

Brussel, 28 november 2024
(OR. en)

16343/24

LIMITE

JAI 1782

NOTA A-PUNT

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	Raad
nr. vorig doc.:	15932/24, 16319/24
Betreft:	Strategische richtsnoeren voor de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht - Goedkeuring

1. Op 27 november 2024 heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers overeenstemming bereikt over het in de bijlage opgenomen ontwerp van strategische richtsnoeren voor de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.
2. De Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) wordt verzocht zijn goedkeuring te hechten aan deze strategische richtsnoeren tijdens zijn zitting op 12 december 2024.

ONTWERP VAN STRATEGISCHE RICHTSNOEREN***voor de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht***

De strategische richtsnoeren waarin het Verdrag voorziet zijn een belangrijk instrument om de koers van het EU-beleid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te bepalen.

De nieuwe strategische agenda biedt richtsnoeren en bevat een oproep aan de EU-instellingen om deze tijdens de volgende wetgevingscyclus in praktijk te brengen, met inachtneming van het in de Verdragen vastgelegde institutionele evenwicht tussen bevoegdheden en van de beginselen van bevoegdheidstoedeling, subsidiariteit en evenredigheid.

In artikel 2 VEU is verankerd dat eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren, de waarden zijn waarop de Europese Unie berust. De handhaving van de eerbiediging van de rechtsstaat, de in het Handvest van de grondrechten verankerde grondrechten, en de democratische waarden, alsook de naleving van de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijven kernbeginselen van de werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

De Europese Unie is een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd. Een dergelijke ruimte verlangt afwezigheid van controles aan de binnengrenzen, alsook een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, op basis van het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheden, ook van de financiële gevolgen, tussen de lidstaten. Met de ruimte wordt een bestendig hoog veiligheidsniveau betracht met maatregelen ter voorkoming en bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, racisme en vreemdelingenhaat, en terrorisme, radicalisering en gewelddadig extremisme, onder meer via de versterking van de grensoverschrijdende rechtshandhaving en de justitiële samenwerking, zonder daarbij de uitoefening te beïnvloeden van de bevoegdheden die op de lidstaten rusten met betrekking tot het handhaven van de openbare orde, en in het bijzonder met eerbiediging van hun verantwoordelijkheid wat de bescherming van de binnenlandse veiligheid betreft.

Tegen deze achtergrond zullen de volgende strategische richtsnoeren voor de wetgevende en operationele programmering in de komende jaren als leidraad dienen voor de werkzaamheden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht:

1. Tijdens de afgelopen wetgevingscyclus is hard gewerkt aan de ontwikkeling van beleid dat de werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht waarborgt. Nu moeten de inspanningen voornamelijk worden gericht op de coherente en doeltreffende uitvoering van de reeds aangenomen wetgeving en beleidsmaatregelen, met volledige medewerking van alle belanghebbenden in een geest van groot wederzijds vertrouwen. Tegelijkertijd houdt de EU de blik op de toekomst gericht om het hoofd te bieden aan de aanhoudende en zich aandienende uitdagingen, alsook om de paraatheid van de EU en haar vermogen zich aan te passen aan de realiteit van vandaag en morgen – een snel evoluerend geopolitiek, veiligheids-, migratie-, technologisch en economisch landschap – te waarborgen.
2. Het is van cruciaal belang dat EU-fondsen altijd een solide fundering vormen voor uitvoering en de toekomstige ambities en grotere verplichtingen van de lidstaten. Zoals weergegeven in de strategische agenda 2024-2029 en zonder vooruit te lopen op toekomstige onderhandelingen moeten deze prioriteiten tot uiting komen in het volgende meerjarig financieel kader voor de Unie, dat ervoor moet zorgen dat de EU-begroting toekomstbestendig is en dat er Europese antwoorden worden gegeven op Europese uitdagingen.
3. Het belang van het vrije verkeer van personen – één van de vier vrijheden – moet worden onderstreept. Een goed functionerend Schengengebied is een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang, in het kader waarvan elk optreden gericht zal zijn op de vrijheid en de veiligheid van onze burgers. De EU zal een hoog veiligheidsniveau garanderen, met name door controles aan de buitengrenzen uit te voeren, maar ook door met de voor veiligheid en migratie bevoegde autoriteiten van de lidstaten samen te werken. Het belang van de goede werking van het Schengengebied overeenkomstig de herziene Schengengrenscodex, kan niet genoeg worden benadrukt. Het opnieuw invoeren van controles aan de binnengrenzen blijft een laatste redmiddel van tijdelijke aard dat noodzakelijk en evenredig aan de vastgestelde bedreiging moet zijn en waarop de lidstaten kunnen terugvallen om de binnenlandse veiligheid in overeenstemming met het Schengenacquis te beschermen.

