

*(Besluiten aangenomen krachtens titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie)*

**ACTIEPLAN VAN DE RAAD EN DE COMMISSIE OVER HOE DE BEPALINGEN  
VAN HET VERDRAG VAN AMSTERDAM INZAKE DE TOTSTANDBRENGING VAN  
EEN RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID HET BEST  
KUNNEN WORDEN UITGEVOERD**

**Tekst aangenomen door de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) van 3 december 1998**

(1999/C 19/01)

**INHOUD**

	Bladzijde
DEEL I: INLEIDING .....	2
DEEL II: PRIORITEITEN EN MAATREGELEN .....	6
A. Selectiecriteria voor de prioriteiten .....	6
B. Beleid in verband met het vrije verkeer van personen .....	7
I. Maatregelen betreffende asiel, buitengrenzen en immigratie .....	7
II. Justitiële samenwerking in civiele zaken .....	10
C. Bepalingen betreffende politieke en justitiële samenwerking in strafzaken .....	11
I. Politieke samenwerking .....	11
II. Justitiële samenwerking in strafzaken .....	12
III. Onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen betreffende strafzaken .....	13
IV. Horizontale kwesties .....	13

## DEEL 1 INLEIDING

1. De Europese Raad, te Cardiff bijeen, heeft de Raad en de Commissie opgeroepen tijdens zijn bijeenkomst in Wenen een actieplan voor te leggen over „de wijze waarop de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam over een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd”.

Voorts hebben de staatshoofden en regeringsleiders in Pörschach bevestigd hoezeer zij belang hechten aan deze kwestie, door overeen te komen in oktober 1999 een bijzondere Europese Raad te houden in Tampere.

Het Verdrag van Amsterdam bepaalt dat visa, asiel, emigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen, zoals justitiële samenwerking in civiele zaken, van de derde pijler naar de eerste pijler van de Europese Unie moeten worden overgeheveld (hoewel niet alle procedures van de eerste pijler van toepassing zullen zijn), terwijl de in de nieuwe titel VI van het VEU opgenomen bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in de derde pijler van de Europese Unie blijven. Naast deze bevoegdheidsverschuivingen zijn in het Verdrag van Amsterdam ook de grote lijnen uitgezet voor optreden op de beleidsterreinen die thans onder de derde pijler vallen.

2. De Europese Raad van Cardiff heeft de Raad en de Commissie opgeroepen een actieplan voor te leggen, en heeft daarbij duidelijk te kennen gegeven dat deze bepalingen nieuwe mogelijkheden bieden voor actie op een gebied dat de burger na aan het hart ligt, waardoor de Europese Unie dichterbij de burger wordt gebracht.
3. Zonder afbreuk te doen aan de desbetreffende verwezenlijkingen krachtens het EG-Verdrag, de bepalingen van titel VI van het Verdrag van Maastricht en in het kader van Schengen, is het wellicht nuttig te herhalen waarom de nieuwe, in Amsterdam aangenomen bepalingen betere mogelijkheden bieden. Ten eerste wordt in deze bepalingen de doelstelling om de Unie te handhaven en te ontwikkelen als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, geaffirmeerd en worden de diverse facetten daarvan herzien. Ten tweede bieden zij de Unie een kader dat noodzakelijk is om deze ruimte tot stand te brengen en versterken zij de benodigde instrumenten, die tegelijkertijd aan een strengere rechterlijke en democratische controle worden onderworpen, dankzij de grotere rol van het van Hof Justitie en

het Europees Parlement. De communautaire methode wordt uitgebreid: verscheidene beleidsterreinen van de huidige „derde pijler” worden ondergebracht in de regelingen van de Gemeenschap en de beperkingen die terzake van politieke en strafrechtelijke samenwerking van toepassing waren op de communautaire instellingen, worden opgeheven. Het gebruik van de communautaire begroting is minder omslachtig geworden. Ten slotte vormt de integratie van Schengen een erkenning van de inspanningen van de lidstaten die deelnemen aan deze samenwerking en geeft ze de Unie een basis waarop zij nu zal moeten voortbouwen.

4. Bij de opstelling van het actieplan zijn de Raad en de Commissie ervan uitgegaan dat het plan alleen kan slagen als ervoor wordt gezorgd dat de geest van interinstitutionele samenwerking die inherent is aan het Verdrag van Amsterdam, in praktijk wordt gebracht. Dat geldt met name voor de nieuwe bevoegdheden, met inbegrip van het uitgebreide initiatiefrecht, die Amsterdam de Commissie verleent. Van belang is niet zozeer wie het — exclusieve of gedeelde — initiatiefrecht bezit, doch hoe dat recht wordt uitgeoefend. In elk geval bepaalt het Verdrag dat het initiatiefrecht tijdens de vijf jaar voor de volledige verwezenlijking van het vrije verkeer van personen, gedeeld wordt door de Commissie en de lidstaten voor aangelegenheden die worden opgenomen in het communautaire kader.
5. Ofschoon elk actieplan noodzakelijkerwijs een concrete afspiegeling moet zijn van de prioriteiten en het tijdschema die in het Verdrag van Amsterdam zijn vervat, moet het ook een afspiegeling zijn van de algemene aanpak en geest die inherent zijn aan het begrip „ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid”. Deze drie begrippen zijn nauw met elkaar verbonden. Vrijheid verliest veel van haar betekenis als ze niet genoten wordt in een veilige omgeving en met volledige ondersteuning van een gerechtelijk apparaat waarin alle burgers en inwoners van de Unie vertrouwen kunnen hebben. Deze drie onlosmakelijk met elkaar verbonden begrippen hebben een gemeenschappelijke deler — mensen — en het ene kan niet volledig worden verwezenlijkt zonder de andere twee. De instandhouding van het juiste evenwicht tussen die drie moet als leidraad dienen voor het optreden van de Unie. In dit verband dient erop te worden gewezen dat in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (artikel 61, ex artikel 73 i, onder a)) een rechtstreeks verband wordt gelegd tussen de maatregelen die erop zijn het vrije verkeer van personen te waarborgen en de specifieke maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit (artikel 31, onder e),

VEU), waarmee een voorwaardelijk verband tussen beide terreinen wordt gelegd.

#### A. EEN RUIMTE VAN VRIJHEID

##### a) Een ruimer vrijheidsbegrip

6. Vrijheid in de zin van het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie blijft een fundamentele doelstelling van het Verdrag, waartoe de begeleidende maatregelen die samenhangen met de begrippen veiligheid en rechtvaardigheid een essentiële bijdrage moeten leveren. Schengen is een voorbeeld en vormt de basis voor verdere actie. Het Verdrag van Amsterdam biedt echter ook ruimte om aan het begrip „vrijheid” een betekenis te geven die meer omvat dan het vrije verkeer van personen tussen de lidstaten. Het staat ook voor de vrijheid om te leven in een omgeving waar de wet wordt nageleefd, in de wetenschap dat de overheden afzonderlijk of gezamenlijk alles doen wat in hun macht ligt (op nationaal niveau, op het niveau van de Unie en daarbuiten), om degenen die deze vrijheid trachten te ontkennen of misbruiken, te bestrijden en te bestraffen. Vrijheid moet voorts worden aangevuld met het volledige scala van mensenrechten, waaronder bescherming tegen elke vorm van discriminatie als bepaald in de artikelen 12 en 13 VEG en artikel 6 VEU.

