



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 17 oktober 2005 (28.03)
(OR. en)**

13384/05

LIMITE

**JAI 350
RELEX 526**

INGEKOMEN DOCUMENT

van:	mevrouw Patricia BUGNOT, directeur, namens de Secretaris-Generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	14.10.2005
aan:	de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger
Betreft:	Een strategie voor de externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument COM(2005) 491 definitief

Bijlage: COM(2005) 491 definitief



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.10.2005
COM(2005) 491 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**EEN STRATEGIE VOOR DE EXTERNE DIMENSIE VAN DE RUIMTE VAN
VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT**

INHOUDSOPGAVE

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE - EEN STRATEGIE VOOR DE EXTERNE DIMENSIE VAN DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT.....	1
I. INLEIDING	3
II. UITDAGINGEN	3
III. DOELSTELLINGEN.....	4
IV. ONDERWERPEN.....	6
V. BEGINSELEN	7
VI. BELEIDSINSTRUMENTEN	8
VII. GEOGRAFISCHE VOORBEELDEN VAN DE TE VOLGEN KOERS	10
VIII. VERDERE MAATREGELEN	12

I. INLEIDING

In het verlengde van het Haags Programma “Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie”¹ verklaarde de Europese Raad van 16 en 17 juni 2005:

Vanwege het toenemend belang van de externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, zal [het actieplan ter uitvoering van het Haags programma] aan het eind van het jaar worden aangevuld met de strategie die de Raad op voorstel van de SG/HV en de Commissie terzake moet aannemen.

Het uitdragen van de waarden die ten grondslag liggen aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is van essentieel belang om de interne veiligheid van de EU te waarborgen. Dreigingen zoals terrorisme, georganiseerde criminaliteit en drugshandel vinden hun oorsprong ook buiten de EU. Het is dus van cruciaal belang dat de EU een strategie ontwikkelt om in de gehele wereld samen te werken met derde landen.

In deze mededeling wordt uiteengezet welke de belangrijkste externe uitdagingen voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn, worden de doelstellingen van het externe optreden van de EU op dat gebied vastgesteld, wordt in kaart gebracht welke kwesties wereldwijd moeten worden aangepakt, over welke instrumenten de EU beschikt en welke de beginselen voor de selectie van passende maatregelen zijn, wordt aangegeven hoe de strategie per geografische zone kan worden toegepast en worden aanbevelingen gedaan om de tenuitvoerlegging van de strategie te bevorderen.

II. UITDAGINGEN

In juni 2000 heeft de Europese Raad op zijn bijeenkomst te Feira overeenstemming bereikt over een programma met prioriteiten, doelstellingen en maatregelen ter ontwikkeling van de externe dimensie van het beleid op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid. Vijf jaar later is met een toenemend aantal derde landen en regio's reeds een breed scala van externe activiteiten ontwikkeld, welke bijdragen aan de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Sinds 2000 zijn de beleidsmaatregelen binnen de EU-ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot volle wasdom gekomen; zij beantwoorden steeds meer aan de bezorgdheden en behoeften van de Europese burgers. Als gevolg daarvan is het acquis sterk ontwikkeld door middel van de vaststelling van wetgeving inzake migratie en asiel, grensbeheer en visa, de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en terrorisme, drugs, politieke samenwerking en samenwerking tussen wetshandhavingsinstanties, corruptie, gegevensbescherming en justitiële samenwerking op strafrechtelijk en civielrechtelijk gebied. Dit acquis vormt een brede basis voor de samenwerking met derde landen.

De externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht wordt verder uitgebouwd om de belangrijkste externe uitdagingen aan te pakken, te weten:

- terroristische aanslagen zoals die van 11 september 2001, 11 maart 2004 en 7 juli 2005, hebben geleid tot een groter internationaal engagement op het gebied van de bestrijding van terrorisme, zoals blijkt uit de beslissing van de EU van 13 juli 2005 om de

¹ Aangenomen door de Europese Raad van 4 en 5 november 2004.

tenuitvoerlegging van het actieplan inzake terrorismebestrijding te bespoedigen². Met het oog op de bestrijding van terrorisme tracht de EU de samenwerking met derde landen en regionale en internationale organisaties te ontwikkelen en verder uit te breiden;

