

SOC/106
"Bescherming interne
veiligheid en nakoming
internationale verplichtingen"

Brussel, 29 april 2002

ADVIES
van het Economisch en Sociaal Comité
over het
**"Werkdocument van de Commissie - Het verband tussen de bescherming van de interne
veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van
bescherming"**
(COM(2001) 743 def.)

De Commissie heeft op 21 januari 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het

"Werkdocument van de Commissie - Het verband tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming"

(COM(2001) 743 def.).

De afdeling "Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 april 2002 goedgekeurd. Algemeen afdelingsrapporteur was de heer RETUREAU.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 24 april 2002 tijdens zijn 390e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 92 stemmen vóór en 0 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd:

*

* *

1. Inleiding

1.1 Dit werkdocument van de Commissie is bedoeld om politieke, juridische en praktische oplossingen te zoeken op het gebied van de interne veiligheid, d.w.z. de bescherming van de Europese samenleving tegen de aanwezigheid en activiteiten van terroristische groeperingen en hun leden op het EU-grondgebied. Aanleiding vormt punt 29 van de conclusies van de buitengewone Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 20 september 2001, opgesteld kort na de verschrikkelijke aanslagen in New York van 11 september.

1.2 In bovengenoemd punt 29 verzoekt de Raad de Commissie "om dringend het verband te bekijken tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming."

1.3 Het gaat in dit Commissiedocument om instrumenten ter bescherming van personen die in een lidstaat asiel of een andere beschermende status aanvragen of gekregen hebben. De Commissie doelt daarbij niet alleen op het Verdrag van Genève en bijbehorend Protocol (die door alle lidstaten zijn geratificeerd), maar ook op andere internationale en regionale documenten waarmee internationale bescherming wordt geboden aan mensen die omwille van hun veiligheid gedwongen zijn hun land van herkomst of verblijf te verlaten en die een EU-lidstaat om bescherming vragen.

1.4 In onderhavig werkdocument wordt allereerst ingegaan op de wettelijke mogelijkheden om mensen van bescherming uit te sluiten. Het gaat dan met name om personen die niet voor bescherming in aanmerking komen omdat zij terroristische of andere criminele activiteiten ontplooiën (hoofdstuk I). Vervolgens wordt nagegaan wat de rechtsgevolgen zijn als bepaalde personen uitgesloten worden van regelingen betreffende internationale bescherming (hoofdstuk II). Daarna wordt aandacht besteed aan maatregelen inzake onderlinge aanpassing van wetgeving en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten, administratieve samenwerking en het gebruik van de open coördinatiemethode (hoofdstuk III). Ten slotte wordt een analyse gemaakt van de bestaande EG-bepalingen betreffende "binnenlandse veiligheid" en van de toekomstige EG-wetgeving op het gebied van asiel en immigratie (hoofdstuk IV).

1.5 Aan het Commissiedocument liggen de volgende twee uitgangspunten ten grondslag:

- bona fide vluchtelingen en asielzoekers mogen niet de dupe worden van de recente gebeurtenissen;
- het moet degenen die terroristische daden plegen of (financieel) steunen niet gemakkelijk worden gemaakt om toegang tot het grondgebied van de lidstaten te krijgen.

1.6 Het asielstelsel wordt een van de kanalen genoemd waarlangs terroristen de EU kunnen binnenkomen. Hieraan wordt echter meteen toegevoegd dat terroristen daar in de praktijk niet snel gebruik van zullen maken omdat andere, illegale kanalen discreter zijn en zich beter lenen voor criminele praktijken. De Commissie is het met het UNHCR eens dat het beter is om - indien nodig - de uitsluitingsbepalingen die reeds vervat zijn in art. 1F van het Vluchtelingenverdrag, toe te passen dan om nieuwe of uitzonderlijke bepalingen voor te stellen.