7. Een andere fundamentele vrijheid die bijzondere aandacht verdient in de huidige, zich snel ontwikkelende informatiemaatschappij, is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en met name de bescherming van persoonsgegevens. Wanneer bestanden met persoonsgegevens worden aangelegd en informatie wordt uitgewisseld ter ondersteuning van de ontwikkeling van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, is het immers van cruciaal belang dat een goed evenwicht wordt gevonden tussen openbare veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

##### b) Immigratie en asiel

8. Wat de toekomstige prioriteiten betreft moeten diverse overwegingen in aanmerking worden genomen ten aanzien van zowel het immigratiebeleid als het asielbeleid. De werkzaamheden op deze gebieden zullen grotendeels worden bepaald door het feit dat in het nieuwe Verdrag de verplichting is opgenomen om zowel inhoudelijk als naar de vorm binnen vijf jaar actie te ondernemen op een groot aantal gebieden die verband houden met immigratie en asiel. Een indrukwekkende hoeveelheid werk is al verricht. De tot dusver aangenomen instrumenten vertonen echter vaak twee zwakke punten. Ten eerste zijn ze vaak gebaseerd op zachte wetgeving, zoals resoluties en aanbevelingen, die juridisch niet bindend zijn. Ten tweede ontbreekt het aan efficiënte controleregelingen. De verbintenis die in het Verdrag van Amsterdam is aangegaan om in de toekomst gebruik te ma-

ken van communautaire instrumenten biedt de kans om deze zwakke punten waar nodig te corrigeren. De hoogste voorrang genieten enerzijds de bestrijding van de illegale immigratie, en anderzijds de integratie en de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in die Unie verblijven en de nodige bescherming voor personen die deze behoeven, zelfs al voldoen zij niet volledig aan de criteria van het Verdrag van Genève.

#### B. EEN RUIMTE VAN VEILIGHEID

9. De voordelen die een ruimte van vrijheid te bieden heeft, blijven zonder betekenis indien zij niet kunnen worden genoten in een ruimte waar mensen zich veilig kunnen voelen.

10. De overeengekomen doelstelling van het Verdrag is niet de totstandbrenging van een Europese Ruimte van veiligheid in de zin van een gemeenschappelijk grondgebied waar uniforme opsporings- en onderzoeksprocedures worden toegepast die gelden voor alle rechtshandhavinginstanties in Europa die zich bezighouden met veiligheidsvraagstukken. De nieuwe bepalingen hebben evenmin betrekking op de op de lidstaten rustende verplichtingen om recht en orde te handhaven en de binnenlandse veiligheid te waarborgen.

11. Het Verdrag van Amsterdam verschaft veeleer een institutioneel kader om te komen tot gemeenschappelijk optreden van de lidstaten op de onlosmakelijk met elkaar verbonden terreinen van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en zo de burgers niet alleen grotere veiligheid te bieden, maar ook de belangen van de Unie te verdedigen, met inbegrip van haar financiële belangen. Het aangegeven doel is het voorkomen en bestrijden, op een geschikt niveau, van criminaliteit „georganiseerd of anderszins, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude”.

##### a) Georganiseerde criminaliteit

12. De reactie van de Unie op de uitdaging van de georganiseerde criminaliteit is vervat in het door de Europese Raad van Amsterdam goedgekeurde actieplan, dat voorziet in een in elk stadium geïntegreerde aanpak, van preventie tot onderzoek en vervolging. Zoals de Europese Raad van Cardiff erkende, is reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt, maar zelfs wanneer het plan volledig is uitgevoerd, zullen de door het Verdrag van Amsterdam geboden bijkomende mogelijkheden moeten worden benut.

### b) Drugs

13. Drugs verdienen een aparte vermelding. Ze vormen in veel opzichten een bedreiging voor de collectieve en individuele veiligheid, vaak, maar niet altijd, in samenhang met georganiseerde criminaliteit. Het is een gebied waarop Europa een kenmerkende en invloedrijke rol heeft gespeeld door te volharden in een alomvattend beleid dat steunt op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van consumerende en producerende landen. Binnen dat brede kader is het echter duidelijk geworden dat alle beschikbare krachten gemobiliseerd moeten worden waarover de verschillende rechtshandavingsinstanties beschikken in hun strijd tegen de drugshandelaars en de drugshandelaars en de criminele organisaties die er achter zitten. Het actieplan van de Unie tegen drugs voor de periode 2000-2004, dat thans in de Commissie en de Raad behandeld wordt, moet zodanig worden opgesteld en uitgevoerd dat de mogelijkheden van het nieuwe Verdrag volledig benut worden.

### c) Europol

14. Het nieuwe Verdrag erkent de essentiële en centrale rol die Europol zal moeten spelen, en schrijft voor dat binnen vijf jaar na zijn inwerkingtreding een aantal specifieke maatregelen wordt aangenomen. Het voorziet in het bijzonder in grotere wederzijdse samenwerking en meer steun voor operationele taken van Europol. Daarom is het belangrijk zo snel mogelijk een begin te maken met de uitvoering van deze maatregelen, nu de Europol-overeenkomst eindelijk door alle lidstaten is bekrachtigd, om zo Europol in staat te stellen zijn nieuwe rol als onontbeerlijk instrument van Europese samenwerking volledig te vervullen. Deze ontwikkelingen moeten voortbouwen op het „acquis” van de Europol-Drugseenheid, die als voorloper van Europol ervaring heeft opgedaan op gebieden als uitwisseling van informatie, operationele en technische ondersteuning, analyses van dreigende gevaren en situatieverslagen.

### C. EEN RUIMTE VAN RECHTVAARDIGHEID

15. De nieuwe stimulans die door het Verdrag van Amsterdam is gegeven en de instrumenten die het heeft ingevoerd, bieden de mogelijkheid na te gaan welke doelstellingen in het kader van een ruimte van „rechtvaardigheid” moeten worden nagestreefd, zonder uit het oog te verliezen dat de justitiële apparaten van de lidstaten aanzienlijke verschillen vertonen, die diep verankerd liggen in de geschiedenis en traditie. De bedoeling is de burgers in de hele Unie een gemeenschappelijk besef van rechtvaardigheid te geven. Rechtvaardigheid moet worden gezien als het gemakkelijksten van het dagelijks leven van mensen en het ter verantwoording roepen van degenen die de vrijheid en veiligheid van individuen en de maatschappij bedreigen. Dit impliceert zowel toegang tot de rechter als volledige justitiële samenwerking tus-

sen de lidstaten. Het Verdrag van Amsterdam biedt een conceptueel en institutioneel kader om ervoor te zorgen dat deze waarden in de hele Unie worden beschermd.

Zowel in civiele als in strafzaken zijn spoedige bekrachtiging en daadwerkelijke uitvoering van aangenomen overeenkomsten essentieel voor de totstandkoming van een ruimte van rechtvaardigheid.

