

Vluchtschrift

Feiten en signalen

Trimestrieel tijdschrift

Januari - juni 2010

ERKENNINGSNUMMER: P 404020

DOSSIER

blz. 4

Het Europees migratie- en asielbeleid na Lissabon : overzicht van wat er op het spel staat

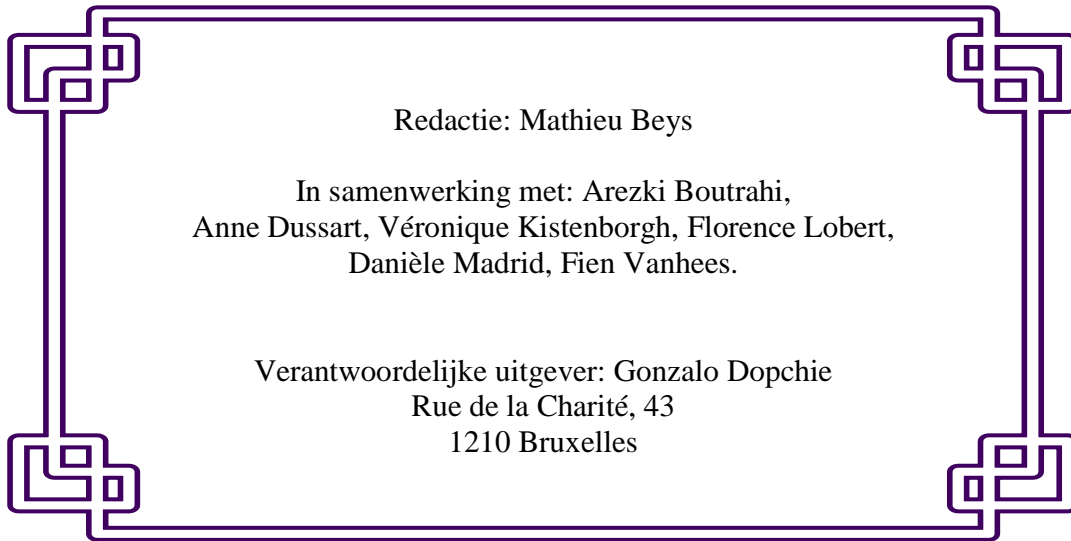
Mathieu Beys

EUROPESE ACTUALITEIT

blz. 25

Grenscontroles en het kopje onder gaan van Europese waarden

Danièle Madrid



Redactie: Mathieu Beys

In samenwerking met: Arezki Boutrahi,
Anne Dussart, Véronique Kistenborgh, Florence Lobert,
Danièle Madrid, Fien Vanhees.

Verantwoordelijke uitgever: Gonzalo Dopchie
Rue de la Charité, 43
1210 Bruxelles

Dit tijdschrift wordt gratis toegestuurd op eenvoudige aanvraag (via e-mail; de gedrukte versie wordt voor de documentatiecentra en mensen zonder toegang tot Internet voorbehouden).

U kan met uw vragen voor informatie of voor een abonnement, suggesties en bemerkingen rond een artikel of de situatie van migranten in België, terecht bij Mathieu Beys.

E-mail: m.beys@caritasint.be

Tel.: 02/229.36.15 Fax: 02/229.36.36 (met vermelding “t.a.v. Mathieu Beys”)

De persoonlijke gegevens van onze abonnees (naam, voornaam, elektronisch - of postadres) worden door de vzw Caritas international (verantwoordelijk voor de verwerking) verwerkt met als doeleinde de verzending van dit tijdschrift of eventueel van andere inlichtingen, die voor onze lezers van belang kunnen zijn. Krachtens de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, hebben onze abonnees recht op toegang en op verbetering na aanvraag op het bovenvermelde adres. Caritas International verplicht zich ertoe de persoonlijke gegevens niet ter beschikking te stellen van derden.

De artikelen van Vluchtschrift bevatten algemene informatie en moeten niet als het officiële strandpunt van de Vzw Caritas International beschouwd worden, behalve met uitdrukkelijke vermelding. De reproductie van Vluchtschrift wordt aangemoedigd als het tot een niet-commercieel doel dient en met bronvermelding. Ondanks de zorgvuldigheid van de redactie kunnen sommige berichten of inlichtingen achterhaald zijn op het moment dat u die leest. De raadpleging van een specialist (advocaat of jurist) wordt sterk aangeraden voor alle vragen in verband met een individuele situatie. Noch de auteurs noch de Vzw Caritas International kunnen aansprakelijk gesteld worden voor de gevolgen van het gebruik van deze informatie.

INHOUD

DOSSIER

p. 4

Het Europees migratie- en asielbeleid na Lissabon : overzicht van wat er op het spel staat

Mathieu Beys

EUROPESE ACTUALITEIT

p. 27

Grenscontroles en het kopje onder gaan van Europese waarden

Danièle Madrid

GOED OM WETEN

p. 33

1) Wanneer een advocaat betoogt dat een Belgische wet of een individuele maatregel strijdig is met het Europees recht, is het mogelijk om een snel antwoord te krijgen van het Hof van Luxemburg volgens de « prejudiciële spoedprocedure »

2) Waar interessante informatie vinden over het Europees asiel- en immigratiebeleid

WHO'S WHO OVER HULP AAN MIGRANTEN

p. 35

Caritas Europa

Het Europees migratie- en asielbeleid na Lissabon : overzicht van wat er op het spel staat

Mathieu Beys

Wat ook de stand is van de wisselvalligheden van de nationale politiek, sinds 1 juli zit België de vergaderingen van de Raad van de Europese Unie (EU) voor tot het einde van 2010. Spanje heeft de inloophase van het Verdrag van Lissabon op zich genomen. Dit Verdrag is van kracht sinds 1 december 2009, en wijzigt de twee fundamentele verdragen van de Europese Unie¹. Men kan aannemen dat alle actoren volledig rekening houden met de nieuwe werking van de instellingen onder het Belgisch voorzitterschap. Dit is onze kans om de balans op te maken van de veranderingen inzake asiel en immigratie. In deze zaken als in anderen, kunnen we niet langer het toenemende belang negeren van de invloed van de beslissingen op Europees niveau. Kijk maar naar de wetwijzigingen op dit gebied waaruit blijkt dat een groot gedeelte ervan omzettingen zijn van de richtlijnen. Het is al lang onmogelijk om de rechten van vreemdelingen efficiënt te verdedigen zonder rekening te houden met de juridische context van de Europese Unie. Dit geldt uiteraard ook voor NGO's, die moeten proberen te handelen en het beleid te beïnvloeden op alle niveaus van de overheid, maar ook voor maatschappelijke werkers, juristen en advocaten, die in het recht van de Unie² aanvullende argumenten kunnen vinden om concrete zaken te verdedigen. En zelfs voor hen die het vreemdelingenrecht niet dagelijks « gebruiken », is het onmogelijk om het migratiebeleid te begrijpen zonder een algemene kennis te hebben van de context en de besluitvorming in Brussel³, Straatsburg⁴ of Luxemburg⁵.

¹ Het Verdrag van Lissabon dat op 13 december 2007 ondertekend werd, wijzigt het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap sindsdien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) genoemd. Het bevat eveneens veel protocollen en verklaringen waarvan de draagwijdte belangrijk kan zijn. Om de laatste versies van deze documenten te raadplegen zie PB C 83 van 30 maart 2010 <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:NL:HTML>

² Zeg niet meer « gemeenschapsrecht ». In de nieuwe verdragen vervangt de Europese Unie (EU) definitief de « Europese Gemeenschap », net zoals de EGKS (de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal).

³ Zetel van de Europese Commissie, de Raad en één van de steden waar het Europees Parlement zetelt.

⁴ Een stad waar het Europees Parlement ook zetelt.

⁵ Zetel van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De rol van deze instelling wordt niet gedetailleerd besproken in dit dossier. De rol die deze instelling speelt inzake het vrij verkeer van de burgers van de EU en hun gezin is aanzienlijk en strekt zich uit over de materies van asiel en immigratie. Betreffende dit onderwerp zie Jean-Yves CARLIER, *La condition des personnes dans l'Union européenne*, Larcier, 2007, 485 p.

Het doel van dit dossier bestaat er uiteraard niet in om een globale commentaar te geven op het Verdrag van Lissabon⁶. Dit artikel probeert een bescheiden overzicht te geven van enkele praktische problemen die gerezen zijn door de veranderingen in de Verdragen, maar niet zonder eerst te wijzen op de belangrijkste fasen van de opbouw van een gemeenschappelijk Europees asiel-en immigratiebeleid, in de vorm van een schematische chronologie die uiteraard niet volledig is (I). Welke procedure is vanaf nu van toepassing om de betreffende EU-regels goed te keuren ? We zullen dit beknopt uitleggen door de rol van de nationale parlementen, de NGO's en de burgers te onderzoeken (II). Wij zullen vervolgens proberen na te gaan welke concrete meerwaarde het Handvest van de Grondrechten van de EU zou kunnen aanbrengen voor de verdediging van vreemdelingen (III). Tenslotte zal de kwestie van de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) kort worden besproken (IV).