1.7 Uitsluitingsgronden en toepassing daarvan op terrorisme

1.7.1 In de verschillende mondiale en Europese rechtsinstrumenten die op de lidstaten van toepassing zijn, bestaat tot nu toe geen internationaal aanvaarde definitie van terrorisme. In de rechtspraak wordt per geval, naar gelang van de omstandigheden, bekeken of bepaalde daden als terroristisch te beschouwen zijn. Terrorisme wordt in art. 1F van het Vluchtelingenverdrag niet genoemd als uitsluitingsgrond, maar volgens de Commissie kan terrorisme wel vallen onder een van de drie groepen algemene criteria uit het Vluchtelingenverdrag op grond waarvan personen van het asielrecht kunnen worden uitgesloten (met uitzondering van de tweede groep, omdat terrorisme van nature een politiek misdrijf is of politiek of ideologisch is gemotiveerd):

- een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid zoals omschreven in de desbetreffende internationale overeenkomsten;
- een ernstig, niet-politiek misdrijf dat begaan is buiten het land van toevlucht, voordat de vluchteling tot dit land is toegelaten;
- schuld aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de

Verenigde Naties¹.

1.7.2 De Commissie wijst op jurisprudentie en diverse resoluties van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad van de VN waaruit blijkt dat terrorisme duidelijk een uitsluitingsgrond vormt wanneer sprake is van een van de specifieke motieven zoals genoemd in art. 1F, sub a). Wat art. 1F, sub c) betreft, heeft de Algemene Vergadering van de VN in resolutie 1373 d.d. 28 september 2001 verklaard dat terroristische daden, methoden en handelingen strijdig zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties, evenals het doelbewust financieren en plannen van en het aanzetten tot terroristische daden.

1.7.2.1 Volgens nationale jurisprudentie gaat het bij dergelijke terroristische daden voornamelijk om kapingen van vliegtuigen of voertuigen, gijzelingen, bomaanslagen, enz.

1.7.3 De Commissie voegt hieraan toe dat het feit dat iemand lid is van een terroristische groepering in sommige gevallen gelijk kan staan met persoonlijke en bewuste betrokkenheid bij, of met het instemmen met, en dus medeplichtigheid aan, de desbetreffende strafbare feiten. Wel moet rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van ieder afzonderlijk geval en met de mate van daadwerkelijke betrokkenheid.

1.7.4 Dit betekent naar het oordeel van de Commissie dat terrorisme aanleiding kan zijn om de vluchtelingenstatus of een andere beschermingsstatus, te weigeren of in te trekken.

2. **Opmerkingen van het Comité**

2.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité is het er volledig mee eens dat er een brede en gecoördineerde Europese strategie wordt uitgewerkt om terrorisme te bestrijden en dat de wetgeving van de lidstaten inzake het definiëren en bestraffen van terroristische misdrijven onderling wordt aangepast. De EU heeft het volste recht om eenieder die op haar grondgebied verblijft of er op doorreis is, alsook alle openbare en particuliere eigendommen tegen terroristische aanslagen te beschermen en te beletten dat groepen of individuen dergelijke aanslagen plannen, organiseren en financieren.

2.2 De oorzaken van terrorisme, zowel binnen de EU als daarbuiten, zijn complex en hebben dikwijls te maken met politieke en morele crises, door politieke of godsdienstige overtuigingen ingegeven motieven, nationalistische eisen, enz. Bijgevolg moeten de inspanningen zoveel mogelijk gericht worden op preventie, waarbij het erom gaat de oorzaken op passende wijze aan te pakken. Antiterrorismebeleid kan bijgevolg uiteenlopende vormen aannemen: vreedzame geschillenbeslechting, strafrechtelijke vervolging, economische en sociale maatregelen, enz. Het Europees beleid terzake zou in verhouding moeten staan tot oorzaken en aard van de bedreigingen.

¹ zie in dit verband de door het UNHCR gepubliceerde speciale bundel met richtsnoeren en in specifieke gevallen ingenomen standpunten over de toepassing van de bepalingen van onderhavig artikel

2.3 Het Comité vraagt zich in dit verband af of het wel verstandig is om in het kader van de terrorismebestrijding in één adem te behandelen met het asielbeleid. Het vreest namelijk dat dit zal leiden tot restrictief optreden dat in strijd is met het Vluchtelingenverdrag, of tot maatregelen die erop neerkomen dat de mensenrechten worden ingeperkt. Wel onderschrijft het dat de bepalingen van art.1 F, sub a) en c), desgewenst als rechtsgrondslag kunnen dienen om personen van de vluchtelingenstatus of een andere vorm van bescherming uit te sluiten indien kan worden aangetoond dat de verleende bescherming inderdaad wordt aangewend om terroristische aanslagen te plegen.

