

Actieprogramma behorende bij de actieve inzet-punten van Nederland in het kader van de voorbereiding van het Stockholm Programma 2010-2014

De EU als rechtsstatelijke ruimte

Rechtsstaatmonitoring

Het JBZ-beleid berust op vertrouwen; vertrouwen tussen de lidstaten van de Europese Unie, tussen de burgers van de Unie, in elkaars rechtsorde en rechtspleging en in de Europese rechtsorde, vertrouwen tussen autoriteiten, diensten en politiek, en vertrouwen tussen de Europese instellingen onderling. De opbouw en het behoud van dat fundament van vertrouwen vergen inspanningen. Het is noodzakelijk dat maatregelen worden getroffen die dat vertrouwen vasthouden en versterken, zeker gezien de vergaande vormen van samenwerking die op JBZ-terrein zijn overeengekomen of nog zullen worden overeengekomen. Deze vergaande vormen van samenwerking zijn namelijk gefundeerd op dat uitgangspunt van vertrouwen.

Doel 2014:

Ter versterking van wederzijds vertrouwen bij justitiële samenwerking in strafzaken is naast aanneming van nog ontbrekende wetgeving zoals een kaderbesluit procedurele rechten in het strafproces en het verstevigen van bestaande EU evaluatie en monitoringsactiviteiten een additioneel systeem van monitoring en evaluatie ingevoerd. Dit additionele systeem moet zich richten op aspecten van nationale rechtssystemen die bij herhaling obstakels voor samenwerking blijken, en een 'follow-up' systeem bevatten waardoor implementatie van aanbevelingen door lidstaten gewaarborgd is.

Voorwaarden:

- Bevindingen van bestaande evaluaties en monitoringactiviteiten binnen en buiten de EU, alsmede andere informatie, moeten uitgangspunt zijn van de EU-specifieke versterkte rechtsstaatmonitoring;
- Er moet een thematische analyse worden gemaakt van elementen van nationale rechtssystemen die een obstakel vormen voor samenwerking;
- De resulterende algemene of lidstaatspecifieke aanbevelingen worden vergezeld van een gedegen cyclische vorm van 'follow-up'.

Krachtenveld EU:

Naast Nederland, heeft vooralsnog alleen Frankrijk een passage over evaluatie van rechtsstelsels van de lidstaten opgenomen in haar position paper. Zij geeft aan dat een debat moet worden aangegaan over een dergelijke evaluatie. Duitsland heeft een apart discussiestuk opgesteld over evaluatie op JBZ terrein. Naast voorstellen voor verbetering van bestaande EU evaluatie en monitoring activiteiten bepleit ook Duitsland het opzetten van een additioneel systeem van evaluatie omtrent grondvesten van strafrechtelijke samenwerking.

De EU als ruimte van veiligheid

Optimalisering van informatie-uitwisseling ten behoeve van criminaliteitsbestrijding

Doel 2014:

Ter bevordering van de criminaliteitsbestrijding, terreurbestrijding en illegale migratie zijn concrete voorwaarden en processen van informatie-uitwisseling tussen opsporings- en handhavingdiensten van de EU-lidstaten geoptimaliseerd.

Voorwaarden:

- Er moet invulling worden gegeven aan Europees aangegeven implementatieverplichtingen;
- Er moet een selectie worden gemaakt van soorten gegevens die prioriteit hebben;
- Er dienen afspraken te worden gemaakt over standaarden en operabiliteit binnen het gezamenlijke kader van een EU-informatiemanagementstrategie, waarbij nieuwe technologische mogelijkheden moeten worden verkend en benut mede in het licht van gegevensbescherming;
- Er moet aandacht zijn voor (Europese) deskundigheidsbevordering van betrokken uitvoerende diensten;
- Europol dient te worden gepositioneerd als voorkeurskanaal en het maritieme informatiecentrum (MAOC-N) moet na evaluatie een meer structurele plaats krijgen in de organisatie van Europol.

Krachtenveld EU:

Het onderwerp informatie-uitwisseling komt voornamelijk in alle position papers naar voren. Daarbij wordt vaak het belang van consolidatie benadrukt (Denemarken, Finland, Spanje, België en Hongarije, en het Verenigd Koninkrijk). Frankrijk is medestander wat betreft het prioriteren van bepaalde gegevens. Verder wordt door een aantal lidstaten (Finland, Ierland, Spanje, België en Hongarije, en het Verenigd Koninkrijk) eveneens de ontwikkeling van een gemeenschappelijke informatiemanagementstrategie voorgesteld.

Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad

Georganiseerde misdaad vormt een groot en complex probleem. De vermenging van de onderwereld met de legale bovenwereld is zorgwekkend. Niet alleen private legale structuren worden misbruikt door de georganiseerde misdaad, ook overheidsorganen faciliteren ongewild georganiseerde misdaad. Hierdoor is de integriteit van overheidsorganen in het geding. Het strafrecht alleen is niet toereikend om georganiseerde misdaad te bestrijden. Nederland zet daarom in op een onderling samenhangende inzet van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen.

Doel 2014:

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad staat structureel op de Europese agenda en binnen de EU is sprake van een gecombineerde en onderling samenhangende inzet van bestuurlijke, preventieve en strafrechtelijke maatregelen om de georganiseerde misdaad te bestrijden. Belangrijke aandachtsgebieden daarbij zijn onder meer het tegengaan van criminele investeringen in onroerend goed en mensenhandel.

