

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger”

(COM(2009) 262 definitief)

(2010/C 128/14)

Rapporteur: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**
Corapporteur: **Cristian PÎRVULESCU**

De Commissie heeft op 10 juni 2009 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger

COM(2009) 262 final.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 15 oktober 2009.

Tijdens zijn op 4 en 5 november 2009 gehouden 457^e zitting (vergadering van 4 november 2009) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen voor, bij 1 onthouding, werd goedgekeurd:

1. Aanbevelingen

1.1. De laatste jaren is er op de agenda van de EU steeds minder aandacht voor de verdediging en bevordering van de mensenrechten. Als beleidsprioriteit geldt de veiligheid van de lidstaten, alsof die onverenigbaar zou zijn met de bevordering van de vrijheid en de bescherming van de grondrechten.

1.2. Bij beleidsmaatregelen op veiligheidsgebied moeten de vrijheid en het recht worden beschermd. Volgens het EESC zou op dit beleidsterrein moeten worden uitgegaan van de bescherming van de grondrechten zoals die door het EVRM en het Handvest van de grondrechten worden gewaarborgd.

1.3. Het veiligheidsbeleid mag niet tornen aan de fundamentele waarden (mensenrechten en openbare vrijheden) en democratische beginselen (rechtsstaat) die in de gehele EU worden gedeeld. Collectieve en nationale veiligheid mag niet ten koste gaan van de individuele vrijheid. Sommige beleidsvoorstellen komen neer op een herhaling van een in vroeger tijden gemaakte fout, nl. dat vrijheid wordt opgeofferd aan veiligheid.

1.4. De waarden en beginselen van de EU, alsook de bescherming van de mensenrechten en de vrijheden, moeten versterkt worden door een krachtige, zichtbare politieke autoriteit op Europees niveau. Het EESC stemt dan ook in met het voorstel van voorzitter Barroso om een Europees Commissaris voor justitie, grondrechten en burgerlijke vrijheden aan te wijzen. Het hoopt dat deze de beschikking krijgt over de beleidsinstrumenten en organisatorische en financiële middelen die nodig zijn om zich goed van deze belangrijke taak te kunnen kwijten.

1.5. Wel betreurt het EESC dat immigratie en asiel samen met interneveiligheidskwesaties onder de bevoegdheden van een andere Commissaris vallen. Als immigratie wordt gekoppeld aan veilig-

heid en wordt losgekoppeld van de bescherming van de grondrechten, wordt er een verkeerde politieke boodschap afgegeven. De nieuwe Europese Commissie zou er goed aan doen om het immigratie- en asielbeleid nauw te koppelen aan de bescherming van de grondrechten en beide zaken als één geheel aan te pakken.

1.6. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal het beleid inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht een bredere rechtsgrond krijgen, wat de EU volgens het EESC in staat zal stellen om een ambitieuzer beleid te voeren dan de Commissie voorstelt.

1.7. Het EESC pleit op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht voor een herziening van de wetgeving inzake de vrijheid van reizen en in het verlengde hiervan voor een wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004.

2. De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

2.1. Voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) is de beslissende fase aangebroken. Sinds 1999 heeft de Raad twee vijfjarenplannen aangenomen: het programma van Tampere (1999-2004) en het programma van Den Haag (2004-2009).

2.2. Tien jaar na Tampere zijn de doelstellingen niet gehaald: de EU is nog geen gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. In deze periode is er niet genoeg vooruitgang geboekt, en bovendien is de wel geboekte vooruitgang uit balans ⁽¹⁾. De Europese Raad van Stockholm kan een nieuwe kans zijn om Tampere nieuw leven in te blazen.

(1) Volgens de vorige vicevoorzitter Fratini is slechts 53 % van de doelstellingen gehaald.

2.3. Met het gemeenschappelijke immigratie-, asiel- en grenzenbeleid zijn grote vorderingen gemaakt, al geldt in de Raad voor het beleid inzake legale immigratie en arbeidsimmigratie nog altijd het unanimitetsvereiste.

2.4. Drie zaken drukten een stempel op het beleid inzake politieke en justitiële samenwerking: de intergouvernementele aanpak, het enorme wantrouwen en het unanimitetsvereiste. De invoering van gemeenschappelijke Europese wetgeving is hierdoor zeer bemoeilijkt.

2.5. Het programma van Stockholm zal waarschijnlijk worden uitgevoerd als het Verdrag van Lissabon van kracht is geworden, wat betekent dat veel van deze beleidsmaatregelen via de normale procedure in de Raad en de codecisieprocedure van het Parlement zullen worden goedgekeurd. Hierdoor zal de EU ambitieuzere doelstellingen kunnen vaststellen, hoewel de RVVR die Europa nodig heeft ook al met het huidige verdrag kan worden ontwikkeld.

2.6. Tijdens het proces dat moet uitmonden in goedkeuring van het programma van Stockholm zijn al diverse bijdragen geleverd, zoals het Europees pact inzake immigratie en asiel ⁽²⁾, de rapporten van de Future Group over interne en justitiële aangelegenheden ⁽³⁾ en de door de Commissie ontvangen bijdragen aan de openbare raadpleging *Vrijheid, veiligheid en recht: hoe ziet de toekomst eruit? Raadpleging over de prioriteiten voor de komende vijf jaar*, die plaatsvond van september tot en met november 2008 ⁽⁴⁾.

2.7. In juni 2009 publiceerde de Commissie de mededeling *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger: meer vrijheid in een veiligere omgeving* ⁽⁵⁾, die ten grondslag ligt aan dit advies met de mening en aanbevelingen van het EESC inzake het proces van Stockholm.

