

Advies van het Comité van de Regio's over „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: De rol van de regionale en lokale overheden bij de tenuitvoerlegging van het Haags programma”

(2005/C 231/13)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

GEZIEN het besluit van zijn bureau van 15 juni 2004 om, in overeenstemming met art. 265(5) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, de commissie „Constitutionele aangelegenheden en Europese governance” te belasten met de voorbereiding van een advies over „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: De rol van de regionale en lokale overheden bij de tenuitvoerlegging van het Haags programma”;

GEZIEN de Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement inzake „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst” (COM (2004) 401 def.), en het besluit van de Europese Commissie van 2 juni 2004 om het Comité hierover te raadplegen;

GEZIEN het op 29 oktober 2004 ondertekende Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en met name de in Deel I en Deel III hiervan vastgelegde ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (art. I-42 en artt. III-257 t/m III-277);

GEZIEN de conclusies van de Europese Raad van Brussel van 4 en 5 november 2004 (14292/04), tijdens welke het nieuwe meerjarenprogramma betreffende de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht gedurende de komende vijf jaar, het zogenaamde „Haags Programma”, is goedgekeurd;

GEZIEN zijn advies over „De lokale en regionale dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” (CDR 61/2003 fin) ⁽¹⁾;

GEZIEN zijn advies over „Criminaliteitspreventie in de Europese Unie” (CDR 355/2003 fin) ⁽²⁾;

GEZIEN zijn ontwerpadvies inzake „Het vierde verslag over het burgerschap van de Unie en de Mededeling van de Commissie over het Bureau voor de grondrechten” (rapporteur: mevrouw Du GRANRUT, lid van de regioraad van Picardië — FR/EVP) (CDR 280/2004);

GEZIEN de aanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad en de Europese Raad betreffende de toekomst van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, en de wijze om de legitimiteit en doeltreffendheid ervan te versterken (A6-0010/2004);

GEZIEN zijn ontwerpadvies (CDR 223/2004 rev. 1), dat op 3 maart 2005 is goedgekeurd door de commissie „Constitutionele aangelegenheden en Europese governance” (rapporteur: de heer KOIVISTO, voorzitter van de regioraad van Tampere en burgemeester van Pirkkala — FI/PSE);

1. OVERWEGENDE dat de lokale en regionale overheden een taak hebben bij het verwezenlijken van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en
2. OVERWEGENDE dat de richtsnoeren uit het Haags Programma voor een zeer groot deel betrekking hebben op terreinen waar de lokale en regionale overheden bevoegd zijn;

heeft tijdens zijn 59e zitting van 13 en 14 april 2005 (vergadering van 14 april) het volgende advies uitgebracht:

1. De standpunten van het Comité van de Regio's

a) Algemene opmerkingen

1.1 Het Haags Programma is een uitgebalanceerd geheel, dat een degelijk fundament biedt voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (hierna: RVVR). Wel is het Comité van de Regio's van mening dat de rol van de regionale en lokale overheden bij het verwezenlijken van een dergelijke ruimte onvoldoende tot uiting komt in het Haags Programma.

1.2 Niet vergeten mag worden dat in diverse landen de verantwoording voor wetgeving op het gebied van justitie,

politie en binnenlandse aangelegenheden en de tenuitvoerlegging daarvan bij regionale en lokale instanties berust. Bovendien verlenen regionale en lokale instanties tal van diensten van algemeen belang, die de criminaliteit haar voedingsbodemp ontnemen en de sociale en economische integratie bevorderen.

1.3 Het is van belang dat het beleid op dit gebied verder wordt ontwikkeld. Het oorspronkelijke programma van Tampere is inhoudelijk nog altijd actueel. De EU zal zich in haar optreden onveranderlijk moeten laten leiden door de doelstelling dat de hoofdlijnen van dit programma en de latere aanvullingen erop volledig moeten worden uitgevoerd.

⁽¹⁾ PB C 73 van 23.3.2004, blz. 41.

⁽²⁾ PB C 43 van 18.2.2005, blz. 10.

1.4 Respect voor democratie, mensenrechten en rechtsstaat, gepaard aan een aanpak waarbij het accent ligt op zelfbestuur en burgerinitiatief, vormt de hoeksteen van een veilige en rechtvaardige samenleving.

1.5 Een RVVR kan alleen tot stand komen bij de gratie van een algehele maatschappelijke ontwikkeling die een gunstig klimaat schept voor het verwezenlijken van de doelstellingen ervan. Misdadbestrijding en andere restrictieve maatregelen alleen zijn niet voldoende om een dergelijke ruimte te verwezenlijken.