I. Van Rome tot Lissabon. Vrij verkeer, fundamentele rechten, asiel en migratie in de chronologie van de Europese constructie

1957 : Ondertekening van het Verdrag van Rome, dat de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opricht tussen zes landen (België, Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Italië). Dit Verdrag voorziet in de oprichting van een gemeenschappelijke markt. Het bevat "fundamentele vrijheden", als noodzakelijk ervaren voor deze economische doelstelling (vrije concurrentie, non-discriminatie op grond van nationaliteit van de lidstaten, de vrijheid van vestiging en verrichten van diensten ...)⁷. Zo is de vrijheid van verkeer beperkt tot onderdanen van de lidstaten die economisch actief zijn en hun gezinnen.

1968 : Goedkeuring van het reglement 1612/68 betreffende vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap⁸.

⁶ Zie bijvoorbeeld : François-Xavier PRIOLLAUD, David SIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE- TFUE)*, Paris, La documentation française, 2008, 523 p.

⁷ Volgens Olivier De SCHUTTER, « zijn dit de vrijheden van deelnemers aan de markt, alvorens de rechten van de mens in te stellen » (vrije vertaling), « Les droits fondamentaux dans le projet européen. Des limites à l'action des institutions à une politique des droits fondamentaux », in O. DE SCHUTTER en P. NIHOUL (éd.), *Une constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 81-117 (versie geraadpleegd op : <http://crldho.cpdf.ucl.ac.be/documents/Working.Papers/Constitutioneuropeenne.pdf>, p 2). De auteur herinnert er ook aan dat de gelijkheid van mannen en vrouwen op gebied van het loon niet gerechtvaardigd werd om de gender-gelijkheid te bevorderen, maar om verstoringen van de concurrentie tussen Lidstaten te vermijden (p. 3).

⁸ Opgemerkt moet worden dat deze verordening nog steeds van kracht is en bepaalde interessante beschikkingen bevat voor werknemers en hun gezinsleden die de nationaliteit bezitten van een Lidstaat. Zo hebben kinderen van arbeidsmigranten het recht te verblijven in de gastlidstaat om er hun studies te voltooien na het vertrek van hun werkende ouder. Dit recht geldt eveneens voor de schoolgaande kinderen en voor de ouder die het hoederecht uitoefent tot aan de meerderjarigheid of de voltooiing van de studies. Volgens het Hof van Justitie is dit recht dat gewaarborgd wordt door artikel 12 van de verordening aan geen enkele voorwaarde van voldoende inkomsten of ziekteverzekering onderworpen, in tegenstelling met

1969 : Het Hof van Justitie (HvJ) is nu van mening dat de fundamentele rechten van het individu deel uitmaken van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht⁹. In het kader van zijn toezicht behoudt het Hof zich het recht voor om besluiten van de EEG-instellingen en de lidstaten die de rechten voortvloeiend uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten schenden te sanctioneren.

1985 : Illegale immigratie wordt opgenomen in de geregelde besprekingen tussen ministers van binnenlandse zaken en justitie van de Lidstaten binnen de groep TREVI (Terrorisme, radicalisme, extremisme en internationaal geweld)¹⁰.

1985 (juni): Ondertekening van het Schengen-akkoord, afgesloten tussen vijf Staten (Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg) buiten het kader van de EEG.

1986 : Eerste belangrijke wijziging van het Verdrag van Rome door de ondertekening van de Europese Akte die de oprichting voorziet van een grote interne markt op uiterlijk 31 december 1992.

1989 : Het Hof van Justitie is van mening dat wanneer het een zaak met betrekking tot de fundamentele rechten uit hoofde van het Gemeenschapsrecht overweegt, het zich kan baseren op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat alle lidstaten moeten eerbiedigen en dat "een bijzondere betekenis" heeft¹¹.

1990 (15 juni): Ondertekening van het Verdrag van Dublin dat het onderzoek van een asielaanvraag ten laste legt van de eerste Staat op wiens grondgebied de aanvrager legaal of illegaal doorgedrongen is (van kracht sinds 1997¹²).

1990 (19 juni) : Ondertekening van het Uitvoeringsverdrag van het Schengen-akkoord (van kracht sinds 1995).

De tot in 2007 door Schengen gebonden landen waren Duitsland, Oostenrijk, België, Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden en de twee geassocieerde landen, Noorwegen en IJsland¹³. Sinds 21

de beschikkingen van de richtlijn 2004/38/EG (HvJ, Grote Kamer, C-480/08 van 23 februari 2010, Maria Teixeira). Men kan een geconsolideerde versie van de verordening hier vinden: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1968R1612:20060430:NL:HTML>

⁹ HvJ, C-29/69 van 12 november 1969, Stauder (punt 7).

¹⁰ Volgens Denis DUEZ, « de aard zelf van de actoren, nl de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, maar ook de politie en de veiligheidsdeskundigen, beïnvloedt de aard van het werk. Voorspelbaar, beschouwen deze actoren de immigratie volgens hun eigen vakgebied en analyses, namelijk het beheer van bedreigingen » (vrije vertaling). (Denis DUEZ, *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Ed. de L'Université de Bruxelles, 2008, p 79.)

¹¹ HvJ, C-46/87 et 227/88, Hoechst AG, 21 september 1989 (punt 13).

¹² En sindsdien vervangen door Verordening 343/2003 (genaamd Dublin-II verordening).

¹³ Deze twee landen maken geen deel uit van de EU maar nemen deel aan de regels van Schengen.

december 2007¹⁴, zijn negen nieuwe landen toegetreden tot de Schengenruimte : Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Tsjechië, Slowakije en Slovenië. Drie Staten van de EU, Cyprus, Roemenië en Bulgarije, zullen pas na een evaluatie opgenomen worden in het systeem, op een tot nog toe niet vastgestelde datum.

Schematisch kan men de voornaamste karakteristieken van Schengen als volgt samenvatten:

- afschaffing van de systematische controles aan de binnengrenzen,
- vaststelling van gemeenschappelijke regels en strengere controles aan de buitengrenzen¹⁵,
- aparte terminals of controleruimten in luchthavens volgens de bestemming of de herkomst (binnen of buiten de Schengen ruimte) van de passagiers¹⁶,
- gemeenschappelijke regels voor binnenkomst en visas voor kort verblijf¹⁷,
- coördinatie tussen overheidsdiensten betreffende de bewaking aan de grenzen (verbindingsofficieren, gemeenschappelijke instructies, gemeenschappelijke opleiding),
- definitie van de rol van de vervoerder in de strijd tegen de illegale immigratie,
- versterkte politie samenwerking (met inbegrip van grensbewaking en recht van achtervolging¹⁸),
- gerechtelijke samenwerking versterkt door versnelde uitleveringsprocedures en transfers van veroordeelde personen,
- oprichting van het Schengen Informatiesysteem (SIS)¹⁹.

¹⁴ Datum van afschaffing van de controles aan de landsgrenzen. Voor luchthavens moet men wachten tot 30 maart 2008.

¹⁵ Zie : Lijst van grensdoorlaatposten bedoeld in artikel 2, punt 8, van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) , 2006/C 247/04, PB, C 247, p 25 et ss. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:247:0025:0084:NL:PDF>

¹⁶ Zoals gepreciseerd door de Europese Commissie, belet dit de vervoerders niet om de identiteit van de passagiers te controleren, teneinde de overeenstemming tussen het reisdocument en het identiteitsdocument na te gaan. Zie : Enlargement of the Schengen area at the end of 2007 http://ec.europa.eu/justice_home/faq/freetravel/faq_freetravel_en.htm (enkel in het Engels)

¹⁷ De regels zijn niet volledig geharmoniseerd. Bijvoorbeeld hebben Staten verschillende regels en praktijken met betrekking tot de vereiste bedragen die dienen als « voldoende middelen ». Zie : Richtbedragen voor het overschrijden van de buitengrenzen bedoeld in artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) 2006/C 247/03, PB, C 247, p 19 et ss. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:247:0019:0024:NL:PDF>

¹⁸ Krachtens het recht op achtervolging, kan de politie van land A gemachtigd worden om een grens te overschrijden om een voortvluchtig persoon die zij achtervolgde aan te houden op het grondgebied van land B.

¹⁹ Zoals Denis DUEZ opmerkt, « het SIS scheidt verwarring door in dezelfde politie database uiteenlopende elementen te verenigen zoals gestolen wapens en vreemdelingen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een uitzettingsbevel. Deze associatie scheidt het beeld van de ongewenste vreemdeling. » (vrije vertaling) (op. cit., pp. 84-85).

