

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.6.2009
COM(2009) 263 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

JUSTITIE, VRIJHEID EN VEILIGHEID IN EUROPA SEDERT 2005:

EEN EVALUATIE VAN HET HAAGS PROGRAMMA EN HET ACTIEPLAN

{SEC(2009) 765}
{SEC(2009) 766}
{SEC(2009) 767}

I. INLEIDING

Justitie, vrijheid en veiligheid vormen de hoekstenen van een welvarend en vredig Europa. De opbouw van de capaciteit om deze fundamentele waarden te vrijwaren, is een langetermijnproject. Europa moet ook flexibel zijn om te kunnen reageren op onverwachte en soms tragische gebeurtenissen, zoals de terreuraanslagen in Londen in 2005 of de dood van duizenden immigranten die het voorbije decennium het grondgebied van de EU via de Middellandse Zee hebben trachten te bereiken. Het EU-beleid op dit terrein vormt het kader waarbinnen haar instellingen, lidstaten en burgers met elkaar en op internationaal niveau interageren.

Het Haags programma¹ vormt de blauwdruk van de EU voor de verwezenlijking van haar visie op toegang tot de rechter, internationale bescherming, migratie en grenscontrole, terrorisme en georganiseerde criminaliteit, politieke en justitiële samenwerking en wederzijdse erkenning.

De Commissie heeft de uitvoering van het programma op het niveau van de EU en de lidstaten nauwgezet gevolgd². Afzonderlijke instrumenten werden door de Commissie of door de lidstaten aan de hand van peer reviews geëvalueerd. In deze mededeling komen de belangrijkste punten aan bod die daarbij naar boven zijn gekomen en wordt vooruitgeblikt naar hoe de EU op toekomstige uitdagingen zou moeten reageren. Deze mededeling gaat vergezeld van drie langere documenten: ten eerste een verslag over de uitvoering van het programma, waarin voor elk beleidsonderdeel de doelstellingen, de belangrijkste ontwikkelingen en de toekomstige uitdagingen worden besproken, ten tweede een „institutioneel scorebord”, waarin een overzicht wordt gegeven van de genoemde instrumenten en doelstellingen van het programma, en ten derde een „uitvoeringsscorebord” van de uitvoering op nationaal niveau.

De prioriteiten voor de verdere ontwikkeling van wat reeds verwezenlijkt is zullen in het volgende meerjarenprogramma (het Stockholm-programma)³ worden vastgelegd.

II. ACHTERGROND EN CONTEXT

In 1999 stelde de Europese Raad in Tampere het eerste meerjarige beleidskader op het gebied van justitie en binnenlandse zaken vast. In de daaropvolgende vijf jaar werden de grondslagen gelegd voor een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, voor de harmonisatie van de grenscontroles en voor nauwere politieke en justitiële samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning. In die periode vonden in 2001 de terreuraanslagen in New York plaats en in 2004 die in Madrid, nam de migratiedruk alsmaar toe en werd de georganiseerde criminaliteit steeds bedreigender. Door deze gebeurtenissen werd steeds duidelijker dat Europa behoefte heeft aan een permanente strategie om grensoverschrijdende uitdagingen aan te pakken, die tegelijkertijd de grondrechten van de burgers volledig eerbiedigt.

¹ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

² A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

³ COM(2009) 262.

Het antwoord van de EU was het Haags programma. De doelstellingen van dit programma waren de volgende:

- *het gemeenschappelijke vermogen van de Unie en haar lidstaten versterken om de grondrechten, minimale procedurele rechtswaarborgen en toegang tot de rechter te garanderen;*
- *personen in nood bescherming bieden overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag van Genève en andere internationale verdragen;*
- *migratiestromen beheersen en de buitengrenzen van de Unie controleren;*
- *georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit en de dreiging van het terrorisme bestrijden;*
- *Europol en Eurojust versterken;*
- *wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en gerechtelijke stukken in burgerlijke en strafzaken realiseren; en*
- *juridische en gerechtelijke hindernissen voor geschillenbeslechting in burgerlijke en familiezaken met grensoverschrijdende gevolgen wegnemen.*

Tegen de achtergrond van ingrijpende ontwikkelingen binnen de EU en in de wereld werd het programma uitgevoerd. Door de toetreding van twaalf nieuwe lidstaten in 2004 en 2007 werden de Unie en haar werking getransformeerd. Het aantal asielaanvragen nam af doch begon in 2007 opnieuw toe te nemen, terwijl de migratiedruk aan de zuidelijke buitengrens van de EU aanmerkelijk is toegenomen. De economie van Europa, die al moest afrekenen met een inkrimping van de beroepsbevolking op lange termijn, is nu terechtgekomen in een tijdperk van groeiende werkloosheid en economische onzekerheid.

III. EEN AMBITIEUS PROGRAMMA MET ZICHTBARE RESULTATEN

Initiatieven op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid voor heel Europa zijn nieuw in vergelijking met andere activiteiten van de EU en veel van die initiatieven zullen pas over een tijdje hun vruchten afwerpen. Deze initiatieven hebben een rechtstreeks effect op het leven van de mensen en blijkens opiniepeilingen koesteren de burgers van de EU terzake hoge verwachtingen. Net als de Tampere-agenda had het Haags programma een langetermijnperspectief, doch het ging een stap verder doordat het vergezeld ging van een gedetailleerd actieplan om de strategische doelstellingen van het programma te verwezenlijken. Niet op alle punten is evenveel vooruitgang geboekt, doch het programma heeft zichtbare resultaten opgeleverd.

III.1. Versterking van de vrijheid

III.1.1 Bescherming van de grondrechten

Er werd een systeem van systematische en grondige controle ingevoerd⁴ om ervoor te zorgen dat de wetgevingsvoorstellen van de Commissie volledig verenigbaar zijn met het Handvest van de grondrechten. Op 1 maart 2007 ging het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten⁵ van start, dat thans de instellingen en de lidstaten van de EU bijstand biedt met onderzoeksprojecten en het verzamelen van gegevens. Er werd een algemene strategie ontwikkeld voor de bevordering van de rechten van het kind⁶, die tot de oprichting van het Europees Forum voor de rechten van het kind leidde. Via dit forum kunnen alle belanghebbenden samenwerken om de rechten van het kind in alle activiteiten van de EU een rol te laten spelen. Voorts nam de EU een kaderbesluit aan op grond waarvan de lidstaten het aanwakkeren van racistisch geweld en haat moeten bestraffen⁷.

