



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26.9.2011
COM(2011) 564 definitief

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

**over de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken binnen het
Oostelijk Partnerschap**

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

over de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken binnen het Oostelijk Partnerschap

1. INLEIDING

In het programma van Stockholm, dat de Europese Raad op 2 december 2009 heeft goedgekeurd¹, wordt onderstreept dat de **externe dimensie van het beleid inzake justitie en binnenlandse zaken** (hierna ook „JBZ” genoemd) van groot belang is voor de verwezenlijking van de doelstellingen die in het programma zijn opgenomen, en dat deze dimensie volledig in overeenstemming dient te zijn met alle andere aspecten van het buitenlands beleid van de Unie.

De externe dimensie van het EU-optreden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is de afgelopen jaren gestaag in omvang toegenomen, onder meer door aandacht voor 1) eerbiediging van de **democratie**, de **grondrechten** en de **rechtsstaat**, 2) het beginsel van **partnerschap met derde landen**, met name de buurlanden, en 3) intensievere coördinatie en **informatie-uitwisseling** over het optreden van de EU en de lidstaten en de volle inzet van alle beschikbare instrumenten.

In het programma van Stockholm wordt de Commissie verzocht met een plan te komen over de wijze waarop de samenwerking met de landen van het Oostelijk Partnerschap kan worden bevorderd. De noodzaak van die samenwerking werd ook belicht in de gezamenlijke mededeling van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van 25 mei 2011 „*Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden*”² en in de conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van 20 juni 2011, die door de Europese Raad van juni zijn bekrachtigd. Ook bij de lopende herziening van de totaalaanpak van migratie werd duidelijk dat vooruitgang op dat gebied noodzakelijk is.

Het is voor de handhaving van vrede en stabiliteit van groot belang gebleken om **contacten tussen mensen** te vergemakkelijken, de **grondrechten** te bevorderen, de **rechtsstaat en justitie** te versterken en justitiële samenwerking aan te gaan, aangezien dit een gunstig effect heeft op de **economische, culturele en sociale ontwikkeling** van alle betrokken landen. Dit was een van de leidende beginselen van het **Oostelijk Partnerschap**, dat de EU en Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Moldavië en Oekraïne in 2009 op de top van Praag hebben opgericht. Een van de kerndoelstellingen van het Oostelijk Partnerschap is nog steeds het **bevorderen van de mobiliteit van de burgers in een veilige en goed beheerde omgeving**. Daarvoor moeten als eerste stap visumversoepelings- en overnameovereenkomsten worden gesloten. Als deze eenmaal zijn gesloten en doeltreffend ten uitvoer worden gelegd, dan

¹ „Het programma van Stockholm – een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger” (Raadsdocument 17024/09).

² Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, *Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden*, 25 mei 2011 (COM(2011) 303).

zullen de EU en de oostelijke partners te gelegener tijd per geval geleidelijk stappen zetten in de richting van visumvrij reizen, mits de voorwaarden voor goed beheerde en veilige mobiliteit aanwezig zijn. Op de top van het Oostelijk Partnerschap die op 29 en 30 september 2011 in Warschau zal plaatsvinden, moeten de belangrijkste doelstellingen worden bevestigd en moet het partnerschap een nieuwe impuls krijgen, onder meer op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

In het kader van de samenwerking met het Oostelijk Partnerschap blijft de bestrijding van illegale drugs, die een complex gezondheids-, sociaal en veiligheidsprobleem vormen en op verschillende terreinen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken reactie vergen, een belangrijke plaats innemen.

De dialoog en de samenwerking met de landen van het Oostelijk Partnerschap op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is al goed ontwikkeld, zowel bilateraal als multilateraal. Het is dan ook niet nodig om nieuwe kaders op te zetten, maar wel om de **bestaande kaders te consolideren, te stroomlijnen en aan te vullen**.

In het licht van de ervaring die gedurende de eerste jaren van de samenwerking in het kader van het Oostelijk Partnerschap is opgedaan en de lessen die zijn geleerd, presenteert de Commissie in deze mededeling concrete voorstellen om het **niveau van de politieke en operationele samenwerking verder op te trekken** met als doel de totstandbrenging van een **gemeenschappelijke ruimte voor justitie en binnenlandse zaken** tussen de EU en haar oostelijke partners:

- **consolidering van de bestaande kaders** voor dialoog en samenwerking, onder meer door de beginselen voor die samenwerking vast te stellen, en
- **analyse van de tot dusver geboekte vooruitgang** en indiening van **voorstellen voor richtsnoeren** om de samenwerking verder te versterken, ook wat de thematische prioriteiten betreft.

2. CONSOLIDERING VAN HET BESTAANDE INSTITUTIONELE KADER VOOR DIALOOG EN SAMENWERKING: BEGINSELEN EN STRUCTUREN

2.1. Samenwerkingsbeginselen

De consolidatie van de bestaande samenwerking met de landen van het Oostelijk Partnerschap op het gebied van justitie en binnenlandse zaken moet op de volgende vier **kernbeginselen** worden gebaseerd:

differentiatie — de verdere intensivering van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken met elk van de oostelijke partners moet afhankelijk zijn van de vooruitgang die de partner boekt met de hervormingen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en de tenuitvoerlegging van alle betrokken beleidsterreinen. De vooruitgang zal in nauwe samenwerking met de oostelijke partner worden gemeten;

conditionaliteit — de verdieping van de samenwerking met de oostelijke partners moet geleidelijk plaatsvinden en afhankelijk worden gesteld van de geboekte vooruitgang en succesvolle samenwerking op de overeengekomen gebieden;

beleidscoherentie — de aanpak van de samenwerking met de oostelijke partners op het gebied van justitie en binnenlandse zaken moet aansluiten bij het externe beleid van de EU als geheel en stroken met andere relevante EU-beleidsterreinen en met de samenwerking met andere landen in de regio;

regionale samenwerking — bevordering van de regionale samenwerking is essentieel voor de aanpak van grensoverschrijdende problemen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en moet daarom sterker worden aangemoedigd.

Voor de contacten tussen mensen en meer mobiliteit zijn, naast de genoemde beginselen, dialoog, ondersteuning en samenwerking met **maatschappelijke organisaties, waaronder migrantengemeenschappen en plaatselijke overheden** uit zowel de EU als de landen van het Oostelijk Partnerschap, van belang. Bij de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken moet daaraan dan ook bijzondere aandacht worden besteed.

2.2. Samenwerkingsstructuren

2.2.1. Bilateraal niveau

Om te voorkomen dat de discussies in verschillende fora elkaar overlappen, wordt de volgende aanpak voorgesteld:

- de structuren van de **partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst** (en toekomstige **associatieovereenkomst**), en met name de desbetreffende subcomités en de politieke dialoog moeten het belangrijkste kader blijven voor de besprekingen over bilaterale samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Daarnaast moeten de specifieke mensenrechtendialogen worden gehandhaafd en versterkt;
- op de bijeenkomsten van de JBZ-subcomités moet de resultaten die in de **gemengde comités voor overname en visumversoepeling** zijn bereikt en de vooruitgang die met de **visumdialogen** (waar die bestaan) is geboekt, in beschouwing worden genomen;
- waar van toepassing moet het **mobiliteitspartnerschap** blijven dienen als het kader voor dialoog en **operationele samenwerking inzake migratie** in al haar aspecten: legale migratie, bestrijding van illegale migratie en migratie en ontwikkeling. Idealiter vinden de bijeenkomsten in het kader van het mobiliteitspartnerschap tegelijk met die van de JBZ-subcomités plaats en worden de agenda's op elkaar afgestemd. De mogelijkheid een mobiliteitspartnerschap te sluiten, moet **openstaan voor alle landen van het Oostelijk Partnerschap**, afhankelijk van de geboekte vooruitgang en de migratiesituatie in het land³;
- in overeenstemming met de lopende evaluatie van de totaalaanpak van migratie en om de thema's beter in balans te brengen, moeten de bestaande mobiliteitspartnerschappen de samenwerking op het gebied van **migratie en mobiliteit** verder versterken. Om dat te bereiken, moeten alle betrokken partners zich zowel op politiek als op uitvoeringsniveau blijven inzetten. Er moet een instrument

³ Tot dusver zijn twee mobiliteitspartnerschappen met landen van het Oostelijk Partnerschap gesloten (Moldavië en Georgië). Een derde (met Armenië) staat op stapel (zie de bijlage).

