



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 13 december 2004 (07.01)
(OR. en)**

16054/04

JAI 559

NOTA

van:	het secretariaat-generaal
aan:	de delegaties
Betreft:	Het Haags programma: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie

Voor de delegaties gaat hierbij het Haags programma ter versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, dat de Europese Raad op 5 november 2004 heeft aangenomen.

o
o o

I. INLEIDING

De Europese Unie bevestigt andermaal het belang dat zij hecht aan de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, als antwoord op een algemene bezorgdheid van de volkeren van de staten die in de Unie verenigd zijn.

De Europese Unie heeft de afgelopen jaren haar rol in het bewerkstelligen van samenwerking op het gebied van politie, douane en justitie, en in de ontwikkeling van een gecoördineerd beleid inzake asiel, immigratie en controles aan de buitengrenzen verder vergroot. Deze tendens zal zich doorzetten met de versterking van een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht door het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, dat op 29 oktober 2004 in Rome is ondertekend (hierna: het constitutioneel verdrag genoemd). Het constitutioneel verdrag, en de daaraan voorafgaande Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice, hebben geleidelijk gestalte gegeven aan een gemeenschappelijk juridisch kader op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en hebben tot de integratie van dit beleidsterrein in andere beleidsterreinen van de Unie geleid.

Sinds de Europese Raad van Tampere van 1999 is het beleid van de Unie op het terrein van justitie en binnenlandse zaken in het kader van een algemeen programma ontwikkeld. Hoewel niet alle oorspronkelijke doelstellingen zijn verwezenlijkt, is aanzienlijke en samenhangende vooruitgang geboekt. De Europese Raad is verheugd over de resultaten die in de eerste periode van vijf jaar zijn bereikt: de basis is gelegd voor een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, de weg is vrijgemaakt voor de harmonisatie van de grenscontroles, de politieke samenwerking is verbeterd en met het uitwerken van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen als fundament voor de justitiële samenwerking is aanzienlijke vooruitgang geboekt.

De veiligheid van de Europese Unie en haar lidstaten is een nog dringender aangelegenheid geworden, vooral in het licht van de terreuraanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en 11 maart 2004 in Madrid. De burgers in Europa verwachten terecht dat de Europese Unie grensoverschrijdende problemen zoals illegale migratie, mensenhandel en mensensmokkel, terrorisme en georganiseerde criminaliteit met vereende krachten en effectiever aanpakt en er ook preventief tegen optreedt, met eerbiediging van de fundamentele vrijheden en rechten. Met name op het gebied van veiligheid wordt afstemming en samenhang tussen de interne en externe dimensie steeds belangrijker, waaraan dan ook met volle inzet moet worden gewerkt.

Vijf jaar na de bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere is het tijd voor een nieuwe agenda, opdat de Unie kan voortbouwen op de resultaten en met succes op nieuwe uitdagingen, waarmee zij zal worden geconfronteerd, kan reageren. Daartoe heeft de Europese Raad dit nieuw meerjaren-programma aangenomen, met de titel Het Haags Programma. Dat programma weerspiegelt de ambities die zijn verwoord in het constitutioneel verdrag en het draagt bij aan de voorbereiding van de Unie op de inwerkingtreding ervan. In het programma wordt rekening gehouden met de evaluatie door de Commissie ¹ die de Europese Raad van juni 2004 heeft verwelkomd en met de aanbeveling die op 14 oktober 2004 ² door het Europees Parlement is aangenomen, met name wat betreft de overgang naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing als bedoeld in artikel 67, lid 2, van het VEG.

Het Haags Programma heeft ten doel, het gemeenschappelijke vermogen van de Unie en haar lidstaten te versterken om de fundamentele rechten, minimale procedurele rechtswaarborgen en toegang tot de rechter te garanderen en personen in nood bescherming te bieden overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag van Genève en andere internationale verdragen; migratiestromen te beheersen en de buitengrenzen van de Unie te controleren; georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit en de dreiging van het terrorisme te bestrijden; Europol en Eurojust te versterken; wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en gerechtelijke stukken in burgerlijke en in strafzaken te realiseren en juridische en gerechtelijke hindernissen voor geschillenbeslechting in burgerlijke en familiezaken met grensoverschrijdende gevolgen weg te nemen. Dit doel moet in het belang van onze burgers worden verwezenlijkt door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielstelsel, verbetering van toegang tot de rechter, praktische politieke en justitiële samenwerking, onderlinge aanpassing van de wetgeving en de ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid.

¹ COM(2000) 401 def.

² P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Kernelement zal in de nabije toekomst het voorkomen en bestrijden van terrorisme zijn. Een gemeenschappelijke aanpak op dit terrein moet berusten op het beginsel dat de bescherming van de nationale veiligheid vereist, dat de lidstaten daarbij volledig rekening houden met de veiligheid van de Unie als geheel. Voorts zal de Europese Raad in december 2004 worden verzocht de nieuwe Europese drugsstrategie 2005-2012 te onderschrijven, die dan aan dit programma zal worden gehecht.

De Europese Raad acht het gemeenschappelijke project van versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van cruciaal belang om veilige samenlevingen, wederzijds vertrouwen en de rechtsstaat overal in de Unie te verzekeren. Vrijheid, recht, buitengrenscontroles, interne veiligheid en het voorkomen van terrorisme moeten voortaan als één en ondeelbaar worden beschouwd in de Unie als geheel. Een optimaal beschermingsniveau voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vergt een multidisciplinair en gecoördineerd optreden van de bevoegde wetshandavingsinstanties, met name politie, douane en grensbewakingsdiensten, op EU-niveau en nationaal niveau.

In het licht van dit programma verzoekt de Europese Raad de Commissie om in 2005 bij de Raad een actieplan in te dienen waarin de doelstellingen en de prioriteiten van dit programma zijn omgezet in concrete maatregelen. Dit plan moet tevens een tijdschema voor de aanneming en uitvoering van alle maatregelen bevatten. De Europese Raad roept de Raad op ervoor te zorgen dat het tijdschema voor elke maatregel wordt nageleefd. De Commissie wordt verzocht de Raad jaarlijks een verslag voor te leggen over de uitvoering van Het Haags Programma (scorebord).

II. ALGEMENE BELEIDSLIJNEN

1. Algemene beginselen

Het onderstaande programma tracht een antwoord te geven op de eisen die onze burgers stellen en de verwachtingen die zij hebben. Er ligt een pragmatische aanpak aan ten grondslag en het bouwt voort op de lopende werkzaamheden uit het programma van Tampere, bestaande actieplannen en op een evaluatie van "eerste-generatie"-maatregelen. Het is tevens gestoeld op de algemene beginselen van subsidiariteit, evenredigheid, solidariteit en eerbiediging van de verschillende rechtssystemen en -tradities van de lidstaten.

Het constitutioneel verdrag heeft als richtsnoer gediend voor het niveau dat dit programma beoogt te bereiken; dit neemt niet weg dat, zolang het constitutioneel verdrag niet van kracht is, de bestaande verdragen de rechtsgrondslag bevatten voor het optreden van de Raad. Tegen deze achtergrond is voor de diverse beleidsterreinen nagegaan of reeds met voorbereidend werk of voorbereidende studies kon worden begonnen, opdat de in het constitutioneel verdrag genoemde maatregelen kunnen worden getroffen zodra dat verdrag in werking treedt.

De fundamentele rechten, zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Handvest van de grondrechten in deel II van het constitutioneel verdrag en de toelichting daarbij, alsmede door het Vluchtelingenverdrag van Genève, moeten onverkort worden geëerbiedigd. Het programma is tevens gericht op reële en substantiële vooruitgang bij het versterken van wederzijds vertrouwen en het bevorderen van gemeenschappelijk beleid dat al onze burgers ten goede komt.

2. Bescherming van fundamentele rechten

Het opnemen van het Handvest in het constitutioneel verdrag en de toetreding tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden houden voor de Unie en haar instellingen de wettelijke verplichting in ervoor te zorgen dat op al haar werkterreinen de fundamentele rechten niet alleen worden geëerbiedigd, maar ook actief worden gepropageerd.

In dit verband memoreert de Europese Raad zijn in december 2003 geuite vastbeslotenheid elke vorm van racisme, antisemitisme en vreemdelingenhaat te bestrijden, en verwelkomt hij de mededeling van de Commissie over de verruiming van het mandaat van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat tot een mensenrechtenbureau.

3. Uitvoering en evaluatie

Uit de evaluatie die de Commissie van het programma van Tampere heeft gemaakt ¹ is een duidelijke behoefte gebleken aan adequate en tijdige uitvoering en aan evaluatie van alle soorten maatregelen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

¹ COM (2004) 401 def.

