

§ 1 Inleiding

Het JBZ-beleid is gestoeld op vertrouwen en praktische samenwerking (daadwerkelijke uitvoering van het bestaande instrumentarium) en moet ingegeven zijn door concrete behoeften (behoeftegestuurde nieuwe maatregelen).

Op het gebied van JBZ-beleid zijn binnen de Europese Unie reeds diverse maatregelen genomen, ontwikkeld en in uitvoering. Een nieuw JBZ-meerjarenkader na 2010 moet vanzelfsprekend voortborduren op deze maatregelen en de resultaten ervan en tegelijkertijd aanvullend zijn. Een belangrijk uitgangspunt voor Nederland is daarbij de vraag waaraan binnen de Europese Unie in de praktijk behoefte bestaat op het gebied van JBZ-samenwerking. Nederland denkt hierbij vooral aan praktische maatregelen die de meerwaarde van samenwerking in EU-verband op het JBZ-terrein zichtbaar maken voor de burger, voor de politici en voor de handhavingautoriteiten en daarmee het vertrouwen in die samenwerking en daarmee in het JBZ-beleid versterken. Nieuwe initiatieven tot samenwerking moeten gericht zijn op de oplossing van prangende problemen die zich voordoen in meerdere lidstaten.

§ 2 Vertrouwen

Vertrouwen van autoriteiten, diensten, burgers en politiek vormt de basis voor JBZ-samenwerking. Vertrouwen vergt continu onderhoud. Nederland acht het van belang dat maatregelen worden getroffen die dat vertrouwen vasthouden en versterken.

Vertrouwen tussen de lidstaten van de Europese Unie in elkaars rechtsorde en rechtspleging en in de Europese rechtsorde en de organen van de EU onderling, vormt de basis voor constructieve en bestendige samenwerking op JBZ-terrein. Dat vertrouwen is een voorwaarde voor het bestaan van samenwerking op JBZ-terrein en rechtvaardigt deze. Tegelijkertijd wordt dat vertrouwen gevoed en versterkt door goede resultaten van de JBZ-samenwerking. Vertrouwen en samenwerking zijn, met andere woorden, communicerende vaten. Er dient sprake te zijn van vertrouwen op verschillende niveaus:

- vertrouwen tussen de onderscheiden justitiële autoriteiten en de verschillende politiediensten om grensoverschrijdend samen te werken;
- vertrouwen van de burger in de waarborging van zijn rechten, waar hij zich ook bevindt in de EU;
- vertrouwen van de nationale politiek in de werking van het JBZ-beleid.

Omdat sprake is van vertrouwen op diverse niveaus, dient ook sprake te zijn van maatregelen op diverse niveaus.

Gezamenlijke normen in procesrecht, processen en procedures

Naast het controleren van de werkelijke rule of law in alle lidstaten kan vertrouwen in de operationele samenwerking ook gebaat zijn bij het vertrouwen dat processen en procedures in alle lidstaten aan bepaalde normen voldoen. Wellicht is daartoe voor bepaalde onderdelen harmonisering van procesrecht, procedures en processen noodzakelijk, zodat de ene handhavingsautoriteit weet dat de andere

handhavingsautoriteit bij het verkrijgen van zijn informatie en bewijs volgens bepaalde procedures heeft gehandeld, zodat er daadwerkelijk vertrouwen is in de resultaten daarvan. Gedacht kan worden aan harmonisering van procesrecht, maar ook aan gezamenlijke certificering van processen en criteria voor deskundigenregisters, hetgeen het vertrouwen in en derhalve de bruikbaarheid vergroot van producten en resultaten waaraan deskundigen bijdragen, zoals forensisch deskundigen.

In dat verband kunnen ook gezamenlijke aanvullende normen over procedurele rechten van verdachten bijdragen aan de versterking van het onderlinge vertrouwen tussen rechtshandhavingsautoriteiten en van de burger in de EU.

