

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de volgende voorstellen:**

**Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”**

**Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”**

**Voorstel voor een beschikking van de Raad tot instelling van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”**

**Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees Terugkeerfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”**

(COM(2005) 123 final — 2005/0046 (COD) — 2005/0047 (COD) — 2005/0048 (CNS) — 2005/0049 (COD))

(2006/C 88/05)

De Raad heeft op 20 juli 2005 overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de bovengenoemde voorstellen.

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 24 januari 2006 goedgekeurd; rapporteur was mevrouw **Le Nouail-Marlière**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 februari 2006 gehouden 424e zitting (vergadering van 14 februari) onderstaand advies met 125 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 11 onthoudingen, goedgekeurd.

**1. Doelstellingen van de onderhavige mededeling: wat heeft de Commissie voor ogen**

1.1 Bovengenoemde voorstellen maken deel uit van de Mededeling tot vaststelling van een „kaderprogramma voor solidariteit en beheer van de migratiestromen”, waarin — als onderdeel van een ruimer pakket voorstellen<sup>(1)</sup> — een programma is uitgewerkt om gevolg te geven aan de „Financiële vooruitzichten 2007-2013”<sup>(2)</sup> en de „Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013”<sup>(3)</sup>. Over dat laatste document heeft het EESC reeds een advies<sup>(4)</sup> uitgebracht (rapporteur: de heer Dassis). De Commissie stelt voor om ten behoeve van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vastleggingskredieten (lijn 3 Burgerschap, vrijheid, veiligheid en recht) ter beschikking te stellen voor een totaalbedrag van 1 381 miljoen euro in 2006. Dat bedrag zou in de periode tot 2013 geleidelijk moeten worden opgetrokken tot 3 620 miljoen euro.

1.2 Het uiteindelijke doel is om een evenwichtige aanpak te volgen waarin evenveel wordt gedaan voor de drie onderdelen daarvan: vrijheid, veiligheid en recht, en die zijn oorsprong vindt in de beginselen van de democratie en het respect voor de fundamentele vrijheden en grondrechten.

1.3 Van het aanvankelijk voorgestelde totaalbedrag (9 500 miljoen euro) was voor de periode 2007-2013 5 866 miljoen euro bestemd voor het kaderprogramma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen”, waarvan 1.184 miljoen voor asielbe-

leid, 759 miljoen voor het Terugkeerfonds, 1 771 miljoen voor de integratie van onderdanen uit derde landen en de resterende 2 152 miljoen voor het beheer van de buitengrenzen. De aan de lidstaten en voor rechtstreeks in EU-verband uitgevoerde acties (ngo's en projecten) toegekende bedragen kunnen niet van het ene fonds naar het andere worden overgeheveld.

1.4 Het kaderprogramma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” omvat niet de agentschappen en andere communautaire instrumenten op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, zoals het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (dat in het voorgestelde kaderprogramma en de nieuwe financiële vooruitzichten wel een actieve rol krijgt toebedeeld), het systeem Eurodac (waarmee vingerafdrukken digitaal kunnen worden vergeleken), het visa-informatiesysteem en het informatiesysteem Schengen II, omdat daarmee langetermijnverplichtingen zijn aangegaan: de wetsteksten voor de oprichting dan wel invoering ervan bevatten geen bepalingen die hun bestaansduur beperken.

1.5 Doel van onderhavig kaderprogramma is met name om te zorgen voor de nodige samenhang tussen de maatregelen op de verschillende beleidsterreinen door een koppeling aan te brengen tussen beleidsdoelstellingen en beschikbare middelen. De Commissie probeert de huidige financiële ondersteuning te vereenvoudigen en te rationaliseren. Met dit kaderprogramma streeft ze tevens naar meer transparantie en flexibiliteit bij de vaststelling van prioriteiten.