Het is van essentieel belang voor de Raad dat in 2005 praktische methoden worden ontwikkeld ter bevordering van een tijdige uitvoering op alle beleidsterreinen : maatregelen waarvoor de nationale autoriteiten een beroep moeten doen op hun mensen en middelen moeten vergezeld gaan van deugdelijke plannen voor een doeltreffender uitvoering. Verder moet de termijn voor de uitvoering beter worden afgestemd op de complexiteit van de desbetreffende maatregel. Regelmatige voortgangsverslagen van de Commissie aan de Raad tijdens de uitvoeringsperiode moeten een stimulans vormen voor actie in de lidstaten.

De evaluatie van zowel de uitvoering als de gevolgen van de maatregelen is volgens de Europese Raad essentieel, voor de doeltreffendheid van het optreden van de Unie. De evaluaties, die vanaf 1 juli 2005 zullen worden verricht, moeten systematisch, objectief, onpartijdig en efficiënt worden uitgevoerd; waarbij moet worden voorkomen dat deze een te zware administratieve belasting voor de nationale autoriteiten en de Commissie vormen. De evaluaties moeten erop gericht zijn de werking van de maatregel te bepalen en oplossingen aan te reiken voor problemen die bij de uitvoering en/of toepassing van de maatregel zijn ondervonden. De Commissie dient elk jaar een evaluatieverslag over maatregelen op te stellen dat wordt voorgelegd aan de Raad en ter informatie wordt gezonden aan het Europees Parlement en de nationale parlementen.

De Europese Commissie wordt verzocht voorstellen uit te werken betreffende de rol van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust en het onderzoek van de activiteiten van Europol. Deze voorstellen dienen te worden ingediend zodra het constitutioneel verdrag in werking is getreden.

4. Tussenbalans

Aangezien het programma de periode bestrijkt waarin het constitutioneel verdrag in werking zal treden, wordt het nuttig geacht een tussenbalans op te maken. De Commissie wordt derhalve verzocht uiterlijk bij de inwerkingtreding van het constitutioneel verdrag (1 november 2006) aan de Europese Raad verslag uit te brengen over de gemaakte vorderingen en noodzakelijke aanvullingen op het programma voor te stellen, rekening houdend met de wijziging in de rechtsgrondslag als gevolg van de inwerkingtreding van het verdrag.

III. SPECIFIEKE BELEIDSLIJNEN

1. VERSTERKING VAN VRIJHEID

1.1 Het burgerschap van de Unie

Het recht van alle EU-burgers om zich vrij over het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, vormt de kern van de rechten verbonden aan het burgerschap van de Unie. In de praktijk zal het burgerschap van de Unie aan betekenis winnen door de volledige uitvoering van Richtlijn 2004/38¹, die het communautaire recht ter zake codificeert en tot duidelijkheid en eenvoud leidt. De Commissie wordt verzocht in 2008 aan de Raad en het Europees Parlement een verslag voor te leggen, in voorkomend geval met voorstellen, om ervoor te zorgen dat EU-burgers zich in de Europese Unie kunnen verplaatsen op vergelijkbare voorwaarden als die welke gelden voor onderdanen van een lidstaat die zich in hun eigen land verplaatsen of er van verblijfplaats veranderen, zulks overeenkomstig vaste beginselen van het communautaire recht.

De Europese Raad moedigt de instellingen van de Unie aan om, binnen het kader van hun bevoegdheden, een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld te voeren en de deelneming van burgers aan het maatschappelijke leven te stimuleren en te vergemakkelijken. Meer in het bijzonder vraagt de Europese Raad de Raad en de Commissie om speciale aandacht te schenken aan de bestrijding van antisemitisme, racisme en vreemdelingenhaat.

1.2 Asiel-, migratie- en grenzenbeleid

Internationale migratie zal blijven bestaan. Daarom is een alomvattende aanpak nodig waarbij alle fasen van migratie aan bod komen, met de benodigde aandacht voor de onderliggende oorzaken van migratie, het beleid inzake toegang en toelating, integratie en terugkeer.

¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG
PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77.

Met het oog op een dergelijke aanpak dringt de Europese Raad er bij de Raad, de lidstaten en de Commissie op aan om gecoördineerde, sterke en doeltreffende werkrelaties tussen de verantwoordelijken voor het migratie- en asielbeleid en de verantwoordelijken voor andere relevante beleidsterreinen, na te streven.

Aan de voortgaande ontwikkeling van het Europees asiel- en migratiebeleid moet een gemeenschappelijke analyse van alle aspecten van de migratiefenomenen ten grondslag liggen. Het is van cruciaal belang het vergaren, verstrekken, uitwisselen en doeltreffend gebruik van actuele informatie en cijfermatige gegevens over alle ter zake doende ontwikkelingen op het terrein van migratie te verbeteren.

Op 1 mei 2004 is de tweede fase van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, migratie en grenzen ingegaan. Deze fase moet gebaseerd zijn op solidariteit, en eerlijke verdeling van verantwoordelijkheid, waaronder de financiële gevolgen, en een intensievere praktische samenwerking tussen de lidstaten: technische bijstand, opleiding en informatie-uitwisseling, toezicht op adequate en tijdige uitvoering en toepassing van instrumenten, alsmede verdergaande harmonisatie van de wetgeving.

Indachtig de beoordeling door de Commissie en het ondubbelzinnige standpunt dat het Europees Parlement in zijn aanbeveling ¹ heeft ingenomen, verzoekt de Europese Raad de Raad om, onmiddellijk na de formele raadpleging van het Europees Parlement en uiterlijk op 1 april 2005, een besluit vast te stellen op grond van artikel 67, lid 2, VEG, strekkende tot de toepassing van de procedure van artikel 251 VEG op alle maatregelen van titel IV ter versterking van de vrijheid, onverminderd het Verdrag van Nice, met uitzondering van legale migratie.

1.3 Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel

Het doel van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is de totstandbrenging van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie asiel of subsidiaire bescherming wordt verleend. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zal stoelen op de volledige en inclusieve toepassing van het Vluchtelingenverdrag van Genève en andere relevante verdragen en zal op een grondige en volledige evaluatie van de rechtsinstrumenten uit de eerste fase voortbouwen.

¹ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004

De Europese Raad dringt er bij de lidstaten op aan onverwijld en volledig uitvoering te geven aan de eerste fase. Dienaangaande moet de Raad zo spoedig mogelijk overeenkomstig artikel 67, lid 5, van het VEG met eenparigheid van stemmen de richtlijn betreffende de asielprocedures aannemen. De Commissie wordt verzocht in 2007 haar evaluatie van de rechtsinstrumenten van de eerste fase af te ronden en de instrumenten en maatregelen van de tweede fase aan de Raad en het Europees Parlement voor te leggen met het oog op de goedkeuring ervan vóór eind 2010. In dat verband verzoekt de Europese Raad de Commissie een studie te presenteren over de opportuniteiten, de mogelijkheden en problemen, alsmede over de juridische en praktische consequenties van de gezamenlijke behandeling van asielaanvragen binnen de Unie. Voorts dienen in een afzonderlijke studie, die in nauw overleg met het UNHCR moet worden uitgevoerd, de voordelen, de opportuniteit en de haalbaarheid van de gezamenlijke behandeling van asielverzoeken buiten het grondgebied van de Europese Unie te worden onderzocht, in aanvulling op het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en in overeenstemming met de internationale normen ter zake.

De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie in 2005 passende structuren op te richten waarbij de nationale asieldiensten van de lidstaten zijn betrokken, ter vergemakkelijking van de praktische en constructieve samenwerking. Aldus wordt aan lidstaten bijstand verleend bij, onder andere, de uitwerking van één enkele procedure voor de toetsing van verzoeken tot internationale bescherming, het gezamenlijk vergaren, beoordelen en hanteren van informatie over landen van herkomst en bij het aanpakken van bijzondere omstandigheden waardoor asielstelsels en opvangfaciliteiten onder druk komen te staan, onder meer als gevolg van hun geografische ligging. Na de vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure, moeten deze structuren op basis van een evaluatie worden omgevormd tot een Europees bureau voor ondersteuning bij alle vormen van samenwerking tussen de lidstaten betreffende het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

De Europese Raad verwelkomt de oprichting van het nieuwe Europees vluchtelingenfonds voor de periode 2005-2010 met instemming en legt de nadruk op de dringende noodzaak dat de lidstaten in afwachting van de vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure, adequate asielstelsels en opvangfaciliteiten in stand houden. Hij verzoekt de Commissie bestaande communautaire fondsen te reserveren om de lidstaten bij te staan bij de behandeling van asielaanvragen en de opvang van categorieën onderdanen van derde landen. Hij verzoekt de Raad die categorieën vast te stellen op basis van een in 2005 door de Commissie in te dienen voorstel.

1.4 Legale migratie en bestrijding van illegale tewerkstelling

Legale migratie zal een grote rol spelen bij het versterken van de kenniseconomie in Europa en bij de bevordering van de economische ontwikkeling en aldus bijdragen aan de uitvoering van de Lissabon-strategie. Zij kan ook bij partnerschappen met derde landen een rol spelen.