Gegevensbescherming garanderen door middel van technologie

De toename van gegevensuitwisseling vereist een heroriëntatie op gegevensbescherming. Zowel vanuit het belang van de betrokken burgers wiens gegevens gedeeld worden als vanuit de gedachte dat de samenwerkende handhavingsdiensten ook het vertrouwen moeten hebben dat de door hen verstrekte gegevens op correcte wijze en conform gemaakte afspraken worden gebruikt. Zo maakt vertrouwen in elkaars gegevensbeschermingsregimes deel uit van het welslagen van optimale gegevensuitwisseling ten behoeve van Justitiedoeleinden. Waar dat vertrouwen nog onvoldoende aanwezig is, zal zowel het gebruik van informatiesystemen als het werken met internationale verzoeken om informatie achterblijven.

Met name in EU-verband, waar de technologische ontwikkelingen hebben bijgedragen aan nieuwe generaties gegevensuitwisseling (rechtstreeks geautomatiseerde toegang, 'do it yourself' in plaats van 'send and wait', hit/no hit) zou verkend kunnen worden waar technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan het vergroten van (controle op) correcte omgang met en opslag van gegevens (logging, tracing, privacy-enhanced access control or authentication/certification, reliability, robustness and abuse prevention in privacy systems).

Elkaar ontmoeten

Nederland wil het belang van de ontmoeting benadrukken. De ontmoeting tussen handhavingsautoriteiten versterkt het onderlinge vertrouwen.

Als men elkaar kent en inzicht heeft hoe de ander werkt, en daarover met elkaar spreekt, zal het vertrouwen toenemen. Daarom is het belangrijk dat wordt geïnvesteerd in de ontmoeting tussen handhavingsautoriteiten (de diverse diensten in de lidstaten en de Europese gremia – denk aan Europol, CEPOL, Eurojust en Sitcen) en in de ontmoeting tussen leden van de rechterlijke macht, bijvoorbeeld door themabesprekingen en gezamenlijke scholing. Het Forum van practitioners als netwerkgelegenheid zoals voorgesteld door de Europese Commissie kan daarbij wellicht een aanvullende rol spelen.

Monitoring

Monitoring van elkaar op het gebied van de rule of law – niet slechts van de nieuwe toetreders – is een passende methode. Periodiek bespreken de lidstaten gezamenlijk de ontwikkelingen terzake van de rule of law in de EU als geheel en in alle lidstaten afzonderlijk. Niet om te oordelen over individuele lidstaten, maar als wederkerig instrument om alle lidstaten te betrekken bij het versterken van de rule of law in de EU. Dat draagt bij aan het vertrouwen tussen politici onderling, tussen handhavingsautoriteiten en van burgers in de EU. Daarnaast vergaren lidstaten aldus

de nodige kennis over elkaars rechtssysteem en invulling ervan in de praktijk, hetgeen kan zorgen voor kruisbestuiving.

§ 3 Praktische samenwerking

De praktische samenwerking wordt verbeterd door enerzijds te focussen op een zo optimaal mogelijke uitvoering van het bestaande instrumentarium in de praktijk. In aanvulling daarop dienen, anderzijds, op basis van geïdentificeerde praktijkbehoeften aanvullende dan wel nieuwe maatregelen te worden getroffen om de praktische samenwerking op JBZ-terrein te verbeteren.

Op een effectieve, werkbare en coherente uitvoering van het acquis moet worden toegezien. Aan de hand van de resultaten van de maatregelen moet lering worden getrokken en eventuele vervolgstappen worden ondernomen. Hulpmiddelen daarbij zijn controle en evaluatie en het delen van kennis en ervaring.