worden ontwikkeld om het **langetermijneffect van mobiliteitspartnerschappen** op migratiestromen, migratiebeheersing en aanverwante beleidsterreinen in de partnerlanden en in de EU te meten. Door dit effect te volgen, kan ook worden vastgesteld welke leemten en behoeften in het kader van het mobiliteitspartnerschap moeten worden aangepakt. Wil het instrument een optimaal en gericht effect hebben, dan moet het bovendien op andere instrumenten en kaders worden afgestemd;

- **gebieden met topprioriteit**, zoals de **bestrijding van georganiseerde criminaliteit**, inclusief **mensenhandel**, schendingen van de mensenrechten en **corruptie**, moeten systematisch worden besproken binnen de bestaande kaders, met name de JBZ-subcomités en/of de specifieke mensenrechtendialogen en de mobiliteitspartnerschappen (waar die bestaan), teneinde de **praktische samenwerking** binnen het Oostelijk Partnerschap te intensiveren;
- de **samenwerking inzake drugsbestrijding** moet worden voortgezet via de bestaande bilaterale politieke dialoog met Oekraïne. De bilaterale dialogen die het Poolse voorzitterschap met Armenië, Moldavië, Azerbeidzjan en Georgië heeft ingesteld, moeten **navolging krijgen en geïnstitutionaliseerd worden**. Het doel is om met alle oostelijke partners over een dergelijk forum te kunnen beschikken;
- de **samenwerking met de betrokken instanties** (Frontex, Europol, Eurojust, Cepol, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en het Bureau voor de grondrechten) moet worden geïntensiveerd. Dit onderwerp moet een vast punt blijven op de agenda's van de bijeenkomsten van de JBZ-subcomités en de mobiliteitspartnerschappen. Andere instellingen en agentschappen, zoals de Europese Stichting voor opleiding en het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, kunnen voor onderwerpen die voor hen relevant zijn, bij de werkzaamheden worden betrokken.

2.2.2. *Regionaal en multilateraal niveau*

Verschillende regionale fora waaraan de EU-lidstaten en de oostelijke partners deelnemen, bieden een platform voor de uitwisseling van informatie en beste praktijken en de tenuitvoerlegging van concrete grensoverschrijdende initiatieven (zie de bijlage). Om het **kader voor regionale en multilaterale samenwerking te stroomlijnen en doeltreffender te maken**, doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- met het oog op de nodige politieke sturing en coördinatie moet worden nagegaan of er in de context van het Oostelijk Partnerschap specifieke **bijeenkomsten in verband met justitie en binnenlandse zaken op ministerieel niveau** kunnen worden georganiseerd. Waar mogelijk zouden die bijeenkomsten elk jaar kunnen worden gehouden om de balans op te maken van de geboekte vooruitgang en richtsnoeren voor de toekomst te formuleren;
- om het kader voor de regionale dialoog en samenwerking te **rationaliseren**, moeten vraagstukken in verband met justitie en binnenlandse zaken regelmatig op de agenda worden geplaatst van het **multilaterale platform van het Oostelijk Partnerschap**

voor **democratie, goed bestuur en stabiliteit** en de bijbehorende panels⁴ en andere relevante panels, zoals platform 4, dat de dialoog over contacten tussen mensen bevordert. Ook de oprichting van een nieuw **panel voor migratie en asiel** om de beste praktijken en lessen die het „proces van Söderköping” heeft opgeleverd in het Oostelijk Partnerschap op te nemen, kan tot deze doelstelling bijdragen;

- aangezien de **processen van Praag en Boedapest** elkaar voor een groot deel overlappen, is het wenselijk dat het proces van Boedapest gedeeltelijk in dat van Praag wordt opgenomen. De twee processen zouden daardoor **elkaar geografisch aanvullen**: Oost-Europa en Centraal-Azië vallen dan onder het proces van Praag en de „zijderoute”, namelijk Iran, Pakistan en Afghanistan, onder het proces van Boedapest. In het proces van Boedapest blijft Turkije een belangrijke rol vervullen.

2.3. Coördinatie en financiële bijstand

Om het Oostelijk Partnerschap operationeel sterker te maken, moeten de maatregelen van de EU en haar lidstaten ook **doeltreffend worden gecoördineerd**. Er moet een **licht toezichtsmechanisme** worden opgezet voor de acties van alle betrokkenen, dat onder meer jaarlijkse verslaglegging over de activiteiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken omvat.

Een van de belangrijkste doelstellingen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in de komende jaren is de verdere versterking van de regionale samenwerking tussen de EU en de oostelijke partners. Daarvoor is **aanzienlijke en flexibele financiële bijstand** nodig. Met name de vorming van netwerken tussen de EU en de landen van het partnerschap en de ondersteuning van projecten en programma's voor de aanpak van grensoverschrijdende kwesties en kwesties die beide regio's aanbelangen, moeten worden versterkt. De EU moet ook nagaan of zij een **grotere rol** kan gaan spelen in de **donorcoördinatie** in het gebied, bijvoorbeeld door raadplegingsmechanismen in verband met aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken op te zetten.

3. VOORSTEL VOOR DE VOLGENDE STAPPEN VAN DE DIALOOG EN SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN: THEMATISCHE PRIORITEITEN

Om het partnerschap op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te versterken, zijn heel wat maatregelen nodig. De EU en haar lidstaten moeten de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen en steunen bij de uitvoering van alle noodzakelijke acties, onder meer met **maatregelen voor capaciteitsopbouw, uitwisseling van informatie en beste praktijken**, alsmede, waar dat passend en in overeenstemming met de bevoegdheidsverdeling is, met wetgevende en beleidsmaatregelen op het gebied van migratie en mobiliteit, veiligheid en gegevensbescherming, alsook op het gebied van justitie en grondrechten. Waar mogelijk zullen de hieronder vermelde maatregelen worden opgenomen in de associatieovereenkomsten waarover momenteel wordt onderhandeld.

⁴ Panels voor geïntegreerd grensbeheer, bestrijding van corruptie en verbetering van de werking van de rechterlijke macht.

3.1. Migratie, mobiliteit en asiel

3.1.1. Verzamelen en analyseren van gegevens om op basis van feiten beleid vast te stellen

In de verbetering van de systemen voor het verzamelen en analyseren van gegevens in de landen van het Oostelijk Partnerschap zijn al heel wat werk en middelen geïnvesteerd. Momenteel wordt er in het kader van het mobiliteitspartnerschap met Moldavië aan een **uitgebreid migratieprofiel** gewerkt. Voor alle andere landen van het Oostelijk Partnerschap gebeurt dat in het kader van het door de EU gefinancierde project „Bouwen van migratiepartnerschappen”. Niettemin komt de juistheid van de over migratie beschikbare informatie, en daaruit voortvloeiend die van het op feiten gebaseerde beleid, ernstig in het gedrang door het feit dat het **ontbreekt aan relevante, onmiddellijk beschikbare en betrouwbare statistische gegevens** in de regio, de **kwaliteit** van de bestaande gegevens slecht is en er in de regio **verschillende definities, statistische methoden en indicatoren** worden gebruikt.

De **nationale bureaus voor de statistiek** moeten worden ondersteund in de ontwikkeling van hun capaciteit om relevante statistieken op te stellen en de rol van coördinator van de statistische activiteiten te vervullen. Voorts moet in de toekomst worden aangemoedigd dat de **statistische indicatoren en methoden** in de regio van het Oostelijk Partnerschap worden **geharmoniseerd**. De EU moet aanmoedigen dat de landen van het Oostelijk partnerschap gebruikmaken van het HIMS-model⁵ voor geharmoniseerde migratie-enquêtes om gegevens over migratie, onder meer over de bepalende factoren en de gevolgen van migratie, te verzamelen.

Om een betrouwbare en stabiele bron van vergelijkbare gegevens te verkrijgen, moet indien nodig met volledige eerbiediging van het **beginsel van statistische vertrouwelijkheid** worden aangemoedigd dat er in **nationale volkstellingen en gezins-enquêtes** vragen in verband met migratie worden opgenomen.

De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap ertoe aanzetten eigen verantwoordelijkheid te nemen voor hun migratieprofielen, zodat die kunnen **dienen om de samenhang en de evaluatie van het beleid te verbeteren**.

Ten slotte moet **samenwerking tussen onderzoeksinstituten** die zich met migratie in de EU en de landen van het Oostelijk Partnerschap bezighouden, sterker worden aangemoedigd.