De Europese Raad brengt nadrukkelijk naar voren dat de vaststelling van het aantal toe te laten arbeidsmigranten een bevoegdheid van de lidstaten is. De Europese Raad verzoekt de Commissie, rekening houdend met het resultaat van de besprekingen over het Groenboek inzake arbeidsmigratie, de beste praktijken in de lidstaten en het belang daarvan voor de uitvoering van de strategie van Lissabon, om vóór eind 2005 een beleidsplan over legale migratie in te dienen, waarin toelatingsprocedures zijn opgenomen waarmee snel kan worden ingespeeld op wisselingen in de vraag naar arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt.

In de wetenschap dat de informele economie en illegale tewerkstelling illegale immigratie kan aantrekken en tot uitbuiting kan leiden, roept de Europese Raad de lidstaten op de doelstellingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie voor het terugdringen van de informele economie te verwezenlijken.

1.5 Integratie van onderdanen van derde landen

Succesvolle integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen en hun nakomelingen komt de stabiliteit en de cohesie in onze samenlevingen ten goede. Voor het bereiken van dit doel is het van wezenlijk belang doelmatig beleid te ontwikkelen en de uitsluiting van bepaalde groepen te voorkomen. Een integrale aanpak, waarbij de belanghebbenden op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau worden betrokken, is dan ook essentieel.

De Europese Raad erkent de reeds gemaakte vorderingen op het gebied van de eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de Europese Unie verblijven en roept tegelijkertijd op gelijke kansen te creëren voor volledige deelname aan de samenleving. Hindernissen voor integratie moeten daadwerkelijk worden weggenomen.

De Europese Raad onderstreept de noodzaak van een betere coördinatie van het nationale integratiebeleid en van EU-initiatieven op dit gebied. In dit verband moeten de gemeenschappelijke basisbeginselen die ten grondslag liggen aan een coherent Europees kader voor integratie worden vastgesteld.

Deze beginselen, die een verband leggen tussen alle beleidsterreinen die met integratie te maken hebben, moeten ten minste de onderstaande aspecten bevatten.

Integratie:

- is een voortdurend tweerichtingsproces, waarbij zowel legaal verblijvende onderdanen van derde landen als de ontvangende samenleving zijn betrokken;
- omvat antidiscriminatiebeleid maar reikt verder dan dat;
- impliceert eerbiediging van de basiswaarden van de Europese Unie en van de fundamentele mensenrechten;
- vereist basisvaardigheden om aan de samenleving te kunnen deelnemen;
- berust op een frequente interactie en interculturele dialoog tussen alle leden van de samenleving in gemeenschappelijke fora en activiteiten ter bevordering van het wederzijds begrip;
- betreft uiteenlopende beleidsterreinen, waaronder werkgelegenheid en onderwijs.

Een op deze gemeenschappelijke basisbeginselen gebaseerd kader zal het uitgangspunt vormen voor toekomstige initiatieven in de Europese Unie, uitgaande van duidelijke doelstellingen en evaluatiemiddelen. De Europese Raad verzoekt de lidstaten, de Raad en de Commissie de structurele uitwisseling van ervaringen met en informatie over integratie, die wordt ondersteund door de ontwikkeling van een breed toegankelijke website op het internet, te bevorderen.

1.6 Externe dimensie van asiel en migratie

1.6.1 Partnerschap met derde landen

Asiel en migratie zijn naar hun aard internationale vraagstukken. Het EU-beleid moet erop gericht zijn om, waar nodig met bestaande communautaire middelen, derde landen in het kader van een volwaardig partnerschap bij te staan bij hun inspanningen om hun capaciteit op het terrein van migratiebeheer en bescherming van vluchtelingen te verbeteren, illegale immigratie te voorkomen en te bestrijden, voorlichting te verstrekken over legale migratiekanalen, vluchtelingensituaties op te lossen door duurzame oplossingen beter toegankelijk te maken, het vermogen tot het uitvoeren van grenscontroles op te bouwen, de beveiliging van documenten te verbeteren en het terugkeerprobleem aan te pakken.

De Europese Raad onderkent dat onvoldoende beheerste migratiestromen tot humanitaire catastrofes kunnen leiden. Hij spreekt zijn zeer grote bezorgdheid uit over de menselijke tragedies die zich in het Middellandse-Zeegebied voordoen als gevolg van pogingen om de Europese Unie illegaal binnen te komen. Hij roept alle landen op intensiever samen te werken om te voorkomen dat nog meer mensen het leven verliezen.

De Europese Raad roept de Raad en de Commissie op het proces van volledige integratie van migratie in de huidige en toekomstige betrekkingen van de Europese Unie met derde landen voort te zetten. Hij verzoekt de Commissie uiterlijk in het voorjaar 2005 het opnemen van migratie in de landenstrategiedocumenten en de regionale strategiedocumenten voor alle relevante derde landen te voltooien.

De Europese Raad erkent dat de EU in een geest van gedeelde verantwoordelijkheid een bijdrage moet leveren aan een beter toegankelijk, rechtvaardiger en doeltreffender internationaal systeem van bescherming, in partnerschap met derde landen, en in een zo vroeg mogelijke fase toegang moet verschaffen tot bescherming en duurzame oplossingen. De landen in de regio's van herkomst en doorreis zullen worden aangemoedigd in hun streven om hun vermogen tot bescherming van vluchtelingen te versterken. In dit verband roept de Europese Raad alle derde landen op tot het Vluchtelingenverdrag van Genève toe te treden en dit na te leven.

1.6.2 Partnerschap met landen en regio's van herkomst

De Europese Raad verwelkomt met instemming de Mededeling van de Commissie inzake de verbetering van de toegang tot duurzame oplossingen ¹ en verzoekt de Commissie in partnerschap met de betrokken derde landen en in nauw overleg en samenwerking met het UNHCR regionale beschermingsprogramma's van de Europese Unie op te stellen. Deze programma's zullen voortbouwen op de ervaringen die zijn opgedaan met proefbeschermingsprogramma's die vóór het einde van 2005 van start moeten gaan. Deze programma's zullen een verscheidenheid aan instrumenten omvatten, die in de eerste plaats gericht zijn op capaciteitsopbouw, en er zal een gezamenlijk hervestigingsprogramma in worden opgenomen voor de lidstaten die aan zo'n programma wensen deel te nemen.

¹ COM (2004) 410 def.

Beleid waarin een verband wordt gelegd tussen migratie, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp, dient samenhangend te zijn en ontwikkeld te worden in partnerschap en dialoog met de landen en regio's van herkomst. De Europese Raad is ingenomen met de reeds gemaakte voorstellen, verzoekt de Raad dit beleid te ontwikkelen, met bijzondere aandacht voor de onderliggende oorzaken, de afstotingsfactoren en armoedeverlichting, en dringt er bij de Commissie op aan uiterlijk in het voorjaar van 2005 met concrete, zorgvuldig uitgewerkte voorstellen te komen.

1.6.3 Partnerschap met landen en regio's van doorreis

Wat landen van doorreis betreft, beklemtoont de Europese Raad dat méér samenwerking en capaciteitsopbouw nodig is, zowel aan de zuid- als aan de oostgrenzen van de EU, om de betrokken landen in staat te stellen migratie beter te beheersen en vluchtelingen een toereikende bescherming te bieden. Ondersteuning bij capaciteitsopbouw wat betreft nationale asielstelsels, grenscontrole en ruimere samenwerking bij migratievraagstukken zal worden verleend aan die landen welke laten blijken dat zij daadwerkelijk hun verplichtingen uit hoofde van het Vluchtelingenverdrag van Genève willen nakomen.

Het voorstel voor een verordening tot instelling van een Europees nabuurschaps- en partnerschaps-instrument ¹ voorziet in het strategisch kader voor het verdiepen van de samenwerking en de dialoog over asiel en migratie met de buurlanden, onder meer in het Middellandse-Zeegebied, alsook in nieuwe maatregelen. De Europese Raad wenst hierover vóór eind 2005 een verslag over de vorderingen en resultaten te ontvangen.

1.6.4 Terugkeer- en overnamebeleid

Migranten die niet of niet langer het recht hebben legaal in de Europese Unie te verblijven, moeten vrijwillig, of zo nodig gedwongen, terugkeren. De Europese Raad vraagt om een op gemeenschappelijke normen gebaseerd doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid voor mensen die op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten en waardigheid teruggezonden worden.

¹ COM(2004) 628 def.

