



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.6.2006
COM(2006) 331 definitief

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

Uitvoering van het Haags programma: koersbepaling

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Uitvoering van het Haags programma: koersbepaling

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Het Haags programma — Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie is in november 2004 door de Europese Raad vastgesteld. Uit dit programma blijkt opnieuw hoeveel belang de Europese Unie sinds de Europese Raad van Tampere hecht aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, die **hoog op de prioriteitenlijst van de Unie** staat, niet alleen omdat het een van de fundamentele doelstellingen van de Unie is, maar ook en vooral omdat het iets is dat de **burgers na aan het hart ligt**. De mededeling van de Commissie aan de Europese Raad "Een agenda voor de burgers" van 10 mei 2006 heeft dit nog eens duidelijk bevestigd¹.

Sinds eind 2004 werken de lidstaten en de EU-instellingen aan de uitvoering van het Haags programma volgens het actieplan van de Raad en de Commissie van juni 2005.

De Europese Raad verklaarde in december 2004: "*Aangezien het programma de periode bestrijkt waarin het constitutioneel verdrag in werking zal treden, wordt het nuttig geacht een tussenbalans op te maken.*" Daarom werd de Commissie verzocht in 2006 "*aan de Europese Raad verslag uit te brengen over de gemaakte vorderingen en noodzakelijke aanvullingen op het programma voor te stellen*".

Het constitutioneel verdrag is nog niet in werking getreden, maar er moet toch een eerste politieke **toetsing** plaatsvinden van de vorderingen bij de uitvoering van het Haags programma zodat de nodige aanpassingen kunnen worden voorgesteld. Deze mededeling en de daarmee samenhangende mededelingen "Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie: verslag over de uitvoering van het Haags programma - 2005" (het "scorebord plus") en "Evaluatie van het EU-beleid inzake vrijheid, veiligheid en recht" vormen het antwoord op het verzoek van de Europese Raad.

Dit **pakket** is dus **niet** bedoeld om nieuwe prioriteiten te stellen die nog niet in het Haags programma waren genoemd, maar om 1) een **overzicht** te schetsen van de gemaakte vorderingen, 2) te **toetsen** in welke mate de maatregelen op EU-niveau en op nationaal niveau zijn uitgevoerd en 3) een **grondige** evaluatie van de resultaten voor te stellen.

Op basis van de **beleidsprioriteiten** die voor de uitvoering van het Haags programma zijn vastgesteld in de mededeling van 10 mei 2005² heeft de Commissie bepaald op welke

¹ COM(2006) 211.

² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: "Het Haags programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar. Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht" - COM(2005) 184.

gebieden vaart moet worden gezet achter de politieke agenda van de Unie op basis van het Haags programma.

De Commissie erkent dat in het kader van een beleidsgestuurde agenda voor de burgers dringend een **nieuwe impuls** nodig is op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

Met dit pakket maatregelen beoogt de Commissie een **impuls en structuur** te geven aan de discussie met de lidstaten en de andere instellingen tijdens het Finse voorzitterschap van de Raad (juli-december 2006) over:

- (1) **nieuwe beleidsinitiatieven** die zij noodzakelijk acht (zie hoofdstuk 2) naast de initiatieven in het kader van het Haags programma, en
- (2) mogelijkheden om de **werking** van het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht **op basis van de bestaande verdragen te verbeteren** zonder vooruit te lopen op het constitutioneel verdrag (zie hoofdstuk 3), zoals gevraagd door de Europese Raad van juni 2006³.

Voor verdere vorderingen bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zijn **effectievere, transparante en controleerbare besluitvormingsprocedures** nodig. Het "scorebord plus", waarin voor het eerst een overzicht wordt gegeven van de uitvoering van het EU-beleid op nationaal niveau, laat zien dat het **extreem lang** duurt voordat wetgevingsvoorstellen op EU-niveau worden goedgekeurd en dat de resultaten ternauwernood aan de **kleinste gemene deler** en soms in het geheel niet aan de oorspronkelijke doelstellingen beantwoorden.

2. UITVOERING VAN HET HAAGS PROGRAMMA: EEN NIEUWE IMPULS OM DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID TE VERSTERKEN

De eerste toetsing van de uitvoering van het Haags programma en het bijbehorende actieplan in het scorebord plus, dat het onderwerp is van de hierboven genoemde parallelle mededeling, geeft aan naar welke gebieden de aandacht van de Unie moet uitgaan en waar verdere inspanningen nodig zijn.

Op basis hiervan doet de Commissie de volgende actie- en uitvoeringsvoorstellen die moeten worden uitgevoerd **voordat het Haags programma afloopt** (2009).

2.1. Grondrechten en burgerschap

De grondrechten vormen de kern van de waarden van de Unie. De Commissie zal zich richten op de **eerbiediging** en **bevordering** van de grondrechten voor iedereen en op de ontwikkeling van het begrip **EU-burgerschap**.