Zowel in haar binnenlands als in haar buitenlands beleid zette de EU zich ervoor in dat het recht op bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, terwijl zij anderzijds erkende dat rechtshandhavingsautoriteiten in de strijd tegen terrorisme en zware criminaliteit relevante informatie moeten kunnen uitwisselen. Er werden extra garanties verkregen voor de bescherming van persoonsgegevens die in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken worden verwerkt⁸. De Commissie heeft vastgesteld dat dankzij de gegevensbeschermingsrichtlijn⁹ burgers tegen voortdurende bewaking worden beschermd, consumenten erop kunnen vertrouwen dat persoonlijke gegevens die zij bij transacties verstrekken, niet zullen worden misbruikt, en bedrijven binnen de EU kunnen werken zonder dat zij ervoor moeten vrezen dat hun internationale activiteiten worden verstoord¹⁰. Technologieën ter bevordering van de persoonlijke levenssfeer¹¹ werden aangemoedigd zodat informatiesystemen zouden worden ontworpen die het verzamelen en gebruiken van persoonsgegevens tot een minimum beperken. In de samenwerking met derde landen sloot de EU langetermijnovereenkomsten met de Verenigde Staten, Canada en Australië inzake de verwerking en doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (passenger name records of PNR) en werden er garanties verkregen voor het gebruik in de strijd tegen het terrorisme van persoonsgegevens uit de EU die in het bezit zijn van SWIFT, de instantie voor internationaal betalingsverkeer.

⁴ 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

⁵ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

⁶ 'Towards an EU strategy on the rights of the child ', COM(2006) 367 final.

⁷ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

⁸ Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

⁹ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

¹⁰ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

¹¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

III.1.2 *Het burgerschap van de Unie*

Dankzij het opheffen van de controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied, dat uit vijftientig landen bestaat, kunnen burgers reizen van het Iberische schiereiland tot de Baltische staten en van Griekenland tot Finland zonder grenscontroles te hoeven passeren. Dit kan meer dan 400 miljoen EU-burgers¹² ten goede komen en veronderstelt dat de lidstaten vertrouwen hebben in elkaars vermogen om namens de EU de buitengrenzen doeltreffend te bewaken en om visa af te geven die geldig zijn voor het hele Schengengebied.

In april 2006 trad de richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie¹³ in werking. Tot dusver verloopt het omzettingsproces over het algemeen teleurstellend¹⁴ en de Commissie drijft haar inspanningen op om ervoor te zorgen dat de EU-burgers en hun familieleden de rechten die zij aan deze richtlijn – een mijlpaal – ontnemen, ten volle kunnen genieten.

Er zijn verschillende maatregelen voorgesteld om het recht van de EU-burgers op consulaire bescherming een realiteit te maken¹⁵. Ongeveer 8,7 % van de EU-burgers die buiten de EU reizen, oftewel 7 miljoen mensen, bezoeken landen waar hun lidstaat niet vertegenwoordigd is. Nog eens 2 miljoen EU-burgers wonen in dergelijke landen. Het actieplan voor de periode 2007-2009¹⁶ heeft ten doel bestaande en potentiële tekortkomingen op dit gebied te verhelpen.

III.1.3 *Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel*

Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is een krachtige bevestiging van onze waarden, onze eerbied voor de menselijke waardigheid en ons engagement voor gedeelde verantwoordelijkheid. In de eerste fase van dit stelsel werden gemeenschappelijke minimumnormen vastgesteld, waardoor in overeenstemming met het Verdrag van Nice de overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing mogelijk werd. In het kader van het Haags programma is het stelsel na een brede raadpleging¹⁷ met de goedkeuring van een beleidsplan in 2008¹⁸ zijn tweede ontwikkelingsfase ingegaan. Als onderdeel van dit plan werden reeds wijzigingen voorgesteld aan de richtlijn betreffende de voorwaarden voor opvang en aan de Dublin- en de Eurodac-verordeningen. Uit de ervaringen bleek steeds weer dat er behoefte bestaat aan praktische samenwerking en met het voorstel tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken beoogde de EU een

¹² The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

¹³ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004, p. 77.

¹⁴ 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

¹⁵ Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

¹⁶ 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

¹⁷ Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

¹⁸ 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

coherent en doeltreffend middel om deze uitdagingen aan te pakken. Wat de buitenlandse dimensie betreft, werden in een aantal derde landen proefprogramma's voor regionale bescherming opgestart.

III.1.4 Migratie en integratie

De EU leverde inspanningen om het beheer van de migratiestromen te verbeteren en de nationale integratiemaatregelen te coördineren. Er werden minimumnormen in verband met billijkheid, coherentie en zekerheid vastgesteld en er werden inspanningen geleverd om het niet aangeboorde werkpotentieel van de onderdanen van derde landen die reeds in de EU verblijven, te benutten, en tegelijk de negatieve effecten van brain drain in de bronlanden te vermijden.

Op basis van een groenboek¹⁹ werden in een beleidsplan²⁰ de initiatieven vastgesteld die tussen 2006 en 2009 op het gebied van legale migratie moesten worden genomen. Bij de uitvoering van dit plan werden onder meer de voorwaarden vastgesteld voor de toegang, de deelname aan het arbeidsproces en het verblijf van onderdanen van derde landen²¹, en de „blauwe kaart” zal binnenkort realiteit zijn²².

Zo werd ernaar gestreefd de economische voordelen van legale migratie ten volle te benutten, maar tegelijk werden gecoördineerde inspanningen geleverd om illegale migratie te bestrijden en mensenhandelaars en –smokkelaars te vervolgen. De illegale migratie neemt in de EU als geheel niet toe, maar vooral de Middellandse Zeelanden nemen een steeds groter deel van de last voor hun rekening. Bijzonder zorgwekkend is het aantal mensen dat gevaarlijke overtochten over zee onderneemt²³. Illegale arbeid leidt tot uitbuiting van mensen en tot verstoringen van de economie van de EU. Verwacht wordt dat het voorstel van de Commissie voor een richtlijn tot vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in de eerste helft van 2009 zal worden aangenomen²⁴. Dit zal een duidelijk signaal geven dat de EU illegale migratie niet zal tolereren, en zeker wanneer die door werkgevers zonder scrupules wordt aangemoedigd.