- de steeds toenemende complexiteit van de georganiseerde criminaliteit, waaronder het witwassen van geld en andere financiële delicten, en van de grensoverschrijdende handel in drugs, mensen en wapens kan alleen worden bestreden door een betere samenwerking tussen justitiële en wetshandhavingsinstanties, zowel binnen als buiten de EU, en door de capaciteitsopbouw in derde landen te ondersteunen;
- illegale immigratie blijft doorgaan, waardoor het nodig is dat de EU een alomvattende aanpak uitwerkt. Daarbij moet niet alleen aandacht worden besteed aan kwesties zoals toelating en opvang, maar ook aan de onderliggende oorzaken van immigratie en aan het effect ervan op de landen van herkomst en doorreis;
- het falen van instellingen, zoals het gerechtelijke apparaat en de wetshandhavingsinstanties, in zwakke staten en conflictzones in de gehele wereld leidt tot een vacuüm waarvan de georganiseerde criminaliteit kan profiteren. De EU ondersteunt in een aantal derde landen de omvorming van zwakke of bijna niet-bestaande wetshandhavingsinstanties tot goed functionerende organen;
- de behoefte aan rechtszekerheid en voorspelbaarheid met betrekking tot grensoverschrijdende transacties die een steeds meer gemondialiseerde economie met zich brengt. Door de aanpak van deze uitdagingen kunnen bedrijven en burgers in Europa erop vooruitgaan en kan de bescherming van kinderen overal ter wereld worden verbeterd.

III. DOELSTELLINGEN

Deze mededeling heeft ten doel te illustreren **hoe de externe dimensie van justitie en binnenlandse zaken bijdraagt aan de totstandbrenging van de interne ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en tegelijkertijd de beleidsdoelstellingen van de Europese Unie op het gebied van de externe betrekkingen ondersteunt**, met inbegrip van het delen van de waarden van vrijheid, veiligheid en recht met derde landen en het bevorderen van deze waarden in derde landen. Hoewel de instrumenten betreffende de externe aspecten van het EU-beleid inzake vrijheid, veiligheid en justitie reeds bestaan, stippelt de EU voor deze instrumenten voor het eerst een gestructureerde strategie uit op basis van welomschreven beginselen en richtsnoeren. Deze strategie moet een integrerend deel vormen van het externe beleid van de EU, waarbij de aspecten justitie, vrijheid en veiligheid echter moeten worden versterkt. Alleen door duidelijk omschreven beginselen en prioriteiten toe te passen en door systematisch de verwezenlijking van de hieronder beschreven doelstellingen na te streven, kan de EU derde landen doeltreffend helpen bij de aanpak van steeds grotere uitdagingen; aldus wordt aan de verwachtingen van deze landen voldaan.

Kwesties op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie zijn cruciaal voor de handhaving van de internationale stabiliteit en veiligheid, zowel buiten als binnen de Europese Unie. De bevordering van het vrije verkeer binnen de EU, grenzen die over het algemeen opener zijn alsmede de toenemende mondiale integratie hebben een extra dimensie toegevoegd aan de

² Beslissing van de Raad van 13 juli 2005.

internationale samenwerking. Doeltreffend grensbeheer is van essentieel belang ter bestrijding van dreigingen zoals terrorisme en georganiseerde criminaliteit, en draagt ook bij aan goede betrekkingen met de buurlanden. Onafhankelijke en doeltreffende gerechtelijke apparaten zijn onontbeerlijk ter handhaving van de rechtsstaat en ter bescherming van de mensenrechten; samenwerking tussen magistraten is van essentieel belang om internationale zakelijke transacties te vergemakkelijken en om te voorkomen dat verdachten van een delict uit de greep van justitie blijven. Goed functionerende asielstelsels zijn nodig om vluchtelingen overal ter wereld te beschermen. Doeltreffende politiediensten die kunnen samenwerken met politiediensten van andere lidstaten, zijn van essentieel belang om alle vormen van terrorisme en georganiseerde criminaliteit te bestrijden en om te zorgen voor veiligheid voor de burgers in hun dagelijkse leven. Aan de verwezenlijking van deze doelstellingen moet de nodige tijd en energie worden besteed en met het oog daarop moeten de Commissie en de Raad samenwerken. Om het nog steeds toenemend aantal uitdagingen op dit gebied aan te pakken is het belangrijk dat de EU initiatieven ontplooit en oplossingen voorstelt.