1.6 Op grond van het kaderprogramma zou de financiële solidariteit van de EU aldus moeten kunnen worden aangewend voor de volgende vier pijlers van een alomvattend en evenwichtig beleid inzake migratiestromen:

— invoering van een gemeenschappelijk geïntegreerd grensbeheersysteem in het kader van de Schengen-overeenkomsten, voor de daarbij aangesloten lidstaten: het „Buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013”;

<sup>(1)</sup> Dat verder bestaat uit COM(2005) 122 final en COM(2005) 124 final.

<sup>(2)</sup> COM(2004) 487 final van 14 juli 2004 (dat trouwens niet door de Raad is goedgekeurd).

<sup>(3)</sup> COM(2004) 101 van 10 februari 2004.

<sup>(4)</sup> Advies van het EESC van 15 september 2004 over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst: beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013”, COM(2004) 101 final, PB C 74/2005.

- goedkeuring van een Europees actieprogramma voor terugkeer, waartoe in 2002 werd besloten <sup>(5)</sup>: het „Europees Terugkeerfonds voor de periode 2008-2013”;
- formulering van „een geloofwaardige respons op de multidimensionale kwestie van de integratie van onderdanen uit derde landen”: het „Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013”;
- evenwichtige verdeling van de inspanningen van de lidstaten voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden: het „Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013”.

1.7 Van deze Mededeling van de Commissie is een effectbeoordeling <sup>(6)</sup> gemaakt, die als bijlage bij de voorstellen is gevoegd.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1 De Commissie beroept zich in het kaderprogramma op de door de top van Tampere en het Haagse programma nagestreefde samenhang en op de artikelen 62 en 63 van het Verdrag. Desondanks berust het geschetste programmakader slechts voor een klein deel op geharmoniseerde wetgeving, in weerwil van alle pogingen van de Raad om, als onderdeel van het Tampere-programma <sup>(7)</sup>, een aantal gemeenschappelijke maatregelen te nemen. Daarom heeft de Europese Raad van 4 en 5 november 2004 zijn goedkeuring gehecht aan het tweede meerjarenprogramma voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, het zgn. Haagse programma.

2.2 Dat Haagse programma ten spijt ontbreekt het echter momenteel nog steeds aan een echt bevredigende gemeenschappelijke beleidsoriëntatie. Het EESC heeft in zijn advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar — Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht” <sup>(8)</sup> gedetailleerd commentaar gegeven op het bij het Haagse programma horende actieplan van de Commissie. In de lidstaten gaat het er, afhankelijk van hun geografische ligging, in de praktijk zeer verschillend aan toe. Er bestaan verschillende beleidslijnen en verantwoordelijkheden t.a.v. de behandeling van EU-burgers en onderdanen van derde landen, wat tot verschillen tussen de lidstaten en daardoor soms tot tegenstrijdig of onverenigbaar beleid binnen de Gemeenschap leidt. Die verschillen worden bijvoorbeeld veroorzaakt doordat lidstaten al dan niet geheel of gedeeltelijk partij zijn bij de Schengen-overeenkomsten (I en II) en/of de Dublin-overeenkomsten (I en II) <sup>(9)</sup>, of al dan niet deelnemen

<sup>(5)</sup> Raad van 28 november 2002.

<sup>(6)</sup> SEC(2005) 435 van 6 april 2005.

<sup>(7)</sup> Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere, 15-16 oktober 1999.

<sup>(8)</sup> Advies van het EESC van 15 december 2005 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar - Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht” (CESE 1504/2005; rapporteur: de heer Pariza Castaños).

<sup>(9)</sup> Advies van het EESC van 20 maart 2002 over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend” (rapporteur: de heer Sharma; PB C 125 van 27 mei 2002).

aan communautaire programma's met duurzame oplossingen voor de hervestiging van vluchtelingen <sup>(10)</sup>. De ervaring leert dat de instelling van fondsen en financieringsinstrumenten niet volstaat voor beleid waarmee enerzijds de in de praktijk gebezigde methoden moeten worden verbeterd en anderzijds de verantwoordelijkheden van de lidstaten meer op elkaar moeten worden afgestemd en geïntegreerd met het oog op een gemeenschappelijke doelstelling.