Er werden gemeenschappelijke beginselen en een kader voor de integratie van onderdanen van derde landen²⁵ vastgesteld, wat onder meer resulteerde in handboeken over integratie, bestemd voor beleidsmakers en veldwerkers, een gemakkelijk toegankelijke en allesomvattende Europese website over integratie en een Europees Integratieforum. De inspanningen van de lidstaten in het kader van deze gemeenschappelijke agenda worden

¹⁹ Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

²⁰ 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

²¹ Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

²² The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009.

²³ 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

²⁴ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

²⁵ 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

ondersteund door het Europees Fonds voor de integratie²⁶, dat voor de periode 2007-2013 over een begroting van 825 miljoen euro beschikt.

De mededeling van de Commissie over een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa²⁷ en het Europees migratie- en asielpact²⁸, dat kort daarna volgde, bundelden tien jaar werk en effenden het pad voor een coherente aanpak in de toekomst.

III.1.5 Grensbeheer

Migratiebeheer vergt veilige grenzen. Er zijn 1636 aangewezen doorlaatposten naar het grondgebied van de EU. In 2006 werden de buitengrenzen ongeveer 900 miljoen keer overschreden en waren er naar schatting 8 miljoen illegale immigranten in de EU-25. In datzelfde jaar werden 500.000 illegale immigranten in de EU opgepakt, waarvan vervolgens 40 % naar hun land van herkomst werd teruggezonden.

De EU kon deze uitdagingen aanpakken met de hulp van Frontex, het agentschap dat de samenwerking op het gebied van grenscontrole tussen de lidstaten coördineert. Van 2005 tot 2008 voerde het agentschap 50 gezamenlijke operaties uit en leidde het 23 proefprojecten waarbij verschillende lidstaten betrokken waren. De Schengengrenscode²⁹ trad in alle EU-lidstaten in werking en legde normen en procedures vast die zij moeten volgen wanneer zij de overschrijdingen van de binnen- en buitengrenzen van de EU door personen controleren. In een pakket Commissievoorstellen werden nieuwe mijlpalen gezet op de weg naar geïntegreerd grensbeheer: een inreis-/uitreisregistratie³⁰, met automatische waarschuwingen wanneer het verblijf van een persoon de duur van diens visum overschrijdt, een systeem voor de bewaking van de zuidelijke en oostelijke buitengrenzen van de EU (bekend als Eurosur)³¹ en de evaluatie en toekomstige ontwikkeling van Frontex³². De terugkeerrichtlijn³³ voorziet in doeltreffende en menselijke normen voor de terugkeer van illegale immigranten.

Voor de ontwikkeling van een modern, geïntegreerd grensbeheerssysteem wordt een beroep gedaan op nieuwe technologieën. In 2006 werden biometrische paspoorten ingevoerd. Momenteel wordt de tweede generatie van het Schengeninformatiesysteem en het visuminformatiesysteem ontwikkeld en het rechtskader hiervoor is vastgesteld. Deze systemen zullen meer gebruik maken van nieuwe technologieën, voornamelijk de biometrie, zodat de veiligheid van het Schengengebied met volledige naleving van de gegevensbeschermingsregels kan worden gegarandeerd.

²⁶ Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, OJ L 168, 28.6.2007, p. 18.

²⁷ 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

²⁸ 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

²⁹ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.4.2006, p. 1.

³⁰ 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

³¹ 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

³² 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

³³ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008, p. 98.

III.1.6 Visumbeleid

In 2008 werd een rechtskader aangenomen voor de uitvoering en het beheer van het visuminformatiesysteem (VIS)³⁴, dat controles aan doorlaatposten aan de buitengrenzen en de uitwisseling van visumgegevens tussen de lidstaten moet vergemakkelijken. De Commissie diende een voorstel in dat de lidstaten de rechtsgrond moet verschaffen voor de verplichte afname van biometrische kenmerken van visumaanvragers en een rechtskader moet bieden voor de manier waarop de lidstaten hun consulaire posten organiseren³⁵. De gemeenschappelijke visuminstructies werden herschikt en er werd een visumcode³⁶ voorgesteld, die transparantie en rechtszekerheid moet bevorderen en de procedures harmoniseert. Er werden visumversoepelingsovereenkomsten onderhandeld met Rusland, Oekraïne, de Republiek Moldavië, Albanië, Bosnië-Herzegovina, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Servië en Montenegro. Deze overeenkomsten, die in 2007 en 2008 in werking traden, vereenvoudigden de procedures voor burgers van deze landen die voor een kort verblijf naar de EU willen reizen. Met Costa Rica, Israël, Maleisië, Mexico, Nieuw-Zeeland, Nicaragua, Panama, Paraguay, Singapore, Uruguay en Venezuela werd volledige visumreciprociteit³⁷ bereikt, terwijl in de onderhandelingen met Australië, Brunei Darussalam, Canada en de Verenigde Staten vooruitgang werd geboekt. Het voorstel betreffende de oprichting van gemeenschappelijke aanvraagcentra³⁸ werd nog niet aangenomen, maar er werden wel reeds twee proefcentra opgericht.