Voorwaarden:

- Er dient een overzichtsdokument van bestaande bestuurlijke instrumenten in de lidstaten te worden gemaakt;
- Europol zal moeten worden verzocht in het Organised Crime Threat Assessment (OCTA) aandacht te besteden aan de vermenging van boven- en onderwereld;
- Er zal een informele en tijdelijke taskforce met een ondersteunend wetenschappelijk netwerk moeten worden opgericht.

Krachtenveld EU:

Ierland en Denemarken hebben een passage over bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit opgenomen. Net als Nederland wordt door beide landen een multidisciplinaire en gecoördineerde aanpak nagestreefd. In dat verband wordt door Ierland ook Europol, in het bijzonder OCTA en ROCTA, genoemd.

Operationele uitvoering van zowel EU prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit als van regionale prioriteiten

In het Haags Programma is de OCTA-systematiek geïntroduceerd en op basis daarvan zijn EU-prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit overeengekomen. De systematiek in de EU ontwikkelt zich verder, maar te traag en te beperkt. Het vervolgtraject, waarbij betere afspraken worden gemaakt over de concrete aanpak van geprioriteerde grensoverschrijdende zware criminaliteit, ontbreekt. Nederland zet daarom in op de daadwerkelijke uitvoering van de JBZ-prioriteiten op basis van het OCTA.

Doel 2014:

De JBZ-prioriteiten op het gebied van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit die zijn geformuleerd op basis van het OCTA worden daadwerkelijk vertaald naar operationele keuzes op nationaal en Europees niveau en door de EU instellingen (Eurojust, Europol). Daarbij wordt meer ingezet op regionale samenwerking, bijvoorbeeld bij de aanpak van mensenhandel en drugscriminaliteit.

Voorts streeft Nederland in de EU naar het opstellen van grensoverschrijdende regionale criminaliteitsbeelden en het identificeren van knelpunten in de grensregio's, zowel bestuurlijke knelpunten, verschillen in wet- en regelgeving als ook knelpunten op het gebied van verschillen in cultuur en mentaliteit. Op basis hiervan kunnen analyses worden opgesteld, waaruit gemeenschappelijke prioriteiten voortvloeien.

Voorwaarden:

- De OCTA-cyclus en de cyclus voor het vaststellen van EU-prioriteiten georganiseerde criminaliteit op basis van OCTA worden vastgesteld op onderscheidenlijk twee en vier jaar (Nederland streeft naar gelijklopen met de systematiek van de Nationale Dreigingsbeeldanalyse);
- De kwaliteit van het OCTA wordt verbeterd en door alle lidstaten worden goede bijdragen geleverd aan het OCTA;
- De JBZ-prioriteiten op basis van het OCTA worden concreet vertaald naar operationele keuzes op nationaal en Europees niveau en door de EU-instellingen (Eurojust, Europol, Frontex), door middel van optimale gebruikmaking van beschikbare EU-instrumenten zoals gemeenschappelijke onderzoeksteams, COSPOL en het Europol Informatiesysteem;
- De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit wordt zoveel mogelijk integraal aangepakt, zodat bijvoorbeeld bij mensenhandel de aspecten preventie, strafrechtelijke samenwerking, bescherming van slachtoffers, migratie en ontwikkelingssamenwerking verbonden worden om te komen tot een effectieve aanpak. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van de instrumenten van het externe beleid van de EU;
- Regionale samenwerking op basis van EU-prioriteiten zoals MAOC-N en de North-West Hub worden geïntensiveerd en uitgebreid, met name in het kader van politiek gevoelige onderwerpen als bestrijding van drugs, mensenhandel en mensensmokkel;
- Er dient een methode ontwikkeld te worden voor een knelpunteninventarisatie in de grensregio's. Deze inventarisatie moet leiden naar verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking;
- Op basis van deze inventarisatie kan een analyse gemaakt worden, deze analyse zou als een gemeenschappelijke basis kunnen dienen voor vergelijkingen en het vinden van Europees toepasbare oplossingen;
- Grensoverschrijdende regionale criminaliteitsbeeld analyses van beide zijden van de grens naast elkaar leggen. Op basis hiervan een gemeenschappelijk criminaliteitsbeeld voor de grensstreek opstellen;
- Op basis van dit criminaliteitsbeeld gezamenlijke prioriteiten voor criminaliteitsbestrijding stellen. Indien gewenst politie inzet bijstellen.

Krachtenveld EU:

Finland stelt voor nieuwe vormen van regionale samenwerking te ontwikkelen om de operationele samenwerking te versterken. Daartoe zouden bestaande samenwerkingsmodellen moeten worden onderzocht. Frankrijk geeft aan dat de Raad op basis van het OCTA maatregelen moet prioriteren, die naar regionaal niveau zouden kunnen worden vertaald, hetgeen aansluit bij het Nederlandse voorstel de JBZ-prioriteiten op basis van het OCTA te vertalen naar operationele keuzes. Ook Polen is van mening dat de OCTA meer richtinggevend moet zijn voor nationaal beleid en voor andere EU-programma's. Spanje, België en Hongarije zijn van mening dat het OCTA moet worden gepromoot en regionale prioritering verder moet worden verkend. Het Verenigd Koninkrijk beperkt zich in dit verband tot de aanpak van drugs en is van oordeel dat de EU zich moet richten op de ontwikkeling van gemeenschappelijke dreigingsanalyses. Tsjechië stelt dat handhavingdiensten op regionaal niveau meer zouden moeten samenwerken met derde landen door operationele structuren (SECI Center, ROCTA).