1.6 Een programma dat is opgesteld om een RVVR tot stand te brengen, zal zijn doel voorbijschieten als er aan de basis geen initiatieven worden ontplooid die de oorzaken van het gebrek aan veiligheid, zoals ongelijkheid, wegnemen. Maatregelen die van bovenop worden opgelegd, volstaan hier niet. Daarom is er voor de regionale en lokale overheden een centrale rol weggelegd bij het tot stand brengen van een RVVR in Europa.

1.7 Het is de overtuiging van het Comité van de Regio's dat de inwerkingtreding van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa de totstandkoming van de RVVR in belangrijke mate dichterbij brengt, omdat het de stemprocedures die voor de goedkeuring van nieuwe wetgeving worden gehanteerd, eenvoudiger maakt en een grotere rol toekent aan het Europees Parlement.

b) Grondrechten en burgerschap

1.8 Belangrijk is de vaststelling in het Haags Programma dat opname van het Handvest van grondrechten in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet de EU juridisch verplicht om in haar activiteiten de grondrechten te eerbiedigen en ook de naleving ervan te bevorderen.

1.9 Het Comité van de Regio's is er voorstander van dat er een bureau voor de grondrechten in de EU wordt opgericht. In de raad van bestuur daarvan zal een vertegenwoordiger van de regionale en lokale overheden moeten zetelen, omdat burgerschap en uitoefening van burgerrechten zaken zijn die in de eerste plaats het bestuursniveau dat het dichtst bij de burger staat, aangaan.

c) Asiel- en migratiebeleid

1.10 Het is een goede zaak dat de EU bij de inwerkingtreding van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa de mogelijkheid krijgt een volwaardig immigratiebeleid te ontwikkelen.

1.11 Er zijn wat het migratiebeleid betreft minder vooreringen gemaakt dan was gehoopt, omdat niet alle voorstellen voor richtlijnen het beoogde resultaat hebben opgeleverd. De reeds goedgekeurde richtlijnen dienen effectief ten uitvoer te worden gelegd.

1.12 Er is behoefte aan een Europese regeling voor legale migratie die potentiële immigranten daadwerkelijk hoop biedt,

zodat men niet meer uit wanhoop een beroep hoeft te doen op mensensmokkelaars.

1.13 Bestrijding van illegale immigratie en van mensensmokkel en mensenhandel, waarvan vooral vrouwen en kinderen het slachtoffer worden, maakt onlosmakelijk deel uit van een integrale benadering van immigratie. Het onderzoek naar uitzettings- of repatriëringsmaatregelen en maatregelen om illegale immigratie tegen te gaan, moet worden voortgezet.

1.14 Samenwerking met derde landen is belangrijk omdat daarmee enerzijds illegale immigratie en mensenhandel kunnen worden voorkomen en anderzijds asielzoekers een betere bescherming kunnen krijgen en legale migratie kan worden bevorderd.

d) Bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme en de EU-drugsstrategie

1.15 Bij de bestrijding van misdaad en drugs en de strijd tegen het terrorisme gaat het niet alleen om adequate grensoverschrijdende controlemaatregelen, maar ook om de oorzaken van marginalisering en radicalisering en om het voorkomen van deze verschijnselen. Daarbij zijn de acties van de regionale en lokale overheden, zijnde de bestuurlijke niveaus die basisdiensten verlenen, veilige woongebieden plannen en immigranten huisvesting bieden, van doorslaggevende betekenis.

1.16 Het is een goede zaak dat de Europese Raad besloten heeft om de voor de periode 2005-2012 uitgestippelde drugsstrategie van de Europese Unie op te nemen in het Haags Programma. Het Comité van de Regio's staat achter de hierin geformuleerde doelstelling die erop neer komt dat bij de aanpak van drugsgebruik en de smokkel daarvan het accent wordt gelegd op kwesties die verband houden met de bescherming van de gezondheid, de sociale samenhang en de veiligheid der burgers.

1.17 Het voorstel van de Commissie om de samenwerking op te voeren en om de douane instanties en de politiekorpsen op nationaal, regionaal en lokaal niveau meer informatie te laten uitwisselen, krijgt de instemming van het Comité.

1.18 Zowel de preventie als de bestrijding van terrorisme moeten bovenaan de prioriteitenlijst blijven staan. Er moeten doeltreffender instrumenten worden ingezet om de financiering van terrorisme aan te pakken. Teneinde economische criminaliteit effectief te kunnen bestrijden, zal er beslist meer transparantie moeten komen bij het traceren van financiële transacties.

e) Justitiële samenwerking

1.19 Het Comité vindt net als de Europese Commissie dat de algehele toepassing van EU-wetgeving moet worden aangescherpt en dat aan de justitiële samenwerking tussen de EU-lidstaten concreter vorm moet worden gegeven.

1.20 De meeste EU-wetten worden op lokaal en regionaal niveau ten uitvoer gelegd.

f) Grenscontroles

1.21 Het Comité is er voorstander van dat er een communautair fonds voor grenscontrole wordt ingesteld.

1.22 De in het Haags Programma vastgelegde procedures die beogen de controle aan de buitengrenzen efficiënter op te zetten, zijn een stap in de goede richting.