2.8. Het EESC werkt momenteel ook aan een initiatiefadvies ⁽⁶⁾ waarin het erop aandringt dat de EU met haar beleid en wetgeving inzake immigratie en grenzen de mensenrechten respecteert en de vrijheid en veiligheid van allen voorop stelt. Dit advies is een deel van de bijdrage van het EESC aan de voorbereiding van het programma van Stockholm.

(2) Europees Pact inzake immigratie en asiel, Raad van de Europese Unie, Brussel, 13440/08, 24 september 2008.

(3) Rapport van de groep over het toekomstige interne-veiligheidsbeleid (*The Future Group*), „Freedom, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World”, juni 2008.

(4) http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm.

(5) COM(2009) 262 final.

(6) EESC-advies van 4.9.2009 „Eerbiediging van de grondrechten in de Europese beleidsmaatregelen en wetgeving op het gebied van immigratie”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (zie blz. 29 van het huidige PB).

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het is een goede zaak dat de agenda van Stockholm als politieke prioriteit heeft om een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te ontwikkelen die ten dienste van de burger staat. Met name na goedkeuring van het Verdrag van Lissabon zal de **totstandbrenging van een Europa van de burgers** de komende vijf jaar een van de belangrijkste taken zijn. De politieke prioriteiten van de EU dienen dan ook aan deze doelstelling te worden aangepast. Drie jaar geleden zette het EESC in een initiatiefadvies uiteen hoe het Europees burgerschap zichtbaar en effectief gemaakt kan worden ⁽⁷⁾. Dit burgerschap moet een opener, egalitairder en geïntegreerder karakter krijgen waarbij elke vorm van discriminatie wordt vermeden.

3.2. Ook de prioriteit die de ontwikkeling van een Europa van rechten in de mededeling krijgt is een goede zaak. De bescherming van de in het Handvest van grondrechten vastgelegde rechten en fundamentele vrijheden is namelijk een kernwaarde van de EU ⁽⁸⁾.

3.3. Hoewel het Europese systeem ter bescherming van de grondrechten al tamelijk goed is ontwikkeld, is de daadwerkelijke handhaving van deze rechten, met name bij de uitvoering en toepassing van de EU-wetgeving op nationaal, regionaal en lokaal niveau, niet gegarandeerd in de EU. Het programma van Stockholm zou een **duidelijke, ambitieuze en complete strategie voor de bescherming van de grondrechten in de RVVR** moeten bevatten en via de verschillende bestuurslagen moeten zorgen voor een „Europa van rechten”.

3.4. In de afgelopen jaren heeft de EU veiligheid laten prevaleren boven mensenrechten, recht en vrijheid. Volgens het EESC dient er in een ware ruimte van vrijheid, veiligheid en rechten sprake te zijn van een goed evenwicht tussen deze drie grootheden. Het te voeren veiligheidsbeleid moet de vrijheid en de rechtstaat beschermen en dient de waarborging van de in het Europese verdrag van de rechten van de mens en het Handvest van grondrechten van de EU vastgelegde grondrechten als uitgangspunt te hebben.

3.5. Iedereen, en dus niet alleen de EU-burger, moet erop kunnen vertrouwen dat zijn grondrechten, die immers universeel en ondeelbaar zijn, beschermd worden. Het „Europa van rechten” mag niet beperkt blijven tot de ingezetenen van een lidstaat, maar dient ook te gelden voor iedereen die in de EU verblijft. Anders zou de RVVR onverenigbaar zijn met de waarden en beginselen – geen discriminatie, eerlijke en gelijke behandeling en solidariteit – die aan de EU ten grondslag liggen. In het programma van Stockholm dient in aanmerking te worden genomen dat veel van de rechten en vrijheden waarin Europese en internationale verdragen voorzien, gelden voor iedereen, ongeacht iemands nationaliteit, staatsburgerschap of verblijfsstatus.

(7) PB C 318 van 23.12.2006, blz. 163.

(8) PB C 218 de 11.9.2009, blz. 69.

3.6. Dit programma moet worden uitgewerkt naar het voorbeeld van het programma van Tampere, dat de Raad in 1999 goedkeurde en dat onder meer stoelt op het beginsel van gelijke en niet-discriminerende behandeling van ingezetenen van derde landen tegenover Europese burgers. Dit beginsel kan kracht worden bijgezet met het nieuwe Verdrag, waarin het Handvest van grondrechten bindend wordt gemaakt en de EU de mogelijkheid krijgt om partij te worden bij het Europees verdrag van de rechten van de mens.

3.7. Na 2011 moet het bureau voor de grondrechten van de EU een krachtiger rol krijgen, met een ruimer budget, nieuwe evaluatiebevoegdheden en een betere samenwerking met andere Europese lichamen zoals de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming of de Europese ombudsman. Verder moet het bureau onafhankelijker van de diverse overheden worden gemaakt en dient voor participatie van het EESC, als spreekbuis van het maatschappelijk middenveld, gezorgd te worden.

3.8. Om ervoor te zorgen dat de uitvoering van het programma van Stockholm succesvol verloopt stelt de Commissie een uit vijf onderdelen bestaande **methode** voor waar het EESC mee instemt: 1. een goede integratie van het beleid inzake justitie en interne zaken in de overige beleidsterreinen van de EU; 2. vermindering van de divergenties tussen EU-normen en hun nationale toepassing enerzijds en de ontwikkeling van concrete maatregelen anderzijds; 3. verbetering van de Europese wetgeving en haar impact; 4. verbetering van de evaluatie van instrumenten en agentschappen; en 5. adequate financiële instrumenten.

3.9. Als instelling zal het EESC uiterst actief blijven samenwerken bij het evalueren van de kwaliteit en meerwaarde van Europese beleidsmaatregelen, van hun gevolgen voor de grondrechten en het evenredigheidsbeginsel en van hun ethische, sociale en economische consequenties.