1992 : Ondertekening van het Verdrag van Maastricht dat de « Europese Unie » opricht, gegrond op drie pijlers. Men voegt aan de traditionele bevoegdheden van de EEG (eerste pijler : gemeenschapsrecht) het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB, tweede pijler) en het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ, derde 3de pijler), die een onderdeel over asiel en immigratie bevatten.

1996 : Het Hof van Justitie is van mening dat het onmogelijk is dat de EG toetreedt tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zonder wijziging van de Verdragen²⁰.

1997 : Ondertekening van het Verdrag van Amsterdam (van kracht in 1999) dat voorziet in de oprichting van een « ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid ». De beschikkingen van de verdragen van Schengen en de er aangehechte instrumenten (genaamd « het Schengenacquis »), worden geïntegreerd in het kader van de Europese Unie. Drie landen hebben een speciaal statuut : Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland²¹. Het beleid inzake “visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen”, worden overgedragen van de derde pijler naar de eerste communautaire pijler. Gedurende een overgangperiode van 5 jaar worden de beslissingen betreffende deze materie met eenparigheid van stemmen genomen door de Raad en het Europees Parlement heeft slechts een adviserende bevoegdheid. Het Hof van Justitie kan deze besluiten nietig verklaren. Maar het kan die enkel interpreteren als zijn interpretatie gevraagd wordt door de hoogste rechtscolleges van de Lidstaten na uitputting van de interne verhaalmiddelen. Het Hof mag de beslissingen betreffende de handhaving van de openbare orde of de interne veiligheid niet controleren.

Het protocol nr 29 dat gehecht is aan het Verdrag van Amsterdam (genaamd « Aznar-protocol²² ») geeft geen asielrecht aan onderdanen van de Lidstaten van de Europese Unie, die elkaar beschouwen als « *veilige landen van oorsprong* » wegens het niveau van bescherming van fundamentele rechten en vrijheden²³.

²⁰ HvJ, Advies 2/94 van 28 maart 1996, Toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele Vrijheden. Zie over deze kwestie : Olivier DE SCHUTTER, « L'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la Cour de justice des Communautés européennes », Cridho Working papers 2005/7, verkrijgbaar op : <http://cridho.cpdr.ucl.ac.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2005.07.pdf> (enkel in het Frans).

²¹ Denemarken neemt in beginsel geen deel aan dit beleid (nochtans neemt het wel deel aan het « Dublin » mechanisme ter vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag sinds de beslissing 188/2006). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland kunnen geval per geval beslissen of zij deelnemen (« opt in ») of niet (« opt out ») in de goedkeuring van een besluit.

²² Het betrof een initiatief van de Spaanse minister om te vermijden dat leden van de ETA, de Baskische terroristische beweging, toevlucht zouden zoeken in andere Lidstaten. Sommige lezers zullen zich herinneren dat de uitlevering van twee Spanjaarden van België naar Spanje geweigerd werd in de jaren 90 (zie desbetreffend Emmanuelle BRIBOSIA, Anne WEYEMBERGH, « Extradition et asile : vers un espace judiciaire européen », *Revue belge de droit international*, 1997, p. 87-97).

²³ Enkel België heeft een verklaring afgelegd die inhoudt dat de Belgische overheid elk asiolverzoek door een onderdaan van een andere lidstaat afzonderlijk zal behandelen. (Verklaring nr 5. van België betreffende het Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie). Opgemerkt dient te worden dat het tegenwoordig gaat over het Protocol nr 24 van het Verdrag van Lissabon.

1999: Goedkeuring van het programma van Tampere door een Europese Raad die geheel gewijd was aan Justitie en Binnenlandse Zaken. Dit programma legt de grote oriëntaties vast van het Europees asiel- en immigratiebeleid voor de periode 2000-2004²⁴. Het absoluut recht op asiel wordt herbevestigd en men voorziet de oprichting van een « gemeenschappelijke Europees asielstelsel ». Ondanks een open en evenwichtige formulering van het programma van Tampere²⁵, werden tijdens de uitvoering ervan veel belangrijke wetgevende instrumenten betreffende asiel²⁶ en de strijd tegen de illegale immigratie goedgekeurd²⁷ maar weinig inzake legale migratie²⁸. Tijdens deze periode werd ook een zeer belangrijke richtlijn goedgekeurd inzake het vrij verkeer en het verblijf van burgers van de Unie en de leden van hun gezin²⁹.

2000 : Afkondiging van het Handvest van de fundamentele rechten van de Europese Unie door de Voorzitters van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie, die deze tekst geen bindende juridische waarde verschaft.

2001 (februari) Ondertekening van het Verdrag van Nice (van kracht sinds 2003), dat bepaalt dat de gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure³⁰ van toepassing zijn op het Europees asielbeleid.

2001 (december): Verklaring van Laken of « verklaring over de toekomst van Europa » die een “Europese Conventie” opricht die verantwoordelijk is voor institutionele

²⁴ De tekst van het programma van Tampere is hier beschikbaar :

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_nl.htm

²⁵ « Er wordt een evenwicht gevonden tussen aan de ene kant, de doelstellingen van integratie, samenwerking met landen van herkomst en de bescherming van asielzoekers en anderzijds, de strijd tegen illegale immigratie en controle aan grens » (vrije vertaling). (Denis DUEZ, op. cit., p 106.)

²⁶ Inzonderheid de verordeningen « Eurodac » nr 2725/2000, « Dublin » nr 343/2003, de richtlijn « kwalificatie » nr 83/2004, de richtlijn « opvang » nr 9/2003. De teksten van deze juridische instrumenten vindt men hier : <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>

²⁷ Met name de verordening « Frontex » nr 2004/2007, de beslissing nr 2004/512 van de Raad die een informatiesysteem opricht betreffende visa (VIS), de richtlijn 2001/40 betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering, de richtlijn 2002/90 tot omschrijving van hulpverlening bij illegaal verblijf, de verordening 573/2004 betreffende de gezamenlijke vluchten voor de verwijderingen. Teksten zijn hier te vinden : <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>

²⁸ De richtlijn 2003/109 betreffende de status van langdurige ingezetenen, de richtlijn 2004/114 betreffende het verblijf van studenten, en de richtlijn 2003/86 betreffende de gezinshereniging. Betreffende deze richtlijn zie ook het belangrijk arrest van het Hof van Justitie C- 540/03 van 27 juni 2006. De wanverhouding tussen de openheid van het programma van Tampere en de praktijk is te wijten aan de repressieve houding die het Europees beleid heeft aangenomen als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 (Zie desbetreffend : Denis DUEZ, *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Ed. de L'Université de Bruxelles, 2008, pp. 107-115.)

²⁹ Richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun gezinsleden op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Lidstaten, dat verordening (EEG) nr 1612/68 wijzigt en de richtlijnen 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/ CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE en 93/96/CEE, (PB L 229 van 29.6.2004, p. 35) afschaft.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:NL:PDF>

³⁰ Deze begrippen worden verder uitgelegd (zie deel II).

hervormingen. De werkzaamheden van de Conventie zullen uitmonden in een ontwerp van Grondwet voor Europa.

2004 : Beslissing van de Raad betreffende de toepassing van de medebeslissingsprocedure inzake asiel en immigratie (van kracht sinds 2005)³¹. De Raad kan nu overgaan tot het goedkeuren van wetgeving met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, ingevolge een medebeslissingsprocedure met het Europees Parlement, dat dus de macht tot blokkering heeft. Bij uitzondering blijft de materie van de legale migratie onderworpen aan de regel van de unanimiteit.

2004 : Goedkeuring door de Europese Raad van het programma van Den Haag dat de grote oriëntaties van het Europees asiel- en immigratiebeleid vastlegt³². Tijdens de uitwerking ervan, werd er verder gewerkt aan de harmonisatie van het asielbeleid³³ en de strijd tegen de illegale immigratie³⁴. Verschillende initiatieven betreffende legale migratie worden genomen in gelimiteerde materies³⁵.

2005 : Mislukking van de Europese Grondwet als gevolg van de negatieve referendums in Frankrijk en Nederland.

2007 : Ondertekening van het Verdrag van Lissabon, dat het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna VEU genoemd) wijzigt en het verdrag over de Europese Gemeenschap, dat het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt (hierna VWEU genoemd). De Europese Gemeenschap en de pijlers verdwijnen om op te gaan in de Europese Unie. Volgens het VEU « De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit »³⁶. Het asiel- en immigratiebeleid is onderworpen aan de gewone wettelijke procedure, d.w.z. medebeslissing. Dit geldt eveneens voor de legale migratie behalve voor eventuele immigratiequota, die blijven behoren tot de bevoegdheid van de Staten³⁷. Een andere uitzondering zijn de maatregelen betreffende identiteitsdocumenten (paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen) die eenparigheid van stemmen vereisen in de

³¹ Beslissing van de Raad 2004/927/CE van 22 december 2004, van kracht op 1 januari 2005.