III.1.7 De buitenlandse dimensie van asiel en migratie

Wereldwijde problemen vereisen wereldwijde oplossingen. Met de op echte partnerschappen met derde landen gebaseerde 'totaalaanpak' van migratie werd ervoor gekozen om de stuwende krachten achter en de gevolgen van migratiestromen van derde landen naar de EU vanuit zoveel mogelijk invalshoeken te bekijken. De migratieproblematiek is nu beter geïntegreerd in de ontwikkelingsagenda van de Commissie en het andere buitenlandse beleid van de EU. Het ging om een grote verandering, waarbij van een benadering die in de eerste plaats op veiligheid was gericht, werd overgestapt op een benadering die diep inzicht in alle aspecten die voor migratie van belang zijn, als uitgangspunt neemt. Het pad werd geëffend voor nieuwe partnerschappen en constructieve dialoog met regio's die aan de EU grenzen en met Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Deze besprekingen werden ondersteund met maatregelen ter plaatse om migratie en mobiliteit om te vormen tot positieve krachten voor

³⁴ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

³⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

³⁶ Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

³⁷ Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

³⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

ontwikkeling, legale migratie beter te beheren en illegale migratie te voorkomen en te beperken. De samenwerkingsinstrumenten van de Gemeenschap gaven de totaalaanpak concrete vorm: er werden veel projecten in verband met asiel en migratie en in verband met de bescherming van vluchtelingen gefinancierd. Hiertoe werd het thematische programma op het gebied van migratie en asiel opgesteld, dat voor de periode 2007-2013 over een begroting van 384 miljoen euro beschikt. Voorts werden nieuwe instrumenten en concepten ontwikkeld, zoals mobiliteitspartnerschappen tussen de EU en derde landen.

III.2. Versterking van de veiligheid

III.2.1 Terrorisme

De bomaanslagen in Madrid en Londen in 2004 en 2005 waren in de voorbije jaren de meest schokkende aanslagen in de EU. Er vond echter ook een alarmerend aantal andere pogingen tot aanslag plaats, maar de meeste daarvan gingen onopgemerkt voorbij. In 2007 vonden in elf lidstaten van de EU bijna 600 mislukte, vrijdelde of gelukte terreuraanslagen plaats³⁹.

Met het oog op preventie financierde de EU verschillende projecten, waaronder een handboek om radicalisering in gevangenissen tegen te gaan. De richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme breidde de meldingsplicht uit tot niet-financiële instellingen, waaronder casino's en advocaten⁴⁰. Ingevolge een verordening die in 2005 werd aangenomen, moeten reizigers die de EU binnenkomen of verlaten met meer dan 10.000 euro aan liquide middelen een schriftelijke verklaring afleggen⁴¹. De EU nam wetgeving aan om de werving en training voor terrorisme en het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven, onder meer via het internet, strafbaar te stellen⁴². Er werden middelen uitgetrokken voor de invoering van een systeem van vroegtijdige waarschuwing voor de hele EU om autoriteiten in kennis te stellen van de gevaren van vermiste of gestolen explosieven.

Er werden instrumenten ingevoerd om kritieke infrastructuur in de EU, zoals wegen, spoorwegen, elektriciteitsnetwerken en –centrales, beter te beschermen⁴³. Met een groenboek hield de Commissie een raadpleging over bioparaatheid⁴⁴ en binnenkort zal zij een pakket voorstellen indienen om het risico te beperken van chemische, biologische, radiologische en nucleaire bedreigingen, die duizenden burgers in gevaar zouden kunnen brengen en die de landbouw en de voedselketen ernstige schade zouden kunnen berokkenen.

³⁹ Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/tesat/tesat2007.pdf>

⁴⁰ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, OJ L 309, 25.11.2005, p. 15.

⁴¹ Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, OJ L 309, 25.11.2005, p. 9.

⁴² Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, OJ L 330, 9.12.2008, p. 21.

⁴³ Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75.

⁴⁴ Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

III.2.2 *Politiële samenwerking*

De afgelopen vijf jaar waren de werkzaamheden van de EU gebaseerd op het „beschikbaarheidsbeginsel”, volgens hetwelk een rechtshandhavingfunctionaris in een lidstaat informatie die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft bij een andere lidstaat kan verkrijgen, voor zover die informatie beschikbaar is.

De uitwisseling van informatie en inlichtingen werd vereenvoudigd⁴⁵. Het Verdrag van Prüm werd in het rechtskader van de EU geïntegreerd⁴⁶, waardoor indirecte toegang tot de nationale gegevensbanken betreffende vingerafdrukken en DNA-informatie wordt gegeven en rechtstreekse, gecontroleerde toegang tot de kentekenregisters. Dit zal de politieke samenwerking in de EU waarschijnlijk aanzienlijk verbeteren doordat de ambtenaren nu kunnen weten welke informatie beschikbaar is. Voorwaarden werden vastgesteld waaronder voor veiligheidsdoeleinden toegang wordt verleend tot het Visuminformatiesysteem⁴⁷ en de voorwaarden voor de bewaring van verkeers- en locatiegegevens betreffende elektronische communicatie⁴⁸ werden door de meeste lidstaten omgezet voor vaste-telefonienetwerken en mobiele telefonie.

Dankzij het besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol), dat de vroegere overeenkomst vervangt, zal dit orgaan operationeel veel soepeler functioneren en sneller kunnen reageren op tendensen in de criminaliteit⁴⁹. Europol beschikt niet alleen over een informatiesysteem om gegevens over ernstige grensoverschrijdende criminaliteit te verzamelen die vervolgens kan worden uitgewisseld, het stelt ook analysebestanden op ten behoeve van de rechtshandhavingdiensten in de lidstaten met relevante inlichtingen over specifieke criminele fenomenen zoals mensenhandel, terrorisme, kredietkaartfraude en smokkel in synthetische drugs.

III.2.3 *Georganiseerde criminaliteit*

Bedreigingen in de EU komen van georganiseerde criminele bendes die zich bezighouden met drugs, gestolen voertuigen, overvallen en hoogtechnologische misdaad zoals diefstal van identiteit. Deze misdrijven en ook financiële misdrijven (fraude, namaak, witwassen van geld) leveren grote winsten op en berokkenen de economie van de EU schade. Om deze bedreigingen aan te pakken werd de oprichting van nationale bureaus voor de ontneming van