3.10. Het EESC kan blijven meewerken aan een **Europese strategie** om de **wetgeving te verbeteren** en om kwaliteit, toepassing en effecten van het Europese rechtstelsel te **beoordelen**

3.11. Met het programma van Stockholm moet de EU duidelijker en serieuzer aangeven wat haar doelstellingen zijn. Er zou alvast een aantal indicatoren moeten worden gekozen en een eerste reeks doelstellingen moeten worden vastgelegd aan de hand waarvan tijdens en aan het eind van het proces eventuele vooruitgang objectief kunnen worden gemeten.

3.12. Het EESC stemt in met de vastgestelde maatregelen, maar vindt wel dat de prioriteiten van het programma duidelijker uit de verf moeten komen en door financiële toezeggingen ondersteund moeten worden.

3.13. De Raad van Europa levert met zijn vele resoluties en aanbevelingen een waardevolle bijdrage aan de werking en toepassing van het recht. De Commissie doet er goed aan hier wat het

burgerlijk recht en strafrecht in de EU betreft voortaan rekening mee te houden ⁽⁹⁾.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. *Opkomen voor de rechten van de burger - een Europa van rechten en de rechtstaat*

4.1.1. Volgens de in 1948 door de Algemene vergadering van de VN aangenomen Universele verklaring van de rechten van de mens zijn er gemeenschappelijke en universeel geldige beginselen en waarden. Het in 1950 in Rome ondertekende en door alle lidstaten geratificeerde Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en het Europees Hof voor de rechten van de mens staan er garant voor dat deze beginselen en waarden in de hele EU worden gerespecteerd.

4.1.2. Het Handvest van grondrechten van de EU bevat nieuwe rechten die nog niet in het EVRM waren opgenomen. Het handvest zal zorgen voor een betere juridische bescherming van de grondrechten en geldig zijn voor de Europese instellingen en lidstaten, met name wanneer zij de EU-wetgeving toepassen.

4.1.3. Het **vrije verkeer van personen** is een van de basisrechten van het Europese burgerschap. De afschaffing van interne grenscontroles en de vrijheid van verkeer en verblijf in de Schengen-ruimte behoren tot de grootste successen die in de afgelopen tien jaar met de Europese eenwording zijn geboekt.

4.1.4. Niettemin baart het het EESC zorgen dat de uitoefening van dit recht in een groot gedeelte van de EU nog altijd stuit op tal van hindernissen en barrières. Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden is volgens het EESC niet goed omgezet. De Commissie ⁽¹⁰⁾, het Europees Parlement en tal van deskundigen hebben de omzetting als onbevredigend aangemerkt. Bovendien hebben de lidstaten zich niet aan de voorgeschreven termijn ⁽¹¹⁾ gehouden.

4.1.5. De mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van de richtlijn komt dan ook als geroepen. De nationale overheden dienen terughoudendheid te betrachten met betrekking tot afwijkingen van en uitzonderingen op het vrije verkeer van personen; deze mogen nooit indruisen tegen de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ⁽¹²⁾. Er moet gezorgd worden voor een betere bescherming van de sociale en arbeidsrechten van „grensoverschrijdende” werknemers, iets waar het EESC al in diverse adviezen op heeft aangedrongen ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ Zie „Relevant Council of Europe Resolutions and Recommendations in the field of efficiency and fairness of justice” (CEPEJ(2003)7 rev, 13 november 2003)

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 840 final.

⁽¹¹⁾ 30 april 2006

⁽¹²⁾ COM(2009) 313 final.

⁽¹³⁾ PB C 325 van 30.12.2006, blz. 43.

4.1.6. Wat de bescherming van de **rechten van kinderen** betreft heeft het EESC er in diverse adviezen ⁽¹⁴⁾ op aangedrongen dat de EU internationale verdragen respecteert en zich sterk gemaakt voor een strategie die ervoor moet zorgen dat de lidstaten hun op Europees en internationaal niveau gedane toezeggingen betreffende de rechten van kinderen (met name in het kader van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind) onverwijld nakomen.

4.1.7. Het EESC benadrukt hoe belangrijk het is dat **diversiteit** gerespecteerd wordt en **kwetsbare personen beschermd worden**. Diverse minderheden (zoals de Roma) en tal van immigranten hebben te maken met problemen rond diversiteit.

4.1.8. In een aantal adviezen heeft het EESC onlangs aangedrongen op aanscherping van de anti-discriminatiewetgeving ⁽¹⁵⁾, waarbij het voorstelde om de instrumenten ter bestrijding van discriminatie, racisme, geweld, homofobie en xenofobie te verbeteren. Bij het toezicht op de toepassing van de EU-wetgeving is voor het maatschappelijk middenveld een cruciale rol weggelegd.

4.1.9. Met de inwerkingtreding van het Handvest van grondrechten krijgt de EU nieuwe rechtsgronden ter **bescherming van sociale en arbeidsrechten**. Het EESC zal nieuwe initiatieven nemen voor de ontwikkeling van Europees beleid waarmee deze rechten beter beschermd worden en dringt er bij de Commissie op aan om een prioriteit te maken van de sociale en arbeidsrechten van werknemers.

4.1.10. Uitgaande van nieuwe technologieën en informatiesystemen ontwikkelt de EU **beleid op het gebied van veiligheid en grenscontroles**. De aandacht dient uit te gaan naar de ethische en juridische consequenties van dit beleid voor de **bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer**.

4.1.11. In nauwe samenwerking met de instanties voor gegevensbescherming en de nationale en Europese ombudsmannen en -vrouwen zou het maatschappelijk middenveld een bijdrage kunnen leveren aan de evaluatie van dit beleid, zodat de **beginselen van doelmatigheid, evenredigheid, legitimiteit, veiligheid en vertrouwelijkheid** gerespecteerd worden.