#### a) Justitiële samenwerking in civiele zaken

16. Verstrekking van de justitiële samenwerking in civiele zaken, die zich volgens velen te langzaam heeft ontwikkeld, vertegenwoordigt een essentieel stadium in de totstandbrenging van een Europese justitiële ruimte die concrete voordelen biedt voor iedere burger van de Unie. Gezagsgetrouwe burgers hebben het recht om van de Unie te verwachten dat deze het justitiële klimaat waarin ze leven, vereenvoudigt en vergemakkelijkt. In dat opzicht moeten beginselen als rechtszekerheid en toegang tot de rechter onder gelijke voorwaarden belangrijke doelstellingen zijn, hetgeen een gemakkelijke bepaling van de bevoegde rechter, duidelijkheid ten aanzien van het toepasselijk recht, een snelle en eerlijke procesgang en effectieve tenuitvoerlegging inhoudt.

#### b) Justitiële samenwerking in strafzaken

17. Het is duidelijk dat de justitiële samenwerking in strafzaken zowel tussen de lidstaten als met derde landen verbeterd en bespoedigd moet worden, vooral met het oog op de geïntensiveerde politieke samenwerking. Hoe doeltreffend de justitiële samenwerking in strafzaken ook moge zijn, zij schiet ten overstaan van verschijnselen als de georganiseerde misdaad tekort indien de procedures niet versoepeld worden en de wetgevingen niet onderling aangepast worden waar dat nodig blijkt.
18. In concreto betekent dit allereerst dat crimineel gedrag in de hele Unie even efficiënt moet worden aangepakt: terroisme, corruptie, mensenhandel, georganiseerde misdaad moeten worden onderworpen aan gemeenschappelijke minimumregels ten aanzien van de elementen van strafbare feiten, en deze zouden, waar ze ook plaatsvinden, met dezelfde kracht moeten worden vervolgd. Als ernstig crimineel gedrag op gelijkaardige wijze wordt aangepakt en als procedurele garanties in de hele Unie vergelijkbaar zijn, moet worden nagegaan welke de mogelijkheden zijn voor een betere coördinatie van het strafvervolgingsbeleid in gevallen waarin een grotere doelmatigheid kan samengaan met de eerbiediging van individuele rechten. Dit geldt in het bijzonder voor beleidsterreinen waarop de Unie al een gemeenschappelijk beleid heeft ontwikkeld, alsmede voor beleidsterreinen met belangrijke grensoverschrijdende aspecten, zoals milieudelicten, high-tech

criminaliteit, corruptie en fraude, het witwassen van geld enz. Volgens de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam moeten de bevoegdheden van Euro-pol worden ontwikkeld en moeten de plaats en de rol van de justitiële autoriteiten — hetzij op het niveau van de lidstaat, hetzij op het niveau van de Unie — worden bestudeerd.

#### c) Procedures

19. Procedureregels zouden globaal dezelfde garanties moeten bieden, om ervoor te zorgen dat mensen niet ongelijk worden behandeld naar gelang van het rechtsgebied waar hun zaak wordt behandeld. In beginsel bestaan deze adequate en vergelijkbare procedurewaarborgen reeds dankzij de door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geboden waarborgen en de dynamische interpretatie daarvan door het Europese Hof voor de rechten van de mens, met name waar het gaat om de rechten van de verdediging bij strafrechtelijke vervolgingen. Het lijkt evenwel nuttig om, in aanvulling op deze basisbeginselen, normen en gedragscodes vast te stellen op gebieden van transnationale relevantie en gebieden die van gemeenschappelijk belang zijn (zoals interpretatie); hieronder kunnen ook bepaalde onderdelen van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen vallen, zoals beslaglegging op activa en aspecten van de reclassering en slachtofferhulp.

#### d) Grensoverschrijdende procesvoering

20. Problemen waarmee burgers onvermijdelijk worden geconfronteerd bij grensoverschrijdend procesvoering, hetzij in civiele, hetzij in strafzaken, moeten zo veel mogelijk worden ondervangen. Dit betekent bijvoorbeeld een efficiëntere toezending van documenten en informatie, gebruik van meertalige formulieren, het opzetten van mechanismen of netwerken om bijstand te verlenen en te adviseren in transnationale zaken, en mogelijke regelingen voor rechtsbijstand in dergelijke zaken.

#### D. UITBREIDING

21. Er bestaat een belangrijk verband met het uitbreidingsproces, met name met de pretoetredingsstrategie.

De landen die het lidmaatschap van de Europese Unie aanvragen zijn zich er duidelijk van bewust dat de problematiek van Justitie en Binnenlandse zaken van speciaal belang is in verband met hun aanvraag.

Het JBZ-acquis verschilt echter van de rest van het acquis van de Unie. Er blijft nog veel te doen, en het acquis zal zich daarom blijven ontwikkelen in de jaren die voorafgaan aan de toetreding.

De aanneming van het actieplan heeft als bijkomend voordeel dat de kandidaat-lidstaten hiermee de beschikking krijgen over een duidelijke en alomvattende verklaring betreffende de prioriteiten van de Unie op dit gebied.

#### E. BETREKKINGEN MET DERDE LANDEN EN INTERNATIONALE ORGANISATIES

22. De verbeteringen die door het Verdrag van Amsterdam zijn geïntroduceerd, zullen ook de rol van de Unie als actor en partner op het internationale toneel versterken, zowel bilateraal als multilateraal. Daardoor, en voortbouwend op de dialoog die zij in het kader van de samenwerking op het stuk van justitie en binnenlandse zaken reeds is begonnen met een toenemend aantal derde landen en internationale organisaties en instellingen (zoals Interpol, UNHCR, Raad van Europa, G8 en OESO), valt te verwachten dat dit externe aspect van het optreden van de Unie een nieuwe en meer ambitieuze dimensie zal krijgen. De nieuwe instrumenten die uit hoofde van het Verdrag zijn ingesteld zullen ten volle moeten worden benut. Met name de communautarisering van de problematiek op het gebied van asiel, integratie en justitiële samenwerking in civiele zaken zal de Gemeenschap de mogelijkheid bieden — voorzover toegestaan door de vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie inzake de externe bevoegdheid van de Gemeenschap — internationaal haar invloed te laten gelden op deze gebieden. Voor aangelegenheden die onder titel VI aan het VEU blijven kan de Unie ook gebruik maken van de mogelijkheid voor de Raad om internationale overeenkomsten te sluiten op gebieden die vallen onder titel VI van het Verdrag en van de mogelijkheid voor het voorzitterschap om de Unie op deze gebieden te vertegenwoordigen, bijgestaan door de secretaris-generaal van de Raad en in eendrachtige samenwerking met de Commissie.

#### F. STRUCTUUR VAN HET WERK OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

23. De nieuwe bepalingen van het Verdrag van Amsterdam, alsook het Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, met hun specifiek pijleroverschrijdende kenmerken, zullen ook in de werkstructuren van de Raad tot uiting moeten komen. Het was duidelijk niet de bedoeling van het Verdrag om de manier waarop de verschillende onderdelen van deze ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid worden behandeld, op dezelfde manier onder te verdelen als de structuren van de Europese Gemeenschap enerzijds en van de Europese Unie anderzijds, vooral omdat in beide gevallen de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de doelstellingen berust bij de Raad in zijn samenstelling van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, ongeacht of het gaat om bevoegdheid uit hoofde van de eerste of de derde pijler. Daarom is het van essentieel belang om voor de in-

werkingtreding van het Verdrag van Amsterdam daartoe passende regelingen te treffen waarbij de bepalingen van het Verdrag worden nageleefd en de coördinerende rol van het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt vergemakkelijkt.