1.23 Er zij op gewezen dat zaken als vrijheid, rechtvaardigheid, controle aan buitengrenzen, bestrijding van terrorisme en binnenlandse veiligheid onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

1.24 Het valt toe te juichen dat het besluit om een Europees Agentschap voor de buitengrenzen op te richten, nu definitief gevallen is. Als men wil dat dit Agentschap vanaf 1 mei 2005 volledig operationeel is, zal men ervoor moeten zorgen dat het over voldoende financiële en andere middelen kan beschikken.

g) Financiering van de maatregelen

1.25 De RVVR kan alleen op adequate wijze tot stand worden gebracht als de financiering van de te nemen maatregelen naar behoren is geregeld.

1.26 Het is een goede zaak dat de Europese Commissie in haar mededeling over de beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie voor de periode 2007-2013 heeft geconcludeerd dat vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid fundamentele waarden zijn die de pijler vormen van het Europese sociale model. Verder valt het toe te juichen dat de Commissie het Europees burgerschap heeft uitgeroepen tot een van de prioriteiten voor de toekomstige financiële vooruitzichten. Het Comité van de Regio's sluit zich gaarne aan bij de visie van de Commissie, die „Europees burgerschap” ziet als een politiek concept dat stoelt op de totstandbrenging van een ruimte waarin vrijheid en rechtvaardigheid heersen, dat veilig is en waarin de toegang tot elementaire publieke goederen is gewaarborgd.

2. Aanbevelingen van het Comité van de Regio's*a) Algemeen*

2.1 Het voorstel van de Commissie om het EU-optreden op dit gebied voort te zetten met behulp van een actieplan, incl. duidelijk afgebakende prioriteiten en exact tijdschema, krijgt de instemming van het Comité.

2.2 Het is beslist noodzakelijk dat bij het opstellen van het actieplan rekening wordt gehouden met de rol die de regionale en lokale overheden spelen bij het tot stand brengen van een RVVR.

b) Grondrechten en burgerschap

2.3 Het is belangrijk dat de mensen- en grondrechten worden nageleefd bij alle maatregelen die de verwezenlijking van de RVVR tot doel hebben.

2.4 Het Comité is er mee ingenomen dat de Commissie in het Haags Programma aandacht besteedt aan de consolidering van de uit het Europees burgerschap voortvloeiende rechten. Het staat er volledig achter dat deze rechten worden beschermd. Versterking van het Europees burgerschap moet een belangrijke leidraad voor het optreden van de EU blijven.

c) Asiel- en migratiebeleid

2.5 Lokale en regionale overheden spelen een doorslaggevende rol bij de maatschappelijke integratie van immigranten. Ze dienen wel over voldoende middelen te beschikken om de nodige maatregelen te kunnen uitvoeren.

2.6 De integratie van immigranten hangt in sterke mate af van de wetgeving en de sociale bescherming in de betreffende lidstaat. Bij het nemen van besluiten over een gemeenschappelijk Europees kader dienen de verschillen tussen de nationale stelsels in aanmerking te worden genomen.

2.7 Besluiten om een werkvergunning voor onderdanen van landen buiten de EU al dan niet verplicht te stellen, moeten een bevoegdheid van de nationale overheid blijven. Immigratie dient beperkt te blijven tot de reële behoefte aan arbeidskrachten per sector en per land. De bevoegdheid om te bepalen hoeveel arbeidsmigranten worden toegelaten, ligt bij de lidstaten zelf.

2.8 De mobiliteit in de Europese Unie heeft te wensen over gelaten en moet dan ook in een aantal gevallen worden vergroot. Het vrije verkeer en de integratie van de Europese burgers en hun gezinsleden dient absoluut te worden verbeterd.

d) Bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme en de EU-drugsstrategie

2.9 Op het gebied van strafrecht moet voorrang worden gegeven aan ernstige misdaden met een grensoverschrijdende dimensie. Voor de bestrijding van minder ernstige en lokale misdrijven moet de nationale wetgeving in de lidstaten als uitgangspunt worden aangehouden. Aldus wordt erkend dat het beleid inzake misdaadpreventie een terrein blijft waarop de EU er effectief toe kan bijdragen dat nationale, regionale of lokale maatregelen een daadwerkelijke „Europese toegevoegde waarde” krijgen. Wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen moet prioriteit krijgen boven harmonisatie van strafrecht.

2.10 De uiteindelijke doelstelling van veiligheid voor de burgers bij de bestrijding van terrorisme mag niet worden aangegrepen om in de praktijk de grondrechten van de mensen te schenden. Om dit te voorkomen wordt de Europese Commissie opgeroepen met een voorstel ter bescherming van persoonsgegevens bij terrorismebestrijding te komen.