4. Met het oog op de doeltreffende en efficiënte werking van een Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen, en op de eenheid en samenhang ervan als essentieel onderdeel van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, moet de Raad de governance en de ontwikkeling en uitvoering van het regelgevingskader van het Schengengebied blijven versterken, in nauwe samenwerking met de andere instellingen en de betrokken agentschappen, met volledige inachtneming van de protocollen inzake justitie en binnenlandse zaken en de rol van de Raad Schengen, met inbegrip van de specifieke standpunten van de met de Schengenruimte geassocieerde landen. Voorts moet er aandacht uitgaan naar meer strategische besprekingen, met inbegrip van de operationele follow-up van de vastgestelde tekortkomingen.
5. Europees geïntegreerd grensbeheer is van het allergrootste belang voor een volledig functionerend Schengengebied, omdat het onder meer illegale grensoverschrijdingen en niet toegestane verplaatsingen tussen lidstaten onder controle houdt en misbruik van het systeem tegengaat en voorkomt. De lidstaten beslissen wie Europa binnenkomt, niet smokkelaars of vijandige externe actoren, en de Unie moet al haar middelen aanwenden om de lidstaten te ondersteunen bij hun primaire verantwoordelijkheid om de buitengrenzen te beschermen en de veiligheid te waarborgen. Daartoe is het van cruciaal belang een van 's werelds meest moderne en doeltreffende systemen voor het beheer van de buitengrenzen operationeel te houden en verder te verbeteren. Er moet vooruitgang worden geboekt bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke minimumnormen voor grensbewaking.
6. Interoperabiliteit bevordert de wederzijdse uitwisseling van gegevens en draagt ook in aanzienlijke mate bij tot de voorkoming, opsporing en vervolging van en het onderzoek naar terrorisme en zware criminaliteit. De Europese Unie blijft zich inzetten voor het beheer en de verdere verbetering van de systemen voor het beheer van de buitengrenzen en de gedecentraliseerde systemen voor informatie-uitwisseling op het gebied van rechtshandhaving, die nog sterker zullen worden met de geleidelijke inwerkingtreding van de verschillende elementen van een volledig interoperabele IT-architectuur, met volledige inachtneming van de grondrechten en met name de bescherming van persoonsgegevens.