3.1 Optimale implementatie via meerdere wegen

De neiging bestaat de oplossing te zoeken in nieuwe wetgevingsinstrumenten en beleidsmaatregelen. Nederland is van mening dat vooral geïnvesteerd moet worden in de optimale uitvoering van bestaande maatregelen in de praktijk. Bestaande maatregelen moeten tijdig, volledig en duurzaam worden geïmplementeerd en ten volle worden benut. Indien noodzakelijk moeten daartoe condities worden geschapen. Meer inzet moet worden gepleegd op de praktische samenwerking, de uitwisseling van functionarissen, het delen van kennis en informatie en gezamenlijke opleidingen. Dergelijke maatregelen zijn noodzakelijk om tot een effectieve implementatie van de reeds gemaakte afspraken te komen waarmee de meerwaarde van EU- en meer specifiek JBZ-samenwerking zichtbaar wordt voor de burger hetgeen bijdraagt aan het vertrouwen.

Optimalisering door controle en evaluatie

De mogelijkheid van controle op de implementatie zal op toenemen aangezien het Hof bevoegd wordt op basis van het Verdrag van Lissabon (inbreukprocedure). Daarmee is de implementatie van overeengekomen instrumenten beter geborgd. Controle is ook van belang ten aanzien van maatregelen genomen op het terrein van terrorismebestrijding. De CTC rapporteert twee keer per jaar over de stand van zaken. Deze rapportage is te vrijblijvend. Er zouden duidelijker consequenties aan achterblijvende uitvoering verbonden mogen worden.

Dat laat onverlet dat overeengekomen instrumenten in de praktijk bepaalde ongewenste bijeffecten kunnen hebben of op onderdelen minder werkbaar kunnen zijn dan beoogd. Aan de hand van een evaluatie kan gegrond worden beoordeeld of verbetervoorstellen nodig zijn om de praktijk beter van dienst te zijn, bijvoorbeeld door aanvullende of vervangende beleidsmaatregelen of wetgevingsinstrumenten. In dit verband kan worden bezien of de huidige evaluatiemethode (wat betreft het strafrecht op basis van een mechanisme zoals vastgesteld door een gemeenschappelijk optreden 1997), namelijk vragenlijst en studiebezoek, volstaat. Aangezien niet is voorzien in een evaluatie van alle instrumenten, dient te worden bepaald hoe de praktische werkbaarheid van deze instrumenten zou kunnen worden beoordeeld, welke gevolgen daaraan kunnen worden verbonden en welk mechanisme zich daartoe het best zou lenen. Input vanuit expertnetwerken (EJN, Raden voor de rechtspraak enz) en het Justitie Forum zou daarbij een aanvullende rol kunnen spelen.

Optimalisering door het delen van kennis en ervaring

Gezamenlijke scholing en opleiding van handhavingsautoriteiten uit de lidstaten kan de operationele samenwerking vergroten. Het Verdrag van Lissabon creëert meer mogelijkheden voor scholing en opleiding. Gezamenlijke trainingen en uitwisseling van ervaringen kunnen binnen EU-verband heel nuttig blijken in de zin dat het uitwisselen van best practices kan leiden tot een optimalere samenwerking en betere resultaten in het gezamenlijk bestrijden van criminaliteit en terrorisme.

Maar ook het delen van ervaringen op het gebied van onderwerpen die (nog) niet direct de JBZ-agenda domineren, maar zich wel in de EU voordoen, kan bijdragen aan optimalere samenwerking. Denk aan de problemen die ontstaan in sommige wijken van grote Europese steden: verloedering, geweld tegen overheidsfunctionarissen, radicaliserende burgers, het ontstaan van 'no-go area's' en verregaande opkomst van georganiseerde (kleine) criminaliteit. In de oplossings sfeer wordt dan niet meteen gedacht aan samenwerking in EU-verband, terwijl het delen van ervaringen over nationale wijzen van aanpak wel degelijk een grote meerwaarde kan hebben.