4.1.12. Uit talloze raadplegingen van het Europees maatschappelijk middenveld is gebleken dat de bewegingsvrijheid van burgers wordt ingedamd door buitensporige veiligheidsmaatregelen, zoals het voorgestelde gebruik van biometrische kenmerken en RFID-technologie in reisdocumenten. In een advies ⁽¹⁶⁾ heeft het EESC er reeds op gewezen dat RFID-technologie „nog niet ontwikkeld” is en de fundamentele vrijheden van de mens kan ondermijnen.

4.1.13. In het programma van Stockholm moet er rekening mee worden gehouden dat het door de snelle ontwikkeling van deze technologieën nodig kan zijn om met nieuwe politieke en wetgevende initiatieven te komen voor de bescherming van de grondrechten, vooral in verband met de bescherming van persoonsgegevens. De Commissie moet **voorlichtingscampagnes** op touw zetten over de juridische aspecten en de gevaren van de informatietechnologie.

4.1.14. Uit de lage opkomst bij de jongste EP-verkiezingen blijkt dat veel Europeanen ontevreden zijn over wat het betekent om EU-burger te zijn en over bepaalde onderdelen van het EU-beleid. Het EESC is het met de Commissie eens dat de **actieve deelname van de Europese burgers aan het democratisch proces** verbeterd moet worden. Gezien de groeiende desinteresse van de burgers van de lidstaten voor het EU-beleid zijn er volgens het EESC maatregelen nodig om een actieve invulling te geven aan het Europese burgerschap. Het EESC is er voorstander van om de EP-verkiezingen in de week van 9 mei te houden en vindt dat de kandidaatschappen, campagnes en programma's een minder nationaal en **meer Europees** karakter moeten krijgen.

4.1.15. De basis van onze democratieën moet verbreed worden, zodat zij ook plaats bieden aan nieuwe burgers, die dezelfde rechten en plichten moeten krijgen. De uit het nationale en Europese burgerschap voortvloeiende rechten moeten gelden voor mensen (onder wie ook immigranten) van alle nationaliteiten en van elke etnische, religieuze of culturele achtergrond.

4.1.16. Het EESC heeft voor de conventie een initiatiefadvies ⁽¹⁷⁾ opgesteld waarin het erop aandringt om **ingezetenen van derde landen die een langdurige verblijfsstatus hebben het Europese burgerschap toe te kennen**. Het EESC verzoekt de EU-instellingen om in het programma van Stockholm rekening te houden met dit voorstel.

4.2. *Het leven van de burger gemakkelijker maken – een Europa van recht en justitie* *Zorgen voor recht en justitie in een Europa dat zich open stelt voor de rest van de wereld*

4.2.1. **Wederzijdse erkenning van rechterlijke besluiten**

4.2.1.1. Het EESC is ingenomen met de inspanningen inzake wederzijdse erkenning – nog altijd de pijler van de Europese justitiële integratie. Deze erkenning moet verenigbaar zijn met de juridische tradities van elk van de lidstaten en ervoor zorgen dat een ruimte van vrijheid en verantwoordelijkheid een extra impuls krijgt. De EU moet gemeenschappelijke basisnormen vaststellen. Bovendien moeten voor het hele systeem van communautaire en nationale dwangmaatregelen wettelijke beperkingen gelden om elke mogelijke vorm van misbruik uit te sluiten: de wetgeving mag onder geen beding rechten en vrijheden in het gedrang brengen en dient borg te staan voor de bescherming van de sociale en burgerrechten.

⁽¹⁴⁾ PB C 325 van 30.12.2006, blz. 65.

⁽¹⁵⁾ PB C 77 van 31.3.2009, blz. 102.

⁽¹⁶⁾ PB C 256 van 27.10.2007, blz. 66.

⁽¹⁷⁾ PB C 208 van 3.9.2003, blz. 76.

4.2.1.2. De wederzijdse erkenning zou ook kunnen gaan gelden voor nog niet gereguleerde zaken zoals het erfrecht en het testamentrecht, het vermogensrecht en de vermogensrechtelijke gevolgen van echtscheidingen, en de hele dagelijkse levenssfeer van de EU-burgers. De wederzijdse erkenning dient van toepassing te zijn op alle door de lidstaten wettelijk erkende vormen van partnerschap.

4.2.1.3. Op *civielrechtelijk gebied* moet de exequaturprocedure worden afgeschaft waarbij lidstaten beslissingen van een andere lidstaat in burgerlijke en handelszaken ten uitvoer leggen. Verder is het zaak de wederzijdse erkenning uit te breiden tot terreinen die er nog niet onder vallen. Op *strafrechtelijk gebied* moet het wederzijdse-erkenningsbeginsel worden toegepast in alle fasen van de procedure. Het dient ook te gaan gelden voor de bescherming van slachtoffers en getuigen en de verjaring van rechten.

4.2.2. Vergroting van het wederzijds vertrouwen

4.2.2.1. Om het onderlinge vertrouwen tussen de rechtstelsels te vergroten moet de opleiding van justitiepersoneel door middel van gezamenlijk uit te werken instrumenten ondersteund en verbeterd worden. Ook verdient het aanbeveling de uitwisseling van justitieambtenaren te stimuleren, zowel via het Forum voor justitie en de activiteiten van de verschillende netwerken van beroepsorganisaties als via een *Erasmusachtig* programma. Voor een betere communicatie en uitwisseling van *best practices* zou het Forum voor justitie versterkt moeten worden.