7. Tegelijkertijd zal het meer strategische gebruik van het visumbeleid van de Unie bijdragen tot de veerkracht van het Schengengebied, met name om misbruik van de EU-visumregeling te voorkomen en goed gebruik te maken van het gewicht van de EU ten aanzien van derde landen. Daartoe moet een nieuwe EU-visumbeleidsstrategie worden ontwikkeld. De Commissie wordt verzocht in deze nauw samen te werken met de lidstaten.
8. De Europese Unie moet zich blijven inzetten om het bedrijfsmodel van mensenhandelaren en smokkelnetwerken te ontwrichten, alle daaraan verbonden uitdagingen aan te gaan en de diepere oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken om te voorkomen dat mensen zich aan zulke gevaarlijke tochten wagen. Daartoe zal de Europese Unie waakzaam blijven ten aanzien van alle migratieroutes naar en vanuit de Unie en daarbij een preventieve aanpak hanteren. De EU zal op een wederzijds voordelige wijze ambitieuze en duurzame alomvattende partnerschappen met landen van herkomst en doorreis blijven ontwikkelen, met inbegrip van grensbewakings- en veiligheidspartnerschappen met onze buurlanden en landen wereldwijd. Deze partnerschappen zullen ook betrekking hebben op de strijd tegen migrantensmokkel en legale migratietrajecten, in overeenstemming met de nationale bevoegdheden en de wederzijdse behoeften van derde landen en de lidstaten. De Commissie wordt verzocht met de Raad en de lidstaten overleg te plegen over verschillende ideeën voor de strategische optimalisering, ontwikkeling en uitvoering van dergelijke partnerschappen.
9. In parallel zal worden nagedacht over nieuwe manieren om irreguliere migratie te voorkomen en tegen te gaan, in overeenstemming met het internationaal recht, waarbij het van groot belang is dat de oplossingen duurzaam zijn en geen nieuwe migratieroutes of extra druk genereren. Uitgaand van de routegebaseerde aanpak, moeten gezamenlijke inspanningen met de Internationale organisatie voor migratie (IOM), het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) en andere belanghebbenden worden opgezet en uitgevoerd om de respons op gemengde migratiestromen te versterken en binnen een volledige-routeaanpak te zorgen voor doeltreffende nationale asiel- en migratiestelsels. De Commissie wordt aangemoedigd actief samen te werken met de lidstaten op dit gebied om de uitvoering van een en ander te faciliteren en, in voorkomend geval, initiatieven voor te stellen.

10. Geconfronteerd met nieuwe soorten dreigingen, zoals de instrumentalisering van migranten, en vijandige actoren aan de buitengrenzen, moeten de lidstaten het vermogen hebben dergelijke activiteiten doeltreffend te bestrijden en de stabiliteit en veiligheid van de Unie te waarborgen. Daarom zal de Unie gezamenlijke oplossingen vinden ter versterking van het rechtskader van de EU om het hoofd te bieden aan deze (veiligheids)bedreigingen die van invloed zijn op het asielbeleid en het grensbeheer. De Europese Unie is vastbesloten de hybride aanvallen aan haar buitengrenzen door Rusland en Belarus te bestrijden. Het mag niet worden toegestaan dat zij, noch enig ander derde land, onze waarden, waaronder het recht op asiel, misbruiken en onze democratieën ondermijnen.
11. Gezien het nieuwe wetgevingskader inzake asiel, migratie en het Schengengebied zal het begin van de wetgevingscyclus 2024-2029 ook in het teken staan van de doeltreffende uitvoering van de vastgestelde EU-wetgeving – met name het hervormde gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het herziene Schengenacquis – en de toepassing van de bestaande wetgeving. Tegelijkertijd moeten de Europese Unie en haar lidstaten ervoor zorgen dat personen zonder verblijfsrecht daadwerkelijk worden teruggestuurd. Daartoe zal een kordatere en bredere aanpak van terugkeer worden ontwikkeld en uitgevoerd, door middel van de spoedige verbetering van ons huidige rechtskader en de vergroting van onze capaciteiten, in combinatie met het gebruik van de interne en externe instrumenten waarover wij beschikken. Een succesvol terugkeerbeleid is een fundamentele pijler van een alomvattend en geloofwaardig EU-asiel- en migratiestelsel.
12. Alle nieuwe maatregelen omtrent migratieproblemen moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd in volledige overeenstemming met de toepasselijke EU-wetgeving en het Handvest van de grondrechten, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement, en de internationale wettelijke verplichtingen, alsook met eerbiediging van de verantwoordelijkheden die op de lidstaten rusten met betrekking tot het handhaven van de openbare orde en het beschermen van de binnenlandse veiligheid, in overeenstemming met de Verdragen.