De Europese Raad acht het van essentieel belang dat de Raad begin 2005 met besprekingen begint over minimumnormen voor terugkeerprocedures, waaronder minimumnormen ter ondersteuning van reële nationale inspanningen tot verwijdering. In het voorstel moet ook rekening worden gehouden met bijzondere aandachtspunten op het terrein van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Er moet een samenhang komen tussen het terugkeerbeleid en alle andere aspecten van de buitenlandse betrekkingen van de Gemeenschap met derde landen, en verder dient er ook bijzondere aandacht te worden besteed aan het probleem van burgers van die derde landen die niet in het bezit zijn van een paspoort of andere identificatiedocumenten.

De Europese Raad roept op tot:

- nauwere samenwerking en wederzijdse technische bijstand;
- het opstarten van de voorbereidende fase van een Europees terugkeerfonds;
- landen- en regiospecifieke gemeenschappelijke geïntegreerde terugkeerprogramma's;
- de oprichting van een Europees terugkeerfonds uiterlijk in 2007, rekening houdend met de evaluatie van de voorbereidende fase;
- de tijdige totstandkoming van communautaire overnameovereenkomsten;
- de onverwijldse benoeming, door de Commissie, van een speciale vertegenwoordiger voor een gemeenschappelijk overnamebeleid.

1.7 Beheersing van migratiestromen

1.7.1 Grenscontroles en bestrijding van illegale immigratie

De Europese Raad legt de nadruk op het belang van een snelle afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, de verdere geleidelijke invoering van het geïntegreerde beheerssysteem voor de buitengrenzen en van de versterking van de controles aan en de bewaking van de buitengrenzen van de Unie. In dit verband wordt de noodzaak van solidariteit en het eerlijk delen van verantwoordelijkheid, ook wat betreft de financiële gevolgen, tussen de lidstaten onderstreept.

De Europese Raad dringt er bij de Raad, de Commissie en de lidstaten op aan alles te doen wat nodig is, zodat de binnengrenscontroles zo spoedig mogelijk kunnen worden afgeschaft, nadat aan alle voorwaarden voor de toepassing van het Schengenacquis is voldaan én het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) in 2007 operationeel is geworden. Om dat te bereiken dient in de eerste helft van 2006 te worden begonnen met de evaluatie van de uitvoering van het acquis dat geen verband houdt met SIS II.

De Europese Raad verwelkomt met instemming de oprichting van het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen, per 1 mei 2005. Hij verzoekt de Commissie vóór eind 2007 een evaluatie van het agentschap voor te leggen aan de Raad. In die evaluatie moeten de taken van het agentschap worden gezien en worden beoordeeld of het agentschap zich met andere aspecten van het grensbeheer, waaronder een versterkte samenwerking met de douanediens en overige autoriteiten die bevoegd zijn voor aan goederen gerelateerde veiligheidskwesties, zou moeten gaan bezighouden.

De controle en bewaking van de buitengrenzen valt binnen de bevoegdheid van de nationale grensautoriteiten. Echter, ter ondersteuning van lidstaten met specifieke eisen inzake controle en bewaking van lange of problematische stukken van de buitengrenzen en waar lidstaten worden geconfronteerd met bijzondere en onvoorziene omstandigheden als gevolg van een uitzonderlijke migratiedruk op die grenzen, vraagt de Europese Raad dat:

- de Raad teams van nationale deskundigen opricht, op grond van een in 2005 door de Commissie in te dienen voorstel over de bevoegdheden en financiering van zulke teams, die de lidstaten desgevraagd, snel technische en operationele bijstand kunnen verlenen, na een passende risico-analyse door en handelend in het kader van het agentschap voor grensbeheer;
- de Raad en de Commissie uiterlijk eind 2006 een communautair fonds voor grensbeheer instellen;
- de Commissie, zo spoedig mogelijk nadat de afschaffing van de binnengrenscontrole voltooid is, een voorstel indient ter aanvulling van het bestaande Schengenevaluatiemechanisme met een toezichtmechanisme, waarbij de deskundigen van de lidstaten volledig worden betrokken en dat tevens onaangekondigde inspecties omvat.

Bij de bovengenoemde evaluatie van de taken van het agentschap en in het bijzonder bij de evaluatie van de werking van de teams van nationale deskundigen, moet worden nagegaan of de oprichting van een Europees systeem van grenswachten haalbaar is.

De Europese Raad verzoekt de lidstaten om, onder andere in het kader van het agentschap voor grensbeheer en in nauwe samenwerking met Europol en Eurojust, hun gezamenlijke analyses van migratieroutes, mensensmokkel- en mensenhandelpraktijken en de op dit gebied actieve criminele netwerken te verbeteren. Voorts roept hij de Raad en de Commissie op ervoor te zorgen dat in daarvoor in aanmerking komende derde landen gedegen netwerken van verbindingssambtenaren voor immigratieaangelegenheden worden opgericht. De Europese Raad juicht ook de initiatieven toe van lidstaten voor vrijwillige samenwerking op zee overeenkomstig het nationale en internationale recht, in het bijzonder bij reddingsoperaties en waarbij in de toekomst mogelijk sprake zal zijn van samenwerking met derde landen.

Met het oog op de ontwikkeling van gemeenschappelijke normen, beste praktijken en mechanismen ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel nodigt de Europese Raad de Raad en de Commissie uit om in 2005 een plan opstellen.

1.7.2 Biometrische gegevens en informatiesystemen

Het beheer van migratiestromen, waaronder de bestrijding van illegale immigratie, moet worden versterkt door een aaneensluitend geheel van beveiligingsmaatregelen waardoor visumaanvraagprocedures en in- en uitreisprocedures aan de buitengrens doorlaatposten effectief met elkaar worden verbonden. Dergelijke maatregelen zijn ook van belang ter voorkoming en beheersing van criminaliteit, in het bijzonder terrorisme. Hiertoe zijn een coherente aanpak en geharmoniseerde oplossingen op EU-niveau met betrekking tot biometrische identificatiemiddelen en biometrische gegevens nodig.

De Europese Raad verzoekt de Raad zich te buigen over de mogelijkheden voor een maximalisering van de effectiviteit en onderlinge koppeling en samenwerking (interoperabiliteit) van de EU-informatiesystemen met het oog op de bestrijding van illegale immigratie en de verbetering van de grenscontroles, alsmede over het beheer van deze systemen op basis van een door de Commissie in 2005 voor te leggen mededeling over de onderlinge koppeling en samenwerking (interoperabiliteit) van het Schengeninformatiesysteem (SIS II), het visuminformatiesysteem (VIS) en EURODAC, en daarbij rekening te houden met de noodzaak van een juist evenwicht tussen de belangen van de wetshandhaving en de bescherming van de grondrechten van het individu.

De Europese Raad verzoekt de Raad, de Commissie en de lidstaten onverwijld door te gaan met het opnemen van biometrische kenmerken in reisdocumenten, visa, verblijfsvergunningen, paspoorten van EU-burgers en informatiesystemen, en voorbereidingen te treffen voor de ontwikkeling van minimumnormen voor nationale identiteitskaarten, waarbij rekening wordt gehouden met de ICAO-normen.

1.7.3 Visumbeleid

De Europese Raad onderstreept de noodzaak van de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid door verdere harmonisatie van de nationale wetgeving en van de uitvoeringspraktijken van plaatselijke consulaire vertegenwoordigingen, als onderdeel van een gelaagd systeem dat erop is gericht legaal reizen te vergemakkelijken en illegale immigratie te bestrijden. Op de lange termijn moeten er gemeenschappelijke visumkantoren komen, waarbij rekening moet worden gehouden met de besprekingen over de oprichting van een Europese dienst voor extern optreden. De Europese Raad is ingenomen met initiatieven van individuele lidstaten die op vrijwillige basis gezamenlijk voorzien in personeel en middelen voor de visumafgifte.

De Europese Raad:

- verzoekt de Commissie, als eerste stap, de wijzigingen voor te stellen die noodzakelijk zijn om het visumbeleid verder te verfijnen en in 2005 een voorstel betreffende de oprichting van gemeenschappelijke aanvraagcentra in te dienen - en zich daarbij onder meer te richten op mogelijke synergieën die verband houden met de ontwikkeling van het VIS -, de Gemeenschappelijke Visuminstructie te evalueren en uiterlijk begin 2006 terzake een voorstel in te dienen;
- beklemtoont het belang van een snelle invoering van het VIS, te beginnen met de opneming van onder meer alfanumerieke gegevens en foto's vóór eind 2006 en van biometrische kenmerken uiterlijk eind 2007;
- verzoekt de Commissie onverwijld voorstellen in te dienen die noodzakelijk zijn om het afgesproken tijdschema voor de uitvoering van het VIS te kunnen naleven;
- roept de Commissie op er naar te blijven streven dat de burgers van alle lidstaten zo spoedig mogelijk zonder een visum voor kort verblijf kunnen reizen naar alle derde landen waarvan de onderdanen zonder visum naar de EU kunnen reizen;

- verzoekt de Raad en de Commissie om met het oog op een gemeenschappelijke aanpak te bezien of het in het kader van het EG-overnamebeleid wenselijk is de afgifte van visa voor kort verblijf aan onderdanen van derde landen per geval te vergemakkelijken, indien mogelijk en op basis van wederkerigheid, als onderdeel van een reëel partnerschap in het kader van de externe betrekkingen, waarvan migratievraagstukken een onderdeel vormen.