3.1.2. Legale migratie, integratie en migratie en ontwikkeling

Een goed beheerde **legale migratie** kan inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt in het land van herkomst en het land van bestemming. Voorts kan legale migratie ertoe bijdragen dat de illegale migratie afneemt, doordat er voor de migranten legale alternatieven worden opengesteld. De EU en haar lidstaten hebben met de landen van het Oostelijk Partnerschap samengewerkt om legale migratie op basis van bilaterale initiatieven en overeenkomsten en in het kader van de mobiliteitspartnerschappen te vergemakkelijken.

⁵ Het HIMS-project (Household International Migration Surveys) werd ontwikkeld tijdens het MEDSTAT-programma voor technische bijstand aan de zuidelijke buurlanden, met de bedoeling gegevens over migratie, onder meer over de bepalende factoren en de gevolgen van migratie, te verzamelen.

Om een grondslag te hebben voor toekomstige maatregelen op dit gebied, maakt de EU momenteel een studie van de **kosten en baten van arbeidsmigratie** uit de landen van het Oostelijk Partnerschap naar de EU.

Gelet op de behoeften van de arbeidsmarkt in bepaalde EU-lidstaten moeten de EU en haar lidstaten nagaan of de **kanalen van legale migratie verder kunnen worden opengesteld** voor migranten uit de landen van het Oostelijk Partnerschap. Tegelijkertijd moeten er maatregelen worden genomen om te voorkomen dat hoogopgeleide migranten onder hun niveau werken en vaardigheden en menselijk kapitaal verloren gaan, bijvoorbeeld in de vorm van **mechanismen om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen, circulaire migratie**, versterkte samenwerking in verband met de **overdraagbaarheid van socialezekerheidsrechten** en de **erkenning van vaardigheden en diploma's**. De rol van de Europese Stichting voor opleiding op dit gebied moet worden beklemtoond.

Mobiliteitspartnerschappen vormen een bijzonder nuttig instrument, waarmee mobiliteit kan worden vergemakkelijkt en migratie beter kan worden beheerd. In die context moeten de lidstaten vooral nagaan of de **legale migratie en mobiliteit binnen de EU van studenten, academici en onderzoekers** kan worden vergemakkelijkt.

Er moeten ook maatregelen worden genomen om te voorkomen dat zich in de landen van het Oostelijk Partnerschap een braindrain voordoet. De EU en haar lidstaten moeten daarom samen met de landen van het Oostelijk Partnerschap grondig de mogelijkheden van **circulaire migratie en grotere betrokkenheid van diasporagemeenschappen bij de ontwikkeling van hun land van herkomst** bekijken.

De **integratie** van migranten in het gastland is zowel voor de EU-lidstaten als de landen van het Oostelijk Partnerschap een uitdaging, waarvoor de autoriteiten op alle niveaus, plaatselijk, regionaal en nationaal, en de maatschappelijke organisaties, waaronder migrantenverenigingen, zullen moeten samenwerken.

De EU moet verdere steun verlenen om ervoor te zorgen dat de oostelijke partners **beter in staat zijn** om in hun beleid, en dan vooral in hun sociaal beleid, met de behoeften van migranten rekening te houden. Voorts moet de EU de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen om de plaatselijke bevolking en de immigrantengemeenschappen beter bewust te maken van de **bestrijding van vreemdelingenhaat**, en om de **rechten te handhaven**. Ook moet er worden samengewerkt om beleid op te stellen in verband met de **behoeften van migrantengezinnen die achterblijven** en andere sociale effecten van emigratie voor plaatselijke gemeenschappen.

Overmakingen zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de landen van het Oostelijk Partnerschap. In 2009 maakten migranten in totaal bijna 4 miljard euro over aan Azerbeidzjan, Armenië, Georgië, Moldavië en Oekraïne⁶.

Gelet op het belang van overmakingen voor de economie van de landen van het Oostelijk Partnerschap moeten de EU en de oostelijke partners zich blijven inspannen om de **overmakingen goedkoper te maken** en een duurzame besteding aan te moedigen. Die inspanningen moeten worden aangevuld met initiatieven om ervoor te zorgen dat migranten hun spaargeld aanwenden voor investeringen in het land van herkomst, zodat er zaaikapitaal

⁶ Migration and Remittances Factbook 2011 van de Wereldbank.

vrijkomt voor investeerders en ondernemers, in de eerste plaats kleine en middelgrote ondernemingen.

De landen hebben bij legale migratie allemaal met dezelfde problemen te maken en door samenwerking kunnen er passende oplossingen worden gevonden.

Wat de samenwerking op het gebied van **migratie tussen de landen van het Oostelijk Partnerschap onderling** betreft, kunnen initiatieven op regionaal niveau worden ondersteund, bijvoorbeeld voor het verzamelen, harmoniseren, analyseren en uitwisselen van voor migratie relevante gegevens of voor het opzetten van een **migratie-informatienetwerk** om de samenwerking en de uitwisseling van beste praktijken tussen de migratie-autoriteiten van de landen van het Oostelijk Partnerschap te versterken. Ook initiatieven om de **mobilititeit van mensen tussen de landen van het Oostelijk Partnerschap** te vergroten, moeten worden aangemoedigd.

3.1.3. Bestrijding van illegale migratie en samenwerking op het gebied van overname, terugkeer en herintegratie

De overname van de eigen onderdanen die niet legaal in een ander land mogen binnenkomen of verblijven, is een beginsel van internationaal gewoonterecht, dat door alle landen moet worden geëerbiedigd. De **overnameovereenkomsten van de EU** bevatten bepalingen om de procedures voor de overname van personen die zonder toestemming op het grondgebied van de EU-lidstaten verblijven, te vergemakkelijken en te versnellen. Dergelijke overeenkomsten zijn een belangrijk instrument in de bestrijding van illegale migratie en vormen als zodanig een belangrijke stap in de richting van meer mobiliteit. Momenteel hebben drie oostelijke partners (Oekraïne, Moldavië en Georgië) tegelijk met een visumversoepelingsovereenkomst een overnameovereenkomst met de EU ondertekend.

De EU moet haar samenwerking op het gebied van overname met de overblijvende landen van het Oostelijk Partnerschap blijven ontwikkelen en trachten om met **Armenië, Azerbeidzjan en Belarus** een visumversoepelingsovereenkomst en een **overnameovereenkomst** te sluiten. De Commissie is reeds gemachtigd om te onderhandelen over een overnameovereenkomst met Belarus en dient samen met deze mededeling voorstellen in om ook voor Armenië en Azerbeidzjan daartoe te worden gemachtigd. De Raad zou de nodige onderhandelingsrichtsnoeren zo snel mogelijk moeten aannemen.

Daarnaast moet de EU de landen van het Oostelijk Partnerschap blijven steunen in hun inspanningen voor de **opbouw van capaciteit** om illegale migratie te voorkomen en te bestrijden en om personen die terugkeren bij te staan bij een duurzame herintegratie.

3.1.4. Gemakkelijkere kortetermijnmobiliteit

Voor alle zes landen van het Oostelijk Partnerschap is **visumvrij reizen** een doel, waarvoor zal moeten worden samengewerkt. Als er doeltreffend wordt samengewerkt op het gebied van overname (en de EU-overnameovereenkomst doeltreffend wordt toegepast), de visumversoepelingsovereenkomst correct en doeltreffend wordt toegepast en de oostelijke partner zich actief inzet voor de dialoog en de samenwerking op alle gebieden die in deze mededeling aan bod komen, kan een dialoog over visumliberalisering worden gestart.

Visumversoepelingsovereenkomsten zijn een belangrijk instrument om kortetermijnmobiliteit mogelijk te maken en vormen een eerste stap in de richting van

visumliberalisering. Tot dusver zijn er drie visumversoepelingsovereenkomsten in werking getreden, namelijk met Moldavië, Oekraïne en Georgië.

Zowel de EU als de oostelijke partner moet ervoor zorgen dat de visumversoepelingsovereenkomst **doeltreffend en correct wordt toegepast**. Vooral voor Moldavië en Oekraïne is het belangrijk dat de lopende onderhandelingen over een nieuwe en ruimere visumversoepelingsovereenkomst binnenkort worden afgerond.

Overeenkomstig haar politieke verbintenissen moet de EU ook met de overblijvende landen van het Oostelijk Partnerschap, namelijk Armenië, Azerbeidzjan en Belarus, soortgelijke overeenkomsten sluiten. De onderhandelingsrichtsnoeren voor Belarus werden reeds aangenomen en de nodige onderhandelingsrichtsnoeren voor Armenië en Azerbeidzjan moeten zo snel mogelijk door de Raad worden aangenomen.