2.4 Het Comité wijst met name op zijn advies² over het richtlijnvoorstel betreffende minimumnormen voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, en op de principestandpunten die het daarin heeft verwoord.

2.5 Het Comité is de overtuiging toegedaan dat iedereen aanspraak moet kunnen maken op het recht om asiel aan te vragen en dat het beginsel van "non-refoulement" van asielaanvragers strikt in acht te nemen is, ook in crisissituaties waarin de vrede of veiligheid bedreigd wordt en de autoriteiten extra waakzaam moeten zijn.

2.6 Zoals de Commissie zelf opmerkt, is het aanvragen van asiel geen gebruikelijke manier voor terroristen om toegang tot het EU-grondgebied te krijgen. De vluchtelingenstatus is niet de meest geschikte dekmantel voor terroristische activiteiten, al is deze mogelijkheid niet bij voorbaat uit te sluiten.

2.7 Een bemoeilijkende factor is dat er geen internationale of gemeenschappelijke definitie van terrorisme bestaat. Hierdoor dreigt het gevaar dat de uitsluitingsgronden ruimer worden geïnterpreteerd en in brede zin ook worden toegepast op gevallen die niet rechtstreeks te maken hebben met het voorbereiden of plegen van strafbare feiten die in wetgeving en rechtspraak van de lidstaten doorgaans als terroristische handelingen worden aangemerkt. Dit gevaar mag niet worden onderschat.

2.8 Bij de interpretatie en toepassing van het Verdrag en het Protocol betreffende de status van vluchtelingen moeten de mondiale en Europese normen op het gebied van de mensenrechten stevast als uitgangspunt dienen. Europese normen zijn onder meer vervat in het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en het Europees Verdrag ter Voorkoming van Foltering, alsook, wat het asielrecht betreft, in het te Nice aangenomen Handvest van de grondrechten, dat er expliciet over gaat.

2.9 Met name het recht om zich te verweren en het recht op een eerlijk proces mogen niet worden opgeschort omdat iemand van terrorisme wordt verdacht of beschuldigd. De terecht gevoerde

² zie PB C 193 van 10 juli 2001 (rapporteur: de heer Melfcias)

strijd tegen het terrorisme mag geen argument vormen om de waarborgen en bescherming aan te tasten of het non-refoulementbeginsel terzijde te schuiven.

2.10 Ook wijst het Comité erop dat het begrip "terrorist" in tal van landen in brede zin wordt uitgelegd en gebruikt wordt om binnen- of buitenlandse politieke tegenstanders mee aan te duiden. In ieder specifiek geval moet dus goed naar de omstandigheden worden gekeken en moet objectief onderzoek plaatsvinden aan de hand van concrete bewijzen, waarbij voorkomen moet worden dat sommige bepalingen extensief geïnterpreteerd worden en dat zaken over één kam worden geschoren door zekere handelingen aan te merken als of gelijk te stellen met terrorisme, met als gevolg dat iemand die bescherming vraagt of geniet, van terrorisme beschuldigd wordt.

2.11 Het baart het Comité daarom zorgen dat onderscheid gemaakt wordt tussen het strafrechtelijke bewijs en het criterium waaraan voldaan moet worden om iemand van een beschermingsstatus uit te sluiten dan wel deze in te trekken; voor dit laatste volstaat namelijk dat er "ernstige redenen zijn om te veronderstellen" dat de persoon in kwestie een van de als terroristisch beschouwde handelingen heeft gepleegd, eraan medeplichtig is of ertoe heeft aangezet. Er hoeft dus niet te worden bewezen dat de persoon dat strafbare feit ook daadwerkelijk heeft gepleegd (1.4.4). Het Comité zou graag zien dat het bewijs ook echt geleverd wordt, of op zijn minst dat een grondig onderzoek, in één richting wijzende elementen aan het licht brengt die erop duiden dat de persoon betrokken is bij een activiteit waarmee beoogd wordt mensen of zaken schade te berokkenen teneinde terreur te zaaien. Verdenkingen op zich zouden niet mogen volstaan.