13. Een goed beheerd migratiestelsel is van essentieel belang om irreguliere migratie doeltreffend te voorkomen. Daartoe moet, met volledige inachtneming van de nationale bevoegdheden, blijvend ingezet worden op veilige en legale migratietrajecten, die onontbeerlijk zijn voor reguliere en ordelijke migratie.
14. De Europese Unie blijft gehecht aan de ondersteuning van personen die Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne ontvluchten naar de Europese Unie en staat klaar om te zorgen voor de nodige rechtszekerheid zodat zij de situatie zo lang als nodig onder controle kan houden. In dit verband zal de EU zich in een geest van solidariteit beraden op de beschermingsbehoeften en capaciteiten van en de situatie in alle lidstaten.
15. Zware en georganiseerde criminaliteit, waaronder illegale drugshandel, ondermijnt de werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, vormt een bedreiging voor de veiligheid van burgers en is een aanslag op de rechtsstaat. Beleidsinitiatieven moeten een perspectiefwisseling teweegbrengen, waarbij de inspanningen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit gestuurd moeten worden door het legitieme belang van de slachtoffers en de samenleving bij de bescherming tegen criminaliteit. Om zware en georganiseerde criminaliteit doeltreffend te bedwingen, is het belangrijk criminele groeperingen hun middelen te ontnemen, illegale geldstromen te verstoren en criminele activiteiten in gevangenissen aan te pakken. Wij moeten de samenleving beter bestand maken tegen georganiseerde criminaliteit via de bevordering van publiek-private partnerschappen zoals de Europese havenalliantie om aldus de weerbaarheid van logistieke hubs te vergroten. Daarnaast moeten wij de bestuurlijke aanpak bevorderen, met name om infiltratie in de legale economie en de inlijving van minderjarigen en personen in kwetsbare situaties door criminele organisaties te voorkomen. Rechtshandavingsinstanties in staat stellen om, in overeenstemming met de grondrechten, AI doeltreffend in te zetten, onder meer voor grootschalige gegevensanalyse, kan de preventie en bestrijding van criminaliteit ten goede komen; dit moet verder worden onderzocht. Voorts is het van essentieel belang dat het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) de hoeksteen blijft van het operationeel optreden van de EU ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, en dat het middelen krijgt. Strategieën en instrumenten voor de preventie van criminaliteit, zoals het Europees Netwerk inzake criminaliteitspreventie (ENCP) en het Europees netwerk voor de bestuurlijke aanpak, moeten een integrerend onderdeel van de inspanningen van de EU in de strijd tegen criminaliteit vormen.

16. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan corruptiebestrijding en integriteitsbevordering als onderdeel van een algemene EU-aanpak die acties gaande van preventie en analyse tot corruptierepressie omvat en waarbij de nadruk ligt op het versterken van de transparantie en de integriteit van de EU-instellingen en de lidstaten, zowel in de publieke als in de particuliere sector.
17. Europol en Eurojust zullen een belangrijke rol blijven spelen bij de bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit door er mee voor te zorgen dat alle bevoegde justitiële en rechtshandhavingsautoriteiten bij hun optreden worden ondersteund. Aangezien de negatieve gevolgen van criminele organisaties en hun activiteiten tot ver buiten de EU reiken, is het van essentieel belang om de rechtshandhavings- en justitiële samenwerking met derde landen verder te verbeteren, zowel op het niveau van de EU als van de lidstaten.
18. De gestructureerde interne veiligheidsdialoog tussen de EU en Oekraïne is nuttig gebleken bij het beperken van de mogelijke gevolgen voor de interne veiligheid van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, en de genomen maatregelen moeten worden voortgezet.
19. De bestrijding van criminaliteit online en offline staat centraal bij de bescherming van de interne veiligheid van de EU en heeft geleid tot een aantal arresten van het Hof van Justitie. In dit verband moeten de resultaten van de werkzaamheden van de Groep op hoog niveau (GHN) inzake toegang tot gegevens voor doeltreffende rechtshandhaving en de aanbevelingen daarvan de basis vormen voor de toekomstige politieke en praktische sturing met betrekking tot de Europese visie op effectieve toegang tot gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden. Daartoe wordt de Commissie verzocht een routekaart voor de uitvoering van de aanbevelingen te ontwikkelen.