Kwaliteitsverbetering en professionalisering van overheidsdienaren

Vertrouwen dat processen en procedures in alle lidstaten aan bepaalde normen voldoen, versterkt het vertrouwen in de operationele samenwerking. Harmonisering van processen door gezamenlijke certificering en criteria voor deskundigenregisters, vergroot de bruikbaarheid van producten en resultaten, en draagt daarmee bij aan dat vertrouwen. Daarnaast wordt door uitwisseling van kennis en inzicht en door elkaar te ontmoeten en open te staan voor ideeën van over de grenzen, bijgedragen aan de versterking van het vertrouwen.

Doel 2014:

Er is sprake van een gezamenlijk (minimum)niveau van Europese kwaliteitseisen en professionalisering van forensisch deskundigen in Europa en van overheidsfunctionarissen waaronder politie en brandweer.

Voorwaarden forensisch deskundigen:

- Verleners van forensische diensten die forensisch onderzoek uitvoeren ten behoeve van opsporingsinstanties dienen in het bezit te zijn van een kwaliteitszorgsysteem op basis van ISO17025 en ILAC Guide 19 en nationale kwaliteitszorgsystemen moeten zijn erkend door een onafhankelijke nationale accrediteringsautoriteit;
- Het aantal geaccrediteerde verrichtingen moet een substantieel deel vormen van het totale aantal routinematig uit te voeren verrichtingen van het desbetreffende instituut;
- De deskundigheid van de rapporteurs van forensisch onderzoek moet zijn gewaarborgd door middel van een certificeringssysteem. Aan solistisch opererende forensisch onderzoekers dienen vergelijkbare kwaliteitseisen te worden gesteld;
- Aanvullend dient een nationaal register van gerechtelijk deskundigen te worden ingericht;
- Forensisch onderzoek op de plaats delict moet zoveel mogelijk volgens protocollen of 'best practice'-handboeken worden uitgevoerd. Het is aan te raden voor de verschillende categorieën plaats delict specifieke protocollen te maken;
- Voor juristen die werkzaam zijn in de strafrechtsketen moeten forensische opleidingen worden gerealiseerd.

Voorwaarden ambtenaren van politie:

- De uitwisseling van ambtenaren van politie en gezamenlijke oefeningen moeten worden gestimuleerd; waarbij bijzondere aandacht wordt gegeven aan de expertise van de autoriteiten van een lidstaat in vergelijking tot andere lidstaten en de (rechts)systemen in de verschillende lidstaten;
- Uit ervaringen van regionale samenwerkingsprojecten wordt geput om de kwaliteitsverbetering en professionalisering gezamenlijk te verbeteren. Die

samenwerkingsverbanden hebben uitvoerig stilgestaan bij de onderlinge samenwerking en daarbij horende processen en procedures;

- Er moet een lijst met referentie-indicatoren worden ontwikkeld voor de aanduiding (en beoordeling) van de kwaliteit functie-uitoefening op het terrein van rechtshandhaving;
- Het aantal gezamenlijke controles op internationale routes (spoor, binnenvaart en weg) moet worden uitgebreid. Hier is ook de regionale samenwerking van belang;
- Er moet aandacht worden geschonken aan concretisering van gezamenlijke opleidingen (zoals e-learning modules) en de rol van het European Police College (CEPOL) in dat verband;
- Er wordt onderzocht of gezamenlijke bureaus en contactpunten moeten worden opgericht.

Voorwaarden brandweer en hulpverleningsdiensten:

- Er moet meer gezamenlijke oefeningen worden gehouden (veld, virtueel en met simulatie technieken) en gezamenlijke optredens van de brandweer en hulpverleningsdiensten plaatsvinden;
- Er is sprake van wederzijdse erkenning van opleidingen en ontwikkeling van gezamenlijke competentie eisen (Firecomp) voor brandweer en hulpverleningsdiensten;
- Er zijn uitwisselingsprogramma's met buurlanden voor management en specialisten;
- Er is aandacht voor internationaal in management development programma's.

Krachtenveld EU:

De inbrengen van lidstaten beperken zich tot de professionalisering van juridische beroepsbeoefenaars (Duitsland, Oostenrijk) en van politiefunctionarissen (Ierland, Frankrijk, Litouwen, Spanje, België en Hongarije, en Tsjechië).

Frankrijk hecht daarnaast aan een gemeenschappelijke aanpak bij onderzoek en gebruikmaking van bewijsstukken, zowel wat betreft de procedures als methodes. Nieuwe ontwikkelingen moeten volgens Frankrijk worden gedeeld en de regels moeten worden verbeterd.

Voorkomen radicalisering

Doel 2014:

De lokale aanpak van radicalisering binnen de EU is eind 2014 versterkt.

Een coherent extern EU-beleid waarvan het CT-beleid volledig deel uitmaakt, draagt bij aan het effectief tegengaan van terrorisme en het voorkomen van radicalisering, onder andere door het verkleinen van de factoren die daaraan bijdragen.