2.12 Een besluit om bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag of een andere vorm van internationale bescherming te weigeren, zou niet automatisch moeten leiden tot uitzetting naar het land van herkomst of een derde land, in het bijzonder als in dit land de mensenrechten niet volledig in dezelfde mate als in de EU zijn gegarandeerd. Ook bij uitleveringsprocedures zou van dit beginsel moeten worden uitgegaan. In dit opzicht is het document tamelijk vaag en is precisering gewenst. De intrekking zou niet automatisch ook mogen gelden voor gezins- en familieleden, tenzij bewezen kan worden dat zij bij terroristische activiteiten betrokken zijn.

2.13 Verder maakt het Comité zich ernstig zorgen over het gevaar dat er via werkdocumenten over terrorismebestrijding een verband gelegd of gesuggereerd wordt tussen mensen die om asiel of internationale bescherming vragen en mensen die zich schuldig maken aan terrorisme, of, op een ander terrein, tussen arbeidsmigranten en terroristen.

2.14 In het Commissiedocument wordt terrorisme niet genoemd als misdrijf tegen de vrede. Het Comité vindt echter dat in vreedstijd verrichte oorlogshandelingen die bedoeld zijn om binnenlandse gewapende confrontaties of een staatsgreep door het leger of een dictator uit te lokken, of om een geschil tussen landen op de spits te drijven teneinde militaire escalatie teweeg te brengen, als misdrijven tegen de vrede bestempeld zouden kunnen worden.

2.15 Daarentegen mogen bepaalde in oorlogstijd verrichte handelingen slechts met de grootst mogelijke omzichtigheid als "terroristische daden" worden aangemerkt. Acties van bevrijdingsbewegingen (met name die welke door de VN zijn erkend), verzetsactiviteiten tegen militaire interventies vanuit het buitenland (met uitzondering van die waartoe de VN-Veiligheidsraad heeft besloten) en oorlogshandelingen van groepen die in een burgeroorlog verwickeld zijn, worden door de tegenpartij gewoonlijk als "terroristisch" bestempeld, maar door de eigen kant als legitiem beschouwd. Er moet dus rekening worden gehouden met de aard van het bewind, de oorzaken van de conflictsituatie, en de mate waarin er sprake is van een legitiem gebruik van middelen, bv. tegen een totalitair of dictatoriaal regime of een onwettige militaire interventie. Aan de hand hiervan moet voor ieder afzonderlijk geval objectief worden bekeken welke handelingen eventueel beschouwd kunnen worden als "terroristisch", als oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de vrede of daden die strijdig zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

2.16 Voorts mogen bepaalde terroristische handelingen slechts als oorlogsmisdrijven worden gekwalificeerd als zij ernstig genoeg zijn, gepleegd worden in een situatie waarin sprake is van een tamelijk wijdverbreide militaire confrontatie of voldoende ingrijpende of omvangrijke militaire operaties, gedurende zekere tijd aanhouden, en door gewapende guerilla- of paramilitaire bewegingen gepleegd worden tegen de burgerbevolking of democratisch aangewezen gezagsdragers.

2.17 De resolutie van de Algemene Vergadering van de VN waarin terrorisme beschouwd wordt als een misdrijf dat in strijd is met de doelstellingen en beginselen van de VN, is aangenomen in een periode van diepgaande internationale emotie. Het Comité vindt dat ook deze resolutie uitgelegd moet worden in de zin van art. 1F van het Vluchtelingenverdrag, in het licht van de verdragen en uit het gewoonterecht voortvloeiende beginselen inzake de mensenrechten, en dat op basis hiervan onderzochte daden niet extensief geïnterpreteerd of geëxtrapoleerd mogen worden om ze als terroristisch en bijgevolg als in strijd met de doelstellingen en beginselen van de VN aan te merken.

2.18 Wat internationale misdrijven betreft (oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid - het Inter-Amerikaanse Verdrag voor de Rechten van de Mens spreekt in dit kader van *lese-humanity* -, genocide), zou moeten worden nagegaan of de lidstaten maatregelen kunnen nemen om de beschikking te krijgen over internationale rechterlijke bevoegdheid, zodat doeltreffender tegen deze misdrijven kan worden opgetreden. Personen die zich hieraan schuldig maken, zullen dan niet geneigd zijn bescherming te zoeken in een lidstaat, omdat ze er het gevaar lopen vervolgd te worden voor misdrijven die zij in een derde land hebben gepleegd.