2.3 Wat politiek en humanitair asiel betreft, is het opstellen van een lijst van veilige derde landen nog steeds een controversieel onderwerp, met betwistingen vooral van de kant van erkende mensenrechtenorganisaties of ngo's die werkzaam zijn in de humanitaire hulpverlening. Het EESC acht het dan ook niet wenselijk om asiel en immigratie binnen hetzelfde kader te behandelen, omdat er toch wel heel grote verschillen zijn in randvoorwaarden en speelruimte.

2.4 Het EESC realiseert zich dat het kaderprogramma een alomvattende en holistische doelstelling heeft, maar heeft zijn bedenkingen bij het feit dat grensbewaking en integratie van migranten in één initiatief zijn bijeengebracht (ook al vindt het dat de betreffende fondsen gecoördineerd en coherent moeten worden beheerd) en wel om de volgende redenen:

- Ten eerste verschillen de inherente doelstellingen van de beide programma's. Bovendien wordt ieder programma door andere instanties uitgevoerd (overheden, overheidsdiensten, verenigingen voor hulp aan migranten enz.) en kennen de fondsen dus verschillende begunstigen. Die mogen daarom niet op dezelfde wijze worden behandeld, tenzij de lidstaten van plan zijn de grensbewaking via delegatie van overheidstaken aan particuliere agentschappen toe te vertrouwen, wat een passende democratische discussie zou vereisen.
- Ten tweede zijn bij sommige aspecten van de integratie van migranten de lidstaten als openbare-bestuursinstanties betrokken, maar zijn er ook andere, meer civiele aspecten waar bepaalde maatschappelijke organisaties (verenigingen) en de burgers zelf over gaan. Er bestaan dus verschillende interventieniveaus en verschillende begunstigen van de in het kaderprogramma gecreëerde fondsen, die gedifferentieerde procedures, benaderingswijzen en garanties vereisen.

Verder benadrukt het EESC, zonder de alomvattende doelstelling van het kaderprogramma uit het oog te verliezen, dat beide programma's voldoende duidelijk moeten zijn afgebakend, om te voorkomen dat een onoverzichtelijke mengmoes van maatregelen ontstaat.

## 3. Specifieke opmerkingen

3.1 De in de mededeling gedane voorstellen blijven inhoudelijk niet dezelfde als het grondwettelijk verdrag wél of niet wordt geratificeerd en als het Handvest van de grondrechten daarin al dan niet wordt **opgenomen**.

3.2 Het EESC is voorstander van de instelling van solidariteitsfondsen, maar verzoekt de Commissie dringend die af te stemmen op het Haagse programma en daarbij rekening te houden met zijn advies terzake <sup>(11)</sup>

<sup>(10)</sup> Advies van het EESC van 15 december 2004 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake de gereguleerde binnenkomst in de EU van personen die internationale bescherming behoeven en de versterking van de beschermingscapaciteit van de regio's van herkomst - „Verbetering van de toegang tot duurzame oplossingen” (rapporteur: mevrouw Le Nouail-Marlière; PB C 157 van 28 juni 2005).

<sup>(11)</sup> Zie voetnoot 8.

#### 4. Samenhang

Wat de in de Mededeling geformuleerde doelstellingen betreft, plaatst het EESC vraagtekens bij de samenhang tussen de verplichtingen die de lidstaten op grond van het internationaal recht hebben, de mate van harmonisering van de Europese wetgeving en het voorgestelde kaderprogramma.

Doordat zaken door elkaar worden gehaald, ontberen de Mededeling en het voorgestelde kaderprogramma soliditeit.