Ook is het van belang, een passende regeling voor het specifieke geval van het Schengen-informatiesysteem te treffen teneinde een vlotte overgang te waarborgen, zonder dat het systeem aan efficiëntie inboet. Ook zou op middellange termijn een discussie kunnen worden geëntameerd over de vooruitzichten voor de ontwikkeling van SIS II nadat het is uitgebreid.

Het werk aan de nodige structurele regelingen, met inbegrip van het beraad over de behoefte aan verdere coördinatie op het gebied van migratie en asiel, als ook op civielrechtelijk gebied door Comités die uit hoge ambtenaren bestaan, is al gaande in het Comité K.4 dat handelt op basis van artikel K.4, lid 1, VEU.

Deze hervorming van de werkstructuren moet gebaseerd zijn op de volgende beginselen: rationalisering

en vereenvoudiging (een beperkt aantal groepen dat beantwoordt aan de doelstellingen van het Verdrag, geen overlappingsen), specialisatie en verantwoordelijkheid (groepen deskundigen met een toereikend verantwoordelijkheidsniveau in hun land, een passende plaats voor de operationele structuren — Europees justitieel netwerk), continuïteit (vaste aanwezigheid van groepen die voldoen aan blijvende doelstellingen van het Verdrag, follow-up-mechanisme voor alle aangenomen instrumenten), doorzichtigheid (helderheid van de mandaten en van de betrekkingen tussen de groepen) en flexibiliteit (mogelijkheid de structuren op zeer korte termijn aan te passen om het hoofd te bieden aan nieuwe problemen die om een urgente specifieke behandeling zouden vragen).

De inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam doet een aantal juridische vragen rijzen in verband met de overgang van bepaalde beleidsterreinen van de derde naar de eerste pijler, alsmede met de overgang naar nieuwe vormen besluiten en procedures in de derde pijler. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag wat er moet gebeuren met verdragen die bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam wel al ondertekend zijn maar nog niet bekrachtigd.

## DEEL II

### PRIORITEITEN EN MAATREGELEN

#### A. SELECTIECRITERIA VOOR DE PRIORITEITEN

24. Een aantal principes lag aan de basis van de wijze waarop de Raad en de Commissie de in dit deel opgesomde maatregelen hebben geselecteerd en willen uitvoeren:

- i) het *Verdrag van Amsterdam* zelf geeft duidelijke richtsnoeren voor de maatregelen die prioriteit moeten krijgen, met name tijdens de eerste vijf jaar nadat het Verdrag in werking getreden is. Het Actieplan moet die richtsnoeren respecteren;
- ii) het *subsidiariteits*beginsel, dat van toepassing is op alle aspecten van het optreden van de Unie, is van bijzonder belang voor het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid;
- iii) het beginsel van *solidariteit* tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Europese instellingen, zou moeten gelden bij het aanpakken van de grensoverschrijdende uitdagingen van de georganiseerde criminaliteit en de migratiestromen;

iv) *doelmatigheid* bij de uitvoering van de wetgeving die bij het Verdrag is ingesteld, is even belangrijk als de wetgeving zelf. De getroffen maatregelen moeten afgestemd zijn op de feitelijke behoeften en moeten een toegevoegde waarde hebben. In dit verband zouden werkmethodes die reeds hun nut hebben bewezen, bijvoorbeeld in Schengenverband, in het Actieplan van de Unie moeten worden opgenomen.

v) *de verantwoordelijkheid door de vrijwaring van de interne veiligheid berust bij de lidstaten*. Het is daarom van belang om bij de ontwikkeling van de Europese samenwerking rekening te houden met de nationale belangen, de gezamenlijke gezichtspunten, alsook met de verschillen.

vi) bij de keuze van de prioriteiten vereist een *realistische aanpak* middelen en tijd.

25. Overeenkomstig artikel 2 van het VEU stelt de Unie zich ten doel, de handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht-

vaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit. De onderlinge afhankelijkheid van de verschillende aspecten van deze algemene doelstelling wordt bevestigd in artikel 61 VEU, onder a), waarin artikel 31, onder e), wordt genoemd. Daarom is het voor een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau voor het publiek van belang dat sommige werkzaamheden op dit gebied qua timing en inhoud worden afgestemd op die van het andere gebied.

26. De integratie van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie houdt in dat de doelstellingen van de Gemeenschap als genoemd in het gehele artikel 62 VEG en in sterke mate ook in artikel 63, lid 3, onder b), VEG in de versies van het Verdrag van Amsterdam, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam voor tien lidstaten tot op grote hoogte verwezenlijkt zullen zijn, terwijl voor 13 lidstaten hetzelfde geldt na de datum van het in artikel 2, lid 2, van het Schengen-protocol bedoelde Raadsbesluit. Dit betekent dat een groot deel van het inhoudelijke werk ruimschoots af zal zijn binnen de termijn van vijf jaar waarvan in de genoemde artikelen sprake is. Aldus kan de Raad zich in eerste instantie in het bijzonder wijden aan andere doelstellingen van de Gemeenschap en van de Unie op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, waarvoor een uiterste termijn van vijf jaar is vastgesteld (artikel 63, lid 1 en lid 2, onder a), VEG en artikel 30, lid 2, VEU bijvoorbeeld), en zich bezighouden met aangelegenheden waarvoor een snel optreden noodzakelijk is of die politiek belangrijk worden.

Met het oog op de in de genoemde artikelen gestelde prioriteiten moet ernaar worden gestreefd dat de hieronder genoemde maatregelen aangenomen worden.

27. In verband met de eisen van het Verdrag moet ook rekening worden gehouden met de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland op grond van de protocollen bij het Verdrag van Amsterdam alsmede, bij de vaststelling van de prioriteiten, met de bestaande planning en de noodzaak van gestage verdere ontwikkeling van de lopende werkprogramma's op middellange termijn.
28. Wat de inhoudelijke en politieke zwaartepunten betreft, moesten vooral die projecten als prioritair worden aangemerkt, waaraan nu al wordt gewerkt of die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam vermoedelijk nog in uitvoering zullen zijn. In beginsel werd ernaar gestreefd volledige aanpassing aan de nieuwe kadervoorschriften te combineren met maximale continuïteit.

29. In het kader van het wetgevingsprogramma moest voorts worden uitgegaan van het acquis van de derde pijler en moest worden bekeken welke regelingen eventueel vervangen dienen te worden door meer doeltreffende. Met name voorschriften die als „zachte wetgeving” kunnen gelden, kwamen hiervoor in aanmerking.
30. De inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat het aantal zaken voor het Hof van Justitie toeneemt, terwijl een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid juist vereist dat de justitiële procedures zo vlot mogelijk verlopen. Daarom is het in het belang van zowel de lidstaten als de betrokken individuele personen dat bij voorrang gezamenlijk met het Hof alle mogelijke middelen worden bekeken om de gemiddelde duur van de zaken voor het Hof te bekorten, in het bijzonder van verzoeken om prejudiciële beslissingen uit hoofde van titel VI VEU en titel IV VEG.
31. De onderstaande prioriteiten gelden uiteraard vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag. De prioritaire maatregelen kunnen in twee categorieën worden onderverdeeld. Enerzijds de acties en maatregelen waarvoor het van belang is dat zij binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam worden uitgevoerd of aangenomen (hierna de „binnen twee jaar te nemen maatregelen” genoemd), en anderzijds de acties en maatregelen die binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag moeten worden aangenomen of uitgevoerd, of waarvan de uitwerking althans aangevangen moet zijn (hierna de „binnen vijf jaar te nemen maatregelen” genoemd). Niettemin is het mogelijk dat na de aanneming van dit actieplan onverwijld een begin moet worden gemaakt met een groot aantal activiteiten van de eerste prioriteit, omdat bijvoorbeeld in technische werkgroepen voorbereidend werk gedaan zal moeten worden, dat zo mogelijk op het tijdstip van de inwerkingtreding voltooid moet zijn. Deze bijzonder spoedeisende maatregelen worden hierna aangegeven.

