis van wederzijdse vereisten en operationele steun, met inbegrip van grenscontrole, bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terugkeer en overname. Het is van prioritair belang om de uitdagingen van deze regio snel aan te pakken.

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

De bestaande samenwerking inzake terrorismebestrijding en grensoverschrijdende criminaliteit, grensbeveiliging, visumbeleid, migratie en justitiële samenwerking moet worden voortgezet. Na onderhandelingen dient de overeenkomst over de bescherming van persoonsgegevens die worden uitgewisseld voor wetshandavingsdoeleinden snel te worden gesloten. De EU en de VS zullen samenwerken om zo spoedig mogelijk te komen tot volledig visumvrij reizen tussen de VS en de EU, en de veiligheid van de reizigers te vergroten. Er moeten gezamenlijke procedures voor de uitvoering van de overeenkomsten inzake justitiële samenwerking worden ingesteld, en er dient regelmatig overleg plaats te vinden.

De gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de nieuwe overeenkomst waarover thans wordt onderhandeld, zullen het kader vormen voor een intense, verbeterde samenwerking met de **Russische Federatie** in de toekomst. Mede op basis van de resultaten van de tweejaarlijkse Permanente Partnerschapraden inzake JLS zouden de EU en Rusland moeten blijven samenwerken binnen het kader van de visumdialog en met betrekking tot legale migratie, waarbij ze illegale immigratie aanpakken, en de gemeenschappelijk bestrijding van georganiseerde criminaliteit opvoeren, vooral qua operationele samenwerking, en de justitiële samenwerking verbeteren en intensiveren. Er moet zo spoedig mogelijk een overeenkomst met Eurojust worden gesloten die beantwoordt aan hoge gegevensbeschermingsnormen. In dat verband dient een kaderovereenkomst over de uitwisseling van gegevens te worden gesloten. De visumdialog moet worden voortgezet. De visumfaciliterings- en overnameovereenkomst moet volledig worden uitgevoerd.

De Europese Raad wijst erop dat in de gezamenlijke strategie **EU-Afrika** en het actieplan van 2007 het toepassingsgebied voor samenwerking op het stuk van terrorismebestrijding, grensoverschrijdende criminaliteit en drugshandel wordt gedefinieerd. Zowel in het kader van het partnerschap inzake mobiliteit, migratie en werkgelegenheid tussen de EU en Afrika (MME) als in het kader van de EU-totaalaanpak van migratie, en het follow-upproces van de conferenties van Rabat, Parijs en Tripoli, moet de dialoog over migratie met de Afrikaanse partners worden verdiept en geïntensiveerd, met speciale aandacht voor landen die aan de illegale-migratieroutes naar Europa liggen, zodat deze landen kunnen worden geholpen bij het uitwerken van een migratiebeleid en het aanpakken van illegale immigratie op zee en aan de grenzen. Gestreefd moet worden naar meer samenwerking, waaronder de snelle sluiting van overnameovereenkomsten met Algerije, Libië, Marokko en Egypte.

West-Afrika is recentelijk een belangrijke draaischijf voor drugshandel van Zuid-Amerika naar Europa geworden en zal meer aandacht en hulp behoeven om de drugshandel alsmede andere grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme (in de Sahel) een halt toe te roepen.

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

Met andere landen en regio's zal de EU, waar passend, op regionale of bilaterale voet samenwerken. De dialoog met de Latijns-Amerikaanse landen en de landen van het Caribische gebied over migratie, drugshandel, het witwassen van geld en andere terreinen van wederzijds belang, dient te worden voortgezet in het regionale raamwerk (**EU-LAC**) en in het kader van de FATF. De werkzaamheden met de **Centraal-Aziatische landen** langs de smokkelroutes naar Europa moeten worden voortgezet.

Er moeten ook inspanningen worden gedaan om de samenwerking inzake drugs met Afghanistan op te voeren, ook over de uitvoering van de actiegerichte nota inzake drugshandel, en hetzelfde geldt voor Afghanistan en **Pakistan** op het vlak van terrorisme en migratie.

Wat **Afghanistan en Irak** betreft, mag de aandacht niet verslappen om de vluchtelingensituatie effectief via een allesomvattende benadering aan te pakken. Met deze landen, maar ook met **Bangladesh**, moet werk worden gemaakt van illegale-migratiestromen en de sluiting van overnameovereenkomsten.

7.6 Internationale organisaties en de bevordering van Europese en internationale normen

De Europese Raad bevestigt gehecht te zijn aan een effectief multilateralisme dat bilaterale en regionale partnerschappen met derde landen en regio's aanvult.

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

De Unie moet Europese en internationale normen en de bekrachtiging van internationale overeenkomsten, met name die welke tot stand zijn gekomen onder auspiciën van de Verenigde Naties en de Raad van Europa, blijven bevorderen.

Het werk van de Raad van Europa is bijzonder belangrijk. Het is de spil waarrond de Europese waarden democratie, mensenrechten en rechtsstatelijkheid draaien. De Unie moet met de Raad van Europa blijven samenwerken op basis van het in 2006 ondertekende memorandum van overeenstemming en de belangrijke verdragen van de Raad, zoals het Verdrag inzake de bestrijding van mensenhandel en het Verdrag inzake de bescherming van kinderen, steunen.

Interpol is een belangrijke partner van de Unie op rechtshandavingsgebied. Samenwerking op civielrechtelijk gebied speelt zich voornamelijk af in het kader van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. De Unie zou de Conferentie moeten blijven steunen en haar partners moeten aanmoedigen de overeenkomsten waarbij de EU partij is of zal worden, of waarbij alle lidstaten partij zijn, te bekrachtigen.