De bevordering van de rechtsstaat buiten de EU door middel van samenwerking is van cruciaal belang om de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht binnen de EU te versterken. Algemeen erkend wordt dat de interne en externe aspecten van de veiligheid van de EU intrinsiek met elkaar verbonden zijn. Samenlevingen die gegrondvest zijn op gemeenschappelijke waarden zoals goed bestuur, democratie, de rechtsstaat en de eerbiediging van de rechten van de mens kunnen doeltreffender preventief optreden tegen binnenlandse dreigingen voor hun eigen veiligheid en zijn voorts meer in staat en bereid om samen te werken ter bestrijding van gemeenschappelijke internationale dreigingen. De internationale gemeenschap is bovendien van oordeel dat deze beginselen ook doorslaggevende factoren zijn ter verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen. Ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten versterken elkaar; de versterking van de rechtsstaat – zowel intern als internationaal – is niet alleen een doel op zich maar is ook essentieel voor een duurzame ontwikkeling en moet worden nagestreefd door externe maatregelen.

Binnen haar grenzen heeft de EU een uitgebreid regelgevend kader ontwikkeld voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Hoewel er tussen de landen uiteraard belangrijke structurele verschillen bestaan, kan de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor derde landen toch als inspiratiebron fungeren. Externe beleidsmaatregelen spelen een cruciale rol bij de bevordering van veiligheid en stabiliteit. Uitbreiding brengt de omzetting van het acquis met zich alsmede de transformatie van de betrokken instellingen in de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten. De versterking van instellingen zoals het gerechtelijke apparaat en de politiediensten, levert een doorslaggevende bijdrage aan de consolidering van de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten in de kandidaat-lidstaten. Tegelijk ondersteunen deze aspecten de samenwerking op dit gebied met de partners in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid.

De EU kan meer doen om de capaciteiten en samenwerking in de gehele wereld te versterken. Dat zal echter niet onmiddellijk tot resultaten leiden; de hervorming van een rechtssysteem of de invoering van een doeltreffend asielstelsel is een kwestie van jaren en niet van maanden. De EU, haar bureaus en alle landen ter wereld worden echter met bijna identieke problemen geconfronteerd. De ervaring en de successen van de EU op gebieden zoals grensbeheer, migratiebeheer en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zijn een nuttige referentiebasis voor derde landen die met soortgelijke uitdagingen worden geconfronteerd.

De EU moet regionale samenwerking blijven ondersteunen. Grensoverschrijdende uitdagingen, zoals migratie, grensbeheer en georganiseerde criminaliteit, kunnen vaak het best wordt aangepakt door middel van een gecoördineerd optreden op regionaal niveau. Op basis van haar ervaring en gelet op de problemen waarmee de betrokken regio's worden geconfronteerd, moet de EU de regionale dialoog en de samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie in regio's zoals Oost-Europa en het Midden-Oosten of met regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie ondersteunen.

Op multilateraal niveau zijn in de afgelopen jaren belangrijke internationale rechtsinstrumenten aangenomen die nieuwe voorschriften bevatten (bv. het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde criminaliteit en de protocollen daarbij; het VN-Verdrag ter bestrijding van corruptie); ook wordt steeds meer aandacht besteed aan de vaststelling van internationale normen zoals de FATF-aanbevelingen inzake het witwassen van geld. De EU is bereid multilaterale strategieën ter versterking van beleidsmaatregelen op deze gebieden te ondersteunen, teneinde haar rol in internationale organisaties te versterken en de ontwikkeling van nieuwe internationale instrumenten te bevorderen.

Betere samenwerking en de ondersteuning van de capaciteitsopbouw in derde landen hebben nu reeds tot resultaten geleid. Nauwe samenwerking met de Turkse autoriteiten in het kader van gecontroleerde aflevering heeft ertoe geleid dat in de afgelopen maanden in de EU een recordhoeveelheid drugs in beslag is genomen. De EU werkt samen met Marokko ter versterking van het grensbeheer en zet 'twinningprojecten' op met betrekking tot het witwassen van geld en mensenhandel. In het kader van een missie inzake grensbeheer zullen de Oekraïense en Moldavische autoriteiten vanaf december worden geholpen om de smokkel aan hun gemeenschappelijke grens te bestrijden. Binnenkort zullen met Rusland overeenkomsten ter versoepeling van de visumprocedures alsook overnameovereenkomsten worden gesloten, waardoor onnodige bureaucratie wordt vermeden voor reizigers die de wet respecteren en de uitzetting van illegale immigranten wordt versneld. Dit optreden leidt reeds tot tastbare resultaten voor personen binnen en buiten de EU; de aanneming van deze strategie zal de EU in staat stellen haar inspanningen op dit gebied te intensiveren.