Aan het **burgerschap** van de Unie zijn bepaalde belangrijke rechten gekoppeld, zoals het **vrij verkeer** binnen de Unie en **diplomatieke en consulaire bescherming**.

³ Punt 10 van de conclusies van de Europese Raad van juni 2006: "In verband met de toetsing van het Haags Programma verlangt de Europese Raad dat het komende Finse voorzitterschap in nauwe samenwerking met de Commissie beziet welke mogelijkheden er zijn om de besluitvorming en het optreden op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht op basis van de bestaande verdragen te verbeteren."

Er wordt aan de volgende maatregelen gedacht:

- de Commissie ontvangt steeds meer verzoeken om op te treden tegen schendingen van de grondrechten door de lidstaten. Zij zal toezicht blijven houden op de naleving van de grondrechten en de grondrechten blijven bevorderen overeenkomstig het EU-Verdrag en haar mededeling uit 2002 over artikel 7 van het EU-Verdrag⁴, dat de Unie de middelen geeft om ervoor te zorgen dat alle lidstaten de gemeenschappelijke waarden in ere houden;
- de Commissie zal de **correcte uitvoering** van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie, die op 30 april 2006 van kracht is geworden, de hoogste **prioriteit** geven;
- er moet worden gewerkt aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke kennis over en gemeenschappelijke normen voor de bescherming van EU-burgers die hulp nodig hebben in een derde land waarin hun eigen land niet is vertegenwoordigd. De Commissie is bereid bij te dragen aan **opleidingsactiviteiten** voor ambtenaren van de lidstaten. Daarbij kan het gaan om opleidingsondersteuning op het gebied van de consulaire bescherming van EU-burgers;
- tegelijkertijd wordt momenteel gewerkt aan **communicatie- en informatiecampagnes** om de EU-burgers voor te lichten over hun recht op diplomatieke en consulaire EU-bescherming;
- in de bijgewerkte gemeenschappelijke consulaire richtsnoeren is voor het eerst een **pragmatische ondersteunende rol** weggelegd voor de **delegaties van de Commissie**, die vervoer en personeel moeten leveren in een consulaire crisissituatie⁵. Daardoor kunnen de lidstaten burgers in nood beter helpen en dit zal dan ook verder worden uitgewerkt. In de tweede helft van 2006 wordt een gezamenlijk verslag van de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger en de Commissie verwacht over nauwere consulaire samenwerking tussen de EU-lidstaten, onder meer in de vorm van gemeenschappelijke consulaire steunpunten in bepaalde regio's;
- in antwoord op de wens die bepaalde lidstaten hebben geuit bij de goedkeuring van het Haags programma, zal de Commissie zich verder buigen over de uitwerking van de ideeën om "euroconsulaten" op te richten voor gemeenschappelijke consulaire werkzaamheden ten behoeve van de EU-burgers en om een Europese consulaire code vast te stellen.

2.2. Ontwikkeling van de tweede fase van het asielstelsel

Er moet de komende jaren hard worden gewerkt aan een **Gemeenschappelijk Europees asielstelsel met doeltreffende, geharmoniseerde procedures** waarin de humanitaire traditie en de internationale verplichtingen van de Unie worden geëerbiedigd.

⁴ COM(2003) 606.

⁵ Verslag van het voorzitterschap: "Versterking van het reactievermogen van de Europese Unie in nood- en crisissituaties", goedgekeurd door de Europese Raad van juni 2006.

Er wordt aan de volgende maatregelen gedacht:

- **evaluatie van het bestaande juridische kader.** Eind 2006 komt de Commissie met de evaluatie van de Dublin-verordening en van de richtlijn over opvangvoorzieningen, en in 2008 wordt de erkenningsrichtlijn geëvalueerd;
- er komt een **groenboek over het asielbeleid** en vervolgens een **beleidsplan asielbeleid** in 2007, waarin de verschillende stappen van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel worden geschetst;
- zoals aangekondigd in de mededeling van februari dit jaar⁶, zullen verdere maatregelen worden genomen op het gebied van de **praktische samenwerking tussen de overheidsdiensten van de lidstaten** zodat de asielstelsels van de lidstaten meer op elkaar raken afgestemd, waarbij met name een EU-brede database met informatie over landen van herkomst een hulpmiddel kan zijn.

2.3. Migratiebeheer

Bij een **algemene aanpak** van migratiebeheer moeten niet alleen maatregelen worden genomen om illegale migratie aan te pakken en migrantensmokkel en mensenhandel, waarvan met name vrouwen en kinderen het slachtoffer worden, krachtiger te bestrijden, maar moet **tegelijkertijd** ook een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor legale migratie op Unie-niveau worden ontwikkeld.