4.2.2.2. Er moet verder gewerkt worden aan de vergroting van het wederzijdse vertrouwen. Daartoe dient er vooral in financieel opzicht meer steun te worden verleend aan de beroepsopleiding voor justitiepersoneel en aan de ontwikkeling van de professionele netwerken. In aanvulling op deze maatregelen moeten *best practices* worden uitgewisseld en projecten ter modernisering van het rechtswezen worden uitgewerkt.

4.2.3. De toegang tot de rechter verbeteren: een prioriteit

4.2.3.1. De Europese maatregelen op strafrechtelijk gebied om de wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen te verbeteren zouden niet alleen betrekking moeten hebben op terrorisme, georganiseerde criminaliteit en aantasting van de financiële belangen van de EU, maar ook op fenomenen die de mensenrechten en de fundamentele vrijheden met voeten treden. Door hun grotere mobiliteit binnen de grenzen van de EU zijn de burgers van de lidstaten kwetsbaar geworden voor discriminatie en misbruik, zowel in hun privé-leven als in hun werk.

4.2.3.2. De EU moet de mogelijkheden op het gebied van rechtsbijstand uitbreiden, waar nodig elektronische middelen inzetten (e-justice) ⁽¹⁸⁾ en er vooral voor zorgen dat burgers bij justitiële aangelegenheden gemakkelijker gebruik kunnen maken van vertalers en tolken. Ook dient zij de procedures voor de legalisatie van akten en documenten te vereenvoudigen. Ten slotte moet de hulp aan slachtoffers van misdrijven worden verbeterd, vooral als deze een transnationaal karakter hebben.

⁽¹⁸⁾ EESC-advies van 30.9.2009 over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité: „Naar een Europese strategie inzake e-justitie”; rapporteur: de heer Pegado Liz (PB C 318 van 23.12.2009, blz. 69).

4.2.4. De bijdrage die justitie kan leveren aan de economische activiteit

4.2.4.1. Met name door middel van een Europees bankbeslag moet de uitvoering van rechterlijke besluiten worden verbeterd. Het resultaat van de inspanningen om voor het contractrecht een gemeenschappelijk referentiekader te creëren kan voor toekomstige wetsvoorstellen worden gebruikt en er kunnen standaardcontracten worden opgesteld en optionele Europese regelingen worden ingevoerd in welomschreven segmenten van de interne markt (de zogenaamde 28ste regeling). Verder moet de harmonisatie van de regels op het gebied van het vennootschapsrecht en verzekeringsovereenkomsten worden voortgezet.

4.2.4.2. De Europese justitiële ruimte moet vooral tijdens crises de economische activiteit op de interne markt ondersteunen én er mede voor zorgen dat bedrijven zich verantwoordelijk gedragen tegenover de samenleving en hun eigen werknemers. Als er een financiële en economische crisis heerst, dient de solidariteit tussen de landen, bedrijven en burgers te worden versterkt en moeten de burgers waardig en met inachtneming van hun rechten worden behandeld.

4.2.5. Een grotere internationale rol van de EU op justitieel gebied

Er moet prioriteit worden gegeven aan de pogingen om het rechtstaatprincipe in de hele wereld ingang te doen vinden, en dan vooral in de buurlanden en in de landen waarmee de EU samenwerkt op economisch, sociaal en veiligheidsgebied. Ook dient de EU de instrumenten voor samenwerking met en bijstand aan derde landen op justitieel gebied aanzienlijk te versterken.

4.3. Een Europa dat bescherming biedt Regelgevingskader en beginselen van een open EU die haar burgers beschermt

Het is een goed idee om een strategie voor de interne veiligheid van de EU uit te werken. Daarbij moet een breed scala van publieke en private partijen worden betrokken ⁽¹⁹⁾. Als het maatschappelijk middenveld hieraan een bijdrage levert, kan een op tolerantie, dialoog en samenwerking gebaseerde benadering voorrang krijgen boven uitsluiting, angst en wantrouwen jegens de burgers van andere lidstaten of derde landen. Ook staat die bijdrage borg voor de bescherming van de meest kwetsbare vrijheden en rechten tegen controle- en dwangmaatregelen, die zonder een democratisch maatschappelijk middenveld kunnen ontaarden in discriminatie en misbruik. De interne-veiligheidsstrategie moet gecompleteerd worden met een Europese strategie ter beoordeling van het functioneren van de Europese rechtstelsels.

⁽¹⁹⁾ PB C 211 van 19.8.2008, blz. 61.

4.3.1. Ruimere inzet van middelen

4.3.1.1. Onderwijs en opleiding van politiepersoneel dient een belangrijk onderdeel te zijn van de politieke samenwerking. Volgens het bureau voor de grondrechten van de EU is er bij ruw en agressief politie-optreden vaak sprake van discriminatie. Er zijn daarom maatregelen nodig om een eind aan dit gedrag te maken en het vertrouwen van het publiek in de politie terug te winnen ⁽²⁰⁾.

4.3.1.2. De technologische middelen die nodig zijn om de interne veiligheid te waarborgen kunnen alleen worden ingezet als de garantie bestaat dat dit gebeurt met de nodige transparantie en verantwoordelijkheidszin tegenover de burgers en het maatschappelijk middenveld.

4.3.2. Doelmatig beleid op diverse terreinen

4.3.2.1. Bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit dient een van de prioriteiten te zijn dat de verdedigingsrechten worden versterkt door de minimumgaranties inzake het beginsel „on schuldig totdat het tegendeel is bewezen” en preventieve hechtenis (duur en beoordeling van de gronden voor hechtenis) te veruimen. Maatregelen ter bestrijding van de misdaad moeten stroken met het evenredigheidsbeginsel. Deze initiatieven moeten met behulp van adequate middelen worden uitgewerkt, bijvoorbeeld als onderdeel van een actieplan, en op de uitvoering ervan moet goed toezicht worden gehouden, vooral in situaties die zich als problematisch hebben bewezen (behandeling van personen die verdacht worden van terroristische activiteiten).