Voorwaarden:

- In 2010 is een netwerk van lokale professionals opgericht. Binnen dit netwerk zullen, onder andere, kwaliteitseisen voor trainingen en opleidingen worden ontwikkeld;
- Er dient een Europees handboek van 'good practices' van de lidstaten op het gebied van radicalisering te worden opgesteld, dat jaarlijks zal worden geactualiseerd;
- Er wordt jaarlijks een conferentie georganiseerd gericht op het uitwisselen en delen van ervaringen met betrekking tot de aanpak van radicalisering op lokaal niveau. Dit jaar zal de eerste zogenaamde 'Cities Conference' in Nederland plaatsvinden;
- Er dient extra onderzoek naar deradicalisering te worden verricht, om dat proces beter te begrijpen. Daarbij zou vooral aandacht moeten zijn voor de rol die de overheid kan spelen om deradicalisering te versterken;
- Reïntegratiebeleid voor ex-terrorisme gedetineerden dient te worden bevorderd met aandacht voor de (sociale) omgeving en mogelijkheden voor opvang en begeleiding na detentie;
- Er moet aandacht zijn voor de rol van ex-radicalen als rolmodel in deradicaliseringsprogramma's;

- Er worden ervaringen uitgewisseld tussen 'Demobilisatie Disarmement and Reintegration' (DDR) -programma's in postconflictsituaties en deradicaliseringsprogramma's;
- Deradicaliserings- en reïntegratietrajecten in derde landen kunnen worden ondersteund, waar nodig ook met financiële middelen;
- Capaciteitsopbouw in de juridische sector is mede gericht op het versterken van de capaciteit voor het tegengaan van terrorisme, in overeenstemming met internationaal-rechtelijke standaarden;
- Mensenrechten en 'rule of law' worden actief uitgedragen;
- Aandacht voor de versterking van de politieke en interculturele dialoog in landen in onder andere het Midden-Oosten, Maghreb en Centraal Azië;
- Gestreefd wordt naar de ontwikkeling van een coherent extern EU-beleid waarvan het CT-beleid volledig deel uitmaakt. Er dient in dit kader een Europese strategie te worden ontwikkeld;
- Pluriforme media moeten worden ondersteund, vooral in landen in het Midden-Oosten, Maghreb, Pakistan, Afghanistan. In dat kader is het van belang aandacht te besteden aan 'counter narrative';
- Kennis en capaciteit dienen te worden ontwikkeld om crises en sociale ontwrichting als gevolg van terroristische aanslagen te beperken.

Krachtenveld EU:

In de respectieve position papers onderstrepen Litouwen en Spanje, België en Hongarije het belang van de aanpak van radicalisering en rekrutering in algemene zin. Tsjechië meent dat de nadruk moet liggen op preventieve maatregelen, het delen van 'best practices' en effectievere informatie-uitwisseling tussen de verantwoordelijke autoriteiten. Frankrijk stelt voor de bestaande Europese databases voor terrorismebestrijding beter te benutten, uitwisseling van 'best practices' te intensiveren en preventie-instrumenten te ontwikkelen. Ook het Verenigd Koninkrijk hecht aan een vernieuwde EU-brede focus voor preventie en deradicalisering.

Civiele bescherming

Doel 2014:

De regionale samenwerking op basis van een EU-brede analyse van dreigingen en risico's is versterkt. Daarnaast is op de middellange termijn de interne Europese veiligheid versterkt. Ten derde is het mechanisme voor civiele bescherming om bijstand te vragen van andere EU-landen via het 'Monitoring and Information Centre' uitgebreid en versterkt.

Voorwaarden:

- De samenwerking op regionaal en strategisch niveau moet verder worden versterkt en worden gebaseerd op een inschatting van daadwerkelijke dreigingen en risico's;
- Regionale risico's moeten worden geïdentificeerd door middel van een EU-brede risicoanalyse. Een adequaat beeld van regionale risico's kan vervolgens uitgangspunt zijn voor een capaciteitanalyse in de desbetreffende regio's, en daarmee een impuls geven aan regionale samenwerkingsinitiatieven;
- Ter versterking van de interne Europese veiligheid dient een strategie voor interne Europese veiligheid worden opgesteld.

Krachtenveld EU:

Litouwen is medestander waar het de verdere ontwikkeling van het civiele beschermingsmechanisme betreft. Ook het Verenigd Koninkrijk en Spanje, België en Hongarije benadrukken het belang van daarvan. Tsjechië meent dat het noodzakelijk is in te zetten op preventieve maatregelen, waarbij verschillende interventiemodules geïdentificeerd, ontwikkeld en uitgevoerd zouden moeten worden.

Bestrijding cybercrime

Cybercrime is naar haar aard grenzeloos. Alleen met adequate grensoverschrijdende voorzieningen kan een effectieve strafrechtelijke aanpak van cybercrime tot stand komen. Versterking van de internationale samenwerking en gezamenlijke aanpak van cybercrime zijn daarom speerpunten in het programma aanpak cybercrime, verwoord in de brief 'Rechtshandhaving op Internet'.

Doel 2014:

Er wordt meer internationaal samengewerkt op het terrein van de bestrijding van cybercrime en het is mogelijk grensoverschrijdend digitaal op te sporen (doorzoeken, surveillance, infiltratie).