##### 4.1 Commentaar op de Mededeling

4.1.1 Asiel, immigratie, integratie, „geloofwaardige respons” en de aspecten „multidimensionaal” en „duurzaam” maken deel uit van de beoogde doelstellingen. Als aanvulling op de door de Commissie in het groenboek over een communautaire aanpak van migratie<sup>(12)</sup> gekozen economische invalshoek zou in de Mededeling derhalve dieper moeten worden ingegaan op de individuele en universele rechten op het vlak van migratie. Daartoe zouden verbanden moeten worden gelegd met het algemene programma „Grondrechten en justitie” en zou de Commissie zich moeten baseren op de internationale conventie inzake de bescherming van migranten en hun gezinnen.<sup>(13)</sup>

Het EESC roept de Commissie tevens op om meer uit te gaan van het beoordelingsverslag dat een onafhankelijk comité van juristen elke vier jaar in het kader van het institutionele toezicht op het herziene Sociaal Handvest van de Raad van Europa opstelt en aan het Intergouvernementeel comité voorlegt, en om in haar aanvullende voorstellen met dat verslag rekening te houden.

Opvallend is dat de Commissie de voorgestelde structurele fondsen voor een groot deel wil laten beheren door de lidstaten, in het kader van hun prerogatieven en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, is het EESC de volgende mening toegedaan, die het reeds in zijn advies over het Haagse programma en het bijbehorende actieplan heeft verwoord: „In het Haags Programma krijgt het invoeren van instrumenten om bestaand beleid te evalueren duidelijk prioriteit. Alvorens hiertoe over te gaan dient er een gedetailleerd onafhankelijk onderzoek te worden verricht naar de vraag hoe efficiënt en rechtmatig (worden de mensenrechten en de burgerlijke vrijheden gerespecteerd?) dit is, of het niet verder gaat dan nodig is en of het een meerwaarde heeft.”<sup>(14)</sup>

Het EESC maakt zich zorgen over het vervolg dat zal worden gegeven aan de hoorzitting van 14 juni 2005 over het in het begin van deze paragraaf genoemde groenboek, waaraan werd deelgenomen door maatschappelijke organisaties, ngo's en

<sup>(12)</sup> Advies van het EESC van 9 juni 2005 over het „Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak” (COM(2004) 811 final; rapporteur: de heer Pariza Castaños; PB C 286 van 17 november 2005).

<sup>(13)</sup> Initiatiefadvies van het EESC van 30 juni 2004 over „De internationale conventie inzake arbeidsmigranten” (rapporteur: de heer Pariza Castaños; PB C 302 van 7 december 2004).

<sup>(14)</sup> Zie paragraaf 4.2.20 uit het advies van het EESC van 15 december 2005 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar - Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht” (CESE 1504/2005; rapporteur: de heer Pariza Castaños).

sociale partners. Tijdens die hoorzitting sprak een groot aantal organisaties zich uit tegen een aanpak waarin het economische aspect een veel grotere rol speelt dan mensenrechten en vóór een alomvattende benadering van alle mogelijke humanitaire, culturele, sociale en juridische consequenties waarmee migranten en gastlanden te maken kunnen krijgen.

4.1.2 Het EESC is teleurgesteld dat de voorstellen die het in eerdere adviezen deed, niet in deze mededeling zijn verwerkt.

4.1.3 Het EESC benadrukt dat vraagstukken omtrent migratie niet bij voorbaat al als problematisch zouden moeten worden beschouwd. De immigratie van tegenwoordig heeft tot een nieuwe politieke en sociaal-economische realiteit geleid, bovenop de „traditionele” immigratie, die door de samenleving als geheel dient te worden „gedragen”, met inachtneming van het recht van mensen om hun eigen bestemming te kiezen binnen de grenzen van het door de lidstaten onderschreven bindend internationaal, Europees en nationaal recht.<sup>(15)</sup>

4.1.4 Bij terugkeer — in de gevallen waarin dat door de Commissie als een „oplossing” wordt aangemerkt — mogen de rechten van „legalen” en „illegalen” niet als tegengesteld aan elkaar worden gezien. Onwettigheid is geen toestand waarin mensen zich permanent bevinden en waarvoor ze welbewust kiezen om zogenaamd van een hypothetische status te profiteren. Er bestaan meerdere en uiteenlopende oorzaken van illegaliteit: het EESC heeft reeds in een aantal adviezen geprobeerd de Europese instellingen duidelijk te maken hoe de situatie voor de slachtoffers is en wat er voor de economie op het spel staat.<sup>(16)</sup> Bij terugkeerbeleid dienen de mensenrechten en fundamentele vrijheden altijd in acht te worden genomen.