Tegelijkertijd moeten de EU-lidstaten de lopende werkzaamheden in het kader van de **plaatselijke Schengensamenwerking** in alle landen van het Oostelijk Partnerschap versterken, zodat de **procedures voor visumafgifte zoveel mogelijk worden geharmoniseerd** en de door de **Visumcode** geboden mogelijkheden, zoals de vrijstelling van visumleges voor bepaalde categorieën personen en de afgifte van meervoudige inreisvisa met een langere geldigheidsduur voor categorieën als studenten, academici, onderzoekers en zakenlieden, ten volle worden benut. Om de visumaanvraagprocedure verder te vergemakkelijken, moeten de EU-lidstaten ernaar streven de consulaire vertegenwoordiging in het gebied van het Oostelijk Partnerschap te verbeteren.

De **visumdialog** is een kader voor gesprekken over de voorwaarden voor visumliberalisering, waardoor het mogelijk wordt om zonder visum voor korte tijd tussen de EU en het betrokken land te reizen. Daarvoor moet de oostelijke partner voldoen aan een reeks ijkpunten in verband met uiteenlopende aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Na afloop van de verkennende fase verlopen de visumdialogen volgens een op maat gesneden actieplan met twee fasen. Tot dusver heeft de EU dergelijke **actieplannen voor visumliberalisering** voorgesteld aan twee landen van het Oostelijk Partnerschap, namelijk aan Oekraïne in november 2010 en aan Moldavië in januari 2011.

De actieplannen hebben betrekking op belangrijke aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, zoals beveiliging van reisdocumenten, grens- en migratiebeheer, asielbeleid, openbare orde en veiligheid, waaronder de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en mensenhandel, bepaalde aspecten van buitenlands beleid en grondrechten. Zij bevatten een **eerste reeks criteria** in verband met het **beleidskader** (wetgeving en planning) en een **tweede reeks** meer specifieke ijkpunten in verband met **doeltreffende en duurzame** maatregelen om in de praktijk concrete resultaten te bereiken.

Dit soort actieplannen voor visumliberalisering zijn **nuttige modellen** voor de andere oostelijke partners, hoewel met de eigen kenmerken en de **voortgang van elk land en de samenhang in de regio** rekening moet worden gehouden.

De EU zal de inspanningen van Oekraïne en Moldavië om de actieplannen voor visumliberalisering ten uitvoer te leggen, blijven ondersteunen. De Commissie zal **regelmatig** bij de Raad en het Europees Parlement **verslag uitbrengen** over de voortgang die met de uitvoering van de actieplannen voor visumliberalisering is geboekt. De eerste evaluatieverslagen over Oekraïne en Moldavië worden samen met deze mededeling ingediend.

3.1.5. *Goed werkende stelsels voor asiel en internationale bescherming overeenkomstig internationale verplichtingen*

De meeste landen van het Oostelijk Partnerschap hebben vooruitgang geboekt bij het aannemen van wetgeving die **internationale bescherming** garandeert aan wie die nodig heeft. Niettemin bestaan er nog **belangrijke leemten** in de **wetgeving en in de toepassing daarvan**. De EU heeft de landen van het Oostelijk Partnerschap onder meer via het programma voor regionale bescherming voor Belarus, Moldavië en Oekraïne ondersteund bij de versterking van hun beschermingscapaciteit. De tweede fase van dat programma ging in 2011 van start.

De EU zal de landen van het Oostelijk Partnerschap blijven aanmoedigen om **de wetgeving te vervolledigen** en ervoor te zorgen dat die wetgeving **doeltreffend wordt toegepast**. Voorts zal zij de landen van het Oostelijk Partnerschap blijven bijstaan bij de verdere ontwikkeling van de instellingen en de opleiding van het personeel dat bevoegd is voor de toekenning van de vluchtelingenstatus. De EU zal ook bijstand verlenen bij de ontwikkeling van nationaal beleid voor de **integratie van vluchtelingen**. In voorkomend geval zal die bijstand worden verleend in samenwerking met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, dat de oostelijke partners moet ondersteunen op alle terreinen van de praktische samenwerking in asielaangelegenheden.

3.2. **Geïntegreerd grensbeheer**

Samen met internationale organisaties zoals de Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa (OVSE) en de Internationale Organisatie voor migratie (IOM) en met andere donorlanden heeft de EU de landen van het Oostelijk Partnerschap ondersteund met een reeks initiatieven op het gebied van grensbeheer, zoals de **missie van de EU voor bijstandsverlening inzake grensbeheer** (EUBAM) in Oekraïne en Moldavië en het **project voor geïntegreerd grensbeheer in de zuidelijke Kaukasus** (SCIBM) in de zuidelijke Kaukasus. Voorts heeft het **vlaggenschipinitiatief van het Oostelijk Partnerschap** gezorgd voor het politieke kader voor projecten voor geïntegreerd grensbeheer die via het instrument voor het Europees nabuurschapsbeleid (ENPI) worden gefinancierd. De bedoeling van die projecten is de versterking van de operationele capaciteit door per land activiteiten voor capaciteitsopbouw aan te bieden en bij te dragen tot de invoering van moderne opleidingssystemen in die landen⁷. Hoewel er op dit gebied aanzienlijke vooruitgang is geboekt, zijn er verdere inspanningen nodig om **uitgebreide opleidingsstrategieën** voor deze sector te ontwikkelen en de **institutionele capaciteit**, vooral voor een doeltreffend beheer van de grensovergangen, **te verbeteren**.

Op het gebied van doeltreffend grensbeheer speelt **Frontex** een belangrijke rol en de operationele samenwerking op het gebied van informatie-uitwisseling, risico-analyse, opleiding, gezamenlijke acties en proefprojecten wordt uitgebreid. Tot dusver heeft Frontex **werkafspraken** gemaakt met de bevoegde autoriteiten van Moldavië, Georgië, Oekraïne en Belarus. Dankzij die werkafspraken nemen grenswachters van deze landen reeds als waarnemer deel aan gezamenlijke acties die door Frontex worden gecoördineerd en kunnen

⁷ Daarnaast zal het ENPI in 2011 twee proefprojecten opstarten voor (a) het versterken van de toezichtscapaciteit en de grensoverschrijdende samenwerking aan de grens tussen Belarus en Oekraïne en (b) het versterken van de grensbeheercapaciteit tussen Georgië en Armenië.

zij profiteren van sommige van de opleidingsproducten die Frontex in samenwerking met de EU-lidstaten heeft ontwikkeld.

In het kader van bestaande initiatieven moet er steun worden verleend voor het opstellen en ten uitvoer leggen van nationale **strategieën voor geïntegreerd grensbeheer** in alle landen van het Oostelijk Partnerschap.

Als Frontex ook met de bevoegde autoriteiten van **Armenië** en **Azerbeidzjan** **werkafspraken** maakt, zal dat ertoe bijdragen dat het concept van geïntegreerd grensbeheer beter uitvoering krijgt en de interoperabiliteit tussen de grenswachters van de EU-lidstaten en die van deze twee landen wordt verhoogd.

Wat **risico-analyse** betreft, kan de oprichting van regionale netwerken zoals het netwerk van de westelijke Balkan (WEBRAN) verder worden onderzocht en ontwikkeld.

3.3. Openbare orde en veiligheid

Interne veiligheid kan niet worden verzekerd zonder de rest van de wereld, en dan vooral de Europese buurlanden, daarbij te betrekken. Het is dan ook zaak te zorgen voor samenhang en **complementariteit tussen de interne en externe aspecten van het EU-veiligheidsbeleid**. Zoals in de Europese veiligheidsstrategie⁸ en de interneveiligheidsstrategie⁹ wordt onderkend, zijn de betrekkingen met onze partners van fundamenteel belang voor de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit en terrorisme.

3.3.1. Beveiliging van reis- en identiteitsdocumenten

Beter beveiligde documenten zijn noodzakelijk om voor visumversoepeling met de EU in aanmerking te komen. Sommige landen van het Oostelijk Partnerschap zijn begonnen aan hun burgers **biometrische paspoorten** uit te reiken en zijn de **procedure voor afgifte aan het beveiligen**, in het bijzonder wat de onderliggende documenten, de afname van de biometrische gegevens en de personalisering betreft. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de internationale en nationale geloofwaardigheid van gepersonaliseerde documenten.

De EU moet de **uitwisseling van beste praktijken** op het gebied van de beveiliging van documenten met de landen van het Oostelijk Partnerschap uitbouwen en daarbij de klemtoon leggen op de invoering van biometrische gegevens in identiteitskaarten en reisdocumenten, met garanties voor de **doeltreffendheid en de integriteit van het personaliseringsproces** en de **nodige gegevensbeschermingsregelingen**. De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen en ondersteunen bij de invoering van beveiligde procedures voor de afgifte van documenten en identiteitsbeheer met degelijke registers.