## B. BELEID IN VERBAND MET HET VRIJE VERKEER VAN PERSONEN

### I. Maatregelen op het gebied van asiel, buitengrenzen en immigratie

32. Het doel is binnen de vijf komende jaren de ruimte van vrijheid waar te maken. Teneinde te zorgen voor een toegenomen veiligheid voor alle Europese burgers, moeten voor de verwezenlijking van die doelstelling dan ook begeleidende maatregelen worden uitgewerkt, met name op het gebied van de controles aan de buitengrenzen en de bestrijding van illegale immigratie, met volledige inachtneming van de be-

ginselen van artikel 6 VEU en de artikelen 12 en 13 VEG. Het HCV zal worden geraadpleegd wanneer zulks in asielkwesities noodzakelijk is.

33. Bij de maatregelen die worden uitgewerkt, moet naar behoren rekening worden gehouden met het feit dat asiel en immigratie aparte beleidsterreinen zijn, die verschillende benaderingen en oplossingen vergen.
34. Er dient een algemene immigratiestrategie te worden opgesteld waarin een grote plaats is ingeruimd voor een stelsel van Europese solidariteit. De ervaring die is opgedaan met de samenwerking in het kader van Schengen en de daarbij geboekte vooruitgang moeten bijzonder terzake doende blijken met betrekking tot kort verblijf (maximaal drie maanden), de bestrijding van illegale immigratie en de controles aan de buitengrenzen.

Algemeen zou prioriteit moeten uitgaan naar de uitwisseling van statistieken en informatie inzake asiel en immigratie. Uitgewisseld zouden o.a. moeten worden statistieken over asiel en immigratie, informatie over de status van onderdanen van derde landen en nationale wetgeving en nationaal beleid op basis van het actieplan van de Commissie.

35. Om de ruimte van vrij verkeer te voltooien, is het van doorslaggevend belang dat de beginselen van vrij verkeer van personen overeenkomstig het Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie vlot en grondig worden doorgetrokken naar het kader van de Europese Unie.

*Binnen twee jaar te nemen maatregelen*

36. De volgende maatregelen moeten binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag worden getroffen:

- a) Maatregelen op het gebied van asiel en immigratie

Beoordeling van de landen van oorsprong om een landspecifieke geïntegreerde aanpak te formuleren.

- b) Maatregelen op het gebied van asiel

- i) Doeltreffendheid van de Overeenkomst van Dublin: voortdurende toetsing van de criteria en voorwaarden voor de verbetering van de uitvoering van de Overeenkomst en van de mogelijke omzetting van de rechtsgrondslag in het systeem van Amsterdam (artikel 63, lid 1, onder a) VEG).

Er zou een studie moeten worden uitgevoerd om na te gaan in hoeverre het mechanisme zou moeten worden aangevuld met andere bepalingen die het mogelijk maken dat één enkele lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de leden van eenzelfde gezin wanneer de betrokkenen bij toepassing van de verantwoordelijkheidscriteria over verschillende lidstaten verdeeld zouden worden, en die de mogelijkheid scheppen een bevredigende regeling te vinden voor het probleem van de bescherming wanneer een vluchteling naar een ander land verhuist.

- ii) De uitvoering van Eurodac.
- iii) Aanneming van minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (artikel 63, lid 1, onder d), VEG), onder andere met het oog op de verkorting van de duur van de asielprocedures. In dit verband wordt bijzondere aandacht besteed aan de situatie van kinderen.
- iv) Beperking van de „secundaire bewegingen” van asielzoekers tussen lidstaten.
- v) Vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, met bijzondere aandacht voor de situatie van kinderen (artikel 63, lid 1, onder b), VEG).
- vi) Een studie uitvoeren om de merites van één Europese asielprocedure te bepalen.

- c) Maatregelen inzake immigratie

- i) Instrument inzake de wettelijke status van legale immigranten.
- ii) Vaststellen van een coherent EU-beleid inzake overname en terugkeer.
- iii) Bestrijding van de illegale immigratie (artikel 63, lid 3, onder b), VEG) onder andere door middel van voorlichtingscampagnes in de transitlanden en in de landen van oorsprong.

Aangezien prioriteit is toegekend aan de controle van de migratiestromen, dienen spoedig concrete voorstellen te worden ingediend om de illegale immigratie beter te kunnen bestrijden.



d) Maatregelen op het gebied van buitengrenzen en vrij verkeer van personen:

- i) Procedure en voorwaarden voor de afgifte van visa door de lidstaten (middelen repatriëringswaarborgen en dekking van ongevallen en ziektekosten) en de opstelling van een gemeenschappelijke lijst van landen waarvan de onderdanen een luchthaventransitvisum moeten kunnen overleggen (afschaffing van de huidige grijze lijst).
- ii) Vaststelling van de voorschriften betreffende een uniform visum (artikel 62, lid 2, onder b), iv), VEG).
- iii) Opstelling van regeling voor landen:
  - waarvan de onderdanen in de lidstaten van de Europese Unie vrijgesteld zijn van de visumplicht;
  - waarvan de onderdanen in alle lidstaten onderworpen zijn aan de visumplicht (artikel 62, lid 2, onder b), i), VEG).
- iv) bevordering van de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de aansprakelijkheid van de vervoerders.

*Zo spoedig mogelijk in overeenstemming met het Verdrag van Amsterdam te nemen maatregelen*

37. a) Minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren (artikel 63, lid 2, onder a), VEG).
- b) Bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden (artikel 63, lid 2, onder b), VEG).

*Binnen vijf jaar te nemen maatregelen*

38. De volgende maatregelen moeten binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag worden getroffen:

a) Maatregelen op het gebied van asiel en immigratie

Vaststelling en uitvoering van de maatregelen genoemd in de Europese migratiestrategie.

b) Maatregelen op het gebied van asiel

- i) Aanneming van minimumnormen om onderdanen van derde landen als vluchtelingen aan te merken.
- ii) Vaststelling van minimumnormen voor de subsidiaire bescherming van personen die internationale bescherming behoeven (artikel 63, lid 2, onder a), tweede deel).

c) Maatregelen op het gebied van immigratie

- i) Meer mogelijkheden voor de verwijdering van personen wie het recht op verblijf is geweigerd, door middel van een betere EU-coördinatie en de uitvoering van de overnameclausules en de ontwikkeling van officiële Europese (ambassade)rapporten over de situatie in de landen van oorsprong.
- ii) Het opstellen van een regeling inzake de voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de procedures voor de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, en ook met het oog op gezinshereniging (artikel 63, lid 3, onder a), VEG).

Binnenkort zal de terzake bevoegde groep zich buigen over de kwestie van de vrijheid voor onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een verblijfstitel om zich in ongeacht welke lidstaat van de Unie te vestigen.