Er wordt aan de volgende maatregelen gedacht:

- aansluitend op het beleidsplan legale migratie is de Commissie voornemens voorstellen in te dienen voor een **kaderrichtlijn van het EP en de Raad en vier richtlijnen van de Raad voor specifieke categorieën migrerende arbeidskrachten** (hooggeschoolde arbeidskrachten, seizoenarbeiders, binnen een onderneming overgeplaatste personen en bezoldigde stagiairs);
- in verband met de toenemende illegale immigratie uit West- en Noord-Afrika in Italië, Spanje, Malta, Griekenland en het Middellandse Zeegebied coördineert de Commissie de uitvoering van de **prioritaire maatregelen** die zijn vastgesteld tijdens de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders in Hampton Court in oktober en de Europese Raad van december 2005 met de lidstaten, Europol, Frontex en het Gemeenschappelijk Onderzoekscentrum. Hierover moet **eind 2006** een voortgangsverslag worden uitgebracht;
- er komen meer maatregelen op het gebied van de **externe dimensie van migratie**. In het kader van de algemene aanpak van migratie moet de migratieproblematiek stevig worden verankerd in de externe betrekkingen van de Unie met de landen van herkomst en doorreis. **Migratie-** en **ontwikkelingsactiviteiten** dienen de onderlinge positieve effecten te versterken, waarbij met name zaken zoals geldoverboekingen van migranten, de rol van diasporagemeenschappen, de mobiliteit van hoogopgeleiden, circulaire migratie en de beperking van de gevolgen van de braindrain in de landen van herkomst centraal staan;

⁶ COM(2006) 67.

- in juli dit jaar verschijnt een mededeling van de Commissie over **illegale immigratie**. Daarin zullen het vergroten van het wederzijds vertrouwen, de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, onder andere over de regularisatie van illegale immigranten, het verbeteren van de controle op de toegang tot het grondgebied en het tegengaan van de indienstneming van illegale onderdanen van derde landen worden aangemerkt als prioriteiten;
- een duurzaam beleid op het gebied van legale migratie vereist een **gecoördineerd integratiebeleid**, toegespitst op kort verblijf, op vestiging voor de langere termijn en op problemen die zich in de tweede en derde generatie voordoen. Zoals aangekondigd in de mededeling van de Commissie van 1 september 2005 en de conclusies van de Raad van december 2005, wordt het integratiebeleid verder uitgevoerd.

2.4. Geïntegreerd beheer van de buitengrenzen en interoperabiliteit van de informatiesystemen

Een ruimte waarin **mensen zich vrij verplaatsen** vereist controle op de toegang tot het grondgebied van de Unie door middel van een geïntegreerd beheersysteem voor de buitengrenzen, een gemeenschappelijk visumbeleid en een oordeelkundig gebruik van nieuwe technologie zoals biometrische identificatiemiddelen.

Er wordt aan de volgende maatregelen gedacht:

- er zal worden nagegaan welke rol Frontex kan spelen bij de coördinatie van de verbindingsactiviteiten op het gebied van migratie van de bestaande verbindingsnetwerken in derde landen van herkomst en doorreis;
- de Commissie zal in juli dit jaar een voorstel indienen voor een verordening van het EP en de Raad over de oprichting, de bevoegdheden en de financiering van "**snellereactieteams**" van nationale deskundigen, die de lidstaten, onder toezicht van Frontex, **technische en operationele bijstand** kunnen verlenen bij de controle en de bewaking van de buitengrenzen;
- het gebruik van biometrische gegevens zou het mogelijk maken **informatie over de in- en uitreis** van onderdanen van derde landen in/uit het **Schengengebied** te verzamelen en op te slaan. De Commissie laat een studie verrichten, waarvan de resultaten in juni 2007 beschikbaar zullen zijn, naar de haalbaarheid van een **EU-inreis/uitreis informatiesysteem** en van een programma waarmee bonafide reizigers gemakkelijker de grens kunnen oversteken ("trusted travellers");
- het idee om een **Europees register voor** aan EU-burgers afgegeven **reisdocumenten** op te zetten, zou verder kunnen worden uitgewerkt;
- de Commissie zal met het Europees Parlement en de Raad bespreken hoe de specifieke voorstellen in de mededeling van november 2005 over de verbetering van de doeltreffendheid, de interoperabiliteit en de synergie van de Europese **gegevensbanken** verder gestalte moeten krijgen. Op basis van deze besprekingen zal in 2007 een actieplan worden ingediend.

2.5. Follow-up van de programma's voor wederzijdse erkenning (in burgerlijke en in strafzaken)

Op het gebied van het civiel recht en het strafrecht blijft **het beginsel van wederzijdse erkenning** de hoeksteen van het EU-beleid. Wederzijdse erkenning is gebaseerd op wederzijds vertrouwen in elkaars rechtsstelsel en gerechtelijk apparaat.