3.3.2. Bestrijding van mensenhandel

Volgens het meest recente verslag van de Verenigde Naties¹⁰ hebben heel wat van de **slachtoffers en mensenhandelaars met het oog op seksuele uitbuiting** in Europa de

⁸ De Europese veiligheidsstrategie: „Een veilig Europa in een betere wereld” werd goedgekeurd in 2003 en herzien in 2008.

⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: „De EU-interneveiligheidsstrategie in actie: vijf stappen voor een veiliger Europa” (COM(2010) 673 definitief).

¹⁰ http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf.

nationaliteit van een van de landen van het Oostelijk Partnerschap. In de meest recente evaluatie van Europol¹¹ wordt vastgesteld dat criminele bendes uit de landen van het Oostelijk Partnerschap bij allerlei criminele activiteiten, waaronder mensenhandel, betrokken zijn.

De bestrijding van mensenhandel heeft voor de EU **hoge prioriteit** en de dialoog en de samenwerking met de landen van het Oostelijk Partnerschap op dit gebied zijn al goed uitgebouwd. Er wordt samengewerkt op het gebied van preventie, de bestrijding van mensenhandel en de bescherming van de slachtoffers. De EU en haar lidstaten alsook Europol hebben talrijke projecten ondersteund om de landen van het Oostelijk Partnerschap te helpen deze vorm van criminaliteit te bestrijden.

De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap die het **VN-Protocol van Palermo inzake de handel in mensen en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel** nog niet hebben geratificeerd, aanmoedigen om dat zo snel mogelijk te doen en de internationale instrumenten ter bestrijding van de verschillende vormen van mensenhandel, zoals mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting, huishoudelijke slavernij en gedwongen bedelarij, optimaal te benutten.

De EU moet ernaar streven de samenwerking op het gebied van de bestrijding van mensenhandel te versterken. De EU moet vooral nauw samenwerken met de landen van het Oostelijk Partnerschap om hun capaciteit om **slachtoffers van mensenhandel te beschermen en te helpen**, te vergroten. Daarvoor moeten er partnerschappen tussen regeringen, niet-gouvernementele organisaties en de private sector worden opgericht waarmee mechanismen en procedures kunnen worden ingevoerd om de slachtoffers van mensenhandel beter te beschermen en te helpen en ervoor te zorgen dat zij veilig naar hun land van herkomst kunnen terugkeren, en om mensenhandel te voorkomen. In die samenwerking mogen de mensenrechten, het genderperspectief en de kinderrechten niet uit het oog worden verloren.

3.3.3. Bestrijding van georganiseerde criminaliteit

Meer mobiliteit is niet alleen goed voor de burgers, maar vergemakkelijkt ook indirect de activiteiten van **grensoverschrijdende criminele netwerken**. De samenwerking tussen de EU en de landen van het Oostelijk Partnerschap om dit probleem aan te pakken, is al goed ontwikkeld. Omdat er echter telkens weer nieuwe kanalen en nieuwe vormen van georganiseerde criminaliteit ontstaan, moet er voortdurend worden samengewerkt om een geïntegreerde aanpak tot stand te brengen. De belangrijkste criminele activiteiten in de regio zijn smokkel van drugs, accijnsgoederen (waaronder sigaretten) en namaakgoederen, en mensenhandel.

Samenwerking, vooral op operationeel niveau, tussen **Europol** en de landen van het Oostelijk Partnerschap is een van de manieren om de strijd tegen zware en georganiseerde criminaliteit en terrorisme doeltreffender te maken. Europol heeft al **strategische overeenkomsten** gesloten met **Oekraïne** en **Moldavië**¹².

Om de **samenwerking bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit verder te versterken**, moet de EU de landen van het Oostelijk Partnerschap bepaalde voorwaarden stellen, bijvoorbeeld in verband met gegevensbescherming, zodat zij klaar zijn om een

¹¹ EU-dreigingsevaluatie voor de georganiseerde criminaliteit 2009.

¹² Ondertekend op respectievelijk 4 december 2009 en 12 februari 2007.

strategische samenwerking met Europol aan te gaan of de huidige overeenkomsten inzake strategische samenwerking om te zetten in overeenkomsten inzake **operationele samenwerking**.

De EU moet **regionale samenwerking** op het gebied van veiligheid en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit ondersteunen. Initiatieven zouden betrekking moeten hebben op de versterking van de samenwerking tussen politie en douane door middel van **gemeenschappelijke opleiding**, onder meer in samenwerking met de **Europese Politieacademie (CEPOL)** en Europol, de **uitwisseling van beste praktijken**, **gezamenlijke onderzoeken**, vooral van grensoverschrijdende misdrijven, gezamenlijke douane-acties die door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) worden gecoördineerd, enz. Initiatieven als EuroEast-politie, om de samenwerking op het gebied van de interne veiligheid in de EU en de landen van het Oostelijk Partnerschap uit te breiden, en de jaarlijkse conferenties van de taskgroep sigaretten die door OLAF worden georganiseerd, moeten verder worden aangemoedigd en ontwikkeld. CEPOL moet met haar bestaande gemeenschappelijke lesprogramma's en opleidingen bijdragen. Er moet worden nagegaan of de bevoegde opleidingsinstellingen in de betrokken landen kunnen samenwerken.

De EU moet haar inspanningen en maatregelen ter **bestrijding van smokkel aan de oostelijke grens** nauw met de oostelijke partners coördineren. Het actieplan ter bestrijding van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostelijke grens van de EU¹³ moet volledig ten uitvoer worden gelegd.

De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap blijven ondersteunen bij de versterking van de capaciteit van hun strafrechtelijke autoriteiten om doeltreffend tegen cybercriminaliteit samen te werken, via het multilaterale beleidsplatform voor democratie, goed bestuur en stabiliteit van het partnerschap met bijstand van de Raad van Europa. Voorts moet de EU de oostelijke partners aanmoedigen het **Verdrag van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit** (Nr. ETS 185) te ratificeren en volledig ten uitvoer te leggen. Dat verdrag moet dienen als richtsnoer en kader voor alle landen die een volledige nationale wetgeving inzake cybercriminaliteit willen ontwikkelen.

De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen hun institutionele capaciteit voor de bestrijding van chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN) risico's verder te versterken, onder meer door actief deel te nemen aan het EU-initiatief voor CBRN-kenniscentra.

3.3.4. Bestrijding van financiële misdrijven, waaronder terrorismefinanciering

Maatregelen in verband met het **witwassen van geld** zijn een belangrijk middel om georganiseerde en andere criminaliteit te bestrijden. Omdat geldstromen amper nog grenzen kennen, is internationale samenwerking op dit gebied van kapitaal belang.

De bestrijding van **terrorismefinanciering** is een belangrijk onderdeel van de inspanningen van de EU op het gebied van terrorismebestrijding. Deze kwestie komt regelmatig in internationale en multinationale fora, zoals de taskforce voor financiële maatregelen tegen het witwassen (FATF), de VN en andere fora, aan bod. De meeste landen van het Oostelijk

¹³ Actieplan ter bestrijding van de smokkel van sigaretten en alcohol aan de oostelijke grens van de EU van 24 juni 2011 (SEC(2011) 791 definitief).

Partnerschap zijn geen lid van de FATF, maar zij zijn wel lid (net als twaalf lidstaten van de EU) van regionale instanties van dezelfde aard als de FATF. Actieve betrokkenheid in die instanties is belangrijk om ervoor te zorgen dat de nationale wetgeving tegen het witwassen van geld en ter bestrijding van terrorismefinanciering aan internationale normen voldoet. De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen nauw met de FATF en regionale instanties van dezelfde aard als de FATF samen te werken.

De **financiële inlichtingeneenheden (FIE's)** zijn belangrijke actoren in de strijd tegen het witwassen van geld en terrorismefinanciering. De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap ertoe aanzetten hun FIE's te versterken en hun samenwerking met de FIE's van de EU-lidstaten te bevorderen.

De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven (Nr. ETS 198) te ratificeren en ten uitvoer te leggen.

De EU moet bevorderen dat de **grootschalige terrorismebestrijdingsstrategie van de VN**, die in 2006 door de Algemene Vergadering is aangenomen en een uitgebreid kader voor de bestrijding van de terrorismedreiging vormt, ten uitvoer wordt gelegd.