4.3.2.1.1. Wat controles aan de grenzen en vooral de bescherming van kwetsbare personen en groepen betreft dienen de lidstaten hun fundamentele verplichtingen inzake redding op zee te laten prevaleren boven de vereisten betreffende de controle en bewaking van maritieme grenzen.

4.3.2.1.2. Het gemeenschappelijk Europees Schengenvisum, dat eventueel door een gemeenschappelijke consulaire autoriteit kan worden verstrekt, zou een garantie zijn voor een gelijke behandeling van de aanvragers. Overigens moet het geleidelijk aan zover kunnen komen dat visa niet langer worden afgegeven op grond van een aan de nationaliteit gebonden risicoanalyse, maar op grond van een inschatting van het individuele risico. Op die manier zou een verkeerde behandeling en discriminatie van aanvragers kunnen worden voorkomen.

4.3.3. Gemeenschappelijke doelstellingen

4.3.3.1. De interne veiligheidsstrategie moet zich toespitsen op gevaren die nu nog te weinig aandacht krijgen. De actieve bestrijding van haat, racisme, xenofobie en antisemitisme dient bijzondere prioriteit te krijgen. De in te zetten instrumenten mogen niet louter en alleen toegesneden worden op het onderwerp veiligheid, maar moeten ook – op preventieve wijze – gebruikt kunnen worden op economisch, sociaal, cultureel en onderwijsgebied.

In de interne-veiligheidsstrategie dienen transparantie en corruptiebestrijding voorop te staan. Corruptie ondermijnt het

vertrouwen van de burger in de overheid en in de nationale en Europese democratie.

4.3.3.2. Om het gevaar van terrorisme in te dammen moet de EU nog harder proberen om in Europa een dialoog tussen culturen en religies van de grond te krijgen. Op die manier kan voorkomen worden dat gemeenschappen, groepen en organisaties in en buiten de EU geïsoleerd raken en radicaliseren. Hoe effectief de maatregelen op het gebied van interne veiligheid ook zijn, ze zijn alleen gericht op de gevolgen en niet op de oorzaken van terrorisme. Er moet daarom een Europese dialoog worden opgestart die de EU in staat stelt om in dit verband actief samen te werken met de lidstaten.

4.4. Een dynamisch immigratiebeleid

4.4.1. Het uitwerken van een immigratiebeleid op basis van de doelstellingen van het Europees Pact inzake immigratie en asiel is de komende jaren een belangrijke prioriteit. Een van de prioriteiten is volgens de Commissie om de totaalaanpak van immigratie te consolideren.

4.4.2. De EU moet de dialoog en de samenwerking met herkomstlanden verbeteren. Het EESC heeft voorgesteld ⁽²¹⁾ dat de EU via haar buitenlands beleid een internationaal rechtskader voor migratie van de grond probeert te krijgen, uitgaande van de Universele Verklaring van de rechten van de mens, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Dit juridische kader dient de volgende elementen te omvatten: de belangrijkste IAO-conventies en de Internationale Conventie inzake de bescherming van de rechten van alle werkkenden en hun gezinsleden. Ondanks het initiatiefadvies ⁽²²⁾ waarin het EESC aandrang op ratificatie van deze conventie laten de lidstaten het wat dit betreft nog altijd afweten.

4.4.3. Wil de EU met zijn immigratiebeleid een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de herkomstlanden, dan moeten bij het sluiten van overeenkomsten met deze landen het wederzijdse belang en de eerbiediging van de rechten van immigranten voorop staan. Overeenkomsten inzake arbeidsmobiliteit mogen niet leiden tot een *brain drain*. Doet dit verschijnsel zich toch voor, dan dient er voor compensatie te worden gezorgd. Om ervoor te zorgen dat circulaire migratie aan de ontwikkeling van de herkomstlanden bijdragen kan moeten de regels inzake toelating en het verlenen van de status van langdurig ingezetene versoepeld worden. Dan kunnen immigranten gemakkelijker vrijwillig terugkeren zonder hun verblijfsrecht op het spel te zetten.

4.4.4. Bij de samenwerking met derde landen zou het niet uitsluitend moeten draaien om ongereguleerde immigratie, terugkeer en grenscontroles, hoe belangrijk deze zaken ook zijn. Belangrijk is evenzeer dat rekening wordt gehouden met de belangen van alle partijen: de immigranten, zodat hun grondrechten geëerbiedigd worden en ze eerlijk behandeld worden; de herkomstlanden, zodat de emigratie positief kan uitpakken voor hun sociaal-economische ontwikkeling; en de Europese gastlanden.

⁽²⁰⁾ Europees Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie, 2009. *The Stockholm Programme: A chance to put fundamental rights protection right in the centre of the European*, blz. 6-7.

⁽²¹⁾ PB C 44 van 16.2.2008, blz. 91.

⁽²²⁾ PB C 302 van 7.12.2004, blz. 49.

4.4.5. Een van de zwakke punten van de totaalaanpak van immigratie is volgens het EESC dat de EU met behulp van de EU-methode en met inachtneming van de in de Verdragen vastgelegde bevoegdheden maar moeilijk de stap kan maken van politieke uitspraken naar concrete wetgeving.

4.4.6. Het EESC is het er niet mee eens dat de circulaire migratie als uitgangspunt moet dienen voor het Europese immigratiebeleid. Natuurlijk is het zo dat een gedeelte van de immigranten slechts tijdelijk in de EU verblijft, waarbij het soms komt tot circulaire migratie, maar de meeste immigranten blijven voor lange tijd of permanent. Daarom dienen het EU-beleid en de EU-wetgeving altijd borg te staan voor eerbiediging van de mensenrechten, een goede juridische status van immigranten, integratie en gezinshereniging.