4.1.5 Het „beheer” van grenzen en visa zou niet de overhand mogen krijgen op de humanitaire, sociale, politieke en juridische aspecten van migratie.

Een aantal uiterst hardnekkige oorzaken van migratie, zoals de droogte die de Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara teistert, vereist andere middelen voor ontwikkeling, samenwerking en de strijd tegen de opwarming van de aarde dan de 750 miljoen euro die zijn bestemd voor gedwongen terugkeer, en de 2,15 miljard euro die worden uitgetrokken voor de consulaire controle aan de buitengrenzen. Dit soort oorzaken vraagt om een inschatting en een vastberaden inzet voor acties op de lange termijn. De bestrijding van hongersnood en droogte maken helaas niet eens deel uit van de millenniumdoelstellingen:

<sup>(15)</sup> Met name de artikelen 13 en 14 van het Internationaal handvest van de rechten van de mens (Universele verklaring van de rechten van de mens), de internationale verdragen en bijbehorende protocollen uit 1966 inzake burgerlijke en politieke rechten en inzake economische, sociale en culturele rechten — die de vertaling in secundair recht van de Universele verklaring van de rechten van de mens vormen —, artikel 6, lid 1 en 2, van het EU-Verdrag (zoals geconsolideerd in het Verdrag van Nice; artikel 6, lid 1: „De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.”), artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou, en de Conventie van Genève uit 1951 inzake het recht op asiel.

<sup>(16)</sup> Advies van het EESC van 18 september 2002 over het „Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven” (rapporteur: de heer Pariza Castaños; PB C 61 van 14 maart 2003) en het advies van het EESC van 11 december 2002 over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven” (rapporteur: de heer Pariza Castaños; PB C 85 van 8 april 2003).

daarom dringt het EESC er bij de Commissie en de Raad op aan zich actief met deze vraagstukken bezig te houden en daartoe:

1. een beleid te voeren ter compensatie van de gevolgen van honger en droogte (ontwikkelingshulp voor plattelandsgemeenten), met name in het kader van de hiertoe geschikte onderdelen van de Overeenkomst van Cotonou en het ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid;
2. eventueel nieuwe voorstellen te formuleren en de in het kader van internationale samenwerking bestaande voorstellen te ondersteunen, waarbij de bestrijding van milieuvuiling en de bevordering van duurzame ontwikkeling aan elkaar worden gekoppeld.

Het EESC vindt het geen juiste noch aanvaardbare oplossing om de verantwoordelijkheid voor uitzettingen op de landen van doorreis af te schuiven. Verder zou de coördinatie tussen de Europese instellingen en de autoriteiten van derde landen van herkomst moeten worden verbeterd. Ook zou de immigratieproblematiek onderdeel moeten worden van het beleid inzake de externe betrekkingen van de EU.

4.1.6 Het vrije verkeer van personen kan niet op dezelfde wijze als het vrije verkeer van kapitaal of diensten worden „beheerd” (om de in de Mededeling gebruikte terminologie maar eens over te nemen).

4.1.7 De vier door de Commissie voorgestelde financieringsinstrumenten ter ondersteuning van de maatregelen van de lidstaten op het vlak van immigratie zouden moeten resulteren in een samenhangend immigratiebeleid, dat niet alleen zou moeten inhouden dat de migratiestromen adequaat worden beheerd, maar ook dat legaal in de lidstaten verblijvende onderdanen van derde landen onder dezelfde voorwaarden als die voor EU-onderdanen gelden, kunnen inburgeren.