2.19 In par. 1.4.2 van het Commissiedocument wordt voorgesteld om asiolverzoeken van personen die om uitlevering zijn gevraagd of personen die zijn aangeklaagd door een internationaal straftribunaal dat is opgericht n.a.v. een besluit of een verdrag van de Verenigde Naties, "niet-ontvankelijk" te verklaren. Het Comité vraagt zich af of het niet beter is om asiolverzoeken of de status te "bevriezen". Als het uitleveringsverzoek of de aanklacht van een straftribunaal van het land van de aanvrager of van een ander land afkomstig is in verband met een ernstig strafbaar feit, moet

grondig worden onderzocht wat precies de aard hiervan is en of er daadwerkelijk sprake is van een misdrijf in de zin van de Europese strafwetgeving en niet alleen volgens de wetgeving van het land dat het uitleveringsverzoek of de aanklacht heeft ingediend. Dat land merkt openbare politieke betogingen, het uiten van "subversieve" ideeën e.d. misschien als misdrijven aan. Als het gerecht uitspraak heeft gedaan en de asielaanvrager van rechtsvervolging wordt ontslagen, kan het verzoek vanaf het moment waarop het was "bevroren", verder behandeld worden of kan de beschermende status weer volledig van kracht worden. Oordeelt het straftribunaal echter definitief dat iemand schuldig aan een ernstig misdrijf of een terroristische handeling die van dien aard is dat weigering of intrekking van een beschermende status gerechtvaardigd is, dan kan het verzoek niet-ontvankelijk worden verklaard of de status worden ingetrokken.

2.20 Bij uitzetting ("refoulement") of uitlevering moet rekening worden gehouden met het lot dat van asiel of een andere vorm van bescherming uitgesloten personen te wachten staat in het land waarnaar zij worden uitgezet of waaraan zij worden uitgeleverd. Indien er gegronde vrees bestaat dat hun de doodstraf, foltering of een andere onmenselijke of mensenwaardige behandeling te wachten staat, moet dat voldoende reden zijn om hen niet uit te zetten of uit te leveren, ook al hebben zij handelingen gepleegd die weigering of intrekking van een beschermingsstatus rechtvaardigen.

2.21 Wat betreft de aanzuigende werking die uit kan gaan van de toekenning, in sommige landen, van economische en sociale rechten aan personen die van een beschermende status zijn uitgesloten genieten maar niet kunnen worden afgewezen, is het Comité van mening dat men zich niet moet richten naar landen die hun zelfs niet de meest elementaire mensenrechten toekennen. De sociaal-economische grondrechten die hun, met name overeenkomstig het Verdrag van Nice en het Europees Sociaal Handvest, moeten worden toegekend, zouden in alle lidstaten gelijk moeten zijn, zodat deze personen op wettige wijze in hun eerste levensbehoeften - en eventueel die van hun familie - kunnen voorzien; alle lidstaten zouden het hierover eens moeten zijn.

2.22 Wat de speciale eenheden voor de behandeling van gevallen van uitsluiting betreft, vraagt het Comité zich - gezien het zeer beperkte aantal gevallen dat zich zou kunnen voordoen - af of het bij ernstige twijfel niet beter zou zijn om voor ieder afzonderlijk geval in terrorismebestrijding of strafrecht gespecialiseerde functionarissen of magistraten in te schakelen, ter ondersteuning van de instanties die met de behandeling van de aanvragen zijn belast. Juist vanwege het kleine aantal gevallen brengt de oprichting van permanente eenheden die zich specifiek met uitsluiting bezighouden het gevaar met zich mee dat er excessief gebruik wordt gemaakt van dergelijke eenheden, louter en alleen omdat ze er nu eenmaal zijn, en bijgevolg dat het aantal afwijzingen overmatig toeneemt.