Voorwaarden:

- Het inzicht in de mate waarin en de manier waarop in Europa (maar ook met derdelanden) internationaal wordt samengewerkt om cybercrime aan te pakken moet worden vergroot en versterkt, zodat er meer dan nu gezamenlijk onderzoek en gezamenlijke teams (ook met hulp van Europol en Eurojust) worden gestart;
- Er moet meer worden samengewerkt in het filteren en blokkeren van websites met kinderpornografische afbeeldingen. Ook moeten andere vormen van publiek-private samenwerking bij de aanpak van cybercrime worden bezien, zoals bijvoorbeeld met financiële instellingen;
- Mogelijke blokkades om effectief grensoverschrijdend opsporingsonderzoek in cybercrime te verrichten moeten worden geïntensiverd. Bekeken moet worden hoe dit in concrete samenwerking en binnen de huidige kaders kan worden geïntensiveerd, waarbij eventueel de kaders moeten worden aangepast.

Krachtenveld EU:

Ook Frankrijk gaat in op het blokkeren van websites met kinderpornografie, elektronische huiszoeking en het verkrijgen van inzicht (uitwisselen van 'best practices' en verzamelen van vergelijkende statistieken). Tsjechië, Spanje, België en Hongarije beperken zich tot algemene noties over het belang van gecoördineerde samenwerking op dit terrein.

Bestrijding financieel-economische criminaliteit

Doel 2014:

De internationale samenwerking bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, met name witwassen, fraude en corruptie, en bij het 'afnemen' van crimineel vermogen (confiscatie) is versterkt en er is een EU breed uitgedragen filosofie met betrekking tot afnemen van crimineel vermogen, waarbij sprake is van omkering van de bewijslast in relatie tot de eigenaar van crimineel vermogen. Er is sprake van wederzijdse erkenning van beslissingen (ongeacht hun juridische aard) die ertoe strekken onverklaarbaar vermogen af te nemen. Ook de samenwerking bij de bestrijding van illegale geldtransacties en ondergronds bankieren is versterkt. Er is eind 2010 een besluit genomen over de organisatorische ophanging van FIU.net.

Voorwaarden:

- Het belang van het gebruik van 'financieel opsporen' als effectief instrument in de strijd tegen vormen van ernstige, grensoverschrijdende (georganiseerde) criminaliteit moet worden onderkend;
- Centraal uitgangspunt van strafrechtelijk beleid in de lidstaten en de EU moet zijn dat crimineel en onverklaarbaar vermogen in alle gevallen zo effectief mogelijk, dat wil zeggen strafrechtelijk dan wel anderszins (fiscaalrechtelijk, civielrechtelijk, door verbeurdverklaring) moet worden 'afgenomen';

- In het beleid van de lidstaten en de EU moet witwassen als zelfstandig grensoverschrijdend fenomeen worden opgespoord en moet de infrastructuur voor financieel-economische criminaliteit worden aangepakt;
- Er moet internationale samenwerking tot stand komen bij het 'afnemen' van crimineel vermogen en bij het tegengaan van witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit;
- Er moet slimmer, grensoverschrijdend worden gehandhaafd, onder meer door de uitwisseling van informatie tussen de nationale handhavingsdiensten te verbeteren, de transparantie te vergroten en betere registratie van internationale ontnemingszaken;
- De rol van Eurojust, Europol en OLAF moet worden versterkt bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit waarbij de financiële belangen van de Unie in het geding zijn, zoals bij BTW-fraude.

Krachtenveld EU:

Ierland en Spanje, België en Hongarije stippen in hun respectieve position papers het belang van onderschepping, inbeslagneming en 'afnemen' van crimineel vermogen aan. Ook Denemarken stelt dat bij de bestrijding van georganiseerde misdaad de focus moet liggen op het bevorderen van internationale samenwerking bij het 'afnemen' van crimineel vermogen en bij het tegengaan van witwassen.

Toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op wederzijdse rechtshulp in strafzaken

Hoewel consolidatie van de inmiddels aangenomen instrumenten gebaseerd op wederzijdse erkenning het uitgangspunt is, vereist het huidige palet op basis waarvan de wederzijdse rechtshulp plaatsvindt nog enkele aanvullingen. Enerzijds is naar voren gekomen dat het EAB veelal wordt uitgevaardigd om – uiteindelijk slechts – een verdachte te horen, hetgeen niet wenselijk is. Anderzijds ontstaat door het Bewijsverkrijgingsbevel, dat slechts ziet op een deel van het bewijsmateriaal, de onwenselijke situatie dat er twee bewijsverkrijgingsregimes ontstaan voor die soorten informatie waaraan het meeste behoefte bestaat. Om die reden wordt een vervolgstap wenselijk geacht.

Doel 2014:

Om de samenwerking bij de opsporing en vervolging binnen de EU te vergemakkelijken, is stapsgewijs het beginsel van wederzijdse erkenning van toepassing gemaakt op wederzijdse rechtshulp in strafzaken, te beginnen bij de rechtshulp waaraan de meeste behoefte bestaat: het horen van verdachten, getuigen en deskundigen, per rogatoire commissie, na overbrenging en vooral per videoconferentie, en verder de huiszoeking en inbeslagneming.

Voorwaarden:

- Het is van belang de toelaatbaarheid van bewijs te vergroten door de naleving van vormvoorschriften van de uitvaardigende lidstaat zoveel mogelijk te bevorderen;
- In deze nieuwe instrumenten zal op zodanige wijze aandacht moeten worden besteed aan de procedurele waarborgen van betrokkenen, dat deze gelijkwaardig zijn aan die welke gelden in een nationale procedure.