- iii) Vaststelling van de rechten en voorwaarden volgens welke onderdanen van derde landen die illegaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven (artikel 63, lid 4, VEG).

In de bevoegde Raadsorganen zouden, rekening houdend met de gevolgen voor het sociale evenwicht en de arbeidsmarkt, besprekingen kunnen worden gevoerd over de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen, net als de burgers van de Gemeenschap en hun gezinnen, de toelating kunnen krijgen om zich te vestigen en te werken in ongeacht welke lidstaat van de Europese Unie.

Op deze laatste twee gebieden zou moeten worden gestreefd naar een tijdige verbetering van de situatie, hoewel het Verdrag van Amsterdam niet bepaalt dat terzake binnen een periode van vijf jaar maatregelen moeten worden genomen.

d) Maatregelen op het gebied van de buitengrenzen en vrij verkeer van personen:

i) Uitbreiding van de mechanismen van de Schengen-vertegenwoordiging op visumgebied:

Men zou zich kunnen beraden op de mogelijkheid dat er een regeling tussen de lidstaten wordt getroffen waardoor de mogelijkheid wordt verbeterd om te voorkomen dat visumaanvragers misbruik maken van de buitenlandse vertegenwoordigingen van een of meer lidstaten teneinde toegang tot een andere lidstaat te krijgen die op het ogenblik van de aanvraag het eigenlijke land van bestemming was.

ii) Er zal aandacht worden besteed aan nieuwe technische ontwikkelingen om optimaal te zorgen voor een nog betere beveiliging van het uniforme visummodel (sticker).

## II. Justitiële samenwerking in civiele zaken

39. Het doel is het leven van de Europese burgers eenvoudiger te maken door verbetering en vereenvoudiging van de regels en procedures inzake samenwerking en communicatie tussen de autoriteiten en inzake het uitvoeren van besluiten, en door bevordering van de verenigbaarheid van collisie- en jurisdictieregels en door de obstakels voor een goede werking van de civiele procedure in een Europese justitiële ruimte weg te nemen. Dit vergt een betere coördinatie van de justitiële apparaten in Europa en een betere kennis van de rechtsstelsels van de lidstaten, met name in bepaalde zaken met een belangrijke menselijke dimensie, die gevolgen hebben voor het dagelijkse leven van de burgers.

### *Binnen twee jaar te nemen maatregelen*

40. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag moeten de volgende maatregelen genomen zijn:

- a) afronding, indien dat nog niet is gebeurd, van de werkzaamheden met betrekking tot de herziening van de Verdragen van Brussel en Lugano;
- b) totstandbrenging van een rechtsinstrument betreffende het recht dat van toepassing is op buitencontractuele verplichtingen (Rome II);
- c) een aanvang maken met de herziening, waar nodig, van een aantal bepalingen van het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbin-tissen uit overeenkomst, rekening houdend met de bijzondere bepalingen over conflictregels in andere communautaire instrumenten (Rome I);

d) onderzoeken van de mogelijkheid of het beginsel van het Europese Justitiële Netwerk kan worden uitgebreid tot civielrechtelijke procedures.

Met behulp van sterk geïndividualiseerde contactpunten in elke lidstaat kan de kennis van de rechtsstelsels van de lidstaten worden verbeterd en zouden de procedures in bepaalde zaken met een belangrijke menselijke dimensie (zoals bij grensoverschrijdende ouderconflicten) beter ge-coördineerd moeten worden.

### *Binnen vijf jaar te nemen maatregelen*

41. Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag moeten de volgende maatregelen genomen zijn:

a) Onderzoeken van de mogelijkheden om een juridisch instrument op te stellen voor het bij scheiding toepasselijke recht (Rome III):

Nadat in het kader van Brussel II de eerste stap gezet is op het gebied van de bevoegdheid, erkenning en uitvoering van de beslissingen ten aanzien van scheiding, moeten op basis van een grondige studie de mogelijkheden worden onderzocht om overeenstemming te bereiken over voorschriften aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke wet van toepassing is, dit met het oog op het voorkomen van „forum-shopping”.

b) Onderzoeken van de mogelijkheid om niet justitiële modellen voor de oplossing van geschillen uit te werken met name voor gezinsconflicten. In dit verband moet de mogelijkheid van bemiddeling als middel om gezinsconflicten op te lossen worden onderzocht.

c) Onderzoeken van de mogelijkheid van de opstelling van juridische instrumenten betreffende de internationale bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de uitvoering van rechterlijke beslissingen betreffende het huwelijksgoederen- en successierecht.

Bij de opstelling van zulke instrumenten zou rekening moeten worden gehouden met het verband tussen het huwelijksgoederenrecht en de regels in verband met het successierecht. Er moet rekening worden gehouden met de werkzaamheden die al zijn verricht in het kader van de Conferentie van Den Haag voor Internationaal Privaatrecht.

d) Aanduiden van de regels van de burgerlijke rechtsvordering met grensoverschrijdende implicaties die dringend moeten worden aangepast om de Europese burgers gemakkelijker toegang tot

de rechter te bieden en de opstelling van dienovereenkomstige aanvullende maatregelen bestuderen om de civiele procedures beter op elkaar af te stemmen.

Dit kan de behandeling behelzen van de regels inzake de zekerheidstelling voor de proceskosten van de gedaagde in een civiele procedure, het verlenen van rechtsbijstand en andere mogelijke obstakels van economische aard.

- e) Verbetering en vereenvoudiging van de samenwerking tussen de gerechten bij de bewijsvoering.
- f) Bestudering van de mogelijkheid om bepaalde gebieden van het civielrecht onderling aan te passen, zoals het tot stand brengen van internationaal privaatrecht van toepassing op het in goed vertrouwen verwerven van lichamelijke zaken.

#### C. POLITIËLE EN JUSTITIËLE SAMENWERKING IN STRAFZAKEN

42. Gestreefd wordt naar een hoog beschermingsniveau voor de burger, zoals vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam, en naar consolidering van de rechtsstaat. Dit vergt een intensievere samenwerking tussen de autoriteiten die belast zijn met de toepassing van de wetten, onder eerbiediging van de rechtszekerheid. Ook is het nodig dat er concreet gestalte wordt gegeven aan een juridische ruimte waarbinnen de justitiële autoriteiten doelmatiger, sneller en soepeler samenwerken, en een geïntegreerde aanpak, door middel van nauwe samenwerking, van de justitiële instanties, de politie en andere relevante autoriteiten bij de voorkoming en bestrijding van al dan niet georganiseerde criminaliteit wordt bevorderd.

*Binnen twee jaar te nemen maatregelen*

##### I. Politie samenwerking

43. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag moeten de volgende maatregelen genomen zijn:
- 1. wat betreft de samenwerking in het kader van Europol:
    - a) De samenwerking in het kader van Europol verbeteren op de volgende gebieden:
      - i) Bestudering van de haalbaarheid van de invoering van een gegevensbank van nog hangende onderzoeken in het kader van de bepalingen van de Europol-overeen-

komst, waardoor elkaar overlappende onderzoeken zouden kunnen worden voorkomen en meerdere bevoegde Europese autoriteiten aan hetzelfde onderzoek kunnen meewerken en hun informatie en knowhow delen.

- ii) De documentatiewerkzaamheden van Europol richten op de operationele activiteiten.