2.23 Als de in sommige lidstaten bestaande speciale interne richtsnoeren voor de toepassing van de uitsluitingsbepalingen gebruikt worden om daaruit de "beste praktijken" te destilleren, kan het op soortgelijke wijze de verkeerde kant opgaan. Dat neemt niet weg dat er onderzoek nodig is om te voorkomen dat de interpretaties van de uitsluitingsbepalingen van het Vluchtelingenverdrag te zeer uiteenlopen of zelfs haaks op elkaar staan. In het kader van de

mechanismen voor uitwisseling van informatie (par. 1.5.3) stelt de Commissie voor, een "Europese lijst" op te stellen met de namen van personen die zijn uitgesloten van het Vluchtelingenverdrag. Ook hier bestaat het gevaar dat personen ten onrechte worden uitgesloten, nl. als de criteria niet uniform zijn, of als de lijsten niet goed worden bijgewerkt (bv. wanneer een uitgeleverde inmiddels van rechtsvervolging is ontslagen na eerder voor een ernstig misdrijf te zijn aangeklaagd), om nog maar te zwijgen van kwesties i.v.m. de bescherming van vertrouwelijke gegevens en de privacy. Een en ander geldt vooral voor gevallen waarin het herkomstland van de betrokkene niet dezelfde criteria inzake gegevensbescherming hanteert of van onvoldoende eerbied voor de mensenrechten blijkt geeft, of als het regime er niet werkelijk democratisch is.

2.24 Het Comité is er voorstander van dat er gemeenschappelijke definities worden uitgewerkt of dat er op zijn minst een lijst wordt opgesteld van handelingen die ondubbelzinnig het predikaat "terroristisch" verdienen. Wel is het zaak niet te algemene formuleringen te gebruiken, omdat die ook gebruikt kunnen worden om situaties aan te duiden die niets met terrorisme te maken hebben, zoals bv. politieke of sociale conflicten. Een hoge bewijsvoeringsnorm is vereist en ook de mate van persoonlijke betrokkenheid moet in aanmerking worden genomen. Toch bestaat de behoefte aan met elkaar overeenstemmende en universeel aanvaarde criteria in de Unie om het risico van afwijkingen of belangrijke inschattingsverschillen af te wenden.

2.25 Wat te doen met personen die zich schuldig zouden hebben gemaakt aan ernstige misdrijven of terrorisme en van bescherming zijn uitgesloten, maar niet "verwijderbaar" zijn? Als een internationaal tribunaal niet bevoegd is hen gerechtelijk te vervolgen, moet worden nagedacht over manieren om hen zelf te berechten (universele rechtsmacht) en meer in het algemeen over de wijze waarop zij - overeenkomstig de verplichtingen op mensenrechtengebied - gedurende hun verblijf op het grondgebied van een lidstaat moeten worden behandeld. Het Comité beseft dat dit een lastig probleem is en dat detentie gerechtvaardigd moet kunnen worden in het licht van de interne en internationale mensenrechtenbepalingen. Huisarrest kan een alternatief vormen, maar het onbestraft laten van misdrijven zou ten opzichte van de slachtoffers onrechtvaardig zijn.

2.26 Met betrekking tot hoofdstuk 3, dat over de harmonisatie van wetgeving en administratieve praktijken gaat, verwijst het Comité naar zijn advies over minimumnormen voor de vluchtelingenstatus³.

2.27 Wel merkt het op dat als er steeds meer aanvullende regels bijkomen, dit niet mag leiden tot een restrictievere gezamenlijke aanpak. De rechten en de lichamelijke en geestelijke integriteit van personen worden op steeds uiteenlopendere wijze geschonden, en niet per se door staten. Dit vraagt om een ruimere en meer open benadering van het Verdrag van Genève. De EU moet

³ ESC-advies over het "Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven" (rapporteur: mevrouw LE NOUAIL MARLIÈRE)

zich openlijk afficheren als een gebied waar de rechten van de mens - ongeacht waar deze vandaan komt - worden beschermd, en haar asielbeleid dienovereenkomstig aanpassen.

2.28 In hoofdstuk 4 ten slotte wordt de problematiek rond asielzoekers, vluchtelingen en migranten vanuit de invalshoek van de "interne veiligheid" belicht.