4.4.7. In een recent advies ⁽²³⁾ oordeelt het EESC dat „in het immigratiebeleid en de bijbehorende wetgeving de mensenrechten van alle personen, gelijke behandeling en non-discriminatie onverkort geëerbiedigd dienen te worden”.

4.4.8. Het EESC vindt „illegale immigratie” een ongelukkig begrip en spreekt net als de parlementaire vergadering van de Raad van Europa en het Europees Parlement liever van „**ongereguleerde immigratie**” en „immigranten zonder geldige papieren” om geen verband te suggereren tussen immigratie en criminaliteit.

4.4.9. Hoewel het illegaal is om een land zonder de vereiste documenten en zonder toestemming binnen te gaan, gaat het hier niet om misdadigers. Het verband dat in veel media en politieke toespraken wordt gelegd tussen ongereguleerde immigratie en criminaliteit is bezijden de waarheid en leidt tot angstige en xenofobe reacties in het gastland.

4.4.10. De Commissie is terecht van plan om met speciale aandacht na te gaan of de lidstaten de garanties en rechten die genoemd worden in de **terugkeerrichtlijn** (2008/115), die in december 2010 in werking treedt, respecteren.

4.4.11. Het EESC deelt de mening van de Commissie dat de EU er goed aan doet „*gemeenschappelijke normen te ontwikkelen voor de overname van illegale immigranten die niet kunnen worden verwijderd*”. Het is het ook eens met haar uitspraak dat wat de regularisaties betreft „*de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten [moet] worden verbeterd*” en dat daartoe richtsnoeren zouden kunnen worden opgesteld. Bij regularisatie moet, zoals staat in het Europees Pact inzake immigratie en asiel, bekeken worden in hoeverre iemand in sociaal opzicht en wat werk betreft geworteld is.

4.4.12. Ongereguleerd geïmmigreerde **niet-begeleide minderjarigen** moeten door middel van een speciaal Europees beleid beschermd worden.

4.4.13. Net als de Commissie vindt het EESC dat de EU een gemeenschappelijk kader moet ontwikkelen in de vorm van een soepel toelatingssysteem dat het mogelijk maakt in te spelen op de behoeften van de nationale arbeidsmarkten. De Europese wetgeving mag echter geen beleid mogelijk maken waarbij datgene waar de arbeidsmarkten in een bepaalde conjunctuur behoefte aan hebben allesbepalend is en een immigrant slechts wordt gezien als een economische factor en niet als iemand met rechten die bescherming en veiligheid nodig heeft.

4.4.14. De Commissie is terecht van plan een **Europees platform voor dialoog** op te richten om meer greep te krijgen op de arbeidsmigratie. Dit platform zou werkgevers, vakbonden, nationale arbeidsbureaus, wervingsbureaus en andere betrokken partijen samenbrengen. Het EESC zou dit platform voor zijn activiteiten een podium kunnen bieden, zoals het bijvoorbeeld ook al doet voor het **Europees Integratieforum**.

4.4.15. Het EESC heeft er al herhaalde malen op gewezen dat Europa voor zijn toelatingsbeleid beter een algemeen (horizontaal) wetgevingskader had kunnen creëren dan wetgevingsvoorstellen per sector te doen ⁽²⁴⁾.

4.4.16. Niettemin werkt de Commissie momenteel aan diverse sectorspecifieke richtlijnen. Onlangs heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan de **Richtlijn over de blauwe kaart** ⁽²⁵⁾, die een versnelde en flexibele toelatingsprocedure bevat voor „hooggekwalificeerde werknemers” en hun gezinsleden. Deze procedure kan erop neerkomen dat de overige werknemers (op wie specifieke richtlijnen van toepassing zullen zijn) gediscrimineerd worden ten opzichte van deze hooggekwalificeerde werknemers. Bovendien laat de Richtlijn de lidstaten te veel ruimte om te bepalen onder welke voorwaarden de blauwe kaart wordt afgegeven en welke rechten eruit voortvloeien.

4.4.17. Naast de sectorspecifieke Europese immigratiewetgeving moet er ook een gemeenschappelijk horizontaal **rechtskader (Europees statuut)** komen dat de rechten en vrijheden van de immigranten in Europa ongeacht hun beroeps categorie, juridische status of administratieve situatie waarborgt.

4.4.18. Het door de Commissie opgestelde voorstel voor een kaderrichtlijn ⁽²⁶⁾ over de rechten van immigranten is tot op heden nog niet door de Raad goedgekeurd. Het EESC hoopt dat de Raad zijn advies over dit voorstel in aanmerking zal nemen.

4.4.19. Het EESC zal zich buigen over het voorstel van de Commissie inzake een **immigratiecode**, die immigranten in Europa een uniforme rechtsstatus moet verlenen die vergelijkbaar is met die van EU-burgers. Het is het er echter niet mee eens dat deze code intrekking van het voorstel voor de kaderrichtlijn zou moeten betekenen en zou dan ook graag zien dat de komende voorzitterschappen van de Raad gewoon aan deze richtlijn blijven werken.

⁽²⁴⁾ PB C 286 van 17.11.2005, blz. 20.

⁽²⁵⁾ Richtlijn 2009/50/EG.

⁽²⁶⁾ PB C 27 van 3.2.2009, blz. 114.

⁽²³⁾ PB C 218 van 11.9.2009, blz. 69.

Wat **gezinshereniging** betreft is het EESC het met de Commissie eens dat „kan worden overwogen om na een uitgebreide raadpleging de desbetreffende richtlijn te herzien”.