³² Tekst ter beschikking op <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/04/st14/st14292-re01.nl04.pdf>

³³ Zie vooral de goedkeuring van de richtlijn 2005/85 « procedure ». De uitwerking van deze richtlijn in 13 Lidstaten op 27 werd besproken in een zeer uitvoerig verslag van de UNHCR (16 hoofdstukken), gepubliceerd in maart 2010 en beschikbaar op <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>. Voor een inventaris van de instrumenten inzake asiel, zie hier :

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/doc_asylum_intro_en.htm (in het Engels)

³⁴ Zie de verordening nr 562/2006 (Schengengrenscodes), de beroemde « terugkeerrichtlijn » nr 115/2008, de richtlijn nr 59/2009 betreffende de sancties voor werkgevers in geval van illegale tewerkstelling.

³⁵ Zie de richtlijn nr 71/2005 over het verblijf van onderzoekers, de richtlijn nr 2009/50 over het verblijf van hooggekwalificeerde werknemers (de zogenaamde « blauwe kaart »). Een onvolledig overzicht van deze instrumenten bevindt zich op de site

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_en.htm (in het Engels)

³⁶ Art. 3, §2 VEU.

³⁷ Art. 79 §5 VWEU.

Raad en het Europees Parlement heeft enkel een adviserende bevoegdheid in deze materie.

De tekst van het Handvest van de Fundamentele Rechten krijgt dezelfde juridische waarde als de verdragen (zie verder).

De toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is voorzien (zie verder).

2008 : Goedkeuring van het Europees Pact inzake immigratie op initiatief van het Frans voorzitterschap van de EU³⁸.

2008 (juni): Verwerping van het Verdrag van Lissabon bij referendum in Ierland, het enige land waar de bevolking rechtstreeks geraadpleegd werd. Een nieuw referendum het volgend jaar resulteerde in een positieve uitslag.

2009 (1 december) : Het Verdrag van Lissabon wordt van kracht.

2009 : De Europese Raad keurt het programma van Stockholm goed dat de grote oriëntaties van het Europees asiel- en migratiebeleid vastlegt voor de periode 2010-2014³⁹.

2010 (april) : De Commissie keurt haar actieplan goed dat een tijdschema bevat van maatregelen ter uitwerking van het programma van Stockholm⁴⁰. Volgens de Commissie heeft immigratie « een waardevolle rol te vervullen bij het aangaan van de demografische uitdaging van de Unie en bij het verzekeren van sterke economische prestaties van de EU op lange termijn ». De Commissie toont zich proactief en belooft « het consolideren van een echt gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid », in « de komende jaren ». « De huidige economische crisis mag ons niet beletten dat met ambitie en vastberadenheid te doen. », luidt het⁴¹. Dit plan zet de oriëntaties van het beleid zoals vermeld in het programma van Stockholm om in concrete maatregelen en legt een tijdschema vast om deze uit te voeren. Bepaalde maatregelen vereisen nieuwe initiatieven of wijzigingen in de wetgeving. Andere voorzien in de publicatie van opvolgingsverslagen van maatregelen die reeds in het verleden werden goedgekeurd.

³⁸ De volledige tekst van het Pact kan geraadpleegd worden op <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st13/st13440.n108.pdf> Zie Danièle MADRID, « Het Europees immigratie- en asielpact. Een nieuwe impuls voor een globaal Europees beleid? », Vluchtschrift, januari – juni 2009, pp. 25-32, http://www.caritas-int.be/fileadmin/word/parole_vluchtschrift/9-2009-vluchtschrift%20januari-juni%202009%20NBMV.doc

³⁹ Zie de conclusies van de Europese Raad van 11 december 2009 (pp. 9-11): <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/09/st00/st00006.n109.pdf> en de tekst van het programma van Stockholm « Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger », doc. 17024/09 van 2 december 2009, 82 p: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/09/st17/st17024.n109.pdf>

⁴⁰ « Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor burgers van Europa. Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm », COM(2010) 171 definitief van 20 april 2010, beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:NL:PDF>

⁴¹ COM(2010) 171 definitief van 20 april 2010, op. cit., p 7.

II. Wie beslist wat inzake asiel en migratie op het niveau van de EU ? Wat is de plaats van de NGO's en de burgers ?

II.1. In welke domeinen kan de EU handelen voor wat asiel en immigratie betreft ?

Volgens het Verdrag « De Unie zorgt ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en zij ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen. »⁴². Men voorziet dus maatregelen op drie niveau's : de grenscontrole, asiel en immigratie. In tegenstelling met het verleden, zijn deze maatregelen niet beperkt tot het bepalen van « minimumnormen ».

Dit beleid berust op « gedeelde bevoegdheden », d.w.z. materies waarin zowel de EU als haar Lidstaten optreden⁴³. Nochtans belet dit beleid op het niveau van de EU niet dat de Staten hun gesloten internationale akkoorden, buiten het kader van de EU, met andere Staten behouden⁴⁴.

II.1.1. Grenscontroles (art. 77 VWEU)

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat de EU moet voorkomen « dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen ». De nieuwe bepalingen maken het mogelijk een « geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen » op te zetten. Dit zou kunnen resulteren in de oprichting van een Europees korps van grenswachters indien een voldoende aantal Staten dit zouden wensen⁴⁵.

II.1.2. Een Europees gemeenschappelijk asielbeleid (art. 78 VWEU)

Het Verdrag voorziet in een gemeenschappelijk asielstelsel, in overeenstemming met het Verdrag van Genève, evenals subsidiaire en tijdelijke bescherming en een gemeenschappelijke procedure voor toekenning van asiel en subsidiaire bescherming. Een belangrijke maatregel tot verwezenlijking van dit doel zal de spoedige oprichting zijn van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken⁴⁶. Het Verdrag bevat nu een

⁴² Art. 67, §2 VWEU.

⁴³ Krachtens art. 4 VEU. Andere materies behoren tot de uitsluitende bevoegdheid van de Lidstaten, inzonderheid de nationale veiligheid en de handhaving van de openbare orde (art. 72 VWEU).

⁴⁴ Art. 73 VWEU

⁴⁵ Finland en Polen zouden zeer terughoudend zijn wat dit project betreft, wat zou kunnen verklaren dat er geen enkele uitdrukkelijke melding wordt gemaakt in het Verdrag (François-Xavier PRIOLLAUD, David SIRITZKY, *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, Paris, La documentation française, 2008, p 209).

⁴⁶ Verordening nr 439/2010 van het Europees Parlement en van de Raad van 19 mei 2010 betreffende de oprichting van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, PB L 132, 29 mei 2010, p 11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:NL:PDF>

juridische basis voor de externalisering van het asielbeleid⁴⁷, inzonderheid door de ontwikkeling van hervestigingsprogramma's maar ook de behandeling van asielaanvragen buiten de EU of de oprichting van opvangcentra in derde landen⁴⁸.

II.1.3. Een gemeenschappelijk immigratiebeleid (art. 79 VWEU)

Het Verdrag legt drie doelstellingen vast van het gemeenschappelijk immigratiebeleid: vooreerst, « zorgen voor (...) een efficiënt beheer van de migratiestromen », vervolgens zorgen voor « een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de Lidstaten verblijven », en tenslotte – men zou zeggen « last but not least » - zorgen voor « de preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel ».

II.2. Wie mag nieuwe Europese wetten voorstellen ?

II.1. Monopolie van de Commissie op wetgevend initiatief

De Europese Raad, samengesteld uit de Regeringsleiders, stelt « de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vast »⁴⁹ maar doet geen wetsvoorstellen. De Europese Commissie, een niet verkozen orgaan⁵⁰, heeft het monopolie op wetgevend initiatief⁵¹. Dit betekent dat de verkozenen van het Europees Parlement geen vernieuwende voorstellen of beleidswijzigingen terzake mogen indienen. De parlementsleden mogen enkel hun door de Commissie voorgelegde voorstellen wijzigen zonder overschrijding van het doel ervan. Verder kunnen de verkozenen en de Raad de Commissie vragen om wetgevende initiatieven te nemen over welbepaalde onderwerpen⁵².

II.2. Nieuw: het burgerlijk initiatief

Burgers van de Unie kunnen de Commissie « verzoeken » om een voorstel in te dienen indien zij menen dat een rechtshandeling nodig is⁵³. Dit petitierecht, dat moet worden

⁴⁷ Art. 78, §2, g) VWEU voorziet « partnerschap en samenwerking met derde landen om de stromen van asielzoekers of aanvragers van subsidiaire of tijdelijke bescherming te beheersen ».

⁴⁸ François-Xavier PRIOLLAUD en David SIRITZKY schrijven dat dit voorstel gedaan werd door het Verenigd Koninkrijk in 2003 en door Duitsland en Italië in 2004 (op. cit., p 210).