2.29 Vooraleer nader in te gaan op de voorstellen uit het werkdocument, wenst het Comité te benadrukken dat er geen enkel verband gelegd of ook maar gesuggereerd mag worden tussen het internationale terrorisme en asielzoekers/migranten. Zelfs een kleine suggestie in een officieel document dat een dergelijk verband zou kunnen bestaan, kan koren op de molen zijn van organisaties en personen die racisme en vreemdelingenhaat prediken, terwijl het overeenkomstig het EU-beleid ter bestrijding van racisme en discriminatie juist zaak is te voorkomen dat de onverdraagzaamheid verder toeneemt.

2.30 In het Commissiedocument wordt voorgesteld de bestaande EG-bepalingen inzake interne veiligheid opnieuw te bekijken "in het licht van de nieuwe omstandigheden". De in de VS gepleegde terroristische aanslagen zijn inderdaad van een nooit eerder geziene omvang, maar momenteel wordt over de hele wereld al jacht gemaakt op de organisatie die als verantwoordelijke is aangewezen, en het gevaar van terroristische activiteiten zal hoe dan ook altijd blijven bestaan. De in Europees verband bestaande bepalingen zouden herzien moeten worden als ze ondoeltreffend blijken om het Europese grondgebied te beschermen, of als ze organisaties in staat stellen Europa als uitvalsbasis voor activiteiten in derde landen te gebruiken. Het Comité raadt aan om een en ander eerst te onderzoeken en aan de hand daarvan pas de nodige wijzigingen of aanpassingen door te voeren.

2.31 De tijdelijke bescherming die verleend wordt in geval van massale toestroom van ontheemden⁴ mag niet ten koste gaan van de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen, en deze tijdelijke bescherming mag niet blijvend in de plaats komen van asiel. Personen mogen alleen van deze vorm van bescherming worden uitgesloten op basis van regels die even streng zijn als die welke gelden voor bescherming uit hoofde van het asielrecht en de vluchtelingenstatus.

2.32 Om de interne veiligheid te vergroten, heeft de Raad het identificatiesysteem EURODAC goedgekeurd, dat het mogelijk maakt vingerafdrukken te maken en de identiteit vast te stellen van asielzoekers en illegalen - die in dezen over één kam worden geschoren - , zodat dergelijke informatie voor alle politiediensten in de EU toegankelijk wordt. Het Comité vraagt zich af of dit systeem wel acceptabel is t.o.v. asielzoekers die geen enkel strafbaar feit hebben gepleegd en alleen maar vragen een recht te doen gelden dat internationaal is erkend.

2.33 In geval van een aanklacht door een internationaal straftribunaal of een uitleveringsverzoek is het Comité van mening, zoals hierboven is uiteengezet, dat de betrokkene niet

⁴ Zie, in verband hiermee, het advies van het ESC in PB C 311 van 31-10-2000 (rapporteur: mevrouw CASSINA)

simpelweg van bescherming moet worden uitgesloten op grond van "onontvankelijkheid" van het verzoek, maar dat de asielpcedure moet worden geschorst.

2.34 Wat par. 4.3.2 van het Commissiedocument betreft, roept het Comité ertoe op voorzichtig om te springen met het criterium financiering van een organisatie die verband houdt met terrorisme. Liefdadigheidsorganisaties, solidariteitsbewegingen en politieke organisaties kunnen namelijk verband houden met terrorisme zonder dat donateurs daarvan op de hoogte zijn. In alle gevallen is dus te bewijzen dat donateurs ten volle beseffen dat hun giften rechtstreeks worden gebruikt om terroristische activiteiten te financieren.

2.35 Ook moet ervoor worden opgepast participatie in politieke groeperingen, vakbonden of godsdienstige bewegingen niet gelijk te stellen met betrokkenheid bij terroristische activiteiten indien leden of leiders van dergelijke organisaties banden blijken te hebben met daders van terroristische misdrijven. Aangetoond moet worden dat er sprake is van een morele keuze en van bewuste deelname met volledige kennis van zaken. Bewijzen dat betrokkene gewoon lid is van zo'n organisatie die wettelijk of *de facto* in een EU-lidstaat of een derde land bestaat, volstaat dus niet.

2.36 Als een organisatie geen terroristische handelingen pleegt en zelf vreedzame politieke actie bepleit, maar gewapende acties in bepaalde omstandigheden wel politiek rechtvaardigt, zouden zo'n organisatie en haar leden en financiers niet automatisch van medeplichtigheid aan terrorisme mogen worden beschuldigd.