Het EESC wil hier tevens zijn afkeuring uitspreken over de sociale dumping waartoe grensoverschrijdende dienstverlening kan leiden, aangezien dit soort dienstverlening de belangrijkste oorzaak van legale immigratie is. Ook de werknemers uit de nieuwe lidstaten hebben vanwege de voor hen geldende overgangsbepalingen met deze problematiek te maken.

De actie die de sociale partners en maatschappelijke organisaties hiertegen ondernemen is zeer belangrijk in dit verband en moet dan ook worden ondersteund en naar waarde worden geschat.

Secundaire migratiestromen van illegalen: ten gevolge van een zeer restrictieve regelgeving en (wat het EESC nog eens wil benadrukken) doordat de Raad in 2002 de Toelatingsrichtlijn, ondanks de steun van het EESC en het EP, niet heeft goedgekeurd, moeten zowel *de iure* als *de facto* onder *regelmatige* secundaire migratiestromen verplaatsingen worden verstaan van migranten die langer dan vijf jaar in een lidstaat verblijven en in een tweede lidstaat een tweede aanvraag voor verblijf indienen, of van migranten die minder dan vijf jaar in een

lidstaat verblijven en in een tweede lidstaat een aanvraag voor een verblijf van korte duur indienen. Het EESC veronderstelt derhalve dat in de Mededeling met secundaire migratiestromen van illegalen verplaatsingen worden bedoeld van personen die illegaal in de EU verblijven of van asielzoekers die in hun eerste opvangland zijn afgewezen. Deze mensen hebben echter niet alleen het recht om een aanvraag voor verblijf in te dienen — wat hen desondanks niet in alle lidstaten wordt toegestaan — maar kunnen ook aanspraak maken op een individuele bestudering van hun situatie en moeten een opschortend beroep bij de rechter kunnen instellen. In sommige lidstaten is het niet mogelijk een dergelijk beroep in te stellen, wordt dit in de praktijk onmogelijk gemaakt of kan wel in beroep worden gegaan, maar dan zonder opschortende werking. Het EESC heeft er begrip voor dat de uitvoering van de Dublin-overeenkomsten (I en II), waarover het zich reeds heeft uitgesproken, met een financieel instrument moet kunnen worden vergemakkelijkt. In dit licht zou de Commissie, ook al moet zij instaan voor een evenwichtige verdeling van de fondsen en een rechtvaardige spreiding van verantwoordelijkheden, specifiek aandacht moeten schenken aan de lidstaten waar de migratiedruk het grootst is. Daarbij zou zij niet alleen moeten kijken naar de ligging van die lidstaten, maar ook naar hun grootte (bijv. Cyprus en Malta) en algemene opvangcapaciteit (voor asiel, hervestiging en immigratie). Tevens zou de Commissie in dit verband oog moeten hebben voor goede praktijkvoorbeelden wat betreft de nakoming van verplichtingen door deze landen. De Mededeling biedt niet genoeg nauwkeurige richtsnoeren voor een rechtvaardige spreiding van verantwoordelijkheden. Lidstaten die opvangcentra sluiten of hun opvangcapaciteit inkrimpen, zouden geen financiële steun mogen ontvangen.

4.1.8 Geïntegreerd terugkeerbeleid: als adviesorgaan dat het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigt, merkt het EESC op dat het hier over mensen en individuen gaat. De nadruk zou veeleer moeten worden gelegd op de ontwikkeling van duurzame samenwerkingsverbanden met vreedzame doelstellingen, waarbij de vraag relevant is welke criteria moeten worden vastgelegd om te bepalen in hoeverre terugkeer vrijwillig geschiedt.