De EU moet ook met de landen van het Oostelijk Partnerschap samenwerken om **radicalisering en rekrutering voor terroristische activiteiten te voorkomen**.

3.3.5. Bestrijding van corruptie

Corruptiebestrijding is van groot belang voor alle andere thematische prioriteiten. Als corruptie niet doeltreffend wordt aangepakt, kunnen op alle andere gebieden de samenwerking en het wederzijdse vertrouwen worden ondermijnd. In de mededeling van de Commissie over de bestrijding van corruptie in de EU¹⁴ werd beklemtoond dat het uiterst belangrijk is dat een deel van de totale steun van de EU voor de buurlanden aan de versterking van hun **capaciteit op het gebied van corruptiebestrijding** wordt besteed. Daarnaast werd in de gezamenlijke mededeling van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Europese Commissie „*Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden*” beklemtoond dat de omvang van de steun van de EU aan partnerlanden zal afhangen van de vooruitgang die zij boeken met politieke hervormingen en de opbouw van een duurzame democratie. Hun regeringen moeten zich onder meer inzetten voor de bestrijding van corruptie.

De landen van het Oostelijk Partnerschap zijn nu partij bij de desbetreffende Europese en internationale instrumenten inzake corruptiebestrijding. **Alle landen van het Oostelijk Partnerschap** nemen deel aan de Groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (**GRECO**) en allemaal hebben zij het VN-Verdrag tegen corruptie (**UNCAC**) geratificeerd of aanvaard. Daarnaast nemen alle landen van het Oostelijk Partnerschap deel aan het corruptiebestrijdingsnetwerk voor Oost-Europa en Centraal-Azië van de OESO.

Het volstaat niet aan de bovengenoemde **mechanismen voor het volgen van de corruptiebestrijding** deel te nemen. Deze rechtsinstrumenten moeten ook **doeltreffend**

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité: „Bestrijding van de corruptie in de EU” van 6 juni 2011 (COM(2011) 308 definitief).

worden toegepast: de aanbevelingen en de politieke verbintenissen moeten passende follow-up krijgen. De EU zal de landen van het Oostelijk Partnerschap blijven aanmoedigen snel de overblijvende GRECO-aanbevelingen uit te voeren en actief deel te nemen aan het UNCAC-toezichtsmechanisme, dat transparantie van het evaluatieproces en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties vereist. De EU zal de landen van het Oostelijk Partnerschap ook aanmoedigen een actieve rol te spelen in het corruptiebestrijdingsnetwerk voor Oost-Europa en Centraal-Azië. De landen die onder het actieplan voor corruptiebestrijding van Istanbul vallen, zal zij aanmoedigen verdere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat dat actieplan doeltreffend ten uitvoer wordt gelegd.

Voorts moet in de samenwerkingsprogramma's van de EU met de landen van het Oostelijk Partnerschap op het gebied van grensbeheer, douane, rechtshandhaving en justitie een **cultuur van integriteit worden aangemoedigd**.

Globaal genomen moet de EU bevorderen dat **maatschappelijke organisaties meer worden betrokken** bij het aannemen, ten uitvoer leggen en volgen van wetgevende en beleidsmaatregelen, aangezien in een goed en doeltreffend kader voor corruptiebestrijding hun betrokkenheid uiterst belangrijk is.

3.4. Bestrijding van illegale drugs

De bestrijding van illegale drugs blijft een topprioriteit in de samenwerking van de EU met de landen van het Oostelijk Partnerschap. In de EU-drugsstrategie (2005-2012) en het EU-drugsactieplan (2009-2012) werd opnieuw bevestigd dat de EU derde landen wil helpen zodat zij meer kunnen ondernemen om vraag en aanbod terug te dringen. Het is vooral belangrijk dat de samenwerking met de ENPI-landen wordt verbeterd. Hoewel er al enige vooruitgang is geboekt, valt er nog veel te doen op het gebied van **preventie, schadebeperking en behandeling**. Bovendien zijn sommige landen van het Oostelijk Partnerschap belangrijke **doorvoerlanden** voor drugs die vanuit Azië naar de EU komen.

De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen **actief met maatschappelijke organisaties samen te werken**, vooral waar het gaat om preventie bij kwetsbare groepen en gespecialiseerde gezondheids- en sociale diensten ter beperking van de schade bij druggebruikers die een hoog risico lopen. Daarbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan het verband tussen hiv/aids en intraveneus druggebruik, een probleem waarmee ook de EU-lidstaten aan de oostelijke grens te kampen hebben. De landen van het Oostelijk Partnerschap moeten worden ondersteund bij het opstellen en uitvoeren van een geïntegreerd en evenwichtig **nationaal drugsbeleid en geïntegreerde drugsactieplannen**, waarin zowel de terugdringing van vraag en aanbod als betere coördinatie tussen de betrokken agentschappen en instanties aan bod komt. Het beleid en de actieplannen moeten dus voorzien in programma's om de vraag naar drugs terug te dringen op basis van de meest recente wetenschappelijke informatie en beste praktijken, waarbij de menselijke waardigheid en de mensenrechten volledig worden geëerbiedigd.

De Commissie wil ook met de landen van het Oostelijk Partnerschap samenwerken om de **drugsroutes te verstoren, vooral die van heroïne (uit Afghanistan)** en die van chemische stoffen die voor de vervaardiging van drugs worden gebruikt (naar Afghanistan). Steun voor capaciteitsopbouw voor verschillende rechtshandhavingsautoriteiten (politie, douane, justitie, enz.) blijft uiterst belangrijk. Ook moet het nodige worden gedaan om te voorkomen dat drugsprecursoren voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen worden gebruikt.

In voorkomend geval moet worden aangemoedigd dat de capaciteit om de situatie op het gebied van drugs te volgen, bijvoorbeeld door samenwerking met het **Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving** wordt ontwikkeld.

3.5. Justitie en grondrechten

3.5.1. Rechtsstaat en hervorming van justitie

De rechtsstaat is zowel een grondbeginsel als een overkoepelende doelstelling van de EU in de samenwerking met de oostelijke partners. De EU hecht groot belang aan **geleidelijke hervormingen van de overheidsinstellingen**, zodat **justitie doeltreffender gaat werken en de burgers er vertrouwen in krijgen**. Een solide justitieel systeem kan een belangrijke factor worden om economische groei te ondersteunen. De meeste landen van het Oostelijk Partnerschap hebben al aanzienlijke vooruitgang geboekt met de hervorming van justitie, maar er blijven **belangrijke tekortkomingen** bestaan.

De EU is bereid de hervorming van justitie nog meer te volgen en de landen van het Oostelijk Partnerschap aan te moedigen en te ondersteunen bij de versterking van hun gerechtelijk systeem, zodat de onafhankelijkheid, **de onpartijdigheid, de doeltreffendheid en de verantwoordingsplicht** van de rechterlijke macht, alsook de toegang tot justitie gegarandeerd zijn.

3.5.2. Grondrechten

De EU hecht groot belang aan diepgaande samenwerking op het gebied van de bescherming van de grondrechten. De eerbiediging van de grondrechten die in de Universele Verklaring van de rechten van de mens, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, de Slotakte van Helsinki, het Handvest van Parijs voor een nieuw Europa en het EU-Handvest van de grondrechten zijn verankerd, vormt de basis van het binnen- en buitenlands beleid van de EU.

In de samenwerking met de landen van het Oostelijk Partnerschap wordt de klemtoon gelegd op meer eerbied voor de mensenrechten, met inbegrip van de kinderrechten, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de rechten van minderheden. Het bevorderen en stroomlijnen van gendergelijkheid en de bestrijding van discriminatie, wat grondbeginselen van EU-recht zijn, moeten ook bij de doelstellingen van het samenwerkingsplan worden opgenomen, waarbij specifiek rekening moet worden gehouden met etnische afkomst, handicap, religie en geloof, seksuele geaardheid en leeftijd. De toepassing van internationale en regionale normen inzake de mensenrechten is uiterst belangrijk voor de samenwerking met de landen van het Oostelijk Partnerschap. Ten slotte vormt de bestrijding van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen een overkoepelende doelstelling van de samenwerking van de EU met de landen van het Oostelijk Partnerschap.

De EU zal de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen regelmatig mensenrechtenkwesties in de bevoegde HR-subcomités te bespreken. Betere prestaties op het

gebied van de mensenrechten zijn een belangrijke voorwaarde¹⁵ voor de verdere ontwikkeling van de betrekkingen van de EU met de oostelijke partners.