Er wordt aan de volgende maatregelen gedacht:

- na haar mededeling van mei 2005 heeft de Commissie verschillende wetgevingsvoorstellen ingediend om de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in strafzaken te bevorderen, zowel in de fase voorafgaand aan de rechtszaak als in de latere fase. Deze voorstellen moeten nu **snel worden goedgekeurd en uitgevoerd**. Het wederzijds vertrouwen moet verder worden opgebouwd door enerzijds voor de gehele EU regels vast te stellen voor jurisdictiegeschillen, procedurele waarborgen, het vermoeden van onschuld en minimumnormen voor bewijsverkrijging, en anderzijds **concrete** maatregelen te nemen voor betere justitiële opleidingen en efficiëntere rechtsstelsels;
- in 2007 zullen de resultaten worden gepresenteerd van een studie over de horizontale problemen die zich voordoen bij de onderhandelingen over en de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning en over de lacunes in het huidige systeem voor samenwerking in strafzaken, die kunnen worden verholpen met nieuwe instrumenten;
- op middellange termijn zal worden nagegaan of van de bestaande procedures voor wederzijdse rechtshulp geleidelijk **enkelvoudige instrumenten** voor wederzijdse erkenning kunnen worden gemaakt, in het bijzonder op het gebied van bewijsverkrijging in strafzaken;
- de totstandbrenging van een **rechtsruimte in burgerlijke zaken** is zowel voor het **bedrijfsleven** als voor de **burgers** van wezenlijk belang. Er is een nieuwe politieke impuls nodig voor het programma voor wederzijdse erkenning in burgerlijke zaken, dat van 2000 dateert, om ervoor te zorgen dat de dynamiek die is ontstaan na de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam behouden blijft en dat het programma wordt voltooid zoals gepland in het actieplan voor de uitvoering van het Haags programma. De Commissie zal de nodige wetgevingsmaatregelen voorstellen voor de verdere afschaffing van het exequatur in burgerlijke en handelszaken en groenboeken opstellen over een efficiëntere tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Bovendien zal de Commissie verschillende nieuwe instrumenten op het gebied van het **familierecht** voorstellen waar de burgers rechtstreeks mee te maken hebben in het dagelijks leven, zoals voor erfopvolging en eigendomsrechten van gehuwde en ongehuwde stellen;
- de burgers beter **toegang tot de rechter** bieden is een belangrijke opgave in verband met de consolidatie van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Als eerste stap zal de Commissie voorstellen het besluit van de Raad tot oprichting van het Europees justitieel netwerk in burgerlijke zaken te wijzigen om het netwerk efficiënter te maken en dichter bij de burgers en juridische beroepsbeoefenaren te brengen.

2.6. Toegang tot informatie die nodig is voor de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

Informatie die nodig is voor de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit moet zonder belemmeringen over de binnengrenzen van de EU kunnen worden uitgewisseld. De verwerking van informatie door de bevoegde instanties in de gehele EU vormt een ondersteuning voor de maatregelen op nationaal en op Unie-niveau om de EU als geheel beter in staat te stellen om terrorisme en ernstige criminaliteit te voorkomen en te bestrijden.

In het Haags programma werd de Commissie verzocht eind 2005 wetgeving voor te stellen voor de toepassing van het "**beschikbaarheidsbeginsel**", dat per 1 januari 2008 zou moeten worden ingevoerd⁷. De Commissie heeft in oktober 2005 een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het beschikbaarheidsbeginsel ingediend.

De lidstaten zouden op het gebied van het strafrecht ook informatie moeten uitwisselen uit het **strafregister**. Het huidige systeem op basis van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959 vertoont **ernstige tekortkomingen**. De Commissie heeft al wetgevingsvoorstellen ingediend om een computersysteem op te zetten voor de uitwisseling van gegevens uit het strafregister, dat zou leiden tot meer wederzijds begrip en meer kennis van veroordelingen binnen de EU. De lidstaten zullen financiële bijstand krijgen voor het opzetten van netwerken van nationale strafregisters.

In dit stadium zijn waarschijnlijk geen nieuwe initiatieven nodig. Het is wel van cruciaal belang dat de bestaande (en komende) wetgevingsvoorstellen van de Commissie **snel worden goedgekeurd en uitgevoerd**, zodat het beschikbaarheidsbeginsel **onverkort kan worden toegepast** en het EU-strafregistersysteem kan worden **ontwikkeld en ingevoerd**.

De Commissie is er vast van overtuigd dat behalve achter de uitwisseling van informatie ook vaart moet worden gezet achter de **gegevensbescherming** op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking. De Commissie vindt dat de hierboven geschetste initiatieven gepaard moeten gaan met juridisch bindende wetgeving inzake gegevensbescherming die een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens in alle lidstaten garandeert. De Commissie betreurt het dat er nog geen vorderingen zijn geboekt met het voorstel dat zij in oktober 2005 heeft ingediend en vindt het absoluut noodzakelijk dat de Raad dit voorstel snel goedkeurt.

2.7. Bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme; de toekomst van Europol

Terrorisme en georganiseerde criminaliteit zullen de komende jaren een **constante bedreiging** blijven vormen. De Unie zal bijzonder waakzaam moeten blijven en gebruik moeten maken van haar unieke vermogen om beleid te ontwikkelen op Europees niveau, door kennis op te bouwen en contacten te leggen met alle betrokken partijen en door de lidstaten, de rechtshandavingsinstanties en de justitiële autoriteiten bij te staan in hun dagelijkse pogingen om deze bedreigingen af te wenden.