2. VERSTERKING VAN VEILIGHEID

2.1 Verbetering van de uitwisseling van informatie

De Europese Raad is ervan overtuigd dat voor het versterken van vrijheid, veiligheid en recht een innoverende benadering van de grensoverschrijdende uitwisseling van wetshandavingsinformatie nodig is. Het enkele feit dat informatie de grens overgaat, mag niet langer bepalend zijn.

Met ingang van 1 januari 2008 dient de uitwisseling van dergelijke informatie gebaseerd te zijn op het beginsel van beschikbaarheid onder de hierna genoemde voorwaarden. Dit betekent dat in de gehele Unie een wetshandavingsfunctionaris in een lidstaat informatie die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, kan verkrijgen van een andere lidstaat en dat de betrokken wetshandavingsinstantie in een andere lidstaat die informatie voor het aangegeven doel beschikbaar stelt, rekening houdend met het belang van lopende onderzoeken in die lidstaat.

Onverminderd de lopende werkzaamheden¹ wordt de Commissie verzocht uiterlijk eind 2005 voorstellen voor de toepassing van het beginsel van beschikbaarheid in te dienen en daarbij strak de hand te houden aan de volgende basisvoorwaarden:

- de uitwisseling mag alleen plaatsvinden met het oog op rechtmatige taakuitoefening;
- de integriteit van de uit te wisselen gegevens moet worden gegarandeerd;
- de informatiebronnen moeten worden beschermd en de vertrouwelijkheid van gegevens moet tijdens en na de uitwisseling te allen tijde worden gewaarborgd;

¹ Het ontwerp-kaderbesluit betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de wetshandavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie, met name ten aanzien van zware misdrijven, zoals terroristische daden. COM (2004) 221 def.

- gemeenschappelijke normen voor de toegang tot de gegevens en gemeenschappelijke technische maatstaven moeten worden toegepast;
- er moet worden gezorgd voor toezicht op de naleving van gegevensbescherming en voor passende controle voorafgaand aan en na de uitwisseling;
- personen moeten worden beschermd tegen misbruik van gegevens en zullen het recht hebben om correctie van onjuiste gegevens te vragen.

Bij de methoden voor de uitwisseling van informatie moeten ten volle gebruik worden gemaakt van nieuwe technologieën en deze moeten aangepast zijn aan het type informatie, in voorkomend geval door wederzijdse toegang tot of door onderlinge koppeling en samenwerking (interoperabiliteit) van nationale gegevensbestanden, dan wel door rechtstreekse (on line) toegang - ook voor Europol - tot centrale EU-gegevensbestanden, zoals het SIS. Nieuwe gecentraliseerde Europese gegevensbestanden kunnen alleen worden opgezet op basis van studies die de toegevoegde waarde ervan hebben aangetoond.

2.2 Terrorisme

De Europese Raad onderstreept dat het daadwerkelijk voorkomen en bestrijden van terrorisme, met volledige inachtneming van de grondrechten, vereist dat lidstaten hun activiteiten niet beperken tot het handhaven van hun eigen veiligheid, maar zich tevens richten op de veiligheid van de Unie als geheel.

Deze doelstelling betekent dat de lidstaten:

- de bevoegdheden van hun inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet alleen gebruiken om bedreigingen van hun eigen veiligheid tegen te gaan maar tevens, in voorkomend geval, om de interne veiligheid van de andere lidstaten te beschermen;
- informatie waarover hun diensten beschikken betreffende dreigingen voor de interne veiligheid van andere lidstaten, onmiddellijk onder de aandacht van de bevoegde autoriteiten van die andere lidstaten brengen, en
- in gevallen waarin personen of voorwerpen vanwege terroristische dreigingen worden geobserveerd door veiligheidsdiensten, ervoor zorgen dat die observatie niet wordt onderbroken doordat de betrokken personen of voorwerpen een grens overschrijden.

Op de korte termijn moeten alle onderdelen van de verklaring van de Europese Raad van 25 maart 2004 en het EU-actieplan voor de strijd tegen het terrorisme volledig worden uitgevoerd, waarbij zo goed mogelijk gebruik moet worden gemaakt van Europol en Eurojust. De EU-coördinator voor terrorismebestrijding wordt aangemoedigd dat te stimuleren.

In dit verband herinnert de Europese Raad aan zijn verzoek aan de Commissie om een voorstel in te dienen voor een gemeenschappelijke EU-aanpak van het gebruik van passagiersgegevens ten behoeve van grensbeveiliging en luchtvaartbeveiliging, alsmede voor andere wetshandhavingsdoeleinden.¹

Het hoge niveau van informatie-uitwisseling tussen veiligheidsdiensten moet worden gehandhaafd. Niettemin zijn verdere verbeteringen nodig, met inachtneming van het onder punt 2.1 hierboven beschreven algemene beginsel van beschikbaarheid en met bijzondere aandacht voor de bijzondere omstandigheden die gelden voor de werkmethodes van de veiligheidsdiensten, zoals de noodzaak de bij de vergaring van gegevens gebruikte methoden en de bronnen van de informatie te beveiligen, alsmede de noodzaak om de vertrouwelijkheid van de gegevens na de uitwisseling te waarborgen.

Met ingang van 1 januari 2005 zal SITCEN aan de Raad een strategische analyse van de terroristische dreiging voorleggen, die is opgesteld op basis van informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de lidstaten en, waar nodig, van Europol.

De Europese Raad vraagt met nadruk aandacht voor het belang van maatregelen ter bestrijding van de financiering van het terrorisme. Hij ziet uit naar de bespreking van de samenhangende algemene aanpak die de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger en de Commissie tijdens de bijeenkomst in december 2004 zullen presenteren. Deze strategie moet voorstellen behelzen om de doeltreffendheid van de bestaande instrumenten - zoals de bewaking van verdachte geldstromen en het bevriezen van activa - te vergroten, maar ook voorstellen voor nieuwe methoden met betrekking tot transacties in contanten en de daarbij betrokken instellingen.

De Commissie wordt verzocht voorstellen in te dienen ter verbetering van de veiligheid van de opslag en het vervoer van explosieven en om de traceerbaarheid van industriële en chemische precursoren te waarborgen.

¹ Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme, goedgekeurd op 25 maart 2004, doc. 7906/04, punt 6.

De Europese Raad legt er ook de nadruk op dat slachtoffers van terrorisme passende bescherming en bijstand moeten krijgen.

De Raad moet tegen eind 2005 een strategie voor de lange termijn ontwikkelen om de omstandigheden aan te pakken die bijdragen aan radicalisering en recruterende voor terroristische activiteiten.

Alle instrumenten waarover de Europese Unie beschikt moeten op consistente wijze worden ingezet opdat alles gericht is op het hoofddoel: de bestrijding van terrorisme. Hiertoe moeten de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken binnen de Raad het voortouw nemen, rekening houdend met de taak van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. De Commissie dient tijdig de communautaire wetgeving te bezien opdat deze parallel met de vast te stellen terrorismebestrijdingsmaatregelen kan worden aangepast.

De Europese Unie zal haar inspanningen in het kader van de externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht verder toespitsen op de bestrijding van terrorisme. Daartoe wordt de Raad verzocht samen met Europol en het Europees Buitengrenzenagentschap een netwerk op te zetten van nationale deskundigen op het terrein van preventie en bestrijding van terrorisme en grenscontrole. Deze dienen beschikbaar te zijn om verzoeken van derde landen om technische bijstand bij de opleiding en instructie van hun autoriteiten te kunnen inwilligen.

De Europese Raad spoort de Commissie aan, de financiering van capaciteitsopbouwende projecten in derde landen in verband met terrorismebestrijding op te voeren en er voor te zorgen dat de noodzakelijke expertise beschikbaar is om zulke projecten daadwerkelijk uit te voeren. De Raad roept de Commissie tevens op om bij de geplande herziening van de bestaande instrumenten die de externe hulp regelen, erop toe te zien dat passende voorzieningen worden getroffen om snelle, flexibele en doelgerichte assistentie bij terrorismebestrijding mogelijk te maken.

2.3 Politiële samenwerking

Effectieve bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde en andere ernstige criminaliteit en terrorisme vereist intensievere praktische samenwerking tussen politie- en douaneautoriteiten van de lidstaten onderling en met Europol en een beter gebruik van de bestaande instrumenten op dit gebied.

De Europese Raad roept de lidstaten op Europol in staat te stellen in samenwerking met Eurojust zijn spilfunctie te vervullen bij de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende (georganiseerde) criminaliteit en terrorisme door:

- de daartoe noodzakelijke rechtsinstrumenten vóór eind 2004 te ratificeren en ook daadwerkelijk te implementeren ¹;
- tijdig alle nodige hoogwaardige informatie aan Europol te verstrekken;
- goede samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten en Europol aan te moedigen.