⁴⁹ Art. 68 VWEU.

⁵⁰ De voorzitter van de Commissie wordt gekozen door de Europese Raad en vervolgens « verkozen » door de meerderheid van de Europese parlementsleden. De andere leden van de Commissie worden gekozen door de Raad « in onderlinge overeenstemming met de verkozen voorzitter » van de Commissie. Het Europees Parlement kan een motie van afkeuring stemmen tegen de Commissie (zie art. 17 VEU).

⁵¹ Art. 17, §2 VEU : « Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, kunnen wetgevingshandelingen van de Unie alleen op voorstel van de Commissie worden vastgesteld. »

⁵² Zie art. 225 en 241 VWEU.

⁵³ Art. 11 §4 VEU.

geconcretiseerd door een goed te keuren verordening⁵⁴, moet aan veel voorwaarden voldoen :

- ten minste één miljoen handtekeningen
- afkomstig uit een « significant aantal Lidstaten »
- de voorgestelde rechtshandeling moet uiteraard tot de bevoegdheid behoren van de EU en in overeenstemming zijn met de verdragen.

Wanneer een instelling of burgers de Commissie « verzoeken » om een wetsvoorstel aan te nemen, is deze niet gehouden om er een gunstig gevolg aan te geven, en mocht zij dit wel doen, is zij geheel vrij om de inhoud van dit voorstel te bepalen.

II.3. Hoe verloopt de goedkeuring van een Europese wet ?

In het algemeen heeft het Verdrag van Lissabon niet veel veranderd aan de wijze waarop de Europese wetgevende instrumenten worden goedgekeurd⁵⁵ vermits de drie instellingen die optreden in dit proces (de Commissie, het Europees Parlement en de Raad), grosso modo hun bevoegdheden behouden. De medebeslissingsprocedure wordt de algemene norm en is van toepassing op de quasi-totaliteit van de maatregelen genomen inzake asiel en immigratie⁵⁶. Dit versterkt aanzienlijk de rol van het Europees Parlement.

Hieronder worden de voornaamste stappen opgenoemd voor de goedkeuring van een wetgevend instrument volgens de gewone procedure⁵⁷.

1) Voorstel ingediend door de Commissie bij het Parlement en de Raad

Alvorens een voorstel van een afgewerkte tekst in te dienen zal de Commissie eerst, dikwijls op informele wijze, de vele betrokken actoren raadplegen, waaronder de nationale overheden en de NGO's die de rechten van vreemdelingen verdedigen⁵⁸.

⁵⁴ Door het Parlement en de Raad (art. 24 VWEU).

⁵⁵ De term “wetten”, die voorkwam in het project van een Europese Grondwet - en de eurosceptici afschrikte - werd niet meer weerhouden. De dwingende juridische instrumenten die de organen van de Unie kunnen goedkeuren zijn verordeningen, richtlijnen en besluiten (art. 288 VWEU). Een verordening is rechtstreeks toepasselijk. Een richtlijn moet omgezet worden door de Lidstaten die verplicht zijn om het door de richtlijn bepaalde resultaat te bereiken maar met behoud van de keuze der middelen. Een besluit heeft geen algemene strekking maar heeft dwingende gevolgen voor de bestemmingen. Ter vergemakkelijking zullen wij de term “europese wetten” gebruiken in dit verband.

⁵⁶ Een uitzondering hierop betreft de vaststelling van een noodsituatie wegens « een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen » wanneer de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen kan treffen ten gunste van de betrokken Lidstaat of Lidstaten na raadpleging van het Europees Parlement (art. 78, §3 VWEU).

⁵⁷ Zoals bepaald in art. 294 VWEU.

⁵⁸ Deze praktijk is een verplichting geworden. Artikel 2 van het Protocol nr 2 « betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid » bepaalt dat : « Alvorens een wetgevingshandeling voor te stellen, houdt de Commissie brede raadplegingen. Daarbij wordt, in voorkomend geval, rekening gehouden met de regionale en de lokale dimensie van het beoogde optreden. In buitengewoon dringende gevallen houdt de Commissie geen raadplegingen. Zij motiveert haar besluit in haar voorstel. »
Zie ook art. 10, §3 VEU volgens dewelke « elke burger het recht heeft deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie. De besluitvorming vindt plaats op een zo open mogelijke wijze en zo dicht bij de

Soms nemen de raadplegingen de vorm aan van een « groenboek » dat de vragen aan de maatschappij bevat waarvan de antwoorden gepubliceerd worden en die de Commissie kunnen inspireren voor de redactie van haar voorstellen⁵⁹. De Commissie legt haar voorstel over aan het Europees Parlement, de Raad en zendt een exemplaar naar de nationale parlementen.

Mogelijke handelingen van de NGO's :

- Verzending van gedetailleerde antwoorden op de groenboeken van de Commissie en brede verspreiding
- Informele contacten met ambtenaren van de Commissie
- Interpellaties tijdens informele raadplegingen die door de Commissie zijn georganiseerd
- Sensibilisering van de nationale parlementsleden opdat zij een advies zouden geven over de problematiek⁶⁰.

2) Facultatieve interpellatie van de nationale parlementen in de vorm van een advies

Zoals verder uitgelegd kunnen de nationale parlementen een advies geven over elk wetsvoorstel op niveau van de EU. Zij beschikken over 8 weken om hun advies op te stellen.

3) Eerste lezing door het Europees Parlement

Het Europees Parlement onderzoekt het voorstel van de Commissie. Concreet wordt het voorstel eerst onderzocht door een parlementaire commissie, de commissie LIBE⁶¹ voor wat betreft asiel en immigratie. Deze commissie kan deskundigen horen en keurt een verslag goed dat opgesteld is door de afgevaardigde rapporteur.

In plenaire zitting zijn er drie hypothesen mogelijk. Het Parlement kan met eenvoudige meerderheid van stemmen :

- de tekst verwerpen;⁶²

burgers als mogelijk is.». Volgens art. 11 VEU, « 1. De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de unie kenbaar te maken en hierover in het openbaar in discussie te treden. 2. De instellingen voeren een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld. 3. Terwille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie, pleegt de Europese Commissie op ruime schaal overleg met de betrokken partijen. ».

⁵⁹ In 2007 heeft de Commissie een groenboek uitgegeven over asiel COM (2007) 301 definitief, beschikbaar op

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:NL:HTML>

⁶⁰ Deze handeling veronderstelt dat het voorstel een vraag stelt betreffende het beginsel van subsidiariteit. Zie verder.

⁶¹ LIBE betekent « Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken ». Zie : <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do;jsessionid=FB1F43D4AAAD275F86E0E3C43171DB30.node2?language=NL&body=LIBE>

⁶² In dit geval wordt er aan het Parlement en aan de Commissie voldoende tijd gelaten om de opties grondig te onderzoeken en een oplossing te vinden die de prerogatieven van het Parlement en van het initiatiefrecht van de Commissie eerbiedigt. Zie *Codecisie en bemiddeling. Een wegwijzer voor de rol van het Parlement*

- het voorstel zoals ingediend door de Commissie aanvaarden;
- amendementen voorstellen, wat meestal gebeurt.

De door het Parlement goedgekeurde tekst met de eventuele amendementen wordt dan overgemaakt aan de Raad.

In dit stadium kan de Commissie haar voorstel intrekken of wijzigen indien zij dat zou wensen⁶³.

Mogelijke acties van de NGO's :

- Sensibilisering van de Europese parlementsleden, bij voorrang de leden van de bevoegde parlementaire commissie en in het bijzonder de afgevaardigde rapporteur en de “shadow rapporteurs”⁶⁴.

4) Eerste lezing door de Raad

De Raad van de EU die bestaat uit ministers verantwoordelijk voor de betreffende materies onderzoekt de positie van het Europees Parlement. In de praktijk wordt het voorstel eerst besproken in het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) van de Lidstaten. Indien er geen consensus is in Coreper wordt het voorstel besproken in de Raad.

Twee hypothesen zijn mogelijk :

- de Raad aanvaardt met een gekwalificeerde meerderheid⁶⁵ de versie van het Parlement en het voorstel wordt goedgekeurd ;
- de Raad wijzigt de versie van het Parlement en maakt de gewijzigde tekst over voor een tweede lezing.

Mogelijke acties van de NGO's :

- Sensibilisering van de nationale parlementsleden opdat de bevoegde minister zou worden geïnterpelleerd, voor het nationaal parlement, over de positie die hij zal innemen of ingenomen heeft betreffende het in de Raad besproken voorstel.

als medewetgever in het kader van het Verdrag van Lissabon, Europees Parlement, november 2009, p 11, noot 1, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_nl.pdf

⁶³ De Commissie meent dat zij haar voorstel ook zou kunnen intrekken in de latere stadia van de goedkeuringsprocedure, wat een wapen zou zijn waarmee zij zou kunnen voorkomen dat haar tekst gedenatureerd zou worden door de amendementen van het parlement of de Raad. Deze interpretatie wordt betwist door het Parlement en de Raad. (Marianne DONY, *Droit de l'Union européenne*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2008, p 158).