De analyses dienen zoveel mogelijk te leiden tot operationele conclusies.

- iii) Binnen de operationele samenwerking prioriteit geven aan de bestrijding van de illegale immigratienetwerken, met name door gebruik te maken van de nationale eenheden als net van nationale contactpunten voor de bestrijding van deze netwerken.
- iv) Terrorismebestrijding: versterking van de uitwisseling van informatie en de coördinatie van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de bestrijding van misdaden die begaan zijn of kunnen worden begaan in het kader van terroristische activiteiten, met name via Europol.
- v) De bevoegdheden van Europol zo nodig uitbreiden tot andere activiteiten (bijvoorbeeld bestrijding van vervalsing van de euro of van andere betalingsmiddelen).

- b) Het opstellen van een adequaat rechtsinstrument waarin de bevoegdheden van Europol worden uitgebreid tot de in artikel 30, lid 2, VEU bedoelde activiteiten, waarbij de activiteiten van Europol worden geconcentreerd op de operationele samenwerking. Een belangrijk onderwerp is de plaats en de rol van de justitiële autoriteiten in hun betrekkingen met Europol.

Een van de uit het Verdrag voortvloeiende prioriteiten is de vaststelling van de aard en de draagwijdte van de operationele bevoegdheden van Europol; Europol dient de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te kunnen vragen hun onderzoek in specifieke zaken te verrichten en te kunnen optreden in het kader van operationele acties van gezamenlijke teams.

- c) Bestudering van de toegang van Europol tot SIS- en EIS-opsporingsgegevens.

d) Ontwikkeling van de rol van Europol op het gebied van de uitwisseling van gegevens ter uitvoering van het pretoetredingspact op het gebied van georganiseerde criminaliteit.

2. overige maatregelen op het gebied van politieke samenwerking

44. De overige maatregelen op het gebied van politieke en douanesamenwerking omvatten:

a) De gezamenlijke beoordeling van bepaalde onderzoekstechnieken in verband met het opsporen van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit (artikel 30, lid 1, onder d, VEU).

b) Bezinning op de voorwaarden waaronder een rechtshandhavingdienst van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat mag optreden (artikel 32 VEU), met inachtneming van het Schengen-acquis.

Daarbij dient men zich met name te beraden op twee punten:

— bepaling van de voorwaarden en beperkingen voor een optreden van de bevoegde rechtshandhavinginstanties van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat, in samenwerking en overeenstemming met deze laatste;

— en omgekeerd: welke soorten van optreden is elk van de lidstaten bereid op zijn grondgebied te aanvaarden, en op welke voorwaarden.

Het opzetten van een collectief kader voor dit soort optreden is een van de prioriteiten van zowel politieke als justitiële samenwerking. Dit kader kan flexibel zijn.

c) Ontwikkeling en uitbreiding van de operationele samenwerking tussen de rechtshandhavingdiensten van de Unie en versterking van de technische politieke samenwerking.

De gezamenlijke acties van met name de douanediensten van de lidstaten zouden, waar dat nuttig is, als model moeten dienen en, in coördinatie met de nationale politiediensten en in nauw contact met de justitiële autoriteiten, moeten worden uitgebreid. Op de middellange termijn zal Europol een steunpunt moeten zijn voor deze toekomstige initiatieven, die kunnen worden ontplooid in het kader van de „besluiten voor elk ander doel dat met de doelstellingen” van titel VI van het

VEU „verenigbaar is”, zogenoemd in het Verdrag van Amsterdam.

d) De ontwikkeling van het jaarrapport over de georganiseerde criminaliteit met het oog op het vaststellen van gemeenschappelijke strategieën.

Toegezien moet worden op harmonisatie van de analyseparameters zodat de verzamelde gegevens onderling kunnen worden vergeleken.

e) Op het gebied van samenwerking bij de handhaving van de douanewetgeving, uitvoering van de CIS- en Napels II-overeenkomsten.

De uitvoering van de punten a) tot en met e) moet rekening houden met de bevoegdheden van Europol.

## II. Justitiële samenwerking in strafzaken

45. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag moeten de volgende maatregelen genomen zijn:

a) Effectief implementeren en waar wenselijk, verder ontwikkelen van het Europees justitieel netwerk.

De effectieve implementatie van het Europees justitieel netwerk vormt een prioriteit. De samenwerking zal hierdoor concreet kunnen worden verbeterd en met moderne uitrusting kan ze doelmatig worden gemaakt. Men zou zich onverwijld moeten beraden op mogelijkheden om dit netwerk operationeler te maken.

b) De laatste hand leggen aan het verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en een aanvullend protocol daarbij, en daaraan zo spoedig mogelijk uitvoering geven.

Onderzocht moet worden of de procedures kunnen worden vereenvoudigd en of de redenen voor weigering van bijstand kunnen worden beperkt.

c) Het vergemakkelijken van uitlevering tussen de lidstaten, waarbij ervoor gezorgd moet worden dat de twee uit hoofde van het VEU aangenomen uitleveringsverdragen in rechte en in feite daadwerkelijk worden uitgevoerd.

d) Bestrijding van witwassen versterken en ontwikkelen.

- e) Het vergemakkelijken en bespoedigen van grensoverschrijdende samenwerking tussen de gevoegde ministeries en de rechterlijke instanties of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten.
- f) Initiatieven nemen met het oog op het vergemakkelijken van de onderlinge erkenning van beslissingen en de tenuitvoerlegging van vonnissen in strafzaken.
- g) Onderzoek naar de rol en de plaats van de justitiële autoriteiten in het kader van een verdere ontwikkeling van Europol overeenkomstig het Verdrag van Amsterdam, met het oog op verbetering van de efficiëntie van Europol.
- h) Bestuderen van de voorwaarden waaronder justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat kunnen optreden (artikel 32 VEU).

Twee punten verdienen met name de aandacht:

- bepaling van de voorwaarden en beperkingen voor een optreden van de bevoegde justitiële en/of vervolgingsinstantie van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat, in samenwerking en overeenstemming met deze laatste;
- omgekeerd, welke soorten operaties — en op welke voorwaarden — is elke lidstaat bereid op zijn grondgebied te aanvaarden?

Het opzetten van een collectief kader voor dit soort optreden is een van de prioriteiten van de justitiële samenwerking. Dit kader zou ook flexibel kunnen zijn.

### III. Onderlinge aanpassing van de strafrechtbepalingen van de lidstaten

- 46. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag moeten de volgende maatregelen genomen zijn:
  - a) nagaan voor welke activiteiten op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en drugshandel dringend maatregelen geboden zijn ter bepaling van minimumregels voor de kenmerking van strafbare feiten alsook inzake de sancties, en zo nodig dienovereenkomstig maatregelen uitwerken.

Daarbij zou eerst kunnen worden gekeken naar — voorzover zij verband houden met georganiseerde criminaliteit, terrorisme en drugshandel — strafbare feiten als mensenhandel en seksuele exploitatie van kinderen, inbreuken op de wetgeving inzake de handel in verdovende middelen, corruptie, computerfraude, misdrijven van terroristen, milieuovertredingen, strafbare feiten die begaan worden met behulp van Internet en het witwassen van geld in verband met deze vormen van criminaliteit. Rekening moet worden gehouden met parallele werkzaamheden in internationale organisaties als de Raad van Europa.