Met ingang van 1 januari 2006 moet Europol zijn situatierapporten over criminaliteit vervangen door jaarlijkse "dreigingsanalyses" over ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit, die zijn opgesteld met behulp van door de lidstaten verstrekte informatie en van bijdragen van Eurojust en de Task Force van hoofden van politie. De Raad moet deze analyses gebruiken voor de vaststelling van jaarlijkse strategische prioriteiten die als richtsnoeren voor verdere actie zullen dienen. Dit dient de volgende stap te zijn in het opzetten en uitvoeren van informatiegestuurde rechtshandhaving op EU-niveau.

Europol moet door de lidstaten worden aangewezen als centraal bureau van de Unie voor vervalsingen van de euro, in de zin van het Internationaal verdrag tot bestrijding van valsemunterij, gesloten te Genève op 20 april 1929.

De Raad dient zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het constitutioneel verdrag en uiterlijk op 1 januari 2008 de in artikel III-276 van het constitutioneel verdrag voorgeschreven Europese wet inzake Europol aan te nemen, rekening houdend met alle taken die aan Europol zijn opgedragen.

Tot dat tijdstip moet Europol zijn eigen functioneren verbeteren door ten volle gebruik te maken van de samenwerkingsovereenkomst met Eurojust. Europol en Eurojust moeten jaarlijks aan de Raad verslag uitbrengen over hun gemeenschappelijke ervaringen en over specifieke resultaten. Voorts dienen Europol en Eurojust het gebruik van, en hun eigen deelname aan, de gemeenschappelijke onderzoeksteams van de lidstaten te stimuleren.

¹ Protocollen van Europol: het Protocol tot wijziging van artikel 2 en de bijlage bij de Europol-Overeenkomst van 30 november 2000, PB C 358 van 13.12.2000, blz. 1, het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden van 28 november 2002, PB C 312 van 16.12.2002, blz. 1, en het protocol tot wijziging van de Europol-Overeenkomst van 27 november 2003, PB C 2 van 6.1.2004, blz. 3. De Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, PB C 197 van 12.7.2000, blz. 1 en het bijbehorende Protocol van 16 oktober 2001, PB C 326 van 21.11.2001, blz. 2, en het Kaderbesluit 2002/465/JBZ van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, PB L 162 van 20.6.2002, blz. 1.

De ervaring in de lidstaten met de inzet van gemeenschappelijke onderzoeksteams is beperkt. Om het gebruik daarvan aan te moedigen en ervaringen inzake beste praktijken uit te wisselen, dient elke lidstaat een nationale deskundige aan te wijzen.

De Raad moet op basis van gemeenschappelijke beginselen grensoverschrijdende politie- en douanesamenwerking ontwikkelen. De Europese Raad verzoekt de Commissie voorstellen aan te reiken voor de verdere ontwikkeling van het Schengenacquis met betrekking tot grensoverschrijdende operationele politiesamenwerking.

De lidstaten dienen met de hulp van Europol te streven naar verbetering van de kwaliteit van hun opsporingsgegevens. Voorts dient Europol de Raad van advies te dienen over methoden ter verbetering van de gegevens. Het Europol-informatiesysteem dient onverwijld operationeel te worden.

De Raad wordt verzocht de uitwisseling van beste praktijken inzake opsporingstechnieken aan te moedigen als eerste stap naar de ontwikkeling van gemeenschappelijke opsporingstechnieken overeenkomstig artikel III-257 van het constitutioneel verdrag, met name op de gebieden van forensisch onderzoek en beveiliging van de informatietechnologie.

De politiesamenwerking tussen de lidstaten kan in een aantal gevallen efficiënter en effectiever worden door samenwerkingsverbanden tussen de betrokken lidstaten gericht op specifieke terreinen te bevorderen, in voorkomend geval door de inzet van gemeenschappelijke onderzoeksteams en waar nodig ondersteund door Europol en Eurojust. In bepaalde grensgebieden kunnen criminaliteit en dreigingen voor de openbare en nationale veiligheid alleen worden aangepakt door intensieve samenwerking en betere coördinatie.

Verbetering van de politiesamenwerking vereist gerichte aandacht voor het versterken van wederzijds vertrouwen. In een uitgebreide Europese Unie moet welbewust gewerkt worden aan het verbeteren van het inzicht in de werking van de rechtsstelsels en -organisaties van de lidstaten. De Raad en de lidstaten dienen vóór eind 2005 in samenwerking met de EPA normen en modules te ontwikkelen voor opleidingscursussen voor nationale politiefunctionarissen over praktische aspecten van de politiesamenwerking in EU-kader.

De Commissie wordt verzocht om in nauwe samenwerking met de EPA en vóór eind 2005 programma's voor systematische uitwisseling van politieautoriteiten te ontwikkelen die gericht zijn op een beter inzicht in de werking van de rechtssystemen en -organisaties van de lidstaten.

Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met de ervaringen met externe politieoperaties bij de vergroting van de interne veiligheid van de Europese Unie.

2.4 Beheersing van crises binnen de Europese Unie met grensoverschrijdende effecten

De Europese Raad heeft op 12 december 2003 de Europese veiligheidsstrategie aangenomen, waarin de wereldwijde uitdagingen, de belangrijkste dreigingen, de strategische doelstellingen en de beleidsimplicaties voor een veilig Europa en een betere wereld worden omschreven. Een essentiële aanvulling daarop vormt het bieden van interne veiligheid binnen de Europese Unie, vooral bij mogelijke grotere interne crises met grensoverschrijdende effecten die gevolgen hebben voor onze burgers, onze essentiële infrastructuur en onze openbare orde en veiligheid. Alleen dan kunnen de Europese burgers en de essentiële infrastructuur optimaal worden beschermd, bijvoorbeeld in geval van een NBCR-incident.

Een effectieve beheersing van grensoverschrijdende crises binnen de Europese Unie vereist niet alleen versterking van de huidige initiatieven inzake civiele bescherming en essentiële infrastructuur, maar ook een effectieve aanpak van de openbare orde- en veiligheidsaspecten van dergelijke crises en de onderlinge coördinatie.

Daarom verzoekt de Europese Raad de Raad en de Commissie om binnen hun bestaande structuren, uiterlijk 1 juli 2006, een geïntegreerd en gecoördineerd EU-mechanisme voor de beheersing van crises met grensoverschrijdende effecten binnen de Europese Unie op te zetten, waarbij de nationale bevoegdheden ten volle worden geëerbiedigd. Dit mechanisme moet ten minste de volgende aspecten bestrijken: een nadere beoordeling van de capaciteiten van de lidstaten, voorraadvorming, opleiding, gezamenlijke oefeningen en operationele plannen voor civiele crisisbeheersing.

2.5 Operationele samenwerking

De operationele activiteiten van wetshandavings- en andere instanties in alle segmenten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moeten worden gecoördineerd en toezicht op de door de Raad vastgestelde strategische prioriteiten moeten worden verzekerd.

Daartoe wordt de Raad verzocht de instelling van het in artikel III-261 van het constitutioneel verdrag bedoelde comité voor interne veiligheid voor te bereiden, met name door het werkterrein, de taken, de bevoegdheden en de samenstelling ervan te bepalen, zodat het zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het constitutioneel verdrag kan worden ingesteld.

Om in de tussentijd al ervaring op te doen met coördinatie wordt de Raad verzocht om de zes maanden een gezamenlijke vergadering te beleggen van de voorzitters van het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (SCIFA) resp. het Comité van artikel 36 (CATS) en vertegenwoordigers van de Commissie, Europol, Eurojust, het EBA, de Task Force hoofden van politie en het SITCEN.

2.6 Misdaadpreventie

Misdaadpreventie is een onmisbaar onderdeel van het scheppen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De Unie heeft dus een doeltreffend instrument nodig om de inspanningen inzake criminaliteitspreventie van de lidstaten te ondersteunen. Daartoe dient het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie te worden geprofessionaliseerd en versterkt. Aangezien preventie een zeer breed gebied bestrijkt, is het van groot belang de inspanningen toe te spitsen op maatregelen en prioriteiten die voor de lidstaten de meeste vruchten afwerpen. Het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie dient de Raad en de Commissie zijn deskundigheid en kennis beschikbaar te stellen bij de ontwikkeling van daadwerkelijk beleid inzake misdaadpreventie.

De Europese Raad is dan ook verheugd over het initiatief van de Commissie om te komen tot Europese instrumenten voor het verzamelen, analyseren en vergelijken van informatie inzake misdaad, slachtofferschap en hun respectieve tendensen in de lidstaten, waarbij nationale statistieken en andere informatiebronnen als erkende indicatoren worden gebruikt. Eurostat zou moeten worden belast met het definiëren van deze gegevens en het verzamelen daarvan bij de lidstaten.