Krachtenveld EU:

Duitsland is ter versterking van het vertrouwen voorstander van minimumharmonisatie van een pakket aan strafrechtelijke procedurele rechten. Finland benadrukt het belang van wederzijdse erkenning en de implementatie van de instrumenten daartoe, en de rechten van de verdachte. Ook Frankrijk onderstreept het belang van de wederzijdse erkenning. Daarnaast hecht zij aan gemeenschappelijke procedures en methodes op het gebied van bewijsvoering en aan verbetering van de regels. Denemarken stelt dat wederzijdse erkenning de hoeksteen blijft binnen het strafrecht. De focus moet liggen op de haalbaarheid

van het onderhandelen en afsluiten van bilaterale en regionale overeenkomsten op het gebied van erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen. Aandacht zou tevens uit moeten gaan naar de uitlevering van verdachten en repatriëring van gevangenen.

Concentratie strafvervolgning

Doel 2014:

Er is sprake van concentratie van strafvervolgning in grensoverschrijdende strafzaken. Door het faciliteren van de concentratie van strafvervolgning door bindende voorschriften over bij voorbeeld de overdracht van strafvervolgning is tevens de rol van Eurojust om strafvervolgingen in verschillende lidstaten te coördineren, versterkt.

Krachtenveld EU:

Oostenrijk vraagt aandacht voor het ontwikkelen van regelgeving voor situaties waarin meer dan één lidstaat competent is (inclusief ne bis in idem-zaken) en voor de overdracht van procedures. Spanje, België en Hongarije stellen in hun gezamenlijke paper dat de samenwerking tussen justitiële autoriteiten verbeterd moet worden. Strafzaken zouden overgedragen moeten kunnen worden aan het land van herkomst of het land van vestiging van de beklaagde, coördinatiemechanismen moeten ontwikkeld worden en de effectiviteit van de rol van Eurojust in deze zou gezien moeten worden.

Een effectief en evenwichtig migratiemanagement

Nederland streeft in Europa naar een effectief, evenwichtig, rechtvaardig en geharmoniseerd migratiebeleid. Daarbij wordt de interne dimensie van afspraken en samenwerking tussen EU lidstaten onderling en de externe dimensie van afspraken en samenwerking tussen de EU en derde landen, nadrukkelijk aan elkaar verbonden.

Eenduidige bescherming in Europa

Doel 2014:

De asielsystemen van de lidstaten verhouden zich zodanig tot elkaar, dat een persoon die binnen de EU internationale bescherming behoeft, in alle lidstaten op eenzelfde uitkomst kan rekenen. Voorts is binnen dat Europees systeem praktische, operationele samenwerking de norm en er bestaat een Europees hervestigingsbeleid, als onderdeel van een geïntegreerde strategie voor bescherming in landen en regio's van herkomst.

Voorwaarden:

- De tweede fase van asielharmonisatie, dat wil zeggen herzieningen van het asielacquis (de Dublin-, Eurodac-, Opvang-, Procedure- en Kwalificatierichtlijnen en verordeningen), dient geïmplementeerd te worden en nationale vormen van bescherming dienen verder geharmoniseerd te worden;
- Coördinatie en bevordering van de praktische, operationele samenwerking door het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO), daarbij wordt optimaal gebruik gemaakt van de opgebouwde expertise bij GDISC en de lidstaten. EASO ondersteunt de lidstaten bij de implementatie van het asielacquis en bevordert de harmonisatie van de verschillende asieluitvoeringspraktijken;
- Voor personen die bescherming behoeven in derde landen buiten de EU bestaat een Europees hervestigingsbeleid, inclusief een EU-quotum (met behoud van nationale vrijheid in het toetsingskader).

Krachtenveld EU:

In de position papers ondersteunen de lidstaten Finland, Litouwen, Spanje, België en Hongarije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk de lijn van een gemeenschappelijk asielstelsel. Bevordering van de praktische, operationele samenwerking door een Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken is voor onder meer de lidstaten Frankrijk, Polen, Spanje, België en Hongarije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk belangrijk. Tot slot wordt hervestiging van vluchtelingen door de lidstaten Finland, Spanje, België en Hongarije, en Tsjechië als prioriteit aangemerkt.

Eenduidige toelating tot Europa

Doel 2014:

De verschillende EU-richtlijnen die gewenste migratie van derdelanders faciliteren, zijn vereenvoudigd, verduidelijkt en onderling gelijksoortiger, waardoor deze uniformer kunnen worden toegepast door de lidstaten en waarbij aandacht is voor de eventuele negatieve effecten voor ontwikkelingslanden. De toelating van migranten tot de arbeidsmarkt blijft een nationale competentie van de lidstaten.

Voorwaarden:

- De eerste fase richtlijnen zijn geïmplementeerd en de evaluatie daarvan is begonnen.
- Er is duidelijkheid onder welke condities verdere openstelling van de Europese arbeidsmarkt voor gewenste migranten (in ieder geval hooggekwalificeerde werknemers en wetenschappelijk onderzoekers) mogelijk is;
- Er is een eenduidiger begrip van het reguliere migratieveld door bevordering van de coherentie tussen de bestaande reguliere richtlijnen en door de ontwikkeling van één begrippenkader en één definitiekader;
- Introductie van de ongeclausuleerde intra-EU-mobiliteit (eventueel gefaseerd) voor wat betreft de Europese Blauwe Kaart¹ na evaluatie van de richtlijn.