⁴⁵ Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

⁴⁶ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

⁴⁷ Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

⁴⁸ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

⁴⁹ Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

vermogensbestanddelen, die snel middelen in heel de EU kunnen opsporen⁵⁰, aangemoedigd en werd een inlichtingengestuurde aanpak bevorderd. In verband met het witwassen van geld werd FIU.NET opgericht, een gedecentraliseerd computernetwerk dat de financiële-inlichtingeneenheden van de EU verbindt zodat zij op een doeltreffende manier financiële inlichtingen kunnen uitwisselen. Dankzij een nieuw instrument ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit⁵¹ wordt verdere samenwerking tussen de lidstaten mogelijk. In mei 2007 stelde de Commissie een reeks maatregelen voor om de strijd tegen cybercriminaliteit beter te coördineren⁵², zowel tussen rechtshandhavingsautoriteiten onderling als tussen hen en de particuliere sector. Cybercriminaliteit staat soms synoniem voor de exploitatie van kinderen. Dankzij de nieuw opgerichte financiële coalitie tegen kinderpornografie kunnen de Commissie, de kredietkaartbedrijven, de rechtshandhavingsautoriteiten en de internetproviders samenwerken om betalende kinderpornografie te elimineren door actie te ondernemen via de betalingssystemen die gebruikt worden om deze illegale praktijken te financieren. In het voorjaar van 2009 diende de Commissie een voorstel in voor een kaderbesluit ter versterking van de instrumenten om de exploitatie van kinderen te voorkomen en te bestrijden, alsook een voorstel voor een kaderbesluit betreffende mensenhandel⁵³, zoals in het actieplan van 2005 was gevraagd.

III.2.4 Europese drugsstrategie

De EU-drugsstrategie (2005-2012)⁵⁴ en de daarbij horende actieplannen⁵⁵ vormen een evenwichtige aanpak waarin preventie van drugsmisbruik, bijstand en rehabilitatie van drugsverslaafden, bestrijding van illegale drugshandel, controle van precursoren, witwassen van geld en versterking van de internationale samenwerking allemaal aan bod komen. Uit gegevens die door het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving werden verzameld blijkt dat het gebruik van heroïne, cannabis en synthetische drugs gestabiliseerd is, maar dat het cocaïnegebruik in verschillende lidstaten blijft toenemen. De EU pakt het complexe sociale fenomeen van wijdverspreid drugsgebruik en -misbruik in de bevolking aan en concentreert zich steeds meer op maatregelen om de schade die drugs aan individuen en de samenleving berokkenen, te beperken.

III.3. Versterking van de rechtsbedeling

De ontwikkeling van een „Europese rechtsruimte” in het kader van het Haags programma begint resultaten op te leveren voor de lidstaten en de EU-burgers. Eurojust en het Europees justitieel netwerk bieden de infrastructuur voor justitiële samenwerking en de coördinatie van

⁵⁰ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

⁵¹ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

⁵² 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

⁵³ Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

⁵⁴ EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

⁵⁵ On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

grensoverschrijdende onderzoeken en vervolgingen. In burgerlijke zaken weten burgers en ondernemingen die bij grensoverschrijdende juridische geschillen betrokken zijn, dankzij rechtstreeks toepasselijke verordeningen welke rechter bevoegd is en welke regels gelden voor de erkenning van een beslissing die in een andere lidstaat is gegeven.

III.3.1 Justitiële samenwerking in strafzaken

Het Europees aanhoudingsbevel beperkte aanzienlijk de tijd en inspanningen die nodig zijn voor de uitlevering van criminelen. Volgens de oude uitleveringsprocedure duurde het vaak meer dan een jaar om een zaak te behandelen, thans kan een uitlevering binnen een termijn tussen elf dagen en zes weken worden afgesloten. In 2007 vonden op grond van betekende aanhoudingsbevelen daadwerkelijk 2.667 uitleveringen plaats en in 2005 werd van het aanhoudingsbevel gebruik gemaakt om ervoor te zorgen dat een van de plegers van de bomaanslag in Londen snel door Italië aan het Verenigd Koninkrijk werd uitgeleverd. De lidstaten deden steeds vaker een beroep op Eurojust in onderzoeken en vervolgingen van ernstige misdrijven. In 2007 werden meer dan 1.000 zaken geregistreerd, tegenover 192 in 2002.

III.3.2 Vergemakkelijken van grensoverschrijdende burgerlijke procesvoering

Op het gebied van het burgerlijk en handelsrecht werd aanzienlijke vooruitgang geboekt. De EU-burgers beschikken nu over een eenvoudiger en snellere procedure voor geringe vorderingen en schulden⁵⁶. De EU harmoniseerde de regels in verband met het recht dat van toepassing is op burgerlijke aansprakelijkheid en contracten⁵⁷. De justitiële samenwerking werd verbeterd door een herziening van de regels in verband met de betekening van stukken⁵⁸. Bij de aanzienlijke ontwikkelingen in de buitenlandse aspecten van justitiële samenwerking⁵⁹ zijn onder meer te vermelden, de toetreding van de Europese Gemeenschap tot de Haagse Conferentie inzake internationaal privaatrecht⁶⁰ en de voorbereidende werkzaamheden die de Commissie heeft ondernomen om de tenuitvoerlegging van beslissingen in de EU te

⁵⁶ Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, OJ L 199, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, OJ L 399, 30.12.2006, p. 1.

⁵⁷ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), OJ L 177, 4.7.2008, p. 6.

⁵⁸ Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, OJ L 324, 10.12.2007, p. 79.

⁵⁹ Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, OJ L 120, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (the 'Lugano Convention'), OJ L 339, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, OJ L 151, 11.6.2008, p. 36.

⁶⁰ Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, OJ L 297, 26.10.2006, p. 1.

verbeteren⁶¹. Bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken werden geregeld teneinde alternatieve wijzen van geschillenbeslechting aan te moedigen⁶².

Een nieuwe verordening betreffende huwelijkszaken en ouderlijke verantwoordelijkheid garandeerde dat kinderen na een scheiding regelmatige contacten met beide ouders kunnen blijven onderhouden en stelde duidelijke regels vast om kinderonthoering in de gehele EU te voorkomen. Een andere verordening zal na goedkeuring de invordering van onderhoudsverplichtingen in de EU versnellen⁶³. Momenteel wordt een wetgevingsvoorstel in verband met het recht dat op echtscheiding van toepassing is (bekend als „Rome III”) door de Raad en het Parlement besproken.