Ter illustratie een drietal voorbeelden. Nederland heeft positieve ervaringen opgedaan in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze aanpak is op Europees niveau innovatief en Nederland zou haar ervaringen graag delen met andere lidstaten. Van belang hierbij is het inventariseren van het bestaande beleid in de verschillende lidstaten op dat gebied, waarbij een geïntegreerde aanpak centraal zal moeten staan. Het tweede voorbeeld betreft de Nederlandse aanpak van radicalisering. Nederland hanteert een lokale aanpak die gericht is op preventie, signaleren én interveniëren. De rol van lokale overheden, (wijk)agenten, docenten en jeugdwerkers is daarbij cruciaal en gericht op samenwerking teneinde een radicaliseringstendens in een vroeg stadium te herkennen. Doel daarvan is de sluipende dreiging te keren, waarbij bevolkingsgroepen die zich niet verbonden voelen met de maatschappij zich isoleren en zich vervolgens tegen die maatschappij afzetten. Praktische samenwerking, zoals gezamenlijke trainingen, en het uitwisselen van best practices tussen EU-lidstaten kunnen een nuttige bijdrage leveren aan de Europese aanpak van radicalisering. Ook op gebied van de aanpak van extremisme op internet is het nuttig in meerdere mate ervaringen te delen. Daarbij gaat het om de mogelijkheid bepaalde inhoud te weren of te blokkeren, mogelijkheden van zelfregulering of andere maatregelen waarmee lidstaten ervaring hebben.

Andere lidstaten zullen weer ervaringen hebben op andere gebieden die interessant zijn om te kennen. Het delen en benutten van deze ervaringen, het uitwisselen van succesvolle aanpakmethoden, het over- en weer- uitzenden van autoriteiten en het delen van informatie kan er weer toe leiden dat de samenwerking tussen lidstaten optimaler — want gericht — wordt.

Optimalisering door gezamenlijke oefeningen

Naast het delen van kennis en ervaring is het ook van groot belang om meer gezamenlijk te oefenen tussen de autoriteiten en diensten van de lidstaten. Dit geldt met name op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De toekomstige totstandkoming van coherente internationale samenwerking tussen alle betrokkenen op het terrein van internationale veiligheid zal een grote uitdaging zijn. De

gemeenschappelijke dreigingen stoppen immers niet bij de landsgrenzen. De praktische component van dergelijke samenwerking is essentieel, inclusief het testen van afspraken via het houden van meer (grensoverschrijdende) oefeningen. Op die manier kunnen de zwakke schakels worden versterkt. De geplande 'peer evaluations' inzake 'preparedness en response' van aanslagen kunnen hiervoor goede nadere aanknopingspunten bieden.

Dit geldt niet alleen voor de crisisbeheersing na een terroristische aanslag maar zeker ook voor de beheersing van een crisis als gevolg van een natuurlijke ramp. Een goed toekomstig mechanisme van civiele bescherming voor alle lidstaten is niet alleen een uitdaging in de nabije toekomst maar tevens een noodzaak.

Balans tussen nationale en EU-verantwoordelijkheid

De balans tussen nationale verantwoordelijkheid op het gebied van civiele bescherming en het solidariteitsbeginsel dat geldt binnen de EU, verdient bijzondere aandacht. Daar waar toch een crisis plaatsvindt, is het van belang dat de crisis zo dicht mogelijk bij huis wordt aangepakt. Waar een crisis een lidstaat boven het hoofd groeit, is Europese solidariteit van belang. Lidstaten kunnen elkaar ondersteunen door middel van snel inzetbare en zelfvoorzienende modules. Helderheid over de financiële stromen bij wederzijdse hulp en een verbetering van het Brusselse 'Monitoring and Information Centre' (MIC) kunnen de snelheid van bijstand eveneens vergroten.

Deze uitgangspunten voor de Europese crisisbeheersing heeft Nederland onlangs nog verwoord in een non-paper dat zij gezamenlijk met Duitsland, Zweden, Finland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk heeft ingediend.