Krachtenveld EU:

In de position papers ondersteunen de lidstaten Litouwen, Spanje, België en Hongarije, Finland, Tsjechië en Frankrijk expliciet de verdere implementatie, evaluatie en ontwikkeling van de eerste fase reguliere richtlijnen.

Terugkeer vindt breder ingang en toepassing in Europa

Doel 2014:

Er is een betere samenwerkingsrelatie gerealiseerd binnen de EU en tussen de EU en de autoriteiten van transitlanden en landen van herkomst, waardoor er meer (duurzame) terugkeer plaatsvindt van eigen onderdanen en overname van derdelanders.

Voorwaarden:

- Het onderwerp terugkeer in het buitenlands EU-beleid, inclusief ontwikkelingssamenwerking, is structureel ingebed, waarbij in onderhandelingen met derde landen creatiever en breder het EU-gewicht in de schaal wordt gelegd bijvoorbeeld door daarbij positieve en negatieve 'incentives' over de grenzen van het terugkeerdossier heen in te zetten;
- Overeengekomen maatregelen, zoals terug- en overnameovereenkomsten, terug- en overnameclausules, JBZ-artikelen of migratieparagrafen in EU partnerschaps- of andere overeenkomsten met derde landen, dienen daadwerkelijk te worden toegepast;

¹ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan.

- De onderhandelingsmandaten voor EU Terug- en Overname-overeenkomsten en Visumfacilitatie overeenkomsten dienen geëvalueerd te worden, ten einde de werking ervan waar mogelijk verder te verbeteren;
- De al bestaande EU-Terugkeerambassadeur zou daadwerkelijk en actief ingezet moeten worden, zowel richting lidstaten als richting derde landen, eventueel door uitbreiding van het mandaat of onderbrenging van deze functie bij de onder het Verdrag van Lissabon te creëren Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid;
- Meer gecoördineerde EU-herintegratie-ondersteuning van derde landen is noodzakelijk, alsmede meer afstemming van nationale herintegratieactiviteiten in landen van herkomst;
- In EU-verband dient duurzame terugkeer bevorderd te worden en dient te worden begonnen met de opzet van enkele proef *National Returnee Programmes* in landen van herkomst.

Krachtenveld EU:

In de position papers ondersteunen de lidstaten Denemarken, Frankrijk, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, Spanje, België en Hongarije verdere aandacht voor (duurzame) terugkeer, alsook terug- en overname-overeenkomsten. Daarnaast prioriteren de lidstaten Finland, Frankrijk, Litouwen, Spanje, België en Hongarije de notie dat het interne JBZ-beleid (waaronder terugkeer) structureel onderdeel moet uitmaken van het externe beleid van de Unie.

Grenzen die lidstaten beschermen en mobiliteit van personen bevorderen

Doel 2014:

Het grenstoezichtproces maakt gebruik van technologie en geïntegreerde risico-inventarisaties en -analyses en is daardoor effectief en efficiënt, waardoor de mobiliteit van bonafide reizigers wordt bevorderd, illegale immigratie wordt tegengegaan, nauw wordt samengewerkt met landen aan de oostelijke landgrenzen van Europa en rond de Middenlandse Zee en maximaal wordt bijgedragen aan de veiligheid in het Schengengebied.

Voorwaarden:

- Een lange termijnvisie ten aanzien van de ontwikkeling van grensagentschap Frontex is ontwikkeld, waarbij ook de mogelijkheid van een Europese grenswacht is betrokken en (maatwerk) Schengenevaluaties voor Frontex-operaties zijn ontwikkeld met het oog op toezicht op lidstaten bij, onder meer, de naleving van hun verplichtingen voortvloeiende uit het bieden van internationale bescherming;
- De mogelijkheden voor automatische grenspassage met behulp van biometrie voor de EU/EER/CH en derdelanders zijn onderzocht en waar mogelijk toegepast;
- De reikwijdte van de definitie en de toepassingsmogelijkheden van het openbare-ordebegrip in de richtlijn inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden² zijn in kaart gebracht en de mogelijkheden voor de verscherping van de buitengrenscontroles met betrekking tot EU-burgers zijn onderzocht en worden waar mogelijk toegepast.

Krachtenveld EU:

In de position papers ondersteunen de lidstaten Denemarken, Finland, Polen, Tsjechië en Frankrijk de versterking van Frontex. Frankrijk, Polen, Spanje, België en Hongarije prioriteren de verkenning van een Europese grenswacht. Een efficiëntere grenspassage en de

² 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 hunfamilieleden.

mogelijkheden van moderne technologie hierbij wordt ondersteund door Denemarken, Finland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Litouwen, Tsjechië, Spanje, België en Hongarije.

Civiel recht

Consolidatie procesrechtelijke regelingen civiel recht

Nederland wil, gedurende de periode die het komende werkprogramma beslaat, door bovengenoemde acties werken aan een solide basis van de Europese samenwerking op het gebied van civiel recht, zodat na deze periode daar verder op gebouwd kan worden. Deze inzet op consolidatie laat onverlet dat Nederland een positieve bijdrage wil leveren aan de totstandkoming van enkele grote civielrechtelijke projecten die al in de steigers staan, zoals het creëren van een Europees instrument op het gebied van internationaal erfrecht.

Doel 2014:

Om de overzichtelijkheid en daarmee toegankelijkheid van recht voor de burger te vergroten, zijn de bestaande procesrechtelijke regelingen geconsolideerd. Een belangrijk onderdeel hiervan is herziening van de Verordening Brussel I.