2.11 Drugshandel moet onveranderlijk op meerdere terreinen tegelijk worden bestreden. Het streven dient erop gericht te zijn zowel de vraag naar drugs als het aanbod ervan terug te dringen.

2.12 Het Comité van de Regio's herhaalt zijn oproep aan de Europese Commissie om in het kader van de bestaande programma's, of eventueel in nieuwe programma's, een strategie te ontwikkelen ter ondersteuning van maatregelen op sociaal vlak en op het gebied van stadsontwikkeling en onderwijs, waardoor de burgerparticipatie zal worden vergroot en er gemeenschapszin zal worden aangekweekt.

2.13 Het Comité herhaalt tevens zijn pleidooi voor de oprichting van een simpel opgezette Europese waarnemingspost voor stadsveiligheid, die wordt belast met het vergaren en stelselmatig verwerken van gegevens over slachtofferschap en gevoelens van onveiligheid, over het bevorderen en coördineren van onderzoek, en over het uitstippelen van beleidsvormen. Er moeten niet alleen maatregelen worden genomen op terreinen waar de EU bevoegd is, maar ook maatregelen die lokale en regionale partnerschappen bevorderen.

2.14 Het Comité staat achter het voorstel van de Europese Commissie om bevordering van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken onder het toepassingsgebied van het nieuwe nabuurschaps- en partnerschapsinstrument te laten vallen. Daarbij gaat het o.a. om zaken als asielbeleid en migratiestromen en de bestrijding en preventie van terrorisme en georganiseerde misdaad.

e) *Justitiële samenwerking*

2.15 Als in de lidstaten RVVR-wetgeving wordt geïmplementeerd, dienen vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden nauw bij de planning en toepassing van de betreffende maatregelen te worden betrokken.

2.16 Bij justitiële samenwerking moet de aandacht vooral uitgaan naar het beginsel van wederzijdse erkenning. Ook moet het voor de burgers en overheden van de EU gemakkelijker worden gemaakt om informatie in te winnen over de rechtstelsels en gerechtelijke instellingen van andere landen.

f) *Grenscontroles*

2.17 Speciale technische regelingen die ervoor zorgen dat het traditionele grensoverschrijdende verkeer aan de buitengrenzen van de Europese Unie kan blijven bestaan, hebben hun nut voor zover dit zich per geval laat vaststellen en mits deze regelingen voor de burgers geen veiligheidsrisico met zich mee brengen. Dergelijke regelingen moeten een garantie vormen

voor de bescherming van de landsgrenzen tussen de EU en haar buurlanden en van de grenzen tussen twee EU-lidstaten die nog niet zijn overgegaan tot afschaffing van de controles op personen die deze grenzen passeren.

g) *Financiering van de maatregelen*

2.18 De Europese Commissie wordt opgeroepen zo snel mogelijk te beginnen met de voorbereiding van financieringsmiddelen die bedoeld zijn voor de totstandbrenging van de RVVR. Wanneer de hierop betrekking hebbende wet- en regelgeving wordt opgesteld, zal erop moeten worden toegezien dat voldoende rekening wordt gehouden met de financieringsbehoeften van de regionale en lokale overheden.

2.19 In de financieringsprogramma's dient te worden voorzien in toereikende steun aan de regionale en lokale overheden voor het treffen van maatregelen ter integratie van immigranten. De voorwaarden die worden gesteld aan het gebruik van de middelen, mogen niet al te stringent zijn. Met name de beperkingen die op grond van de voor immigratie aangevoerde redenen worden opgelegd, halen weinig uit en staan het praktische integratiewerk in de weg.

2.20 Het zou goed zijn om in de programma's de mogelijkheid van uitwisseling van regionale en lokale ambtenaren tussen de verschillende lidstaten in te bouwen. Op deze wijze is de verspreiding van goede praktijken het best gediend.

2.21 De regionale en lokale overheden zouden betrokken moeten worden bij de werkzaamheden van de organen die belast zijn met het beheer van de financieringsprogramma's.

2.22 De financieringsprogramma's voor de totstandbrenging van de RVVR en de financieringsmechanismen van de structuurfondsen dienen op elkaar afgestemd te zijn en elkaar aan te vullen. Hiertoe dienen de verschillende DG's van de Europese Commissie bij de voorbereiding van de financieringsprogramma's nauw met elkaar samen te werken.

2.23 De Commissie wordt opgeroepen, een grootschalige voorlichtingscampagne op te zetten waarin alle financieringsmogelijkheden m.b.t. de RVVR op een rijtje worden gezet, zodat degenen die de maatregelen in de praktijk moeten uitvoeren, een goed overzicht krijgen van de diverse financieringsbronnen.

Brussel, 14 april 2005

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Peter STRAUB