III.3.3 Wederzijdse erkenning

Wederzijdse erkenning vormt de hoeksteen van justitiële samenwerking. Op dit gebied heeft de EU zowel op wetgevend als op operationeel niveau aanzienlijke vooruitgang geboekt. Dankzij de tenuitvoerlegging van de strategie en het actieplan inzake Europese e-justitie⁶⁴ zullen de EU-burgers toegang hebben tot informatie over diensten in de EU-rechtsruimte en zullen de communicatie en de samenwerking tussen justitiële autoriteiten beter verlopen. Het Forum voor justitie, dat een platform biedt voor regelmatige dialoog over beleid en praktijk, moet wederzijds vertrouwen in de hand werken, wat een essentiële factor is voor wederzijdse erkenning.

Doeltreffende samenwerking begint met doeltreffende opleiding van de mensen in de praktijk. De Commissie heeft prioriteit gegeven aan de financiering van justitiële studie-, opleidings- en uitwisselingsprogramma's, waaraan in 2007 alleen al 400 rechters en openbare aanklagers deelnamen.

III.4. Buitenlandse betrekkingen

Het interne en het buitenlandse beleid op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In het Haags programma kregen de Commissie en de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger de opdracht om aan de Raad een strategie voor te leggen betreffende alle buitenlandse aspecten van het Uniebeleid inzake vrijheid, veiligheid en recht. Deze strategie⁶⁵, die in 2005 door de Raad werd bekrachtigd, stelde thematische kernprioriteiten vast, namelijk mensenrechten, het aanpakken van zwak bestuur en een

⁶¹ 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets ', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006) 618 final.

⁶² Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, OJ L 136, 24.5.2008, p. 3.

⁶³ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, OJ L 338, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, OJ L 7, 10.1.2009, p. 1.

⁶⁴ 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

⁶⁵ 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

falende overheid, justitiële samenwerking, terrorismebestrijding, georganiseerde criminaliteit, corruptie, drugs en het beheer van migratiestromen. Ook werden verschillende onderliggende beginselen en uitvoerende mechanismen vastgelegd. Over de strategie werden twee voortgangsverslagen⁶⁶ opgesteld. Deze prioriteiten werden opgenomen in de Europese veiligheidsstrategie van 2003, waarin de voornaamste bedreigingen waarmee Europa af te rekenen heeft, werden vastgesteld. In december 2008 werd een verslag over de tenuitvoerlegging⁶⁷ gepubliceerd.

III.5. Financiële instrumenten

Er werden verschillende financiële instrumenten ingevoerd om de maatregelen op het niveau van de EU en de lidstaten te ondersteunen. Het programma Solidariteit en beheer van de migratiestromen⁶⁸ ondersteunt het immigratiebeleid: voor de periode 2007-2013 werd bijna 4 miljard euro voor migratieaangelegenheden ter beschikking gesteld. Het programma Veiligheid en bescherming van de vrijheden⁶⁹ (745 miljoen euro voor de periode 2007-2013) helpt de EU om haar strijd tegen terrorisme en criminaliteit voort te zetten. Het programma Grondrechten en justitie⁷⁰ (542 miljoen euro in totaal) verstrekt middelen voor het actieplan inzake e-justitie en het Daphne-programma (in verband met geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen).

Via het zevende kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor onderzoek en technologische ontwikkeling is tot 1,5 miljard euro beschikbaar voor de opbouw van capaciteit om de burgers, de grenzen en de infrastructuur tegen terreur- en andere dreigingen te beschermen. Er zijn ook middelen beschikbaar voor sociaal-economisch onderzoek naar criminaliteit en de bescherming van grondrechten. Er werd een Europees Forum voor onderzoek en innovatie op het gebied van veiligheid (ESRIF) opgericht om publieke en particuliere partners samen te brengen teneinde een gezamenlijke agenda voor civiel veiligheidsonderzoek voor de middellange en lange termijn op te stellen en uit te werken⁷¹.

Op het gebied van buitenlandse hulp ondersteunen verschillende financiële instrumenten de buitenlandse dimensie van vrijheid, veiligheid en recht: het pretoetredingsinstrument, het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, het stabiliteitsinstrument, het Europees Ontwikkelingsfonds en het instrument voor ontwikkelingssamenwerking, dat het thematische programma voor migratie en asiel omvat.

⁶⁶ 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2006) 1498; 'Second progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice', SEC(2008) 1971.

⁶⁷ 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

⁶⁸ Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

⁶⁹ Two specific programmes exist under this framework programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

⁷⁰ This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

⁷¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

IV. GEMENGDE VOORUITGANG OP SOMMIGE GEBIEDEN

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt in de verwezenlijking van heel wat van de ambities die in het Haags programma zijn vastgelegd en het merendeel van de specifieke maatregelen die daarin werden voorgesteld, is inmiddels aangenomen. Het volledige effect van veel van deze maatregelen zal pas op langere termijn duidelijk worden. Op sommige gebieden blijft de vooruitgang echter gemengd of beperkt.

Dat de vooruitgang ongelijkmatig verloopt, kan in grote mate worden verklaard door de specifieke uitdagingen op het gebied van JLS: een betrekkelijk jong acquis, de ontoereikende rol van het Europees Parlement op sommige beleidsterreinen, de beperkte rechtsmacht van het Europees Hof van Justitie en de beperkte bevoegdheid van de Commissie om inbreukprocedures in te leiden, alsmede het feit dat op verschillende gebieden de besluitvorming met eenparigheid van stemmen moet verlopen. Daardoor moesten de ambities van de maatregelen op bepaalde gebieden, bijvoorbeeld legale migratie, vaak worden teruggeschroefd.

Dat verschillende elementen van het Haags programma niet tot stand werden gebracht, is duidelijk te wijten aan het feit dat het Constitutioneel Verdrag niet geratificeerd is. Zo kon de Europese Unie niet toetreden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens zonder de rechtsgrondslag waarin het Constitutioneel Verdrag voorzag en de rechtsgrondslag die door het Verdrag van Lissabon zal worden geboden indien het in werking treedt.