IV. ONDERWERPEN

Uit het Haags programma en het daarbij horende actieplan³ kan een aantal **politieke prioriteiten** worden afgeleid, die de algemene basis vormen voor betrekkingen met derde landen, terwijl de thematische prioriteiten in gespecialiseerde strategische documenten en actieplannen zijn opgenomen (bv. het actieplan van de EU tegen terrorisme⁴ en het strategische concept inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit⁵).

- **Mensenrechten:** het bevorderen van de mensenrechten in derde landen conform internationale normen en ervoor zorgen dat mensenrechten centraal staan bij wetshandhaving; het ondersteunen van de ontwikkeling en opleiding van onafhankelijke en onpartijdige magistraten die toezien op de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat handhaven.

³ COM(2005) 184 -10.6.2005.

⁴ Aangenomen door de Europese Raad van juni 2004.

⁵ COM(2005) 232 -2.6.2005.

- **Versterking van instellingen en goed bestuur:** versterking van de wetshandhavinginstanties en van hun vermogen om op internationaal niveau samen te werken; strenger optreden tegen corruptie; bij overheidsinstellingen transparantie, verantwoordingsplicht en goed beheer bevorderen.
- **Migratie, asiel en grensbeheer:** verbetering van de capaciteit van derde landen op het gebied van migratiebeheer en bescherming van vluchtelingen conform het internationale recht; hun operationele capaciteit op het gebied van grensbeheer ondersteunen; de beveiliging van documenten verbeteren; illegale migratie voorkomen; de synergie tussen migratie en ontwikkeling bevorderen; vluchtelingen duurzamere oplossingen bieden; zorgen voor de terugkeer van illegale migranten.
- **Strijd tegen terrorisme:** de institutionele opbouw en de tenuitvoerlegging van internationale instrumenten in derde landen ondersteunen; samenwerken met derde landen om de rekrutering van terroristen en de financiering van terrorisme te bestrijden; de essentiële rol van de VN blijven ondersteunen; voortbouwen op de betrekkingen met de VS om de samenwerking te versterken.
- **Georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van mensenhandel, drugshandel, handel in menselijke organen, namaak, economische en financiële criminaliteit en cybercriminaliteit:** de institutionele capaciteitsopbouw ondersteunen en de operationele samenwerking ontwikkelen.

V. BEGINSELEN

Het beleid ten aanzien van derde landen moet op de volgende beginselen gebaseerd zijn:

- **Geografische prioritering:** er moeten prioriteiten worden vastgelegd in het kader van het uitbreidings-, het ontwikkelings- en het externe beleid, waarbij rekening wordt gehouden met de speciale betrekkingen van de EU met derde landen of regio's. Daartoe zal een alomvattend beleid dat op alle aspecten op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid betrekking heeft, worden ontwikkeld met prioritaire landen, zoals de kandidaat-lidstaten of de buurlanden, terwijl de samenwerking met andere landen gericht zal zijn op specifieke kwesties.
- **Differentiatie:** er bestaat geen strategie die in alle situaties kan worden toegepast. Voor de specifieke situatie van individuele landen en regio's is dus een aanpak op maat vereist.
- **Flexibiliteit:** bij de programmering moet worden gezorgd voor voldoende flexibiliteit zodat de EU in tijden van crisis of bij veranderende omstandigheden snel kan inspelen op nieuwe prioriteiten.
- **Pijleroverschrijdende coördinatie:** het externe optreden op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie heeft soms een pijleroverschrijdend karakter omdat het niet alleen betrekking heeft op kwesties die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, maar ook op het GBVB en op politieke en justitiële samenwerking; bijgevolg is een nauwe coördinatie tussen de Raad en de Commissie vereist om te zorgen voor samenhang tussen de externe activiteiten van de EU. De bevoegdheden van de Gemeenschap met betrekking tot onderhandelingen met derde landen moeten worden in acht genomen.