Om de betrekkingen met de landen van het Oostelijk Partnerschap te verdiepen, zal de EU haar **toezicht op het gebied van grondrechten** uitbreiden en de landen van het Oostelijk Partnerschap met het oog op een betere bescherming van de grondrechten ondersteunen. Zij zal zowel toezien op individuele zaken als op algemene aangelegenheden in verband met internationaalrechtelijke instrumenten op het gebied van de mensenrechten.

3.5.3. *Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en in strafzaken*¹⁶

De meeste landen van het Oostelijk Partnerschap hebben een aantal internationale verdragen inzake justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en in strafzaken ondertekend en geratificeerd. Er blijven echter **nog belangrijke leemten in de toetreding tot de verdragen** bestaan en voor veel van de landen blijft **volledige tenuitvoerlegging** van de verdragen problematisch.

De EU moet alle landen van het Oostelijk Partnerschap blijven aanmoedigen deel te nemen aan de bestaande multilaterale kaders voor justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en in strafzaken. De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen en ondersteunen bij de ratificatie en de **volledige tenuitvoerlegging** van de relevante internationale verdragen inzake samenwerking in burgerlijke zaken en in strafzaken (bv. inzake overlevering en wederzijdse rechtshulp), en dan vooral die welke in het kader van de Raad van Europa en de Verenigde Naties tot stand zijn gekomen. Er zijn **blijvende inspanningen** nodig om onder meer door middel van investeringen in opleiding, human resources en IT **de coördinatie en de samenwerking tussen justitiële autoriteiten en rechtshandavingsautoriteiten te verbeteren**. In de samenwerking van de EU met de oostelijke partners moeten verdere inspanningen voor en voortdurend toezicht op de versterking van de rechtsstaat en de ontwikkeling van gemeenschappelijke normen, die in gezamenlijke internationale fora (zoals de Raad van Europa) zijn afgesproken, steeds een doelstelling blijven.

3.5.4. *Gegevensbescherming*

Een degelijk systeem om het recht op bescherming van persoonsgegevens te garanderen, zowel wat de **wetgeving als de institutionele capaciteit betreft**, is van belang op alle gebieden van de samenwerking tussen de EU en de landen van het Oostelijk Partnerschap waarop gegevens worden uitgewisseld. Op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zijn degelijke beschermingsregels een belangrijke voorwaarde voor operationele samenwerking met de EU-lidstaten en EU-agentschappen als Europol en Eurojust. Omdat op het gebied van justitie en binnenlandse zaken steeds meer persoonsgegevens worden verzameld en uitgewisseld, bijvoorbeeld biometrische gegevens en persoonlijke identificatienummers in databanken, zijn er degelijke regels nodig om het recht op bescherming van persoonsgegevens te garanderen. Daarom moet er **uitgebreide nationale wetgeving inzake de bescherming**

¹⁵ Zo wordt bijvoorbeeld de betaling van macrofinanciële bijstand van de EU afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat de autoriteiten van het partnerland steeds de rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten eerbiedigen.

¹⁶ De aspecten van de samenwerking met de oostelijke partners op dit gebied zullen verder aan bod komen in een mededeling van de Commissie over de externe dimensie van justitie, die voor eind 2011 gepland is.

van persoonsgegevens worden aangenomen, die doeltreffend wordt toegepast onder toezicht van een volledig onafhankelijke toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming.

De vooruitgang op dit gebied verschilt van land tot land van het Oostelijk Partnerschap: sommige hebben alle relevante internationale verdragen geratificeerd en wetgeving aangenomen, terwijl andere nog een degelijk rechtskader voor gegevensbescherming tot stand moeten brengen. De toepassing van de instrumenten voor gegevensbescherming in de praktijk blijft in de hele regio problematisch.

De EU moet de landen van het Oostelijk Partnerschap aanmoedigen **de relevante internationale verdragen te ratificeren, degelijke wetgeving inzake gegevensbescherming aan te nemen en ervoor te zorgen dat die wetgeving doeltreffend wordt toegepast**, zodat het recht op bescherming van persoonsgegevens gegarandeerd is, onder meer door een **onafhankelijke toezichthoudende autoriteit inzake gegevensbescherming**.

4. CONCLUSIES

Voortdurende samenwerking op basis van vertrouwen binnen het Oostelijk Partnerschap, zowel op **strategisch** als op **operationeel** niveau, is van het grootste belang om de **mobilititeit te doen toenemen** en **contacten tussen mensen** te bevorderen. Samenwerking maakt het ook mogelijk **problemen en bedreigingen** die niet aan de grenzen stoppen — zoals terrorisme, georganiseerde criminaliteit, corruptie en mensenhandel — aan te pakken en de buurlanden van de EU te helpen met het verankeren van de fundamentele waarden en **beginselen op het gebied van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat**.

De EU en haar lidstaten zullen de **technische en financiële steun** voor de oostelijke partners verhogen zodat het recent gestarte hervormingsproces op het gebied van justitie en binnenlandse zaken kan worden geconsolideerd.

De Commissie heeft er vertrouwen in dat de voorgestelde richtsnoeren het voor de EU en de landen van het Oostelijk Partnerschap **mogelijk zullen maken om de politieke en operationele samenwerking** op het gebied van justitie en binnenlandse zaken binnen het Oostelijk Partnerschap verder te versterken en te werken aan de oprichting van een **gemeenschappelijke ruimte van justitie en binnenlandse zaken**, overeenkomstig de conclusies en aanbevelingen in de gezamenlijke mededeling van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van 25 mei 2011 „*Inspelen op de veranderingen in de buurlanden*” en de conclusies van de Raad over het Europees nabuurschapsbeleid van juni 2011.

Bijlage

Algemeen overzicht van de kaders voor dialoog en samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken tussen de EU en de landen van het Oostelijk Partnerschap

1. BESTAANDE KADERS VOOR DIALOOG EN SAMENWERKING OP BILATERAAL NIVEAU

Dialoog en samenwerking tussen de EU en de landen van het Oostelijk Partnerschap hebben een lange traditie en bestrijken een ruim terrein. Zij zijn voornamelijk gebaseerd op de **partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten** die met Oekraïne, Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan zijn gesloten, en op de werkzaamheden van de subcomités en de regelmatige sectorale dialogen. Aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, waaronder mensenrechten, hebben altijd een belangrijk onderdeel van dat kader gevormd en er zijn in dat verband heel wat initiatieven ten uitvoer gelegd. De belangrijkste fora voor de dialoog met de landen van het Oostelijk Partnerschap zijn de **subcomités justitie en binnenlandse zaken** en de **mensenrechtendialogen**¹. In de toekomst zullen de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten worden vervangen door de associatieovereenkomsten, waarvoor de onderhandelingen momenteel volop aan de gang zijn. Voorts zijn er een aantal dialogen ontwikkeld, waarin aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken aan bod komen, zoals de **mobilitieitspartnerschappen** (momenteel gesloten met Moldavië en Georgië, respectievelijk in 2008 en 2009), de **visumdialogen** met Oekraïne en Moldavië en de structuren en bijeenkomsten die in die verschillende contexten zijn geregeld.

De **mobilitieitspartnerschappen** zijn een instrument van de totaalaanpak van migratie en zijn daardoor geïnspireerd. Zij vormen een politiek kader voor versterkte en op maat gesneden dialoog en samenwerking met derde landen op het gebied van legale migratie, migratie en ontwikkeling, bestrijding van illegale migratie alsook overname.

De **visumdialog** is een kader om de voorwaarden voor visumliberalisering te bespreken, waardoor het mogelijk wordt om voor korte tijd zonder visum tussen de EU en het betrokken land te reizen. Het partnerland moet daarvoor voldoen aan een reeks ijkpunten in verband met uiteenlopende aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, volgens een gedetailleerd en op maat gesneden actieplan in twee fasen. Tot dusver heeft de EU twee dergelijke **actieplannen voor visumliberalisering** aan de landen van het Oostelijk Partnerschap voorgesteld, namelijk aan Oekraïne in november 2010 en aan Moldavië in januari 2011. De actieplannen voor visumliberalisering betreffen belangrijke punten zoals beveiliging van reisdocumenten, grens- en migratiebeheer, asielbeleid, openbare orde en veiligheid, waaronder de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en mensenhandel, bepaalde aspecten van buitenlands beleid en grondrechten. Zij bevatten een eerste reeks criteria in verband met het beleidskader (wetgeving en planning) en een tweede reeks meer specifieke ijkpunten in verband met doeltreffende en duurzame maatregelen om in de praktijk concrete resultaten te bereiken.