Nu de **operationele samenwerking** en het **wederzijds vertrouwen** tussen de lidstaten toenemen, is de Commissie van mening dat het tijd is om een **interne veiligheidsstrategie** te

⁷ Het beschikbaarheidsbeginsel is neergelegd in het Haags programma en houdt in dat onder bepaalde voorwaarden informatie die de autoriteiten van een lidstaat nodig hebben in verband met de rechtshandhaving, door een andere lidstaat beschikbaar wordt gesteld.

ontwikkelen, die voortbouwt op de lopende interinstitutionele werkzaamheden op het gebied van terrorismebestrijding en bescherming van kritieke infrastructuur.

Er wordt aan de volgende maatregelen gedacht:

- de Commissie komt binnenkort met een voorstel voor een programma betreffende de **bescherming van kritieke infrastructuur**, op basis van de uitvoerige raadplegingsronde die sinds 2005 loopt. Later dit jaar zal de Commissie op basis van de resultaten van de studie naar de haalbaarheid van een waarschuwings- en informatienetwerk op het gebied van kritieke infrastructuur een voorstel voor een besluit van de Raad indienen;
- de Commissie overweegt het kaderbesluit van de Raad inzake terrorisme te wijzigen om de definitie van het **aanzetten** tot terrorisme aan te passen en het verspreiden van de **kennis die nodig is om bommen te maken** strafbaar te stellen;
- de Commissie is voornemens eind dit jaar een mededeling over **bioterrorisme** te presenteren.

2.7.1. *De toekomst van Europol*

Europol moet ervoor zorgen dat de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten effectiever worden en meer samenwerken bij de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit en moet daartoe de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten vergemakkelijken en deze informatie verzamelen en analyseren. De meerwaarde van Europol ligt nog steeds in de ondersteuning van onderzoeken met kwaliteitsanalyses van inlichtingen over criminaliteit.

De Commissie is van mening dat Europol een **flexibeler rechtsgrond** moet krijgen, omdat politieke beslissingen om de werking ervan te verbeteren dan sneller kunnen worden uitgevoerd. Ook moeten toezicht en controle van het Europees Parlement op de activiteiten van Europol worden verbeterd om de **transparantie en de democratische controleerbaarheid** te vergroten en tegelijkertijd **de vertrouwelijkheid** van operationele informatie en procedures te **waarborgen**.

Er wordt aan de volgende maatregel gedacht:

- de Commissie overweegt een voorstel in te dienen voor een besluit van de Raad dat **in de plaats** komt van de huidige Europol-overeenkomst en dat voor meer operationele efficiëntie zorgt.

2.8. **Financieel kader op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht**

Een van de essentiële voorwaarden voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het Haags programma, is dat er **voldoende financiële middelen** beschikbaar zijn. Dit werd erkend toen onlangs overeenstemming werd bereikt over het financiële kader, want daarin wordt **meer geld** uitgetrokken voor het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De nieuwe financiële kaderprogramma's worden in 2007 operationeel. Zij zullen een strategische rol spelen met hun bijstand voor de Unie en de lidstaten.

Meer financiële middelen uit de Gemeenschapsbegroting zal leiden tot een **eerlijke verdeling van de collectieve lasten** die zich in een ruimte zonder grenzen voordoen op het gebied van asiel, immigratie, grensbeheer en operationele samenwerking (in de vorm van gezamenlijke grenscontroles en gezamenlijke terugkeervluchten). Bij de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit en de handhaving van een rechtsruimte zal de EU-financiering een gemeenschappelijke aanpak bevorderen. De lidstaten worden aangemoedigd de mogelijkheden van het nieuwe financiële kader ten volle te benutten door ambitieuze en nauwkeurig opgestelde projectvoorstellen in te dienen die geen twijfel laten bestaan over de meerwaarde van een optreden op EU-niveau.

2.9. Externe dimensie van vrijheid, veiligheid en recht

In december 2005 heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken ingestemd met de eerste strategie voor de externe dimensie van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid⁸. De **strategie** bepaalt een aantal thematische prioriteiten en de manier om deze te vertalen naar de praktijk. De Commissie is nu bezig de **kernelementen** van de strategie **gestalte te geven**, bijvoorbeeld in de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid met **Rusland**, het herziene actieplan voor justitie en binnenlandse zaken met Oekraïne, de actieplannen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid met andere landen, en niet in de laatste plaats in de voortdurende **verdieping van de samenwerking met de VS**.