⁶⁴ De politieke groepen waartoe de afgevaardigde rapporteur niet behoort, stellen informeel hun eigen “shadow rapporteur” aan, die het dossier opvolgt.

⁶⁵ Onder « gekwalificeerde meerderheid » wordt verstaan 55 % van de leden van de Raad die deelnemende Lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65 % uitmaakt van alle deelnemende Staten. (zie art. 238 VWEU).

5) Tweede lezing door het Parlement

Het Europees Parlement onderzoekt een tweede maal het voorstel zoals gewijzigd door de Raad in eerste lezing.

Drie hypothesen zijn mogelijk :

- het Parlement aanvaardt de versie van de Raad met meerderheid van stemmen en het voorstel is goedgekeurd ;
- het Parlement verwierpt de versie van de Raad met een meerderheid van de leden die er deel van uitmaken⁶⁶ en het voorstel is dan verworpen ;
- het Parlement keurt amendementen goed met een meerderheid van de leden die er deel van uitmaken en het voorstel wordt overgemaakt aan de Raad.

6) Tweede lezing in de Raad

De Raad onderzoekt de door het Parlement ingediende voorstellen van amendementen.

Twee hypothesen zijn mogelijk :

- de gekwalificeerde meerderheid van de ministers beslist om al de amendementen van het Parlement goed te keuren en het voorstel is goedgekeurd ;
- de Raad keurt niet alle amendementen goed en een bemiddelingscomité moet worden samengeroepen.

7) Derde lezing door een bemiddelingscomité

Binnen een termijn van zes weken wordt een bemiddelingscomité samengeroepen. Het bestaat uit al de leden van de Raad, evenveel leden van het Parlement (dus 27) en de Commissie die de verzoening moet bevorderen. Het comité beschikt over een termijn van zes weken na zijn samenroeping om een standpunt in te nemen.

Weer moet men twee hypothesen beschouwen :

⁶⁶ De verwerping van een voorstel vereist een negatieve stemming van meer dan de helft van de 736 parlementsleden, onafhankelijk van het aantal stemmers, terwijl de goedkeuring enkel de “meerderheid van de uitgebrachte stemmen” vereist, d.w.z. meer dan de helft van de in het halfroond aanwezige parlementsleden die een stem uitbrengen (art. 231 en 294 VWUE). Het is dus mogelijk dat een voorstel goedgekeurd wordt zelfs wanneer een meerderheid der verkozenen die komen stemmen zijn het voorstel verworpen. Dit is gebeurd in maart 2010 met de verwerping door 336 stemmen tegen 253 en 30 onthoudingen, van de richtlijnen betreffende de redding op zee van migranten in het kader van de maritieme patrouilles van het agentschap FRONTEX. Een meerderheid der parlementsleden heeft de tekst verworpen omdat zij een dwingend instrument wensten i.p.v. gewone « richtlijnen ». Maar de tekst werd toch goedgekeurd omdat er een negatieve stemming van ten minste 369 parlementsleden nodig was. Zie het communiqué van het Europees Parlement van 25 maart 2010 op : http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/019-71288-083-03-13-902-20100324IPR71287-24-03-2010-2010-false/default_nl.htm (in het Engels).

- het comité keurt geen gemeenschappelijk voorstel goed en het voorstel wordt verworpen ;
- het comité keurt een ontwerp van gemeenschappelijke tekst goed dat voor goedkeuring teruggezonden wordt naar het Parlement en de Raad.

8) Laatste onderzoek door het Parlement en de Raad

Indien het bemiddelingscomité overeenstemming bereikt heeft over een gemeenschappelijke tekst, wordt deze tekst ter goedkeuring overgemaakt aan de Raad (eenvoudige formaliteit⁶⁷) en aan het Europees Parlement. Het Parlement kan de tekst in dit stadium niet meer wijzigen maar kan enkel deze goedkeuren of verwerpen binnen een termijn van zes weken.

Twee hypothesen zijn mogelijk:

- de Raad (met gekwalificeerde meerderheid) en het Parlement (met meerderheid van uitgebrachte stemmen) keuren het voorstel goed en het voorstel is aangenomen ;
- het voorstel wordt niet goedgekeurd door het Parlement (of de Raad) en het wordt verworpen.

II.4. Hoe oefent het Europees Parlement concreet zijn rol uit ?

Dit blijft een open vraag. Alhoewel de medebeslissingsprocedure ongetwijfeld een democratische doorbraak is, merken bepaalde waarnemers op dat zeer veel voorstellen door het Parlement in eerste of tweede lezing worden goedgekeurd op grond van een tekst die voortvloeit uit onderhandelingen met gesloten deuren tussen een klein aantal afgevaardigden van het Europees Parlement en de Raad. De vereniging Statewatch is de mening toegedaan dat deze praktijk het parlementair werk en het principe van transparantie ondermijnt⁶⁸, en merkt op dat een zeer groot aantal maatregelen betreffende asiel en immigratie op deze manier worden beslist⁶⁹. Dit kan schadelijke gevolgen hebben voor de bescherming van de fundamentele rechten. Opgemerkt moet worden dat bij de goedkeuring van de « terugkeerrichtlijn »⁷⁰, de door het Parlement uiteindelijk goedgekeurde tekst het resultaat was van een compromis van de stellingen van de Raad die in de ogen van vele NGO's op vele punten ongunstig is voor vreemdelingen⁷¹.

⁶⁷ Vermits al de leden van de Raad in het bemiddelingscomité zetelen, is het ondenkbaar dat de Raad de door het comité voorgestelde tekst daarna verworpt, te meer omdat een gekwalificeerde meerderheid volstaat voor de goedkeuring ervan.

⁶⁸ Zie de opmerking van Tony BUNYAN in het House of Lords, European Union Committee, *The Lisbon Treaty : an impact assessment*, HL Paper 62-I, pp. 116-117, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/62/62.pdf>

⁶⁹ Zie het document « First reading “deals” between the European Parliament and the Council – co-decision and EC immigration and asylum law », Steve Peers (mei 2009), beschikbaar op <http://www.statewatch.org/news/2009/aug/first-reading-ep-deals.pdf>

⁷⁰ Richtlijn 2008/115/CE van het Europees Parlement en van de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de Lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, PB L 348 van 24 december 2008.

⁷¹ Zie over dit onderwerp ons dossier in *Vluchtschrift*, juli – december 2008 en geciteerde bronnen p 5, noot 9 http://www.caritas-int.be/fileadmin/word/parole_vluchtschrift/12-2008-vluchtschrift.doc

Bovendien is het opmerkelijk dat geen enkele overnameovereenkomst tussen de EU en derde landen, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, mag worden aangegaan zonder het akkoord van de verkozenen⁷².

II.5. Welke rol spelen de nationale parlementen ?

Het feit dat de nationale parlementen helemaal niet of alleszins beperkt kunnen optreden in het Europees beslissingsproces wordt dikwijls beschouwd als een factor die bijdraagt tot wat sommigen het « democratisch deficit » van de EU noemen. Inderdaad bestaat een groeiend aantal nationale wetten uit de overzetting van Europese richtlijnen, waardoor de speelruimte van de nationaal verkozenen beperkt wordt. Indien deze helemaal niet betrokken worden in het goedkeuringsproces op Europees niveau, zou hun rol zich beperken tot deze van een eenvoudige bekrachtigingskamer. De eerste twee protocollen van het Verdrag van Lissabon trachten hier aan te verhelpen door de nationale parlementen er bij te betrekken⁷³.

II.5.1. Verplichting om de nationale parlementen te informeren

In de eerste plaats moeten de nationale parlementen een copie ontvangen van al de wetsvoorstellen op Europees niveau. De Raad van de EU kan geen wetsvoorstel aannemen dan na een termijn van 8 weken te rekenen vanaf deze overmaking, maar dit verbod vervalt « in naar behoren gemotiveerde dringende gevallen » die niet verder gepreciseerd worden⁷⁴. Zij ontvangen « rechtstreeks » de agenda's en de resultaten van de Raadszittingen, waaronder begrepen de notulen van de Raadszittingen waarin over wetgevingsvoorstellen is beraadslaagd⁷⁵. Artikel 5 van Protocol nr 2 bepaalt « Ieder ontwerp van wetgevingshandeling bevat een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld ». Dat memorandum « moet elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld alsook, in het geval van een richtlijn, het effect ervan op de door de Lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief, waar toepasselijk, de regionale regelgeving ». De nationale parlementsleden zouden ook beter op de hoogte moeten gehouden worden van de budgetaire gevolgen van Europese wetgevingsvoorstellen. Deze bepaling voorziet ook wat volgt: « De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie, worden met kwalitatieve en, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren gestaafd. In de

⁷² Krachtens de artikelen 79 en 218, § 6, a) van het VWEU. De eerste overeenkomst die aan deze procedure werd onderworpen betreft Pakistan. NGO's die de rechten van vreemdelingen verdedigen menen dat het huidige voorstel van overeenkomst onvoldoende waarborgen biedt en vragen dat het Parlement zijn goedkeuring niet geeft. Zie : Migreurop, *Accord de réadmission UE- Pakistan. Le Parlement doit refuser son approbation*, 4 mei 2010, <http://www.migreurop.org/article1691.html>

⁷³ Protocol nr 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. Zie ook art. 12 VEU en art. 69 VWEU.