- **Partnerschap:** in overeenstemming met de beginselen waarop het uitbreidings-, het ontwikkelings- en het externe beleid van de EU zijn gebaseerd, moet de samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie in nauw partnerschap met derde landen worden ontwikkeld, met inachtneming van het beginsel van de eigen inbreng ('ownership').
- **Relevantie van het externe optreden:** er moet een duidelijk verband zijn tussen de interne activiteiten ter ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en het externe optreden ter ondersteuning van dit proces; dat is volledig in overeenstemming met de door de Europese Raad van juni 2005 bepleite samenhang van de beleidsvormen.
- **Toegevoegde waarde:** om overlapping of dubbel werk te voorkomen en om te zorgen voor complementariteit tussen de maatregelen is het van essentieel belang dat de lidstaten en de Commissie regelmatig informatie uitwisselen over activiteiten in derde landen.
- **Benchmarking:** alle maatregelen moeten worden geëvalueerd om na te gaan of in derde landen vooruitgang is geboekt en of het optreden relevant is ter verwezenlijking van de doelstellingen van het externe beleid van de EU.

VI. BELEIDSINSTRUMENTEN

Het feit dat de EU over een groot aantal beleidsinstrumenten beschikt, is een aanzienlijk voordeel dat haar in staat stelt haar externe samenwerking af te stemmen op de situatie van elk land. Samenwerking met derde landen houdt in dat op coherente en gecoördineerde wijze gebruik wordt gemaakt van de hieronder opgesomde instrumenten.

(1) Bilaterale overeenkomsten

Associatie- of partnerschapsovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten die bepalingen over kwesties op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie bevatten; overnameovereenkomsten; overeenkomsten ter versoepeling van de visumprocedures; overeenkomsten inzake wederzijdse rechtsbijstand en uitlevering.

Een aantal landen hecht veel belang aan een overeenkomst ter versoepeling van de visumprocedures. In het kader van het overnamebeleid wordt momenteel een strategie ontwikkeld.

(2) Uitbreidings- en pretoetredingsproces

Het proces van uitbreiding met Kroatië en Turkije en het stabilisatie- en associatieproces met de landen van de westelijke Balkan omvatten prioriteiten op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid.

(3) Actieplannen voor het Europees nabuurschapsbeleid

Er zijn actieplannen met belangrijke elementen inzake justitie, vrijheid en veiligheid opgezet met Oekraïne, Moldavië, Marokko, Tunesië, Israël, Jordanië en de Palestijnse Autoriteit; er wordt gewerkt aan dergelijke actieplannen met Egypte, Libanon, Armenië, Azerbeidzjan en Georgië.

(4) Regionale samenwerking

Regionale organisaties, zoals de task force inzake georganiseerde misdaad in het Oostzeegebied, het ASEM-proces en het Euro-Med-proces brengen relevante actoren samen rond kwesties op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid die van gemeenschappelijk belang zijn.

(5) Individuele regelingen

Met de VS worden kwesties op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid niet alleen behandeld in het kader van de Nieuwe Transatlantische Agenda maar ook specifiek op ministerniveau in het kader van de beleidsdialoog over grens- en transportbeveiliging. Deze kwesties worden besproken met Canada, Australië, Japan en China in het kader van een horizontale dialoog. Over deze kwesties worden er op ministerniveau (Justitie en Binnenlandse Zaken) bijeenkomsten belegd met Rusland (Permanente Partnerschapsraad), Oekraïne alsmede in het kader van het forum EU-westelijke Balkan.

(6) Operationele samenwerking

Europol, Eurojust, de Europese Politieacademie en het Agentschap voor de buitengrenzen hebben overeenkomsten gesloten en werkafspraken gemaakt met hun tegenhangers in derde landen of zullen dat doen. In een aantal derde landen worden netwerken van verbindingsfunctionarissen uit de lidstaten opgezet.

(7) Institutionele opbouw en ‘twinning’

De activiteiten met meerdere derde landen zijn gericht op de institutionele opbouw en de tenuitvoerleggingscapaciteit in derde landen. ‘Twinning’ tussen instellingen van de lidstaten en hun tegenhangers in derde landen is een zeer nuttig mechanisme voor de capaciteitsopbouw, terwijl missies van deskundigen expertise kunnen leveren met betrekking tot specifieke kwesties.