Op het gebied van wederzijdse erkenning in strafzaken en politieke samenwerking was de vooruitgang betrekkelijk traag. Omdat het besluitvormingsproces dat onder de zogenaamde methode van de derde pijler valt (titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie) eenparigheid van stemmen vereist, gebeurt het vaak dat na eindeloze discussies geen resultaat wordt bereikt of dat ambitieuze voorstellen tot de grootste gemene deler worden herleid. Zo is in het Haags programma bepaald dat een kaderbesluit over bepaalde procedurele rechten in strafzaken moet worden aangenomen, maar dit besluit is nog steeds niet aangenomen, ook al zijn alle beroepsbeoefenaren in heel Europa het eens over het belang hiervan.

Daarnaast vormen de wetgevingsinstrumenten van de derde pijler (gemeenschappelijke standpunten, kaderbesluiten, besluiten en overeenkomsten) in zekere zin een „virtueel” rechtskader waaruit de EU-burgers niet veel of zelfs geen voordeel kunnen halen, omdat er geen formele inbreukprocedures kunnen worden ingeleid om het gebrek aan omzetting aan te klagen en het soms lang duurt vooraleer de EU-instrumenten op nationaal niveau worden omgezet.

V. GETROKKEN LESSEN, UITGANGSPUNTEN VOOR TOEKOMSTIGE MAATREGELEN

De EU moet lessen trekken uit vroegere maatregelen, succesvolle strategieën opnieuw toepassen en corrigeren wat voor verbetering vatbaar is. Haar toekomstige werkzaamheden in verband met justitie, vrijheid en veiligheid zouden aan de hand van de volgende uitgangspunten moeten worden opgebouwd.

V.1. Coördinatie van de planning en tenuitvoerlegging van maatregelen

Zowel op korte als op lange termijn moet Europa afrekenen met grote problemen, die vragen om coördinatie van de planning en tenuitvoerlegging van maatregelen. Elk afzonderlijk aspect van het Haags programma is van belang voor justitie, vrijheid en veiligheid. Coherentie op de verschillende beleidsterreinen is van cruciaal belang, niet alleen binnen de traditionele werkzaamheden in verband met justitie en binnenlandse zaken, doch op alle communautaire beleidsterreinen.

Op het gebied van migratie en asiel mag het beleid om illegale immigratie en misbruiken van het asielsysteem te voorkomen en aan te pakken, er niet toe leiden dat asielzoekers de bescherming wordt ontzegd waarop zij recht hebben. Telkens opnieuw moet worden nagegaan of het EU-beleid de grondrechten eerbiedigt en die praktijk moet worden uitgebreid tot alle fasen van de besluitvorming en de tenuitvoerlegging door de lidstaten van het wetgevend acquis van de EU. Grensbeheer is van cruciaal belang voor de veiligheid van de EU, net als politieke samenwerking om illegale immigratie te bestrijden. Op deze gebieden moeten horizontale prioriteiten voor de EU worden vastgesteld.

De bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, is op ad-hocbasis tot stand gekomen. Gegevensbeschermingsvoorschriften zijn opgenomen in diverse tot verschillende pijlers behorende wetgevingsbesluiten en de omvang en de aard van die voorschriften hangen af van de doelstellingen van het betrokken wetgevingsbesluit. Het recentelijk aangenomen kaderbesluit⁷² lost dit gebrek aan harmonisatie niet volledig op. De komende jaren moet er derhalve in het bijzonder voor worden gezorgd dat op dit gebied coherentie tot stand wordt gebracht.

Ook andere horizontale benaderingen zouden het beleid doeltreffender kunnen maken, bijvoorbeeld de rechten van het kind en het bestrijden van vreemdelingenhaat en racisme, aangezien deze waarden in tijden van economische crisis vaak opnieuw worden bedreigd.

In de globale aanpak van de migratieproblematiek worden verschillende instrumenten gebruikt, die in een algemeen en evenwichtig kader voor dialoog en samenwerking kunnen worden ingezet. Nieuwe uitdagingen moeten systematisch worden aangepakt. De politieke, economische, milieu- en demografische veranderingen op lange termijn beïnvloeden de betrekkingen van de EU met derde landen en hebben een aanzienlijk effect op migratie en mobiliteit. Het migratiebeleid moet verder in de EU-strategie voor buitenlandse betrekkingen worden geïntegreerd. De oprichting van een Europees Dienst voor extern optreden zou hiertoe kunnen bijdragen.

De kansen die door nieuwe technologieën worden geboden, moeten ten volle worden benut. De informatiemaatschappij heeft de behoefte doen ontstaan aan een hoog niveau van netwerken en informatiebeveiliging in heel Europa. Om de strijd tegen cybercriminaliteit en cyberterrorisme te kunnen voeren, moeten de belanghebbenden nauw worden betrokken bij de inspanningen om de paraatheid, beveiliging en veerkracht van ICT-infrastructuur en -diensten

⁷² Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

te verhogen. Met deze uitdagingen op lange termijn moet op Europees niveau zorgvuldig rekening worden gehouden⁷³.

In samenwerking met de particuliere en publieke sector en met volledige betrokkenheid van organisaties van eindgebruikers moet met de agenda voor veiligheidsonderzoek en innovatie voortgang worden gemaakt.

V.2. Meer aandacht voor omzetting en toepassing

Het is zorgwekkend dat de maatregelen in het Haags programma en het actieplan met succes konden worden aangenomen, maar dat de resultaten van de nationale tenuitvoerlegging gemengd zijn. Nu er een uitgebreid rechtskader aangenomen is, moeten de toekomstige maatregelen op consolidatie en toepassing gericht zijn. De Commissie kan hiertoe bijdragen door het bestaande acquis te consolideren, door in seminars de coördinatie en de uitwisseling van beproefde methoden tussen de lidstaten te vergemakkelijken en door financiële steun te verlenen en opleiding aan te moedigen. Ook verdient het overweging om meer inbreukprocedures in te leiden. De Commissie heeft het recht van de EU-burgers op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de EU aangemoedigd, maar er moeten nog inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat de EU-burgers van hun rechten op de hoogte zijn en erop kunnen vertrouwen dat die rechten zullen worden geëerbiedigd. De bestaande agentschappen en netwerken moeten hun volledige potentieel ontwikkelen, meer met elkaar samenwerken en mogelijke synergieën benutten.