3.2 Nieuwe maatregelen aan de hand van een behoefte gestuurde benadering

Nederland acht het van belang dat per fase – preventie, opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging – wordt gezien waar nog winst is te behalen om de operationele samenwerking te verbeteren. Daartoe kunnen de resultaten van samenwerkingsinstrumenten en afspraken worden doorgelicht. Per fase moet worden onderzocht waar in praktijk behoefte aan is, bijvoorbeeld aan andere vormen van samenwerking of aan meer technische uitwisseling.

3.2.1 Preventie

In het post-Haags Programma dient de nadruk meer te komen te liggen op preventie van de door de JBZ-Raad geprioriteerde vormen van criminaliteit en terrorisme. Het voorkomen van aanslagen en het voorkomen dat bepaalde problemen escaleren, is immers het uitgangspunt. Voorstellen hiervoor zijn aangedragen in paragraaf 3.1 (preventie van terrorismebestrijding en bestuurlijke aanpak) en paragraaf 4 (mensenhandel).

3.2.2 Opsporing en vervolging

Volgens Nederland dient nadere uitwerking te worden gegeven aan het availability-beginsel ('availability+') en worden zorggedragen voor één goed vervolgtraject, waarbij een goed functionerend bewijsverkrigingsregime in de EU van belang is. Daarnaast zal er zorggedragen moeten worden voor een duidelijke regie van de verschillende instrumenten, met name bij de bestrijding van mensenhandel.

Behoeftegestuurde nadere uitwerking van het availability-beginsel

Het huidige uitgangspunt in EU-verband is in het Haags Programma verwoord. Kern ervan is dat in de gehele EU een wetshandhavingsautoriteit in een lidstaat informatie die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, kan verkrijgen van een andere lidstaat en dat de betrokken wetshandhavingsinstantie in een andere lidstaat die informatie voor het aangegeven doel beschikbaar stelt, rekening houdend met het belang van lopende onderzoeken in die lidstaat. Daarnaast is van doorslaggevend belang dat de voorwaarden om met elkaar informatie te delen afdoende zijn: handhavingsautoriteiten moeten betrouwbaar werken, systemen moeten betrouwbaar zijn en de rechtspleging moet op orde zijn.

Inmiddels zijn er in EU verband diverse systemen tot stand gebracht om dit doel te verwezenlijken, zoals op basis van Prüm (geautomatiseerde hit/no hit-bevraging) en het Zweeds Kaderbesluit (klassieke vraag-antwoord methode met dwingende tijdslimiet). Ook voorafgaand aan het Haags Programma werden diverse systemen gekozen om gegevens gemakkelijker uit te wisselen en toegankelijk te maken, zoals Eurodac en SIS. Daarnaast worden nog veel informatiesoorten via de klassieke weg uitgewisseld, dat wil zeggen op basis van vraag-antwoord systematiek.

Kijkend naar de toekomst zou de praktijkbehoefte volgens Nederland leidend moeten zijn. De opdracht zou kunnen zijn te inventariseren aan welke informatiesoorten de praktijk werkelijk het meest behoefte heeft en welke mate van snelheid daarbij noodzakelijk is. Niet alle informatie hoeft immers direct voorhanden te zijn. Op basis van die inventarisatie zou, met behulp van de geïdentificeerde systemen bekeken kunnen worden welke informatiesoorten het best door middel van welk systeem uitgewisseld kunnen worden, rekening houdend met de specificiteit van elke informatiesoort, kosten, mogelijkheden, effectiviteit en de noodzaak.

Bij verbetering van informatie-uitwisseling in EU-verband zal de nadruk niet moeten liggen op het afsluiten van nieuwe verdragen of het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, maar vooral op de optimale implementatie van bestaande instrumenten en verdragen. Ook kan voorhanden informatie uit het ene domein wellicht benut worden voor een ander domein (bijvoorbeeld Eurodac ten behoeve van handhaving).