¹ De EU ontwikkelde specifieke diepgaande mensenrechtendialogen met sommige landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Belarus, Georgië en Moldavië). Bij Azerbeidzjan kwam dit punt aan bod in het gezamenlijke subcomité justitie en binnenlandse zaken/mensenrechten: een volledige dag werd aan de bespreking van de mensenrechten gewijd. Bij Oekraïne wordt sinds 2011 binnen het subcomité justitie en binnenlandse zaken een volledige dag aan de mensenrechten gewijd.

In 2001 werd tussen de EU en Oekraïne een specifiek **actieplan op het gebied van justitie en binnenlandse zaken** overeengekomen, dat in 2007 werd herzien. Voorts vindt er jaarlijks een bijeenkomst op ministerieel niveau tussen de EU en Oekraïne plaats waarop aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken worden besproken.

Met Oekraïne vindt er regelmatig een bilaterale politieke dialoog over drugs plaats. Politieke dialogen met Armenië, Moldavië, Azerbeidzjan en Georgië zijn voor het eerst door het Poolse voorzitterschap georganiseerd.

Voorts heeft de EU met sommige landen van het Oostelijk Partnerschap specifieke contractuele betrekkingen op het gebied van justitie en binnenlandse aangelegenheden aangeknoopt, door **overname- en visumversoepelingsovereenkomsten** te sluiten (Moldavië, Georgië en Oekraïne²) en in het kader van die overeenkomsten gezamenlijke comités op te richten. In mei 2011 werden met Moldavië en Oekraïne onderhandelingen over nieuwe ruimere visumversoepelingsovereenkomsten aangevat.

Belarus neemt deel aan de multilaterale activiteiten van het Oostelijk Partnerschap. Er wordt momenteel een gezamenlijk voorlopig plan voor Belarus opgesteld. Daarnaast kwamen aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken aan bod op een aantal fora op regionaal niveau, waarbij sommige of alle landen van de EU en het Oostelijk Partnerschap betrokken waren.

Uit de analyse van de verschillende kaders voor dialoog en samenwerking tussen de EU en de landen van het Oostelijk Partnerschap op het gebied van justitie en binnenlandse zaken op bilateraal niveau komt een **veelzijdig beeld** naar voren, waarbij dezelfde punten in meer dan één kader worden besproken. De zaak wordt nog complexer doordat sommige kaders juridisch bindend zijn (partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten, overnameovereenkomsten, visumversoepelingsovereenkomsten), en andere eerder operationeel (bijvoorbeeld samenwerkingsplatformen) of gemengd politiek (dialogen op ministerieel niveau) en operationeel (mobiliteitspartnerschappen, visumdialog en het bijbehorende actieplan). Sommige hebben alleen betrekking op aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (mobiliteitspartnerschappen), terwijl andere (subcomités op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) deel uitmaken van een bredere dialoogstructuur.

2. BESTAANDE KADERS VOOR DIALOOG EN SAMENWERKING OP REGIONAAL EN MULTILATERAAL NIVEAU

Een aantal regionale fora waarin de lidstaten van de EU en de oostelijke partners elkaar treffen, bieden een platform voor de uitwisseling van informatie en beste praktijken en de tenuitvoerlegging van concrete grensoverschrijdende initiatieven. Er is echter wel sprake van enige overlapping wat **thema's** en **geografische spreiding** betreft.

Wat **migratie** betreft, zijn zowel de EU als de landen van het Oostelijk Partnerschap betrokken bij een groot aantal processen. Bij het **proces van Söderköping** zijn alle landen van het Oostelijk Partnerschap en sommige EU-lidstaten betrokken. Dat proces werd in 2001

² Respectievelijk ondertekend op 10 oktober 2007, 22 november 2010 en 18 juni 2007. De Commissie is voorts gemachtigd om met Belarus over dergelijke overeenkomsten te onderhandelen en zal binnenkort voor Azerbeidzjan en Armenië een voorstel tot machtiging indienen.

in het leven geroepen tussen sommige EU-lidstaten en aanvankelijk Moldavië, Oekraïne en Belarus, met de bedoeling ervaringen uit te wisselen op het gebied van asiel, internationale bescherming, migratie en grensbeheer. Vervolgens traden ook Armenië, Azerbeidzjan en Georgië toe.

Alle oostelijke partners nemen ook deel aan het **proces van Praag (bouwen van migratiepartnerschappen)**, waaraan ook de EU-lidstaten, landen uit Oost- en Zuidoost-Europa alsook landen uit Centraal-Azië deelnemen. Dat proces is bedoeld om de samenwerking tussen de deelnemende staten op het gebied van migratiebeheer in al zijn verschillende dimensies te versterken. Op 3 en 4 november 2011 zal in Poznan een grote ministersconferentie plaatsvinden, waarop waarschijnlijk door de deelnemende staten een actieplan zal worden aangenomen.

Het **proces van Boedapest** is een adviesforum waarbij EU-lidstaten, landen uit Oost- en Zuidoost-Europa, landen uit Centraal-Azië, alsook de VS, Canada en Australië betrokken zijn. Het belangrijkste doel is de uitwisseling van informatie over en ervaringen met legale en illegale migratie, asiel, visa, grensbeheer, mensenhandel en smokkel van migranten, overname en terugkeer.

De **bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit** is een van de onderwerpen die aan bod komen in het kader van de **synergie van de Zwarte Zee**, die de samenwerking tussen de landen rond de Zwarte Zee moet versterken. Een van de oostelijke partners, namelijk Moldavië, neemt deel van het **regionaal centrum voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit van het Samenwerkingsinitiatief voor Zuidoost-Europa (SECI)**, een regionale organisatie waarin de politie en douane uit 13 landen van Zuidoost-Europa samenwerken. Het ondersteunt de nationale douane en rechtshandhavingsautoriteiten via het delen van informatie, kennisontwikkeling, gezamenlijke planning en gemeenschappelijke actie op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit.

In het kader van het Oostelijk Partnerschap zijn een aantal **multilaterale platformen** opgericht. In drie daarvan, namelijk dat voor **democratie, goed bestuur en stabiliteit** (platform 1), dat voor **economische integratie en convergentie met het EU-beleid** (platform 2) en dat voor **contacten tussen mensen** (platform 4), komen sommige aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken aan bod. In het kader van platform 1 zijn drie specifieke panels opgericht, namelijk voor geïntegreerd grensbeheer, voor corruptiebestrijding en voor een betere werking van justitie.

Via het **panel voor geïntegreerd grensbeheer** kunnen de landen van het Oostelijk Partnerschap en de EU-lidstaten ervaringen delen en verslag uitbrengen over de vooruitgang die is geboekt bij het opstellen van strategieën en actieplannen voor geïntegreerd grensbeheer. Het zorgt ervoor dat opleidingsactiviteiten passen in een strategische aanpak met programma's voor geïntegreerd grensbeheer, die gedifferentieerd zijn volgens de mate waarin elke partner vooruitgang heeft geboekt bij de ontwikkeling van een strategie voor geïntegreerd grensbeheer. Om de praktijken op het gebied van grensbeheer te helpen verbeteren, heeft het panel ook acties ondersteund waarmee wordt nagegaan hoe tevreden het publiek is over de grenscontroles in de landen van het Oostelijk Partnerschap.

Het **panel voor corruptiebestrijding** moet de uitwisseling van informatie en beste praktijken voor het opbouwen van integriteit in de hand werken, en ervoor zorgen dat de preventie en de vervolging van corruptie in de landen van het Oostelijk Partnerschap volgens een multilaterale aanpak verloopt. Ook moet het ervoor zorgen dat de internationale

verbintenissen, en dan vooral die welke door de Raad van Europa zijn aangenomen en die welke in het VN-Verdrag tegen corruptie zijn vastgelegd, beter worden nagekomen. Deelnemers zijn onder meer de landen van het Oostelijk Partnerschap, lidstaten, EU-instellingen, de Raad van Europa en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Corruptiebestrijding is voorts een van de samenwerkingsgebieden van de faciliteit voor mensenrechten, democratie en rechtsstaat, die door de Europese Commissie wordt gefinancierd en door de Raad van Europa ten uitvoer wordt gelegd.

Het **panel voor een betere werking van justitie** werd in het multilaterale kader van het Oostelijk Partnerschap met de hulp van de Raad van Europa opgericht. Het panel zal met concrete activiteiten de uitwisseling van informatie en beste praktijken betreffende een goede rechtsbedeling vergemakkelijken, zodat de partnerlanden zich de internationale normen die in de desbetreffende verdragen van de Raad van Europa en de VN zijn opgenomen, eigen zullen maken.