20. De Europese Unie gaat een krachtiger aanpak volgen bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme, radicalisering, desinformatie, gewelddadig extremisme en antidemocratische tendensen, zowel online als offline, en zal haar gemeenschappelijke waarden en de Europese levenswijze handhaven. Wij zullen de financiering van terrorisme in al zijn vormen blijven bestrijden, en ernaar streven de toegang tot financiële middelen te beperken en de uitwisseling van informatie te versterken. Om onze krachtige aanpak te onderbouwen, is het tijd om een nieuwe terrorismebestrijdingsagenda te ontwikkelen die een breed scala aan beleidsmaatregelen en acties omvat om de nieuwe en aanhoudende uitdagingen het hoofd te bieden, en de collectieve veiligheid en weerbaarheid van de EU te versterken. Daarbij moet bijzondere aandacht uitgaan naar de slachtoffers van terrorisme. Daarnaast zal de Europese Unie de samenwerking tussen de lidstaten onderling alsmede de internationale samenwerking op dit gebied aanmoedigen. Het is van cruciaal belang hybride dreigingen van externe actoren, buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging, en de strijd tegen desinformatie, misinformatie en alle haatzaaiende uitlatingen te bestrijden.
21. De Europese Unie zal de lidstaten ondersteunen bij hun inspanningen om racisme en antisemitisme te bestrijden en het Joodse leven te bevorderen.
22. In de afgelopen jaren is de Europese Unie geconfronteerd met een toenemend aantal uitdagingen als gevolg van sectoroverschrijdende en grensoverschrijdende crises, waaronder grootschalige natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen, en conflicten die zich in de buurt van haar buitengrenzen hebben ontwikkeld. Veel van deze uitdagingen zijn verergerd en zullen nog erger worden door de klimaatverandering en het evoluerende veiligheids-landschap in Europa en wereldwijd. Daarom moeten er op het gebied van justitie en binnenlandse zaken initiatieven worden genomen die bijdragen tot een versterkte paraatheid en crisisrespons op EU-niveau, volgens een alle risico's omvattende en samenlevingsbrede aanpak, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel en met volledige inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten. Deze initiatieven moeten samen de civiele bescherming verder versterken, teneinde onze burgers beter te beschermen tegen door de mens veroorzaakte rampen en natuurrampen. Om een hoger niveau van weerbaarheid te bereiken, zijn nauwere samenwerking, een uitwisseling van goede praktijken, en middelen van zowel de EU als de lidstaten nodig.

23. De EU-instellingen en de lidstaten hebben een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om in het kader van het EU-recht de rechtsstaat te bevorderen en te waarborgen, hetgeen van fundamenteel belang is en een voorwaarde is voor efficiënte inspanningen om de uitdagingen waarmee de Unie wordt geconfronteerd, onder meer binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, te lijf te gaan. Daarom verbinden wij ons ertoe toe ons gezamenlijk in te zetten voor de handhaving van de rechtsstaat binnen de EU met alle beschikbare middelen conform de Verdragen.
24. Naast de vaste dialoog van de Raad over de rechtstaat in de Raad Algemene Zaken, en onverminderd de horizontale rol en verantwoordelijkheden van de Raad, zullen de ministers van Justitie specifieke thematische besprekingen blijven houden over rechtsstatelijke kwesties die onder hun deskundigheid vallen, en die aan de orde worden gesteld in het jaarlijkse verslag over de toestand van de rechtsstaat van de Commissie. Deze besprekingen vormen een aanvulling op de jaarlijkse dialoog van de Raad over de rechtsstaat en zullen helpen bij de uitwisseling van beste praktijken en het op de kaart zetten van kwesties die aandacht behoeven en om actie vragen, waar passend en in overeenstemming met de Verdragen, ter waarborging van onder meer de toegang tot de rechter voor een onafhankelijke rechtbank, de rechtszekerheid en een mensgerichte aanpak in het rechtsbestel. Dit zal op zijn beurt het wederzijds vertrouwen verder versterken, dat de basis vormt voor de ontwikkeling van beleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken dat rust op het beginsel van wederzijdse erkenning.
25. Naast het waarborgen van de eerbiediging van de rechtsstaat is het van cruciaal belang om het Handvest van de grondrechten op alle relevante werkterreinen te handhaven en te waarborgen. Daarom moeten in het justitiebeleid maatregelen worden ontwikkeld en uitgevoerd die de grondrechten beschermen, inclusief het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie, met inachtneming van de desbetreffende deskundigheid en werkzaamheden van het Bureau voor de grondrechten.