Bij informatie-uitwisseling hoeft niet alleen gedacht te worden aan informatie van politie of justitie. Met name op het terrein van mensenhandel kan andersoortige informatie bijdragen aan het completeren van een strafdossier (bijvoorbeeld publieke info van de Kamer van Koophandel, namen van bestuurders van rechtspersonen, informatie over sociale zekerheid en informatie van de arbeidsinspectie). Uitwisseling van dergelijke informatie heeft nog geen duidelijke basis in EU-kader gekregen.

Eén goed functionerend bewijsverkrijgingsregime

De combinatie van EBB en klassieke rechtshulp is onpraktisch. Er moet één regime van bewijsverkrijging gelden. Door het EBB zal, bijvoorbeeld, de verkrijging van bestaand gedocumenteerd bewijs via wederzijdse erkenning verkregen kunnen worden. Overig bewijs, zoals bewijs dat nog vergaard zal moeten worden via dwangmiddelen, bijvoorbeeld via een telefoontap, zal echter via de klassieke rechtshulpweg verkregen moeten worden. Voor de operationele rechtspraak is dat zeer omslachtig. Nederland is van oordeel dat de bewijsverkrijging als geheel via de

weg van wederzijdse erkenning moet worden geregeld, zoals neergelegd in het Actieplan Haags Programma (Actieplan blz. 18 onderdeel 4.2. (o)).

Meer regie

Opsporing en vervolging zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Sommige terreinen zijn geprioriteerd. Het gaat daarbij om de inzet van het strafrecht ter bescherming van Europees gedeelde waarden en normen. In ons gezamenlijk besef dat we de strijd tegen deze normschending moeten aangaan, moeten gezamenlijke stappen worden gezet. Er is een nieuwe impuls nodig in het verder uitwerken van een Intelligence agenda in de EU. Door de gezamenlijke 'Organised Crime Threat Assessment' van Europol is bekend waar de dreigingen liggen en kunnen prioriteiten worden gesteld. De JBZ-Raad stelt deze prioriteiten vast. Mensenhandel is als zodanig geprioriteerd. De implementatie kan echter beter. Een concreet naar deze prioriteiten toegespitste samenwerking tussen betrokken EU-lidstaten kan een nieuwe impuls geven in internationale operationele samenwerking en eventuele knelpunten signaleren. Zo ontbreekt het logische vervolg waarbij betere afspraken worden gemaakt over de concrete aanpak van geprioriteerde grensoverschrijdende zware criminaliteit, in de zin van opsporing en vervolging, waarbij het gaat om de vraag welke lidstaten bereid is werkelijk opsporingsonderzoeken te starten naar aanleiding van de EU-prioritering. Dat vereist meer regie dan tot nu toe. Daarbij is een stevigere rol voor zowel Europol als Eurojust weggelegd, in gezamenlijkheid. In dat verband zal meer gebruik moeten worden gemaakt van gezamenlijke onderzoeksteams, zogenoemde 'Joint Investigation Teams'. Daarnaast zou de handhaving van de bestrijding van mensenhandel beter worden gerelateerd aan activiteiten op de beleidsterreinen immigratie en ontwikkelingssamenwerking (zie onder externe betrekkingen).

3.2.3 Tenuitvoerlegging

De tenuitvoerlegging van beleidsmaatregelen en wetgevingsinstrumenten heeft reeds aandacht gehad in het kader van het Haags Programma. In de volgende fase zal daarom de nadruk moeten liggen op de optimale implementatie van die beleidsmaatregelen en wetgevingsinstrumenten.

§ 4 Externe betrekkingen

De wereld eindigt niet bij de EU-grenzen. Samenwerking met derde landen is noodzakelijk om ernstige vormen van criminaliteit te bestrijden. We zijn als zodanig afhankelijk van elkaar. We hebben in dat verband echter ook te maken met landen waar mensenrechtenschendingen een belemmerende rol spelen bij onze strafrechtelijke samenwerking. De strafrechtelijke samenwerking met die landen dient dus behalve in het teken van veiligheidssamenwerking ook te staan in het teken van mensenrechtenbescherming.