4.4.20. Hopelijk bespreekt de Commissie binnenkort in een groenboek de veranderingen die in deze richtlijn moeten worden aangebracht. Door het minimalistische karakter van Richtlijn 2003/86 is het namelijk mogelijk, zoals te lezen is in het rapport van de Commissie over de nationale omzetting van de Richtlijn (27), dat in sommige nationale wetgevingen het recht van ingezetenen van derde landen op gezinshereniging niet volledig gegarandeerd is.

4.4.21. Het EESC acht **integratie** een zeer belangrijke zaak en heeft al in diverse initiatiefadviezen aangedrongen op een proactief integratiebeleid binnen de EU dat op zowel de gastlanden als de immigranten zelf is gericht. Met deze positieve kijk op integratie neemt het EESC afstand van bepaalde regeringen die integratie als iets negatiefs zien, als een zoveelste obstakel voor gelijke behandeling en als een nieuwe aanleiding voor discriminatie.

4.4.22. Zoals de Commissie al schrijft, zijn er meer inspanningen nodig van de EU, de lidstaten en de regionale en lokale autoriteiten, en ook een grotere betrokkenheid van de ontvangende samenleving en de immigranten zelf. Onlangs hebben de Commissie en het EESC samen het **Europees integratieforum** opgericht. Dit is een platform waarop het maatschappelijk middenveld en migrantenorganisaties bij de beleidsvorming op het gebied van integratie worden betrokken.

4.4.23. Het EESC heeft ingestemd met het voorstel voor een open-coördinatiemethode voor integratie en zal door middel van adviezen graag een bijdrage leveren aan de concretisering van dit voorstel. De Commissie stelt dat „een gezamenlijk coördinatie-mechanisme [kan] worden ontwikkeld dat de maatregelen van de lidstaten met behulp van een gemeenschappelijk referentiekader kan ondersteunen” via gezamenlijke werkwijzen, gemeenschappelijke indicatoren, samenwerking met andere beleidsgebieden en betrokkenheid van de civiele samenleving via de website voor integratie en het Europees integratieforum.

4.4.24. Het forum kan ook een bijdrage leveren aan de evaluatie van de werkwijzen, de ontwikkeling van de indicatoren en het koppelen van integratie aan andere EU-beleidssterreinen.

4.5. *Asiel: een gemeenschappelijke en solidaire ruimte*

4.5.1. Europa moet bereid zijn om mensen die asiel aanvragen met de nodige waardigheid te behandelen. De wetgeving moet hen daarom bescherming bieden en het beleid in kwestie dient van meer solidariteit te getuigen. Veel personen die internationale

bescherming behoeven bereiken de buitengrenzen langs clandestiene wegen. De autoriteiten moeten garanderen dat deze personen een verzoek om bescherming kunnen indienen en dat hun verzoek overeenkomstig de internationale verdragen en de communautaire en nationale wetgeving wordt behandeld.

4.5.2. In de afgelopen jaren heeft het EESC in diverse adviezen aangedrongen op een gemeenschappelijk asielstelsel (28). Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel moet een gegarandeerd hoge kwaliteit krijgen; er mag niet worden gemorrelt aan de internationale beschermingsnormen. Harmonisatie mag onder geen beding gebruikt worden als middel om het huidige beschermingsniveau in de lidstaten te verlagen, maar dient juist tot betere wetgeving te leiden in lidstaten die nu nog onvoldoende bescherming bieden.

4.5.3. Wil het gemeenschappelijk Europees asielstelsel van de grond komen, dan is er naast de harmonisatie van de wetgeving ook hechte samenwerking tussen de lidstaten nodig. De samenwerking en solidariteit zullen een impuls krijgen met de terecht door de Commissie voorgestelde oprichting van een **Ondersteuningsbureau voor asielzaken**.

4.5.4. De nieuwe wetgeving moet het mogelijk maken dat asielzoekers de arbeidsmarkt betreden en opleidingen volgen, en moet bovendien de rol van gespecialiseerde ngo's onderkennen en hun vrije toegang garanderen tot de procedures en plaatsen die met hun activiteiten samenhangen.

4.5.5. Het Dublinsysteem moet om humanitaire redenen zo gewijzigd worden dat asielzoekers met het oog op hun culturele, sociale en familiebanden kunnen kiezen in welk land zij hun aanvraag indienen.

4.5.6. Het beroep dat tegen besluiten over asielaanvragen kan worden aangetekend dient conform de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens een opschortende werking te hebben.

(27) COM(2008) 610 final.

(28) PB C 218 van 11.9.2009, blz. 78 en EESC-adviezen „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (herschikking)”, rapporteur: mevrouw Le Nouail Marlière (PB C 317 van 23.12.2009, blz. 110) en „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatløze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking)”, rapporteur: mevrouw Le Nouail Marlière (PB C 317 van 23.12.2009, blz. 115).

4.5.7. In tal van lidstaten is het nog altijd een gangbare praktijk om asielzoekers en ongereguleerde immigranten op te sluiten in interneringscentra. Het EESC is hier tegen: opsluiting in dergelijke centra zou alleen in uitzonderingsgevallen mogen gebeuren.

4.5.8. Met derde landen zouden alleen overnameverdragen mogen worden gesloten als zij de mensenrechten eerbiedigen. Het

is dan ook geen goede zaak dat door de EU of de lidstaten overeenkomsten inzake repatriëring of grenscontroles worden gesloten met landen die de belangrijkste internationale mensenrechtenverdragen niet hebben ondertekend.

4.5.9. **Op asielgebied is binnen Europa meer financiële solidariteit geboden.** Dit betekent dat het Europees Vluchtelingenfonds moet worden uitgebreid en gewijzigd.

Brussel, 4 november 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
M. SEPI