(8) Ontwikkelingsbeleid

Ontwikkeling is een doeltreffende langetermijnstrategie om problemen op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid op te lossen. Volgens het voorstel van de Commissie over een nieuw ontwikkelingsbeleid van de EU zijn goed bestuur en mensenrechten aanvullende doelen naast het hoofddoel armoedebestrijding⁶.

(9) Programma's voor externe bijstand

Projecten betreffende kwesties op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid worden gefinancierd in het kader van de programma's voor externe bijstand (bv. CARDS, TACIS en MEDA). De in het kader van de nieuwe financiële vooruitzichten voorgestelde instrumenten op het gebied van externe betrekkingen bevatten passende voorschriften voor deze projecten. De Commissie heeft een voorstel voor een thematisch programma inzake migratie en asiel gepresenteerd ter vervanging van het huidige AENEAS-programma, in het kader waarvan bijstand voor migratiebeheer wordt verleend⁷.

(10) Internationale organisaties

⁶ COM (2005) 311 - 13.7.2005.

⁷ COM(2005) 324 – 3.8.2005.

De EG en de lidstaten spelen een cruciale rol in internationale organisaties (bv. UNHCR, UNODC, Raad van Europa, FATF, UNIDROIT, UNCITRAL, de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht), die een nuttig forum zijn voor de bevordering van gemeenschappelijke waarden en prioriteiten. De EU moedigt derde landen aan om internationale overeenkomsten te bekrachtigen en toe te passen, welke een hoeksteen van internationale samenwerking zullen worden.

(11) Monitoring

Evaluatiemechanismen moeten worden aangepast om in te spelen op veranderende situaties. Huidige voorbeelden hiervan zijn onder meer: Europese partnerschappen voor de landen van de westelijke Balkan, het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in Rusland, het EU-actieplan inzake justitie en binnenlandse zaken (JBZ) in Oekraïne, het mechanisme voor monitoring en evaluatie van de situatie in derde landen op het gebied van de bestrijding van illegale immigratie, subcomités en missies van deskundigen.

VII. GEOGRAFISCHE VOORBEELDEN VAN DE TE VOLGEN KOERS

De hoofdlijnen van een strategie betreffende de externe aspecten van het EU-beleid inzake vrijheid, veiligheid en justitie zijn reeds grotendeels vastgelegd, met name ten aanzien van de buurlanden, die de belangrijkste natuurlijke partners voor nauwere samenwerking zijn. Samenwerking op deze gebieden verspreidt zich snel naar andere derde landen, waaronder India en China, en naar ontwikkelingslanden.

Met de VS is op grond van gemeenschappelijke waarden een sterk **veiligheidspartnerschap** ontwikkeld, dat sinds 11 september 2001 vooral gericht is op de strijd tegen het terrorisme. Het ging daarbij meestal om nieuwe samenwerkingsinstrumenten, zoals de verdragen inzake wederzijdse rechtsbijstand en uitlevering. De trans-Atlantische betrekkingen op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid zijn sterk ontwikkeld omdat het in het gemeenschappelijk belang is nieuwe uitdagingen aan te pakken. Daar deze dimensie relatief nieuw is, is het meer dan ooit nodig dat de EU op basis van het wederkerigheidsbeginsel haar veiligheidsbelangen omschrijft en dat zij haar beleidsdoelstellingen, zoals **de uitbreiding van het ‘Visa Waiver Program’ (programma voor vrijstelling van de visumplicht) tot alle lidstaten**, actief promoot. **Daar de EU en de VS moeten samenwerken op het gebied van grensbeveiliging en wetshandhaving, zijn er nieuwe mogelijkheden tot samenwerking**, die altijd ten doel heeft veiligheidsleemten op te vullen.

Met de **landen van de westelijke Balkan** wordt intensief samengewerkt om de **stabiliteit** in de regio te **versterken** en met het oog op het EU-lidmaatschap van deze landen. In het kader van het stabilisatie- en associatieproces helpt de EU de landen van de westelijke Balkan via het CARDS-programma om hun prestaties op vier prioritaire gebieden te verbeteren: politie en georganiseerde criminaliteit; geïntegreerd grensbeheer; justitiële hervorming, en asiel en migratie. Eventuele stappen in de richting van de sluiting van overnameovereenkomsten en van overeenkomsten ter versoepeling van de visumprocedures wijzen op een wederzijdse bereidheid tot verdere samenwerking.