Mensenhandel: een prioriteit

Met recht wordt mensenhandel vaak aangeduid als een moderne vorm van slavernij en als een grove inbreuk op fundamentele rechten van het individu. Een krachtige aanpak van mensenhandel en -smokkel is dan ook geboden. Mensenrechtenaspecten dienen in alle fasen van de beoogde aanpak nadrukkelijk te worden meegenomen. De bescherming van het slachtoffer staat daarbij centraal. De inspanningen in het externe beleid van de EU op het terrein van mensenhandel, smokkel en illegale migratie kunnen verder worden geïntensiveerd

In EU-kader zou de gezamenlijke aandacht en gezamenlijke samenwerking gericht moeten zijn op drie aspecten: preventieve maatregelen (inclusief capaciteitsopbouw), effectieve handhaving en adequate slachtofferbescherming. In het kader van preventie van mensenhandel kan worden gezien of in gezamenlijk EU-verband de inzet van zogenoemde 'Snelle Actie Teams' of een variant daarvan, ruimer kan worden toegepast. Nederland is gestart met een pilot van deze teams, die beogen expertise op het gebied van documentfraude en risicoprofielen samen te brengen, en alert en flexibel in te spelen op signalen over opmerkelijke wijzigingen van migratiestromen en activiteiten van mensenhandelaren in de landen van herkomst van mensenhandel.

De EU verleent al assistentie aan (ontwikkelings)landen die kampen met capaciteitsgebrek op het gebied van justitie en politie dan wel op het gebied van de slachtofferopvang en reïntegratie van slachtoffers van mensenhandel in herkomstlanden. Toch is meer assistentie bij de opbouw van effectieve law enforcement structuren in landen die de bron zijn van mensenhandel noodzakelijk. Dit in combinatie met betere informatie-uitwisseling en samenwerking tussen politieke en justitiële autoriteiten in deze landen en die van de EU-lidstaten.

Daarnaast dient juist bij mensenhandel aandacht te bestaan voor de bescherming van slachtoffers daarvan en in voorkomende gevallen dient een veilige terugkeer en reïntegratie van slachtoffers naar landen van herkomst beoogd te worden. Met name in landen buiten de EU waar de naleving van mensenrechten nog niet optimaal is kunnen we als EU lidstaten hierop nadrukkelijker samenwerken. Dit kan onder meer in het maken van risicoanalyses gericht op terugkeer naar dergelijke landen, uitwisselen van ervaringen maar misschien ook door samenwerking op de meer logistieke kant van terugkeer.

Genoemde elementen — technische assistentie, capacity building, informatie-uitwisseling en samenwerking — kunnen in feite worden toegepast op het gehele terrein van de illegale migratie, mensensmokkel en mensenhandel. De scheidslijnen tussen de drie vormen zijn immers niet scherp: illegale migratie en mensensmokkel kunnen uitmonden in het soort uitbuiting dat het kenmerk is van mensenhandel.

§ 5 Asiel/migratie/grenzen

Op het gebied van het asiel-, migratie- en grenzenbeleid is het zaak dat uitvoering wordt gegeven aan en voortgang wordt geboekt op de in het Haags Programma terzake genoemde terreinen. Bestaand beleid dient te worden geïmplementeerd en geëvalueerd en een begin dient te worden gemaakt met eventuele vervolgstappen. Het Franse idee van een Europees immigratie en asiel pact is feitelijk op enkele punten een nadere concretisering en verduidelijking van het Haags Programma.

§ 6 Gevolgen Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Lissabon leidt ertoe dat de parlementaire betrokkenheid verschuift naar het Europees Parlement; een breed gespreide politieke aandacht is gewenst ook in contacten tussen ministers en de fracties van het Europees Parlement. Verder moeten we ons bezinnen op een mogelijke herdefiniëring van de werkterreinen van de Raden.