Het is van belang overheidsinstanties en particuliere bedrijven door middel van administratieve en andere maatregelen te beschermen tegen georganiseerde criminaliteit. Er moet bijzondere aandacht bestaan voor systematisch onderzoek naar eigendomsverhoudingen als instrument in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Publiek-private samenwerking is hierbij essentieel. De Commissie wordt verzocht daartoe in 2006 voorstellen in te dienen.

2.7 Georganiseerde criminaliteit en corruptie

De Europese Raad juicht de ontwikkeling toe van een strategisch concept met betrekking tot de strijd tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit op het niveau van de Europese Unie en verzoekt de Raad en de Commissie dit concept verder te ontwikkelen en operationeel te maken, samen met andere partners als Europol, Eurojust, de Task Force hoofden van politie, het ENCP en de EPA. Ook moeten zaken met betrekking tot corruptie en de verbanden tussen corruptie en de georganiseerde criminaliteit worden onderzocht.

2.8 Europese drugsstrategie

De Europese Raad wijst met nadruk op het belang van het aanpakken van het drugsprobleem door middel van een alomvattende, evenwichtige en multidisciplinaire benadering van preventie, hulpverlening aan en reïntegratie van drugsverslaafden, bestrijding van illegale handel in drugs en precursoren en van het witwassen van geld, en versterking van de internationale samenwerking.

De Europese drugsstrategie 2005-2012 zal aan het programma worden toegevoegd nadat het door de Europese Raad in december 2004 is goedgekeurd.

3. VERSTERKING VAN RECHT

De Europese Raad onderstreept de noodzaak om het Europa van de burger verder te verbeteren en wijst daarbij op de cruciale rol die de totstandkoming van een Europese rechtsruimte daarin zal spelen. Een aantal maatregelen is al uitgevoerd. Verdere inspanningen worden geleverd om de toegang tot de rechter en de justitiële samenwerking te vergemakkelijken, en de wederzijdse erkenning volledig te gaan gebruiken. Het is bijzonder belangrijk dat de grenzen tussen Europese landen niet langer een hinderpaal vormen voor de regeling van burgerrechtelijke zaken, voor een beroep op de rechter en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke zaken.

3.1 Europees Hof van Justitie

De Europese Raad onderstreept het belang van het Europees Hof van Justitie voor de betrekkelijk nieuwe ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en is ervan overtuigd dat het constitutioneel verdrag de bevoegdheden van het Europees Hof van Justitie op dit gebied aanzienlijk verruimt.

Teneinde zowel in het belang van de Europese burgers als dat van de werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te garanderen dat aan het Hof voorgelegde rechtsvragen snel worden beantwoord, moet het Hof in staat worden gesteld snel te antwoorden, overeenkomstig het bepaalde in artikel III-369 van het constitutioneel verdrag.

Daarom dient mede in het vooruitzicht van het constitutioneel verdrag, te worden nagedacht over een oplossing voor de snelle en adequate behandeling van verzoeken om prejudiciële uitspraken betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, voorzover nodig, door wijziging van het statuut van het Hof. De Commissie wordt verzocht - na raadpleging van het Hof van Justitie - met een daartoe strekkend voorstel te komen.

3.2 Het opbouwen van wederzijds vertrouwen

De justitiële samenwerking op zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk gebied kan verder worden verbeterd door het wederzijdse vertrouwen te versterken en door geleidelijk een Europese justitiële cultuur te ontwikkelen die gebaseerd is op diversiteit van de rechtsstelsels van de lidstaten en eenheid ingevolge het Europees recht. In een uitgebreide Europese Unie moet het wederzijdse vertrouwen gebaseerd zijn op de zekerheid dat alle Europese burgers toegang hebben tot een justitieel stelsel dat voldoet aan hoge kwaliteitsnormen. Teneinde de volledige toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning te vergemakkelijken moet een stelsel worden ingevoerd dat voorziet in een objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering van het EU-beleid op het justitiële terrein, en dat daarnaast de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten volle respecteert en overeenkomt met alle bestaande Europese mechanismen.

De versterking van het wederzijds vertrouwen vergt een nadrukkelijke inspanning om het wederzijdse begrip tussen justitiële autoriteiten en verschillende rechtsstelsels te verbeteren. In dit verband dient de Unie steun te geven aan netwerken van justitiële organisaties en instellingen, zoals het netwerk van de Raden voor de rechtspraak, het Europees netwerk van Hoge Raden en het Europees netwerk voor justitiële opleiding.

Uitwisselingsprogramma's voor justitiële autoriteiten zullen de samenwerking vergemakkelijken en bijdragen tot het ontwikkelen van wederzijds vertrouwen. Er moet in het curriculum van de opleiding voor justitiële autoriteiten standaard een EU-component worden opgenomen. De Commissie wordt verzocht op basis van de bestaande structuren zo spoedig mogelijk een voorstel op te stellen, voor een effectief Europees opleidingsnetwerk voor justitiële autoriteiten op zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk gebied, zulks overeenkomstig de artikelen III-269 en III-270 van het constitutioneel verdrag.

3.3 Justitiële samenwerking in strafzaken

Er moet worden gestreefd naar verbetering van de justitiële samenwerking door vermindering van de bestaande juridische belemmeringen en door versterking van de coördinatie bij opsporingsonderzoeken. Met het oog op doelmatiger strafvervolgingen moet bijzondere aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om vanuit een oogpunt van een goede rechtsbedeling in grensoverschrijdende multilaterale zaken de vervolging in één lidstaat te concentreren. De verdere ontwikkeling van de justitiële samenwerking in strafzaken is essentieel voor een adequate follow-up van onderzoeken door de opsporingsautoriteiten van de lidstaten en van Europol.

De Europese Raad herinnert in dit verband aan de noodzaak om onverwijld de rechtsinstrumenten die gericht zijn op verbetering van de justitiële samenwerking in strafzaken te bekrachtigen en daadwerkelijk uit te voeren, zoals ook al werd opgemerkt bij het punt over politieke samenwerking.

3.3.1 Wederzijdse erkenning

Het uitgebreide programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken, dat betrekking heeft op rechterlijke beslissingen in alle fasen van de strafprocedure of beslissingen die anderszins relevant zijn voor dergelijke procedures, zoals het vergaren en de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal, jurisdictiegeschillen, het ne-bis-in-idem-beginsel en de uitvoering van onherroepelijke gevangenis- of andere (alternatieve) straffen ¹ moet worden vervolledigd, en nadere aandacht moet worden geschonken aan aanvullende voorstellen die zijn gedaan.

¹ PB C 12 van 15.1.2001, blz. 10-22.

De verdere verwezenlijking van wederzijdse erkenning als de hoeksteen van justitiële samenwerking impliceert dat gelijkwaardige normen betreffende procedurele rechten in strafzaken worden ontwikkeld op basis van studies naar het bestaande niveau van rechtswaarborgen in de lidstaten en met gepaste aandacht voor hun rechtstradities. In dit verband moet het ontwerp-kaderbesluit over bepaalde procedurele rechten in strafzaken binnen de gehele Unie vóór eind 2005 zijn goedgekeurd. De Raad dient vóór eind 2005 het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ¹ aan te nemen. De Commissie wordt verzocht haar voorstellen inzake verbetering van de uitwisseling van informatie uit de nationale registers van veroordelingen en ontzettingen, met name van seksuele delinquenten, vóór december 2004 in te dienen, zodat zij uiterlijk eind 2005 door de Raad kunnen worden aangenomen. Vervolgens moet er in maart 2005 nog een voorstel voor een geautomatiseerd informatie-uitwisselingssysteem worden ingediend.

3.3.2 Onderlinge aanpassing van de wetgeving

De Europese Raad herinnert eraan dat de vaststelling van minimumregels voor procesrechtelijke aspecten genoemd wordt in de verdragen, teneinde de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie te vergemakkelijken. De onderlinge aanpassing van het materieel strafrecht heeft hetzelfde doel en betreft gebieden van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. De prioriteit moet uitgaan naar die vormen van criminaliteit die met name genoemd worden in de verdragen.

Met het oog op een effectiever uitvoering binnen de nationale stelsels, dienen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken binnen de Raad in het algemeen verantwoordelijk te zijn voor het omschrijven van strafbare feiten en het bepalen van straffen.

3.3.3 Eurojust

Effectieve bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde en andere ernstige criminaliteit en terrorisme vereist samenwerking bij en coördinatie van onderzoeken en, waar mogelijk, geconcentreerde vervolgingen door Eurojust, in samenwerking met Europol.

¹ COM(2003) 688.