- b) Bestuderen van de mogelijkheid om zo nodig de nationale wetgeving op het gebied van valsmunterij (bescherming van de euro), fraude en vervalsing van andere betaalmiddelen dan contant geld onderling aan te passen.

### IV. Horizontale problemen

- 47. De volgende maatregelen moeten binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag worden getroffen:
  - a) Bestuderen van de mogelijkheden om geharmoniseerde voorschriften inzake gegevensbescherming vast te stellen.
  - b) Voltooien, indien dat nog niet is gebeurd, en evalueren van de implementatie van het actieplan inzake georganiseerde criminaliteit dat de Europese Raad van Amsterdam heeft goedgekeurd, en bestuderen hoe daaraan een vervolg kan worden gegeven.
  - c) Voortzetten van het proces van wederzijdse evaluatie in het kader van het door de Raad op 5 december 1997 aangenomen gemeenschappelijk optreden.
  - d) Voortzetten en ontwikkelen van de in het kader van het actieplan inzake georganiseerde criminaliteit aangevangen werkzaamheden betreffende veilige gebieden en belastingparadijzen.

*Binnen vijf jaar te nemen maatregelen*

### I. Politie samenwerking

- 48. De volgende maatregelen moeten binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag worden getroffen:
  - a) samenwerking in het kader van Europol:
    - i) bevordering van verbindingsregelingen tussen functionarissen belast met opsporing/vervolgging die zich specialiseren in de bestrijding

- van de georganiseerde criminaliteit in nauwe samenwerking met Europol (artikel 30, lid 2, onder c), VEU);
- ii) oprichting van een netwerk voor onderzoek en documentatie met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit (artikel 30, lid 2, onder d), VEU);
- iii) verbetering van de statistische gegevens over de grensoverschrijdende criminaliteit (artikel 30, lid 2, onder d), VEU);
- iv) instelling van een systeem voor informatie-uitwisseling en analyse op het gebied van het witwassen van geld;
- v) onderzoeken of en hoe Europol toegang zou kunnen krijgen tot het douane-informatiesysteem;
- vi) in samenwerking met Europol een voorlichtingsstrategie opstellen en implementeren teneinde het publiek bekend te maken met de werkzaamheden en bevoegdheden van Europol;
- vii) bestuderen van de mogelijkheid om een systeem voor de elektronische uitwisseling van vingerafdrukken tussen de lidstaten op te zetten.
- b) andere maatregelen op het gebied van politieke samenwerking:
- i) bevordering van algemene samenwerking bij de beleidsvorming en op operationeel vlak tussen de bevoegde autoriteiten, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde rechtshandavingsinstanties en de justitiële autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten (artikel 30, lid 1, onder a), VEU).

In dit verband zou het nuttig zijn de bestaande bilaterale en regionale grensoverschrijdende samenwerking te ontwikkelen en te verbeteren, bijvoorbeeld door de experimenten met gemeenschappelijke politiebureaus voort te zetten en op soortgelijke basis uit te breiden.

Ook zou het wenselijk zijn de ontwikkeling van douanerisicoanalysetechnieken en de verbetering van douanecontrolemethodes, zoals de implementatie van het actieplan voor de controle van containers, voort te zetten en zich te beraden op de nieuwe fraudekanalen, waaronder Internet;

ii) organisatie van de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie, met inbegrip van informatie over meldingen van verdachte financiële transacties waarover rechtshandavingsinstanties beschikken, met name via Europol, onder voorbehoud van passende bepalingen inzake de bescherming van de persoonsgegevens (artikel 30, lid 1, onder b), VEU);

iii) bevordering van samenwerking en gezamenlijke initiatieven inzake opleiding, de uitwisseling van verbindingfunctionarissen, detachering, het gebruik van apparatuur en forensisch onderzoek (artikel 30, lid 1, onder c), VEU).

## II. Justitiële samenwerking in strafzaken

49. Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag moeten de volgende maatregelen genomen worden:

a) onderzoeken of de uitleveringsprocedures, waaronder voorschriften ter verkorting van de termijnen, nog kunnen worden verbeterd wat inhoud en vorm betreft.

In dit verband zou ook een studie kunnen worden verricht naar uitlevering in verband met verstekprocedures, met volledige inachtneming van de grondrechten uit hoofde van het Europees mensenrechtenverdrag;

b) verdere vergemakkelijking van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de ministeries en de justitiële autoriteiten op het gebied van strafvervolging;

c) bestudering van de haalbaarheid van betere grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de overname van strafvervolging en de tenuitvoerlegging van de straffen;

d) bestuderen of het mogelijk is de uitwisseling van informatie over strafregisters uit te breiden en mogelijk te formaliseren;

e) voorkoming van jurisdictiegeschillen tussen lidstaten, door bijvoorbeeld te onderzoeken of het mogelijk is te registreren of er in verschillende lidstaten procedures tegen dezelfde personen met betrekking tot dezelfde strafbare feiten aanhangig zijn.

Vaststelling van maatregelen tot coördinatie van de in de lidstaten lopende opsporingsonderzoeken en strafvervolgingen teneinde doublures en tegenstrijdige beslissingen te voorkomen, rekening houdend met een beter gebruik van het „ne bis in idem” beginsel.

### III. Onderlinge aanpassing van de strafrechtelijke voorschriften

50. Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag dienen de volgende maatregelen te zijn getroffen:

- a) waarborging van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, voorzover nodig ter verbetering van de justitiële samenwerking. Ook moet een begin worden gemaakt met de bestudering van de mogelijkheden om te voorkomen dat misbruik van justitiële oplossingen de samenwerking kan schaden of vertagen;

Er dient te worden gestreefd naar doeltreffende procedurenormen die de rechtshulp bij strafzaken kunnen verbeteren, met eerbiediging van de eisen op het gebied van de fundamentele vrijheden. Onderwerpen voor reflectie zijn interceptie van telecommunicatie en ook civiele vorderingen in verband met strafbare feiten. In dit verband moet zeker worden nagedacht over de schadeloosstelling van slachtoffers van strafbare feiten;

- b) verbetering en onderlinge aanpassing, waar nodig, van de nationale voorschriften betreffende de

inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven, rekening houdend met de rechten van derden die te goeder trouw zijn;

- c) voortwerken aan maatregelen tot vaststelling van minimumregels voor de elementen van strafbaar gedrag en voor straffen op alle gebieden van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en drugs-handel.

### IV. Horizontale problemen

51. De volgende maatregelen moeten binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag worden getroffen:

- a) Nagaan welke specifieke soorten misdaad het best in EU-verband kunnen worden bestreden, zoals computercriminaliteit, met name kinderporno op Internet, racisme en vreemdelingenhaat en drugshandel. Ook moet werk worden gemaakt van de onderlinge vergelijkbaarheid van misdadefinities, rekening houdend met de werkzaamheden in ander internationale organisaties.
- b) Ontwikkeling van samenwerking en gemeenschappelijke maatregelen inzake aangelegenheden die met misdaadpreventie te maken hebben.
- c) Aanpakken van de kwestie van slachtofferhulp door het maken van een vergelijkende studie van slachtoffervergoedingsregelingen en nagaan of actie binnen de Unie haalbaar is.
- d) Effectieve implementatie van het pretoetredingspact inzake georganiseerde criminaliteit.