Vorderingen op het gebied van de **rechtsstaat** in de samenwerking met derde landen **kosten tijd**. De Commissie en de lidstaten dienen zich dan ook meer te richten op de **uitvoering dan op de vernieuwing of bijstelling** van de EU-strategie. De thematische en geografische prioriteiten zijn duidelijk omschreven en de strategie dient nu **effectief te worden toegepast** zodat er resultaten komen. In de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid kunnen alleen vorderingen worden geboekt als zowel de lidstaten als de Commissie in onderlinge samenwerking **een actieve bijdrage** leveren. De voorbereiding van de actiegerichte documenten voor de westelijke Balkanlanden en voor drugs uit Afghanistan laten zien dat deze samenwerking bijzonder waardevol is. In december 2006 zal de Commissie op basis van de werkzaamheden sinds 2005 een **voortgangsverslag** opstellen waarin de toepassing van de strategie wordt geëvalueerd. Andere belangrijke instrumenten op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht met een externe dimensie zijn de overname- en visumversoepelingsovereenkomsten die tot nu toe zijn gesloten met belangrijke EU-partnerlanden, zoals Rusland. De Commissie zal de werkzaamheden op dit gebied voortzetten.

2.10. Uitvoering en evaluatie van het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht

Rekening houdend met het **mandaat** dat de Commissie heeft gekregen in het Haags programma en het actieplan ter uitvoering daarvan, met de **versnipperde** toezicht- en evaluatiemechanismen en met het feit dat **uitvoerige informatie** over de uitvoering en de resultaten van het beleid moet worden verstrekt aan alle betrokken partijen, acht de Commissie **de tijd rijp** om een **coherent en algemeen evaluatiemechanisme** te ontwikkelen voor het EU-beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, in partnerschap met de lidstaten en de andere EU-instellingen.

⁸ "Strategie voor de externe dimensie van JBZ: Wereldwijde vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid", op basis van de mededeling van de Commissie COM(2005) 491 van 12.10.2005.

Dit mechanisme houdt in dat jaarlijks een **uitvoeringsoverzicht**⁹ en een **evaluatie van de resultaten** van het beleid wordt opgesteld; het wordt voorgesteld in de parallelle mededeling over de evaluatie van het EU-beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

3. VERBETERING VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES OP HET GEBIED VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT

3.1. Steeds terugkerende problemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht

Het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht is van direct **belang voor de burgers**, zoals blijkt uit de recente debatten in het kader van Plan D (democratie, dialoog en debat) en uit opiniepeilingen. De Europese burgers verwachten van de EU een effectievere bestrijding van criminaliteit en terrorisme maar ook een effectiever beheer van de migratiestromen en een betere controle van de buitengrenzen.

Ondanks het feit dat dit beleidsterrein de burgers na aan het hart ligt, worden er slechts mondjesmaat vorderingen gemaakt en doen zich bij de ontwikkeling van het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht op EU-niveau **steeds weer problemen** voor die ertoe leiden dat het besluitvormingsproces geblokkeerd raakt. Het eerste verslag over de uitvoering van het Haags programma in de mededeling die tegelijk met deze mededeling wordt ingediend, laat zien dat deze problemen hoofdzakelijk te maken hebben met de aard van het **besluitvormingsproces**.

Besluiten op het gebied van de **politiële en justitiële samenwerking in strafzaken** vereisen nog steeds unanimiteit van de lidstaten. Deze onderwerpen vallen onder een **specifiek kader** (titel VI van het EU-Verdrag) waarin de zogeheten "**derde pijler**"-methode wordt toegepast. Deze wordt gekenmerkt door:

- **specifieke wetgevingsinstrumenten** (gemeenschappelijke standpunten, kaderbesluiten, besluiten en overeenkomsten) die de uitvoering verder bemoeilijken;
- onvoldoende bevoegdheden voor het Europees Parlement in het **wetgevingsproces**;
- de **unanimiteitsregel** die vaak leidt tot overeenstemming op basis van de kleinste gemene deler;
- gedeeld initiatiefrecht met elk van de 25 lidstaten, hetgeen niet bevorderlijk is voor een echte "Europese dimensie" en ook niet voor de controlebaarheid van de wetgevingsinitiatieven van de lidstaten, omdat daarvoor geen effectbeoordeling vooraf is vereist;
- een **beperkte rol** voor het Hof van Justitie (geen bevoegdheid voor inbreukprocedures, voor prejudiciële uitspraken alleen bij de lidstaten die daarvoor kiezen, wat tot nu toe 14 van de 25 lidstaten hebben gedaan, en de

⁹ Zoals beschreven in de mededeling "Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie: verslag over de uitvoering van het Haags programma – 2005", die tegelijk met deze mededeling wordt ingediend.

mogelijkheid om verzoeken om prejudiciële beslissingen te beperken tot de hoogste nationale rechterlijke instanties);

- een gebrek aan formele inbreukprocedures om een goede omzetting en uitvoering te garanderen.

De discussies in de Raad hebben onlangs aangetoond dat het bijzonder moeilijk is in de EU vorderingen te boeken op gebieden zoals de **wederzijdse erkenning in strafzaken** en **politiesamenwerking**.

In juni bereikte de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken eindelijk, na zeer langdurige onderhandelingen, op basis van de kleinste gemene deler overeenstemming over het voorstel van de Commissie voor een **Europees bewijsverkrijgingsbevel**, een onbevredigend resultaat voor de Commissie en voor de meeste lidstaten, dat een **negatief effect** heeft op de toepassing van het wederzijdse-erkenningsbeginsel, dat in het kader van het programma van Tampere en van het Haags programma de hoeksteen vormt van het beleid van de Unie op het gebied van justitiële samenwerking.