De Europese Raad spoort de lidstaten aan Eurojust in staat te stellen zijn taken uit te voeren door:

- het besluit van de Raad betreffende Eurojust¹ vóór eind 2004 effectief uit te voeren, met bijzondere aandacht voor de aan de nationale leden te verlenen justitiële bevoegdheden; en
- te zorgen voor volledige samenwerking tussen hun bevoegde nationale autoriteiten en Eurojust.

De Raad dient op basis van een Commissievoorstel, na de inwerkingtreding van het constitutioneel verdrag maar niet later dan 1 januari 2008, de in artikel III-273 van het constitutioneel verdrag voorgeschreven Europese wet inzake Eurojust aan te nemen, daarbij rekening houdend met alle taken die aan Eurojust zijn opgedragen.

Tot dat tijdstip zal Eurojust zijn eigen functioneren verbeteren door zich te concentreren op de coördinatie van multilaterale, ernstige en complexe zaken. Eurojust dient in zijn jaarverslag aan de Raad de resultaten en de kwaliteit van zijn samenwerking met de lidstaten te vermelden. Eurojust dient maximaal gebruik te maken van de samenwerkingsovereenkomst met Europol en te blijven samenwerken met het Europees Justitieel Netwerk en andere partners op dit gebied.

De Europese Raad verzoekt de Raad zich aan de hand van een voorstel van de Commissie te beraden op de verdere ontwikkeling van Eurojust.

3.4 Justitiële samenwerking in civiele zaken

3.4.1 Vergemakkelijking van grensoverschrijdende burgerrechtelijke rechtspleging

Het burgerlijk recht, waaronder het familierecht, raakt burgers in hun dagelijks leven. Daarom hecht de Europese Raad groot belang aan de verdere uitbouw van de justitiële samenwerking in civielrechtelijke aangelegenheden en aan de voltooiing van het in 2000 aangenomen programma van wederzijdse erkenning. De voornaamste beleidsdoelstelling op dit gebied is dat grenzen tussen Europese landen niet langer een hinderpaal vormen voor de regeling van burgerrechtelijke zaken of voor een beroep op de rechter en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerrechtelijke zaken.

¹ PB L 63 van 6.3.2002, blz. 1-3.

3.4.2 Wederzijdse erkenning van beslissingen

De wederzijdse erkenning van beslissingen is een effectief middel om de rechten van de burgers te beschermen en de handhaving van deze rechten over Europese grenzen heen te verzekeren.

De verdere uitvoering van het programma van maatregelen inzake wederzijdse erkenning¹ moet derhalve een hoofdprioriteit voor de komende jaren zijn, opdat het uiterlijk in 2011 voltooid kan worden. Aan de volgende projecten moet voortvarend verder worden gewerkt: het conflictenrecht inzake niet-contractuele verbintenissen ("Rome II") en contractuele verbintenissen ("Rome I"), een Europees betalingsbevel en instrumenten betreffende alternatieve geschillenbeslechting en betreffende kleine vorderingen. Bij het programmeren van de voltooiing van deze projecten dient terdege rekening te worden gehouden met lopende werkzaamheden op aanverwante gebieden.

De effectiviteit van bestaande instrumenten inzake wederzijdse erkenning moet worden verhoogd door standaardisering van procedures en documenten en door de ontwikkeling van minimum-normen voor aspecten van het procesrecht, zoals de betekening van gerechtelijke en buiten-gerechtelijke stukken, de inleiding van gerechtelijke procedures, de tenuitvoerlegging van uitspraken en de transparantie van kosten.

Op het stuk van het familierecht en het erfrecht, wordt de Commissie verzocht de volgende voorstellen in te dienen:

- in 2005, een ontwerp-instrument over de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen over levensonderhoud, met inbegrip van bewarende maatregelen en voorlopige tenuitvoerlegging;
- in 2005, een groenboek over het conflictenrecht inzake erfopvolging, met inbegrip van de kwestie van de bevoegdheid, de wederzijdse erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op dit gebied, en een Europese verklaring van erfrecht plus een mechanisme dat het mogelijk maakt exacte informatie te hebben over het bestaan van laatste wilsbeschikkingen en testamenten van inwoners van de Europese Unie;
- in 2006, een groenboek over het conflictenrecht inzake het huwelijksvermogensregime, met inbegrip van de kwestie van de bevoegdheid en de wederzijdse erkenning;
- in 2005 een groenboek over het conflictenrecht inzake scheiding (Rome III).

De instrumenten op deze gebieden moeten uiterlijk in 2011 klaar zijn. Zij moeten kwesties van het internationaal privaatrecht regelen en niet gebaseerd zijn op geharmoniseerde concepten van "gezin", "huwelijk" of andere. Uniforme materieelrechtelijke regels dienen alleen bij wijze van begeleidende maatregel te worden ingevoerd, voorzover nodig om wederzijdse erkenning van beslissingen te bewerkstelligen of de justitiële samenwerking in burgerrechtelijke zaken te verbeteren.

¹ PB C 12 van 15.1.2001, blz. 1-9.

De uitvoering van het programma voor wederzijdse erkenning moet vergezeld gaan van een zorgvuldige evaluatie van de werking van recent aangenomen instrumenten. Het resultaat van een dergelijke evaluatieronde moet het nodige materiaal voor nieuwe maatregelen opleveren.

3.4.3 Verbetering van de samenwerking

Met het oog op een vlotte werking van instrumenten waarbij samenwerking van justitiële of andere organen aan de orde is, dient van de lidstaten te worden verlangd dat zij in eigen land gevestigde verbindingsmagistraten of andere bevoegde autoriteiten aanwijzen. Waar passend kunnen zij hun nationale contactpunten binnen het Europees justitieel netwerk in civiele zaken gebruiken. De Commissie wordt verzocht EU-workshops inzake de toepassing van het EU-recht te organiseren en de samenwerking tussen de juridische beroepsbeoefenaren (zoals deurwaarders en notarissen) te bevorderen, met het doel beste praktijken vast te stellen.

3.4.4 Waarborging van de samenhang en verbetering van de kwaliteit van de EU-wetgeving

Op het gebied van het contractenrecht moet de kwaliteit van het bestaande en toekomstige Gemeenschapsrecht worden verbeterd door maatregelen ter consolidatie, codificatie en rationalisatie van de geldende rechtsinstrumenten en door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader. Er moet een kader worden ingesteld voor het verkennen van de mogelijkheden voor het opstellen van voor de gehele Unie geldende standaardvoorwaarden in het contractenrecht die door ondernemingen en handelsverenigingen in de Unie kunnen worden gebruikt.

Maatregelen moeten worden genomen om de Raad in staat te stellen een systematischer controle uit te oefenen op de kwaliteit en de coherentie van alle instrumenten van het Gemeenschapsrecht betreffende de civielrechtelijke samenwerking.

3.4.5 Internationale rechtsorde

De Commissie en de Raad worden aangespoord om de coherentie tussen de rechtsorde van de EU en de internationale rechtsorde te waarborgen en te blijven streven naar nauwere betrekkingen en samenwerking met internationale organisaties zoals de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht en de Raad van Europa, vooral teneinde initiatieven te coördineren en de synergie tussen de activiteiten en instrumenten van deze organisaties en de EU-instrumenten te maximaliseren. De toetreding van de Gemeenschap tot de Haagse Conferentie moet zo spoedig mogelijk worden geregeld.

4. EXTERNE BETREKKINGEN

De Europese Raad beschouwt de ontwikkeling van een onderling samenhangende externe dimensie van het Uniebeleid inzake vrijheid, veiligheid en recht als een steeds grotere prioriteit.

In aanvulling op de aspecten die reeds in de vorige hoofdstukken aan bod zijn gekomen, verzoekt de Europese Raad de Commissie en de secretaris-generaal / hoge vertegenwoordiger om uiterlijk eind 2005 aan de Raad een strategie voor te leggen betreffende alle externe aspecten van het Uniebeleid inzake vrijheid, veiligheid en recht, die is gebaseerd op de in dit programma beschreven maatregelen. Deze strategie moet een weerspiegeling zijn van de speciale betrekkingen die de Unie met derde landen, groepen van landen en regio's onderhoudt, en zich toespitsen op de specifieke behoeften aan JBZ-samenwerking daarmee.

Alle bevoegdheden waarover de Unie beschikt, ook op het terrein van externe betrekkingen, moeten op een geïntegreerde, consequente wijze worden aangewend ten behoeve van de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De volgende richtsnoeren ¹ moeten daarbij worden gehanteerd: het bestaan van intern beleid of interne acties als voornaamste parameter waardoor een externe actie gerechtvaardigd wordt; er moet toegevoegde waarde zijn ten aanzien van de inspanningen van de lidstaten; er moet een bijdrage zijn tot de algemene politieke doelstellingen van het extern beleid van de Unie; de doelstellingen moeten binnen een redelijke termijn kunnen worden verwezenlijkt en er moet op lange termijn kunnen worden gewerkt.

¹ zoals vastgelegd tijdens de Europese Raad van Feira van 2000.