26. Justitiële samenwerking in de hele EU is een hoofddoelstelling in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Een soepel functioneren van de rechtsruimte is van essentieel belang, en de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen in de hele EU, gebaseerd op wederzijds vertrouwen in de nationale rechtsordes, blijft een hoeksteen op het gebied van justitiële samenwerking, die uiteindelijk ten dienste staat van de bescherming van de grondrechten. Tegelijkertijd is de eerbiediging van de verschillende rechtsstelsels en tradities van de lidstaten een kernbeginsel dat van toepassing is op alle wetgeving op het gebied van justitie.
27. Om deze inspanningen te ondersteunen, en met volledige inachtneming van de bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de organisatie van hun rechtsstelsels, moet de strategie inzake e-justitie 2024-2028 als leidraad dienen bij de lopende digitale transformatie op justitieel gebied in de hele Europese Unie. Tegelijkertijd moet een gemeenschappelijke overweging plaatsvinden over het gebruik van kunstmatige intelligentie in de rechtspleging, waarbij rekening wordt gehouden met de AI-verordening.
28. De digitalisering verandert de rechtspleging en de justitiële samenwerking door technologie in het rechtsstelsel te integreren. De doorgaande digitale ontwikkeling moet erop gericht zijn om de toegang tot de rechter te verbeteren, de doeltreffendheid en efficiëntie van het rechtsstelsel te vergroten, beoefenaars van juridische beroepen bij hun werk te ondersteunen, en de verbinding met burgers te versterken, om uiteindelijk iedereen betere justitiële diensten te bieden. In dit opzicht heeft het gebruik van AI in het rechtsbestel een enorm potentieel om de toegang tot de rechter voor iedereen in de hele EU blijvend te vergemakkelijken en verbeteren. AI-instrumenten moeten echter voorzichtig worden gebruikt, in overeenstemming met een op grondrechten en risico's gebaseerde benadering, waarbij ervoor wordt gezorgd dat gebruikers niet worden overbelast. Er moet worden gewaarborgd dat AI wordt ontwikkeld en gebruikt op een inclusieve, duurzame, privacyvriendelijke en mensgerichte wijze. AI kan de besluitvorming van rechters ondersteunen, maar mag deze niet vervangen: de uiteindelijke besluitvorming moet een menselijke activiteit blijven.
29. In dit opzicht is gegevensbescherming van cruciaal belang om de rechten van individuen te waarborgen, onder meer door toezichthoudende autoriteiten op EU- en nationaal niveau te ondersteunen.

30. Het is van essentieel belang dat de EU-instellingen een gezamenlijke gestructureerde en integrale denkoefening ondernemen over alle aspecten van het strafrecht en burgerlijk recht van de EU, onder meer over de versterking van de interne samenhang binnen deze gebieden, en hun samenhang met nauw verwante instrumenten. De inspanningen moeten in de eerste plaats gericht zijn op de volledige uitvoering van het bestaande acquis en nieuwe initiatieven moeten zijn gebaseerd op gegevens die hun toegevoegde waarde duidelijk aantonen.
31. De reeds lang bestaande en intensieve samenwerking op het gebied van burgerlijk recht, met een uitgebreide verzameling rechtsinstrumenten, maakt de EU tot een unieke gemeenschappelijke juridische ruimte. Een goed functionerende juridische ruimte, met inbegrip van een sterk en doeltreffend rechtskader en eerlijke en betrouwbare procedures, is de belangrijkste troef van de EU om de rechten van individuen te beschermen en het concurrentievermogen te waarborgen. Om de toegang tot de rechter te vergemakkelijken, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbaren, zijn voortdurende inspanningen nodig.
32. Bevordering van het economisch concurrentievermogen, versterking van de kapitaalmarktenunie en bijdragen aan de ontwikkeling van een bedrijfsvriendelijk klimaat zodat ondernemingen in de EU kunnen opereren, zijn alle van cruciaal belang om economische groei en welvaart te waarborgen. Justitiële samenwerking in civiele zaken is in dit verband een belangrijke drijvende kracht. Dit vereist onder meer een grotere rechtszekerheid, een voorspelbaar juridisch kader, en een betere toegang tot informatie. Er moet ook prioriteit worden gegeven aan de correcte en doeltreffende uitvoering en handhaving van bestaande Uniewetgeving en aan een grondige evaluatie van de toepassing en werking ervan, waarbij rekening moet worden gehouden met overwegingen over het concurrentievermogen. Alle nieuwe wetgevingsinitiatieven moeten gebaseerd zijn op bewijzen van duidelijke meerwaarde en van het bestaan van praktische behoeften bij burgers en bedrijven, en kunnen onder meer bestaan uit de vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven en de vereenvoudiging van het desbetreffende rechtskader.