Samenwerking heeft ook betrekking op specifieke problemen zoals georganiseerde criminaliteit, door bijvoorbeeld de ontwikkeling van regionale samenwerking tussen openbare aanklagers of van de samenwerking ter bestrijding van het witwassen van geld. Andere maatregelen hebben ten doel de ontwikkeling van basiscapaciteiten in elk land te ondersteunen, zoals het opzetten van financiële inlichtingeneenheden en van gespecialiseerde

teams met openbare aanklagers en rechters welke bevoegd zijn op het gebied van de georganiseerde criminaliteit. **Meer samenwerking met Europol en Eurojust alsmede de ontwikkeling van het regionale centrum voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit (SECI) en van het netwerk van verbindingsfunctionarissen zullen de EU in staat stellen haar instrumenten op het gebied van politieke en strafrechtelijke samenwerking beter te gebruiken om de georganiseerde criminaliteit in de landen van de westelijke Balkan te bestrijden.**

Wat **Rusland** betreft, zijn justitie, vrijheid en veiligheid een essentieel onderdeel geworden van het **strategische partnerschap**, zoals blijkt uit **de veelomvattende gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht**, die **nu doeltreffend zal moeten worden ontwikkeld** op onder meer de volgende prioritaire gebieden: de rechtsstaat, de strijd tegen het terrorisme en de georganiseerde criminaliteit, waaronder het witwassen van geld, corruptie, mensenhandel, drugshandel, de bestrijding van kinderpornografie op het internet, gegevensbescherming, documentbeveiliging, grensafbakening en grensbeheer. De overeenkomst tussen Europol en Rusland, het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, de contacten met Eurojust en het netwerk van verbindingsfunctionarissen zorgen niet alleen voor een diepgaande dialoog op vele niveaus maar verschaffen in de praktijk ook een basis voor nauwere operationele samenwerking. **Uit de sluiting van een overnameovereenkomst en van een overeenkomst ter versoepeling van de visumprocedures blijkt het vaste voornemen om de samenwerking verder uit te bouwen;** daardoor zullen ook de besprekingen om op lange termijn te komen tot visumvrij reizen vlotter verlopen.

Wat **Oekraïne** betreft, heeft de steeds nauwere samenwerking ten doel te zorgen voor **stabiliteit** in de buurlanden van de uitgebreide EU en het hervormingsproces te ondersteunen. In het kader van het Europees nabuurschapsbeleid en het binnenkort bij te werken EU-Actieplan inzake justitie en binnenlandse zaken in Oekraïne, bevordert de EU capaciteitsopbouw zoals een fundamentele hervorming van het gerechtelijke apparaat en de ontwikkeling van een grensbeheersysteem en een asielstelsel conform Europese normen. Een voorbeeld van een institutionele hervorming is de steun van de Commissie ter versterking van de capaciteit van de Oekraïense financiële inlichtingeneenheid; die steun heeft ertoe bijgedragen dat Oekraïne van de ‘FATF zwarte lijst’ van witwaslanden is geschrapt. **Er zijn ook onderhandelingen over een overeenkomst met Eurojust gepland. Momenteel wordt onderhandeld over een regeling inzake overname. Onderhandelingen over de versoepeling van de visumprocedures zullen naar verwachting binnenkort van start gaan.** Prioriteiten worden jaarlijks herzien op het niveau van de ministeriële trojka en de uitvoering ervan wordt gevolgd door middel van een scorebord.

De belangrijkste doelstellingen van de samenwerking met de **landen van het Middellandse Zeegebied** zijn: versterking van **goed bestuur en van de rechtsstaat**, verbetering van het **migratiebeheer** en verhoging van de **veiligheid**. Het Europees nabuurschapsbeleid heeft de samenwerking in deze regio, die reeds een onderdeel was van het proces van Barcelona, een nieuwe impuls gegeven. Op regionaal niveau was het programma inzake migratie en politieke/justitiële samenwerking een stap vooruit, aangezien daardoor de institutionele capaciteitsopbouw werd ondersteund en de samenwerking tussen functionarissen gestimuleerd; daaruit blijkt hoe belangrijk het is regionale samenwerking aan te moedigen. **De lancering van het nieuwe regionale programma op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid en de versterking van de dialoog op hoog niveau over terrorisme zullen gepaard gaan met de presentatie op de volgende Top van Barcelona** van een ambitieus werkprogramma dat ten doel heeft een ruimte van wederzijdse

samenwerking op het gebied van justitie, veiligheid, migratie en sociale integratie **tot stand te brengen**.