V.3. Evaluaties beter gebruiken

Burgers verwachten resultaten van het EU-beleid. In het kader van het Haags programma zijn heel wat instrumenten aangenomen en agentschappen opgericht. In veel gevallen is het te vroeg om hun doeltreffendheid aan de hand van concrete resultaten te beoordelen. De maatregelen die zijn genomen op het gebied van de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, politieke en douanesamenwerking en strafzaken kunnen moeilijk worden geëvalueerd, omdat de lidstaten vaak niet formeel verplicht zijn om over de tenuitvoerlegging verslag uit te brengen.

Om vergelijkbare gegevens te kunnen verzamelen over het effect van maatregelen van de EU, zijn er voor elk beleidsterrein betere en meer systematische systemen voor controle en evaluatie nodig. Aan de hand van de evaluatieresultaten kan de besluitvorming worden verbeterd en kan de toegevoegde waarde van een optreden van de EU beter aan de Europese burgers worden uitgelegd.

Om beter te kunnen evalueren, moeten er actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn. Op het gebied van migratie bijvoorbeeld gelden er thans gemeenschappelijke regels voor communautaire statistieken⁷⁴ en is er een vast Europees migratienetwerk opgezet. Voorts heeft de Commissie met de lidstaten parameters ontwikkeld voor het verzamelen, analyseren en vergelijken van gegevens over en tendensen in mensenhandel en het witwassen van geld. Op veel gebieden (bijvoorbeeld justitie) zijn er

⁷³ 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

⁷⁴ Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, OJ L 199, 31.7.2007, p. 23.

echter tot dusver geen gegevens beschikbaar. En wanneer er reeds systemen voor het verzamelen van gegevens bestaan of worden ingevoerd (bijvoorbeeld op het gebied van criminaliteit en in het bijzonder op het gebied van drugs), moet worden nagegaan of geen bindende bepalingen moeten worden aangenomen. Met financiering via het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling en andere relevante programma's kan kennis op dit beleidsterrein verder worden ontwikkeld.

De geloofwaardigheid van het volgende meerjarenprogramma zal afhangen van de mate waarin de EU correct over de doeltreffendheid ervan verslag kan uitbrengen.

V.4. Het interne beleid aanvullen met buitenlandse maatregelen

De lidstaten, de Raad en de Commissie moeten samenwerken om de partnerschappen met derde landen te versterken. Om concrete resultaten te bereiken en de uitdagingen van de mondialisering het hoofd te bieden, zijn continuïteit en coherentie tussen het interne en het buitenlandse beleid van Europa op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht van cruciaal belang. De EU moet op de uitdagingen vooruitlopen in plaats van te wachten totdat zij aan de grenzen staan. Voorts moet zij normen bevorderen, bijvoorbeeld in verband met gegevensbescherming, die op internationaal vlak een waardevol voorbeeld kunnen vormen. De buitenlandse dimensie van het JLS-beleid moet volledig geïntegreerd zijn in en coherent zijn met het buitenlandse optreden en beleid van de EU, ondermeer op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Derde landen benaderen de EU steeds vaker met het oog op samenwerking op basis van specifieke overeenkomsten. Het kan nodig zijn om dienaangaande prioriteiten vast te stellen. Er moet worden nagedacht over de criteria om te beslissen hoe op deze toenaderingspogingen wordt gereageerd en of zij in het globale kader van een algemene overeenkomst moeten worden opgenomen. Samenwerkingsinitiatieven moeten worden afgestemd op de specifieke situatie van de landen die zich op toetreding tot de EU voorbereiden. De prioriteiten in de buitenlandse betrekkingen van de Unie moeten dienen als richtsnoer voor de prioriteiten van agentschappen als Europol, Eurojust en Frontex. De operationele kennis van de agentschappen, voornamelijk in verband met overeenkomsten of werkafspraken die zij met derde landen hebben gesloten of gemaakt, en hun jaarverslagen kunnen waardevolle input opleveren voor de besluitvorming op het niveau van de EU.

VI. BLIJVENDE UITDAGINGEN VRAGEN OM LANGETERMIJNMAATREGELEN

In het najaar van 2008 hield de Commissie een openbare raadpleging over de toekomstige prioriteiten van Europa op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid⁷⁵. Zij ontving heel wat antwoorden van burgers, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en lidstaten. Deze raadpleging volgde op de uiterst nuttige en diepgaande denkoefening van de „future groups”, die uit ministers uit een aantal lidstaten waren samengesteld⁷⁶.

⁷⁵ Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.

⁷⁶ 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme: High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy', June 2008.

De conclusies zijn duidelijk.

De burgers van de EU willen wonen op een plek waar hun rechten geëerbiedigd worden en hun veiligheid beschermd is. Zij willen vrij kunnen reizen en ervoor kunnen kiezen om tijdelijk of permanent in een ander Europees land te verblijven, om te studeren, te werken of een gezin te stichten. Een grote meerderheid van de EU-burgers zou graag zien dat de EU een nog grotere rol speelt in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, smokkel en terrorisme, de uitwisseling van politieke en justitiële informatie tussen lidstaten, de strijd tegen drugsmisbruik, de bevordering en bescherming van grondrechten, de controle van de buitengrenzen en het asiel- en migratiebeleid.

In 2060 zal de beroepsbevolking van de EU waarschijnlijk met 15 %, of bijna 50 miljoen mensen, zijn afgenomen ten opzichte van 2008. In 2007 woonden er in de EU-27 18,8 miljoen onderdanen van derde landen, oftewel 3,8 % van de totale bevolking⁷⁷. In de nabije toekomst zal de migratiedruk waarschijnlijk toenemen en derhalve zal deze tendens zich doorzetten. Het is niet mogelijk om terug te keren naar een geïsoleerde aanpak van immigratie.

De EU kan terecht trots zijn op haar verwezenlijkingen tot dusver. Het Haags programma werd in een betrekkelijk korte tijdspanne ontwikkeld, maar zijn sterkte ligt in zijn langetermijnperspectief. De komende jaren is het zaak om de dynamiek te behouden en op de successen voort te bouwen, waarbij rekening wordt gehouden met getrokken lessen. In het belang van de burgers moet Europa een gemeenschappelijk antwoord kunnen vinden op deze blijvende uitdagingen.

⁷⁷ Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.