2.37 Het Comité stelt voor om in het kader van de in het document bedoelde open coördinatiemethode een gemeenschappelijke en helder afgebakende definitie op te stellen van terroristische misdrijven en medeplichtigheid aan terrorisme.

2.38 In artikel 4.4.3 van het werkdokument van de Commissie wordt voorgesteld diverse bepalingen van het voorstel voor een richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen te wijzigen. Zo stelt de Commissie voor om lid 7 van artikel 13, waarin spoedprocedures voor uitzetting ten aanzien van langdurig ingezetenen worden verboden, te schrappen. Het Comité is echter van mening dat in het geval van een gegrond vermoeden van terroristische dreiging de gewone uitzettingsprocedure moet gelden.

3. Conclusies

3.1 Het Comité is groot voorstander van een gecoördineerde Europese aanpak van terrorisme en stemt in met de door de Commissie⁵ aanbevolen open coördinatiemethode. Het vindt evenwel dat behoedzaam moet worden opgetreden en zeer grondig moet worden nagedacht over preventie- en bestrijdingsmethoden, waarbij het zicht niet vertroebeld mag worden door de diepe en

⁵ Zie over dit onderwerp het ESC-advies dat tijdens de zitting van 29-30 mei 2002 zal worden uitgebracht (rapporteur: mevrouw zu EULENBURG).

begrijpelijke emoties die de gruwelijke aanslagen in de VS van 11 september jl. en verschillende in Europese en derde landen gepleegde terroristische misdrijven hebben losgemaakt.

3.2 Het beveelt de Commissie en meer in algemene zin de Europese instellingen aan om bij gemeenschappelijke terrorismebestrijdingsmaatregelen op de eerste plaats altijd de aangegane internationale verbintenissen na te komen, met name waar het gaat om universele en regionale instrumenten ter bescherming van de mensenrechten, en onder alle omstandigheden de rechten en een menswaardige behandeling van vluchtelingen en asielzoekers te laten prevaleren.

3.3 In het Europese en nationale beleid inzake vluchtelingen en personen die voor asiel of een andere vorm van bescherming in aanmerking willen komen, moet het beginsel van "non-refoulement" een uitgangspunt blijven. Ieder geval moet afzonderlijk worden behandeld en indien bescherming wordt geweigerd, moet de betrokkene over adequate beroepsmogelijkheden beschikken.

3.4 Het vluchtelingen- en asielzoekersbeleid en het migratiebeleid mogen niet door elkaar worden gehaald. Absoluut voorkomen moet worden dat maatregelen op deze beleidsterreinen bijdragen tot het voortwoekeren van racistische en discriminerende denkbeelden waarin uit derde landen afkomstige personen de schuld van maatschappelijke problemen en criminaliteit in de schoenen krijgen geschoven en die aanzetten tot haat en tot het buitensluiten van mensen die "anders" zijn.

3.5 Beleidsmaatregelen op het gebied van terrorismebestrijding, interne veiligheid en migratie, en noodoplossingen in geval van een toestroom van vluchtelingen door conflicten zoals die zich op de Balkan hebben voorgedaan, mogen er in geen geval toe leiden dat het recht om asiel aan te vragen en om bescherming uit hoofde van het Verdrag van Genève en het Protocol van New York of andere vormen van bescherming te genieten, worden aangetast. Voorts dient bij de opvang van een massale stroom vluchtelingen de nodige solidariteit aan de dag te worden gelegd.

3.6 Het Comité herhaalt dat inachtneming van de mensenrechten en van de internationale beschermingsregelingen moet prevaleren boven alle andere overwegingen, maar beseft tegelijkertijd dat het gemeenschappelijke beleid inzake interne veiligheid en terrorismebestrijding moet worden verbeterd. Mensen en eigendommen moeten efficiënt worden beschermd, maar zonder dat er getornd wordt aan bovengenoemde beginselen, de politieke ethiek en de heersende zienswijze waarin de mens centraal staat. Het komt er derhalve op aan dat er tussen de bescherming van verschillende rechten en vrijheden een evenwicht wordt gevonden.

Brussel, 24 april 2002

De voorzitter
van het
Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

P. VENTURINI