Op bilateraal niveau worden in het kader van het MEDA-programma in meerdere landen projecten inzake migratie, justitie en samenwerking op het gebied van wetshandhaving ondersteund, waaronder ‘twinningprojecten’ in Marokko betreffende het witwassen van geld en in Jordanië betreffende het gerechtelijke apparaat. Door de inwerkingtreding van nieuwe overeenkomsten wordt een klimaat van samenwerking geschapen, onder meer op gebieden zoals de strijd tegen het terrorisme en de georganiseerde criminaliteit, drugsbestrijding en kinderscherming. **Migratie en grensbeheer staan bovenaan op de agenda en in de regio moeten partnerschappen worden versterkt met landen van herkomst en doorreis. Er moet nog vooruitgang worden geboekt inzake overnameovereenkomsten** en de inspanningen om de dialoog met Libië over migratie te ontwikkelen, moeten worden voortgezet.

VIII. VERDERE MAATREGELEN

De strategie voor de externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft een dubbel doel: bijdragen aan de succesvolle totstandbrenging van de interne ruimte van vrijheid, veiligheid en recht door een veilige externe omgeving te creëren, en bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het externe beleid van de EU door de rechtsstaat, de democratische waarden en het bestaan van gezonde instellingen te bevorderen.

In het Haags programma en het daarbij horende actieplan wordt duidelijk vastgesteld op welke terreinen kan worden samengewerkt met derde landen. De EU beschikt over een hele reeks implementatie-instrumenten, die afhankelijk van de specifieke behoeften van het betrokken partnerland zullen worden toegepast.

Ter ondersteuning van de binnenlandse en internationale veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling is het van essentieel belang buiten de EU de rechtsstaat te bevorderen. De externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht kan niet worden opgevat als een afzonderlijk beleidsterrein maar moet deel uitmaken van de externe beleidsactiviteiten van de EU.

Er moeten meerdere maatregelen worden genomen om de tenuitvoerlegging van de strategie te vergemakkelijken:

Prioriteiten vaststellen en toezicht houden op de uitvoering

- De Commissie moet binnen de grenzen van haar bevoegdheden prioriteiten vaststellen en passende maatregelen nemen.
- Om de praktische resultaten gemakkelijker te kunnen toetsen aan de vastgestelde doelstellingen en prioriteiten, moet de Commissie een geconsolideerd overzicht opstellen en voortdurend toezicht houden op de tenuitvoerlegging.
- Aangezien de externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht snel uitbreidt en in de betrekkingen met derde landen steeds belangrijker wordt, moet de Raad regelmatig de geboekte vooruitgang evalueren en prioriteiten vaststellen.

Doeltreffendheid en samenhang

- De coördinatie tussen de geografische werkgroepen van de Raad en de voor justitie, vrijheid en veiligheid bevoegde groepen kan worden verbeterd. Ook Coreper speelt een belangrijke rol bij de coördinatie op dit gebied.
- Samenhang van het externe optreden van de EU: een betere coördinatie is vereist om op EU-niveau te zorgen voor samenhang tussen en doeltreffendheid van de verschillende beleidsmaatregelen en instrumenten, rekening houdend met de bevoegdheid van de Commissie op dat gebied. Tegelijkertijd moeten de lidstaten daarbij nauw worden betrokken.
- Snelle reactie: naast de ondersteuning op lange termijn van de institutionele opbouw, moet de EU ook haar capaciteit om snel te reageren op onverwachte behoeften of opkomende dreigingen verder ontwikkelen. Er zijn steeds meer situaties waarin de EU haar vermogen om snel bijstand te verlenen, moet promoten.
- Internationale organisaties: de Commissie moet in overleg met de lidstaten haar rol in internationale organisaties ten volle benutten om de ontwikkeling van nieuwe instrumenten te bevorderen. Er moeten passende maatregelen worden genomen om de zichtbaarheid van het EU-optreden in internationale organisaties te verhogen.
- Regionale samenwerking: de Commissie moet haar inspanningen ter versterking van de regionale samenwerking op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid opvoeren door bestaande organisaties zoals de Afrikaanse Unie te ondersteunen en door nieuwe initiatieven aan te moedigen in regio's waar er weinig regionale samenwerking is, zoals het Midden-Oosten of Oost-Europa.