33. Op het gebied van het EU-strafrecht moet de justitiële respons op de georganiseerde en bijzonder zware criminaliteit, met inbegrip van de bestrijding van corruptie, een prioriteit blijven. In dezelfde mate moet bijzondere aandacht blijven gaan naar de bestrijding van haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen. Er moet met name nadruk worden gelegd op het verbeteren van de doeltreffendheid van instrumenten voor wederzijdse erkenning – waaronder het Europees onderzoeksbevel – en de instrumenten voor bevroingsbevelen en confiscatiebevelen. Om deze doelstellingen te bereiken moeten toekomstige initiatieven, waar van toepassing en noodzakelijk, voortbouwen op de resultaten van de gestructureerde en integrale denkoefening, de werkzaamheden van de Groep op hoog niveau inzake toegang tot gegevens, de rondes van wederzijdse evaluaties en de effectbeoordelingen. De Raad zal, in samenwerking met de andere EU-instellingen, de lopende overdenkingen over de toekomst van het EU-strafrecht voortzetten.
34. De georganiseerde misdaad is voor de hele strafrechtketen van belang. Om criminele netwerken en hun bedrijfsmodellen in de hele EU en daarbuiten te bestrijden, moeten de bevoegde autoriteiten ook hun samenwerking versterken om de juiste vervolgacties te waarborgen. Aangezien de meerderheid van de meest bedreigende criminele netwerken ook een bereik hebben dat zich uitstrekt buiten de EU, is justitiële samenwerking met derde landen van essentieel belang om vervolging mogelijk te maken en leden van criminele netwerken voor de rechter te brengen.
35. De lidstaten en de Commissie zullen zich blijven inzetten voor het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken en het Europees justitieel netwerk voor strafzaken, alsook voor andere relevante netwerken ter verdieping van de justitiële samenwerking, en zullen verder analyseren hoe deze netwerken optimaal kunnen worden benut.
36. In een veranderend mondiaal politiek landschap is de coherente externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van essentieel belang. Met het oog hierop moet de EU zich blijven inspannen om de justitiële samenwerking met derde landen in zowel burgerlijke als strafzaken te intensiveren.