De afgelopen drie jaar is evenmin vooruitgang geboekt ten aanzien van de minimumnormen voor **procedurele rechten** die in de gehele EU gelden, zoals het recht van een arrestant op een tolk. Ook de besprekingen over een besluit waarin **racisme en vreemdelingenhaat** voor geheel Europa op dezelfde manier worden gedefinieerd en strafbaar gesteld zijn al bijna twee jaar volledig geblokkeerd, hoewel er nu aanwijzingen zijn dat zij weer op gang zouden kunnen komen.

Ten slotte zijn ook de besprekingen over een Commissievoorstel dat verdere **grensoverschrijdende opsporing en vervolging** mogelijk moet maken, vastgelopen.

Sommige van deze steeds terugkerende problemen doen zich ook voor bij de "gecommunautariseerde" onderdelen van het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (titel IV van het EG-Verdrag): ook hiervoor gelden specifieke regels voor de bevoegdheid van het Hof van Justitie inzake **prejudiciële beslissingen** (art. 68 van het EG-Verdrag) en **legale migratie** en het **familierecht** vallen nog steeds onder de unanimiteitsregel. Op het gebied van **legale migratie** bijvoorbeeld hebben de besprekingen over een Commissievoorstel voor een richtlijn over de toegang en het verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op werk in 2001 in het kader van de unanimiteitsregel niets opgeleverd. In december 2005 heeft de Commissie dit onderwerp opnieuw op de agenda gezet met een groenboek en een daarop gebaseerd actieplan, maar het valt niet te voorspellen welke kant deze discussie opgaat zolang de unanimiteitsregel blijft gelden.

De beperkte **bevoegdheid van het Europese Hof van Justitie** houdt het risico in dat zeer belangrijke en gevoelige zaken zoals de toegang tot de rechter of asielrechten niet overal in Europa onder dezelfde rechterlijke controle staan of niet overal op dezelfde manier worden toegepast.

3.2. Een oplossing voor de huidige problemen: *de overstapbepalingen*

De Commissie is van mening dat de eerste evaluatie van de uitvoering van het Haags programma een goede gelegenheid is om **opnieuw na te denken** over de **verbetering van het besluitvormingsproces in de EU** en van de evaluatie en de toepassing van de wetgeving op

het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Dit dient te gebeuren door de **mogelijkheden van de huidige verdragen** zo goed mogelijk te benutten.

De Commissie is van mening dat een onverkorte toepassing van de huidige verdragen tot meer **efficiëntie** en **coherentie** zou leiden op de gebieden waarop de **meerwaarde** van maatregelen op EU-niveau niet ter discussie staat, zeker niet bij onze burgers, die daar expliciet op aandringen omdat zij, zoals onlangs weer is gebleken uit de laatste Eurobarometer, **meer bescherming en veiligheid** verlangen.

Bovendien heeft de Commissie zich in haar mededeling van 10 mei 2006 op het standpunt gesteld dat een optimaal gebruik van de huidige verdragen de noodzakelijke voorwaarden zal scheppen voor het verwezenlijken van de **ambitieuze doelstellingen** van het Haags programma en voor de **volledige uitvoering** van dat programma. De huidige verdragen bieden de mogelijkheid om de in punt 3.1 geschetste problemen te ondervangen door gebruik te maken van de zogeheten "**overstapbepalingen**" van artikel 42 van het EU-Verdrag en artikel 67, lid 2, tweede streepje, van het EG-Verdrag.

Artikel 42 van het EU-Verdrag bepaalt dat de Commissie (of een lidstaat) kan voorstellen dat optreden op in artikel 29 van het EU-Verdrag genoemde gebieden (**bestrijding van terrorisme en criminaliteit door middel van maatregelen op het gebied van rechtshandhaving en strafrecht**) onder titel IV van het EG-Verdrag valt en dus onder hetzelfde institutionele kader als andere "gecommunautariseerde" onderdelen van het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De beslissing om artikel 42 van het EU-Verdrag toe te passen moet **met eenparigheid van stemmen** worden genomen door de Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en aanneming overeenkomstig de **grondwettelijke bepalingen van de lidstaten**.

Artikel 67, lid 2, tweede streepje, van het EG-Verdrag houdt in dat de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement, kan besluiten dat **legale migratie** voortaan onder de **medebeslissingsprocedure** valt, waardoor democratische controle van het Europees Parlement mogelijk wordt.

Artikel 67, lid 2, tweede streepje, van het EG-Verdrag, bepaalt dat de Raad, met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement, de **bepalingen van artikel 68 van het EG-Verdrag betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie** dient aan te passen. **Daartoe dient de Raad te besluiten dat de bevoegdheden van het Hof van Justitie voor prejudiciële beslissingen** op de "gecommunautariseerde" onderdelen van het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid gelijk dienen te worden getrokken met die bevoegdheden op andere onderdelen van het EG-beleid, zodat het Hof van Justitie een grotere rol kan spelen op deze beleidsonderdelen¹⁰.