⁷⁴ Art. 4 van het hogervermeld Protocol nr 1.

⁷⁵ Art. 5 van het Protocol nr 1.

ontwerpen van wetgevingshandelingen wordt er rekening mee gehouden dat alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel ». Men kan zich enkel verheugen over deze doelstellingen en hopen dat deze beschikking een strikte budgetaire evaluatie aanmoedigen van bepaalde beleidsinstrumenten betreffende asiel en immigratie die de Commissie tot nu toe weigerde bij voorbeeld inzake de Dublin-verordening⁷⁶.

II.5.1. Advies beperkt tot de kwestie van de subsidiariteit

Het door de nationale parlementen gegeven advies⁷⁷ is beperkt tot de kwestie van de subsidiariteit. Zij kunnen dus in beginsel enkel nagaan of « de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lidstaten op centraal, regionaal en lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt »⁷⁸. Het Verdrag voorziet niet uitdrukkelijk dat de controle van de nationale parlementen de naleving van de fundamentele rechten door de « Europese wetsvoorstellen » mag nagaan. Dit belet uiteraard niet dat de nationaal verkozenen een advies uitbrengen terzake maar er wordt daar niet verplicht rekening mee gehouden indien het geen verband houdt met het beginsel van de subsidiariteit, wat zeer te betreuren is.

II.5.1. Een « gele kaart » of een « oranje kaart » is mogelijk, maar geen « rode kaart »

Ieder nationaal parlement beschikt over twee stemmen in de EU⁷⁹. Indien de negatieve adviezen ten minste een derde van al de stemmen vertegenwoordigen⁸⁰, moet het voorstel opnieuw onderzocht worden. Men spreekt dan van een « gele kaart »⁸¹. Na een nieuw onderzoek kan de Commissie haar voorstel wijzigen of intrekken maar zij kan ook beslissen om het te behouden zoals het is en haar beslissing te motiveren⁸². De procedure volgt dan haar gewoon verloop.

⁷⁶ In dit verband merkte de Commissie in haar beoordeling op dat « Wegens het gebrek aan nauwkeurige gegevens, kon een belangrijk aspect van het Dublin-systeem niet worden geëvalueerd : de kosten. De Lidstaten beschouwen het verwezenlijken van de politieke doelstellingen van het systeem echter als uiterst belangrijk, ongeacht de financiële gevolgen ». (COM (2007) 299 definitief van 6 juni 2007, p 13, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0299:FIN:NL:PDF>)

⁷⁷ In België kunnen enkel de Kamer en de Senaat een advies uitbrengen. Zij moeten zelf de communautaire en gewestelijke parlementen informeren en raadplegen indien deze erbij betrokken zijn. Volgens art. 6 van het Protocol nr 2, « Ieder nationaal parlement of iedere kamer van een nationaal parlement raadpleegt, in voorkomend geval, de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid ».

⁷⁸ Art. 5, §3 VEU.

⁷⁹ Een stem per Kamer indien het om twee onderscheiden kamers gaat zoals in België de Kamer en de Senaat (art. 7, §1 van Protocol nr 2).

⁸⁰ Een vierde van de stemmen indien het gaat om een materie die verbonden is aan de gerechtelijke samenwerking in strafzaken en de politieel-samenwerking op grond van artikel 76 VWEU.

⁸¹ Zie *Codecision en bemiddeling. Een wegwijzer voor de rol van het Parlement als medewetgever in het kader van het Verdrag van Lissabon*, Europees Parlement, november 2009, p 9, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_nl.pdf

⁸² Art. 7, §2 van Protocol nr 2.

Indien een eenvoudige meerderheid van de nationale parlementen meent dat een Europees wetsvoorstel het beginsel van de subsidiariteit niet naleeft, spreekt men van een « oranje kaart », wat de Commissie verplicht om haar copie opnieuw te onderzoeken. Indien de Commissie beslist om haar voorstel te behouden, moet zij het advies van de nationale parlementen overmaken aan het Europees Parlement en aan de Raad die bij voorrang zich moeten uitspreken over de naleving van het beginsel van subsidiariteit. Indien een eenvoudige meerderheid van Europese afgevaardigden of een meerderheid van 55% der leden van de Raad het negatief advies van de verkozenen volgen, wordt het wetgevingsvoorstel verworpen. Opgemerkt dient te worden dat de nationale parlementen nooit een “rode kaart” kunnen uitreiken die zou toelaten om een voorstel op Europees niveau te blokkeren. Nochtans indien de door een nationaal parlement betwiste handeling uiteindelijk wordt goedgekeurd op het niveau van de EU, kan een Lidstaat in naam van zijn nationaal parlement een beroep tot nietigverklaring indienen opdat het Hof van Justitie van Luxemburg zou onderzoeken of de goedgekeurde handeling in overeenstemming is met het recht van de Unie, en dus met het principe van de subsidiariteit⁸³.

De praktische uitvoering van de tussenkomenst van de nationale parlementen zal uiteraard afhangen van de motivatie en de hardnekkigheid van de verkozenen, wat kan worden aangemoedigd door het optreden van de NGO's en de actieve burgers. Natuurlijk is de speelruimte beperkt omdat de controle slechts kan gebeuren op het vlak van de subsidiariteit. Opgemerkt dient te worden dat de controle door de nationale verkozenen van de vele onderhandelingen achter gesloten deuren in de praktijk onmogelijk is, wat natuurlijk de uitoefening van een werkelijk toezichtsrecht over het beslissingsproces niet vergemakkelijkt.

III. Het Handvest van de Grondrechten van de EU : welke meerwaarde, hoe dit in de praktijk te gebruiken om de rechten van vreemdelingen beter te verdedigen ?

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna « het Handvest » genoemd) werd opgesteld door de leden van de Conventie over de Toekomst van Europa⁸⁴ en afgekondigd door de Voorzitters van het Europees Parlement, van de Raad en de Commissie op 7 december 2000 te Nice. Het Handvest werd in 2007 op sommige punten gewijzigd bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon⁸⁵. Het Handvest is

⁸³ Art. 8 van Protocol nr 2.

⁸⁴ De Conventie bestond uit 62 leden: 15 vertegenwoordigers van de Staatshoofden en de regeringen, een vertegenwoordiger van de Voorzitter van de Europese Commissie, 16 Europese parlementsleden en 30 nationale parlementsleden.

⁸⁵ Volledige tekst van het Handvest: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:NL:HTML> (p 389) en tekst met uitleg van de Conventie : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_nl.pdf . Zie ook de bijdragen van de NGO's in 2000: http://www.europarl.europa.eu/charter/civil/civil0_en.htm en de politieke reacties volgend op de afkondiging: http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/charter03.html (in het Engels).

lang een niet-bindende tekst gebleven wat niet meer het geval is omdat artikel 6 van het VEU: « De Unie erkent de rechten, vrijheden en de beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest (...), dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft. »

III.1. De inhoud van het Handvest. Niets nieuws onder de zon ?

Men dient vooreerst op te merken dat de meeste rechten en beginselen die bevat zijn in het Handvest van toepassing zijn op iedere « persoon » dus ook op onderdanen van derde landen, in tegenstelling tot bepaalde rechten die voorbehouden zijn voor Europese burgers.

Het Handvest herneemt voor een groot deel de rechten die reeds in de door de Lidstaten geratificeerde internationale verdragen zijn opgenomen, voornamelijk het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Bijvoorbeeld, het Handvest herneemt het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6), het recht op eerbiediging van privé- familie- en gezinsleven (artikel 7), bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering (artikel 19), discriminatieverbod (artikel 21) die reeds voorkomen in andere verdragen⁸⁶. Betreffende deze rechten kan men zich verwachten aan een zeer beperkte tot helemaal geen meerwaarde in vergelijking met de huidige situatie⁸⁷.