37. De niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne heeft onderstreept dat doeltreffende juridische en operationele antwoorden nodig zijn om straffeloosheid bij het misdrijf agressie en andere meest ernstige misdrijven uit hoofde van het internationaal recht te bestrijden. De EU zal zich derhalve blijven inzetten voor de ondersteuning van de coördinatie en samenwerking tussen alle bevoegde autoriteiten op internationaal en nationaal niveau, om degenen die verantwoordelijk zijn voor de meest ernstige internationale misdrijven volledig aansprakelijk te stellen door middel van succesvolle onderzoeken en vervolgingen.
38. De EU-agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken spelen een sleutelrol bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategische richtsnoeren. Om hun ondersteuning aan de lidstaten te versterken, moeten zij volledig operationeel en doeltreffend zijn wat betreft de vervulling van hun respectieve taken, door de activiteiten – ook op het gebied van de externe dimensie – en de prerogatieven van de lidstaten aan te vullen, maar niet te vervangen. Bij elke toekomstige herziening van hun mandaten moet de ondersteunende rol van de agentschappen volledig behouden blijven, moet er worden afgestemd op de vastgestelde behoeften ter plaatse, en moet de uitvoerbaarheid van potentiële nieuwe taken worden beoordeeld. Het Europees Openbaar Ministerie moet, als onafhankelijk orgaan van de Europese Unie, ook volledig operationeel en doeltreffend zijn om de financiële belangen van de Europese Unie te beschermen, overeenkomstig de Verdragen. Er moeten inspanningen worden geleverd om nauwere samenwerking tussen de agentschappen, de organen en de lidstaten te bevorderen en ervoor te zorgen dat hun deskundigheid al in een vroeg stadium van de beleidsvorming in aanmerking wordt genomen.

39. Solide institutionele werkmethoden zijn van het grootste belang om de efficiëntie van het wetgevingsproces te waarborgen en de strategische richtsnoeren voor wetgevende en operationele planning in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de komende jaren te onderbouwen. Tot dit doel, en met volledige inachtneming van de prerogatieven van de EU-instellingen:

- wordt de EU-instellingen verzocht om in alle stadia van het wetgevingsproces bijzondere aandacht te besteden aan de samenhang en consistentie van toekomstige initiatieven op het gebied van justitie en binnenlandse zaken;
- is het van vitaal belang dat wetgevingsinitiatieven die niet onder JBZ vallen en die aanzienlijke gevolgen hebben voor de binnenlandse veiligheid, waarbij gebruik wordt gemaakt van concepten of invloed wordt uitgeoefend op instrumenten die in wezen betrekking hebben op samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, reeds in de voorbereidingsfase aan versterkte coördinatie worden onderworpen;
- is het van wezenlijk belang dat alle nieuwe wetgevingsvoorstellen en -initiatieven op het gebied van justitie en binnenlandse zaken empirisch onderbouwd zijn en ondersteund zijn door zinvolle effectbeoordelingen, waarmee hun toegevoegde waarde wordt aangetoond, en dat er rekening wordt gehouden met subsidiariteit, evenredigheid en de effecten op de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten alsook de financiële gevolgen op nationaal niveau. Het beginsel dat de nationale veiligheid de exclusieve bevoegdheid van elke lidstaat is, moet uitdrukkelijk in acht worden genomen. Er is verdere actie nodig om ervoor te zorgen dat de gevolgen voor de binnenlandse veiligheid, met name voor rechtshandavings- en justitiële autoriteiten, en voor de grondrechten van burgers en kwetsbare personen grondig worden beoordeeld; en er moet voortdurende inspanning worden geleverd om te waarborgen dat veiligheid en eerbiediging van de grondrechten naar behoren worden verankerd in de uiteenlopende beleidsmaatregelen van de EU, om aldus veilig te stellen dat die doelstellingen op omvattende wijze worden gekoesterd als integraal onderdeel van alle beleidsinitiatieven in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht;

- moeten alle instellingen, om te waarborgen dat de wetgevingsvoorstellen in overeenstemming zijn met de in de Verdragen vastgelegde regeling voor bevoegdheids-toedeling en dat derhalve in het wetgevingsproces volledig rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van het werkkterrein van justitie en binnenlandse zaken, ervoor zorgen dat de juiste rechtsgrondslagen worden toegepast;
- zal het absoluut noodzakelijk zijn om de samenhang en consistentie tussen de verschillende beleidsterreinen die onder justitie en binnenlandse zaken vallen, in stand te houden en te versterken, terwijl tegelijkertijd de verwezenlijking en de eenheid van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht beschermd blijven, alsook de samenhang van het Schengenacquis, waar toepasselijk in nauwe samenwerking met de met de Schengenruimte geassocieerde landen.

*

De EU-instellingen en -lidstaten wordt verzocht te zorgen voor een passende wetgevende en operationele opvolging van deze richtsnoeren.