De Commissie meent dat de Unie en de lidstaten met de **overstapbepalingen** over een instrument beschikken waarmee de ambitieuze doelstelling om de besluitvormingsprocedure op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te verbeteren, kan worden verwezenlijkt.

¹⁰ Aangezien de Raad, ondanks het feit dat de overgangperiode op 1 mei 2004 is verstreken, nog geen maatregelen heeft genomen om zijn verplichtingen betreffende de aanpassing van artikel 68 van het EG-Verdrag na te komen, richt de Commissie tegelijk met deze mededeling, hierover een specifieke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad.

De meerwaarde van de toepassing van de overstapbepalingen ligt in het feit dat op deze beleidsterreinen de "**communautaire methode**" wordt toegepast, die **efficiënter, transparanter en controleerbaarder** is gebleken. Het beste voorbeeld van de voordelen van de "communautaire methode" is de richtlijn over de bewaring van verkeersgegevens, die onlangs, slechts drie maanden nadat de Commissie het voorstel had ingediend, is goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad.

Toepassing van de "communautaire methode" zou de volgende voordelen opleveren:

- efficiëntere, transparantere en beter controleerbare wetgevingsprocedures;
- veralgemenisering van de **communautaire wetgevingsinstrumenten** (verordeningen, richtlijnen, besluiten en beschikkingen in de zin van de huidige verdragen);
- erkenning van de medebeslissingsbevoegdheid van de democratisch gekozen vertegenwoordigers van de EU-burgers in het Europees Parlement;
- een gegarandeerde "Europese dimensie" van de wetgevingsvoorstellen omdat het initiatief uitgaat van de Commissie en de voorstellen aan een effectbeoordeling worden onderworpen;
- bevordering van consensus en kwalitatief goede resultaten door middel van de **stemming met gekwalificeerde meerderheid**;
- een juridische dialoog met de nationale rechter door middel van de **prejudiciële beslissingen** en toezicht op de uitvoering door de lidstaten door middel van **inbreukprocedures**.

Toepassing van de overstapbepalingen op de politieke en justitiële samenwerking zou zeker van doorslaggevende betekenis zijn voor de vraag waar de grens ligt tussen de eerste en de derde pijler; dit is beslist geen hypothetische vraag, zoals blijkt uit **recente uitspraken** van het Hof van Justitie (in de zaken betreffende **milieucriminaliteit** en het **Passenger Name Record**). Als deze zaken onder **één enkel juridisch kader** zouden vallen, zou dat zeker meer rechtszekerheid bieden en efficiënter zijn.

Met name artikel 42 van het EU-Verdrag biedt een zekere **flexibiliteit** bij de vaststelling van de stemprocedures die gelden voor de beleidsterreinen die worden overgeheveld van titel VI van het EU-Verdrag naar titel IV van het EG-Verdrag.

De Commissie is van mening dat met de lidstaten en de EU-instellingen de discussie moet worden aangegaan over de **beste manier** om invulling te geven aan de verschillende **mogelijkheden** die artikel 42 biedt.

4. CONCLUSIES

De Europese burgers dringen bij de EU aan op de nodige maatregelen om van Europa een veilige plek om te leven te maken. De Unie dient hier snel op in te spelen, en tegelijkertijd te garanderen dat de Europese burgers hun individuele vrijheden kunnen uitoefenen.

De Unie en de lidstaten moeten hier samen aan werken, want terrorisme en georganiseerde criminaliteit trekken zich niets aan van grenzen of procedures. Uitvoering en verdere ontwikkeling van het Haags programma is een gemeenschappelijk doel, dat vraagt om een effectieve en controleerbare besluitvorming en heldere politieke prioriteiten.

De volgende stappen naar **verdere Europese integratie** op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid moeten hand in hand gaan met het **stroomlijnen van de besluitvormingsprocedures**. De Commissie is ervan overtuigd dat dit de enige koers is die vorderingen op dit beleidsterrein mogelijk maakt.

De Commissie is voornemens op basis van haar toetsing van de uitvoering van het Haags programma met de andere EU-instellingen en de lidstaten de **discussie aan te gaan** over de vraag hoe bij de verdere uitvoering van de beleidsagenda kan worden beantwoord aan de verwachtingen van de burgers en de werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid kan worden verbeterd.

Op basis van de **resultaten van de discussie** tijdens het komende Finse voorzitterschap van de Raad over de voordelen van de toepassing van de huidige verdragen, **wil de Commissie initiatieven nemen** op grond van artikel 42 van het EU-Verdrag en artikel 67, lid 2, tweede streepje, van het EG-Verdrag¹¹.

¹¹ Onverminderd de specifieke initiatieven van de Commissie in haar in voetnoot 6 genoemde mededeling.