Voorwaarden:

- De Brussel I Verordening dient herzien te worden. Doel hierbij moet zijn dat inconsistenties, die zijn ontstaan doordat deelonderwerpen afzonderlijk zijn behandeld, weggenomen worden;
- Er dient een uniforme regeling te komen over de wijze van afschaffing van de exequatur voor vermogensrechtelijke beslissingen in de bestaande procesrechtelijke instrumenten. Dit kan echter niet worden gerealiseerd zonder in enkele processuele waarborgen te voorzien;
- Onderlinge afstemming over en schrappen van overlap en tegenstrijdigheden in de bestaande procesrechtelijke instrumenten is noodzakelijk.

Krachtenveld EU:

Een meerderheid van de lidstaten is voorstander van consolidatie van bestaande civielrechtelijke regelingen. De wijze waarop dit dient te gebeuren verschilt echter per lidstaat. Met name Finland en Spanje, België en Hongarije zijn voorstander van consolidatie zoals hierboven uiteengezet. Vrijwel alle lidstaten hebben de afschaffing van de exequatur procedure als prioriteit.

Uniformere benadering van burgerlijk procesrechtelijke vraagstukken in instrumenten op andere terreinen dan JBZ

Doel 2014:

Het Comité Burgerlijk Recht (CBR) heeft een prominente rol bij de totstandkoming van burgerlijk procesrechtelijke regelingen in andere Europese instrumenten om verdere versnippering van dergelijke regelingen in andere instrumenten te voorkomen. Het CBR is in staat gebracht bij te dragen aan een uniforme benadering van procesrechtelijke vraagstukken (bijvoorbeeld informatiegaring of collectieve afdoening van vorderingen) in instrumenten op andere terreinen dan JBZ.

Krachtenveld EU:

Hoewel meer lidstaten (België, Spanje en Hongarije) inzetten op een coherente(re) benadering voor de totstandkoming van burgerlijk procesrechtelijke regelingen in instrumenten op andere terreinen dan JBZ, is Nederland voorlopig de enige lidstaat, die een oplossing langs bovenstaande lijnen voorstaat.

De externe dimensie van het JBZ-beleid

Coherent extern EU-beleid waarvan het JBZ-beleid volledig onderdeel uitmaakt

Sinds het Verdrag van Amsterdam (1999) heeft de EU-externe dimensie op het terrein van Vrijheid, Veiligheid en Recht een hoge vlucht genomen. Op vrijwel alle onderdelen is er een dringende noodzaak tot internationale samenwerking, omdat immers nagenoeg alle thema's een EU-externe dimensie hebben. Als gevolg van toegenomen mobiliteit, globalisering en de strijd tegen het internationale terrorisme is die samenwerking in de afgelopen periode aanzienlijk geïntensiveerd. Nederland streeft naar meer coherentie en coördinatie op dit terrein.

Doel 2014:

De externe dimensie van het JBZ-beleid is een geïntegreerd onderdeel van een coherent extern EU-beleid. Op deze manier wordt in samenwerking met derde landen de opbouw van de rechtsstaat bevorderd, effectiever bijgedragen aan het tegengaan van onder andere illegale immigratie, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme (bijvoorbeeld door middel van het verkleinen van de factoren die bijdragen aan terrorisme, en in het bijzonder radicalisering) en wordt migratie en ontwikkeling structureel ingebed. De daarvoor vereiste organisatorische voorzieningen zijn ingevoerd.

Voorwaarden:

- In akkoorden met derde landen zijn volwaardige JBZ-bepalingen opgenomen;
- In dialogen met derde landen worden (externe) JBZ-aangelegenheden standaard geagendeerd;
- Er zijn programma's ontwikkeld uit het externe EU-instrumentarium om de rechtsstaat in derde landen te ontwikkelen;
- De mobiliteitspartnerschappen (waarin de resultaten van de evaluatie in 2009 betrokken worden) moeten actief en migratie-overstijgend worden ingevuld;
- Op het deelterrein migratie van de externe dimensie moet het belang van toetreding tot - en implementatie van - het 1951 Vluchtelingenverdrag en 1967 Protocol mondiaal actief worden uitgedragen en bevorderd;
- Programma's moeten worden ontwikkeld om 'braingain' te bevorderen en 'braindrain' tegen te gaan;
- De kosten van geldovermakingen moeten worden verlaagd en geldovermakingen moeten worden ingezet ten behoeve van productieve investeringen;
- Programma's worden ontwikkeld om de rol, betrokkenheid en capaciteit van diaspora en migrantenorganisaties te vergroten en ten behoeve van ontwikkeling van het land van herkomst tijdelijke terugkeer mogelijk te maken.

Krachtenveld EU:

Ook Finland en Spanje, België en Hongarije zijn van mening dat JBZ-beleid moet worden gezien als integraal onderdeel van het EU-externe beleid. Frankrijk is voorstander van het uitbouwen van de betrekkingen tussen EU en derde landen. De externe dimensie van de ruimte van recht, vrijheid en veiligheid moet worden ontwikkeld. Ierland geeft aan dat extern beleid deel moet uitmaken van EU-beleid op het gebied van migratie, grensmanagement en visa. Derde buurlanden moeten bijzondere aandacht krijgen. Ook Oostenrijk is voorstander van een coherent JBZ-externe aanpak. Polen streeft eveneens samenhang na in de externe dimensie.