4.1.9 Tot verbazing van het EESC valt in de voorgestelde tekst te lezen dat de specifieke doelstellingen van het Europees Terugkeerfonds onder meer zullen kunnen worden nagestreefd met maatregelen waarmee specifieke hulp wordt geboden aan kwetsbare groepen, zoals kinderen en mensen die slachtoffer zijn geworden van marteling, verkrachting of een andere ernstige vorm van geestelijk, lichamelijk of seksueel geweld. In de Conventie van Genève zijn de procedures, individuele onderzoeken en beroepsmogelijkheden waarop deze mensen recht hebben, vastgelegd: aangezien de richtlijn inzake de status van vluchtelingen<sup>(17)</sup> deel uitmaakt van de Europese wetgeving en de lidstaten partij zijn bij de Europese Conventie ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, kan het EESC zich moeilijk voorstellen dat op mensen die onder deze categorie vallen, de bepalingen inzake „vrijwillige terugkeer” kunnen worden toegepast.

<sup>(17)</sup> De Conventie van Genève is in dit verband duidelijk („Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als „vluchteling” elke persoon [...] die [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.”), evenals Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming.

4.1.10 De Commissie zou moeten nadenken over de vraag aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om van een geslaagde terugkeer te kunnen spreken. Het EESC begrijpt dat het hier niet gaat over samenwerking of individuele terugkeerprojecten, maar over de repatriëring die moet volgen op een (bestuurs)rechterlijke uitspraak resp. een besluit tot terugkeer en verwijdering. Het vindt dat het Europees verdrag voor de rechten van de mens en het Handvest van de grondrechten in acht genomen en onderschreven moeten worden en dat de beginselen daarvan moeten worden toegepast: niemand zou tot terugkeer mogen worden gedwongen als daarmee zijn of haar leven in gevaar komt. In dit verband zou veel aandacht moeten worden besteed aan de verbetering van de mogelijkheden om naar de rechter te stappen. En als mensen tegen een besluit in beroep gaan, zou dat besluit altijd moeten worden opgeschort. Ten slotte zou terugkeer slechts in uitzonderlijke gevallen mogen plaatsvinden en in overeenstemming moeten zijn met de Europese Conventie ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van de Raad van Europa. Een aantal formuleringen uit het voorstel doet echter anders vermoeden (bijv. par. 5.1.3 van het financieel memorandum).

De Commissie zou gedetailleerdere uitvoeringsbepalingen moeten voorstellen op grond waarvan advies, materiële ondersteuning en andere adequate soorten assistentie bij terugkeer gewaarborgd zijn. Tevens zou zij regels moeten formuleren om op een onafhankelijke en geloofwaardige manier erop toe te zien dat en te controleren of gerepatriëerde personen in veiligheid zijn, voldoende bescherming genieten en of het goed met ze gaat.

Brussel, 14 februari 2006

## 5. Conclusie

Een echt democratisch Europees project dat in handen van de burgers is gelegd, waarbij de begrotingsprocedures van de instellingen en de EU worden gerespecteerd en van rechten is uitgegaan:

- Het EESC staat achter de voorstellen voor de instelling van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013, het Europees Vluchtelingenfonds (als voortzetting van een bestaand fonds) en het Buitengrenzenfonds.
- Het dringt er bij de Raad op aan om onderhavige Mededeling tot vaststelling van het kaderprogramma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” en de voorgestelde beschikkingen tot instelling van specifieke fondsen voor de tenuitvoerlegging van dat kaderprogramma tegelijkertijd te bestuderen en goed te keuren.
- Het roept de Commissie op om in haar bij het Haagse programma horende actieplan met zijn aanbevelingen rekening te houden.
- Het beveelt de Raad en de Commissie aan er zorg voor te dragen dat de nieuwe structurele fondsen op transparante wijze functioneren, door het Haagse programma en de in dit advies besproken mededeling uitdrukkelijk samenhangend te maken.
- Tot slot: in de beschikkingen tot instelling van bovengenoemde fondsen concrete bepalingen opnemen op grond waarvan ngo's in een zo vroeg mogelijk stadium mogen meepraten over het richtsnoerenkader dat de lidstaten en de Commissie per jaar en ook voor meerdere jaren vaststellen.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Anne-Marie SIGMUND