Het Handvest bekrachtigt het recht op asiel (artikel 18) dat niet voorkomt in het EVRM maar deze beschikking is niet erg nuttig vermits zij verwijst naar de Conventie van Genève van 28 juli 1951 en het protocol van 31 januari 1967 betreffende het statuut van vluchtelingen. Nochtans vindt men enige vooruitgang die de practici zou kunnen interesseren, betreffende het « recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht ». Artikel 47 van het Handvest waarborgt de toegang tot een onpartijdige rechtbank, wat verder gaat dan artikel 13 van het EVRM dat enkel een beroep bij een « nationale instantie » voorziet⁸⁸. Men weet dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens weigert de waarborgen voor een eerlijk proces (art. 6 van het

⁸⁶Het verbod op discriminatie komt bijvoorbeeld voor in artikel 26 van het Internationaal Pact betreffende de Burgerlijke en Politieke Rechten en is algemeen van toepassing (en niet enkel op de rechten vervat in dit Pact). Artikel 26 van het Pact heeft een autonoom gevolg en vereist niet om gecombineerd te worden met een andere beschikking van dit instrument om inroepbaar te zijn Zie hierover : Olivier DE SCHUTTER, « Commentaire de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », 15 januari 2007, beschikbaar op <http://cridho.cpd.ucl.ac.be/documents/Working.Papers/commentaireArt26PIDCP1.pdf>

⁸⁷ Bepaalde auteurs menen dat « Het Handvest in wezen van residuele aard is : een recht dat het Handvest enkel herbevestigt als gevolg van andere internationale instrumenten, in het bijzonder het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens moet beschouwd worden als een basis instrument, alleen al om te zorgen voor een consistente interpretatie » (vrije vertaling) (Marc FALLON, Anne-Claire SIMON, « Le renouvellement des politiques de l'Union européenne dans le Traité de Lisbonne », R.A.E.-L.E.A. 2007-2008, p 248.). De auteur verwijst naar artikel 52, §3 van het Handvest dat bepaalt dat « 3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd Verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt. »

⁸⁸ Zie de uitleg van de Conventie http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_nl.pdf

EVRM) toe te passen op beslissingen betreffende de toegang, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen⁸⁹. Volgens de Conventie (die het Handvest opgesteld heeft) lijkt artikel 47 tegelijk de waarborgen van artikel 6 en artikel 13 EVRM te combineren en « geldt ten aanzien van de instellingen van de Unie en de lidstaten wanneer deze het Unierecht toepassen en voor alle rechten die worden gewaarborgd door het Unierecht »⁹⁰. Door artikel 47 te combineren met artikel 18 van het Handvest kan men dus proberen om de waarborgen van een eerlijk proces van artikel 6 van het EVRM toepasselijk te maken op de asielprocedure, en op die manier de restrictieve rechtspraak van het Hof van Straatsburg tegen te gaan.

III.2. In welke omstandigheden is het Handvest van toepassing ?

Opgemerkt moet worden dat het Handvest enkel van toepassing is in situaties waar het recht van de Europese Unie van toepassing is⁹¹. Men kan het Handvest enkel invoeren tegen de instellingen van de EU en tegen een Lidstaat⁹² wanneer deze het recht van de Unie « ten uitvoer brengt ». Men moet zich dus bevinden in een domein van bevoegdheid van de EU om het Handvest te kunnen invoeren. Het is overbodig om het Handvest te gebruiken wanneer men zich bevindt in een zuiver interne situatie.

III.3. Hoe het Handvest te gebruiken voor Belgische rechtscolleges?

Om elk probleem en misverstand voor de rechtbanken te vermijden wordt het de pleiters sterk aangeraden om altijd het Handvest in te roepen samen met gelijkaardige internationale verdragen, inzonderheid het EVRM, het Internationaal Pact betreffende de Burgerlijke en Politieke rechten, het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) en andere pertinente instrumenten in functie van het dossier. Om de verenigbaarheid met nationale praktijken te onderzoeken, of de verenigbaarheid van

⁸⁹ Arrest *Maaouia c. France* [GC] van 5 oktober 2000, §39.

⁹⁰ Zie de uitleg van de Conventie, op. cit, pp. 40-41.

⁹¹ Artikel 51 van het Handvest : « 1. De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.

2. Dit Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, scheidt geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken. »

⁹² Opgemerkt dient te worden dat het Verenigd Koninkrijk, Polen (Protocol nr 30 bij het Verdrag van Lissabon) en Tsjechië (Verklaring van Tsjechië over het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie) specifieke vrijstellingen hebben bekomen omdat de regeringen van deze landen vreesden dat het Handvest hun nationale belangen zou kunnen schaden. In het Verenigd Koninkrijk had die vrees vooral betrekking op de bedreiging die de sociale rechten zou kunnen uitmaken voor de flexibiliteit van de Britse arbeidsmarkt (Zie : House of Lords, European Union Committee, *The Lisbon Treaty : an impact assessment*, HL Paper 62-I, p. 91,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/62.pdf>).

ationale of Europese juridische instrumenten met de grondrechten van het Handvest, kunnen de praktici verschillende informatiebronnen raadplegen: de verslagen van het Netwerk van onafhankelijke Deskundigen op het gebied van de rechten van de mens in de UE (tot in 2005)⁹³, de verslagen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten⁹⁴, de evaluaties van de Europese Commissie⁹⁵, de analyse van het Handvest door het Europees Parlement⁹⁶, en de verslagen van de NGO's die de fundamentele rechten verdedigen.

IV. De toekomstige toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Het Verdrag van Lissabon voorziet dat de EU toetreedt tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)⁹⁷. Tot op heden zijn alle Lidstaten van de EU partijen bij het EVRM maar niet de EU op zich. Dit betekent dat het EVRM niet rechtstreeks van toepassing is op de instellingen van de EU⁹⁸. Krachtens het Verdrag is de Unie nu verplicht partij te worden bij het EVRM. Nochtans legt het Verdrag geen termijn vast en onderwerpt deze toetreding aan een procedure die het akkoord vereist van de leden van de Raad (met eenparigheid van stemmen) en van de meerderheid van de leden van het Europees Parlement⁹⁹. In geval van schending van het EVRM door een orgaan van de EU, was het onmogelijk om een beroep in te stellen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van Straatsburg tegen een Europese instelling¹⁰⁰. Wanneer de EU het EVRM zal geratificeerd hebben zal dit dus veranderen. Dit zal de eerste maal zijn dat een internationale organisatie partij wordt bij het EVRM¹⁰¹.

⁹³ Hun uitstekende verslagen bevatten kritische vaststellingen die voor een groot gedeelte nog altijd pertinent zijn. Zie: http://crldho.cpd.ucl.ac.be/en/eu_experts_network/ Spijtig genoeg zijn verslagen van dezelfde kwaliteit moeilijk te vinden sinds het verdwijnen van het netwerk in 2006.

⁹⁴ Oppericht door een verordening van de Raad nr 168/2007 van 15 februari 2007, beschikt het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten over een informatieportaal gewijd aan het Handvest, dat rechtspraak bevat en voor elk artikel een link naar de nationale en internationale instrumenten die gelijkaardige rechten waarborgen (zie: http://fra.europa.eu/fraWebsite/your_rights/eu-charter/eu-charter_en.htm). Het publiceert ook thematische verslagen (zie: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm) en adviezen: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/opinions/opinions_en.htm (enkel in het Engels).

⁹⁵ Zie het Verslag "over de praktische werking van de methodologie voor een systematische en grondige controle op de naleving van het Handvest van de grondrechtende", COM (2009) 205 definitief.

⁹⁶ Zie: http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/default_en.htm# (in het Engels).

⁹⁷ Art. 6, §2 VEU.

⁹⁸ Het Verdrag kan toepasselijk zijn als algemeen rechtsbeginsel van de EU (oude versie van artikel 6, §2 van het VEU).

⁹⁹ Art. 218, §6 en §8 VWEU.

¹⁰⁰ Het was nochtans mogelijk om een beroep in te stellen tegen het geheel der Lidstaten voor een handeling die goedgekeurd was door de Raad. Voor een voorbeeld zie: EHRM Segi en anderen, t. 15 Lidstaten van de EU, 23 mei 2002, dat het rechtsmiddel nochtans onontvankelijk verklaart. Over deze beslissing, zie inzonderheid Koen LENAERTS « Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, 2009, p 731 et ss.

¹⁰¹ Om dit te kunnen doen moest het Verdrag aangepast worden wat gebeurd is door art 17 van Protocol nr 14 van het EVRM, dat van kracht werd op 1 juni 2010. Over dit Protocol, zie :

Zelfs wanneer de nationale rechterlijke instanties en de rechterlijke instanties van de EU in Luxemburg de grondrechten van het Handvest en het EVRM zullen toepassen, zal het Hof van Straatsburg het laatste woord hebben over de interpretatie van het EVRM, anders kunnen er interpretatieverschillen opduiken die verwarring kunnen zaaien. Nochtans, zoals bij een rechtszaak tegen een staat, moet men eerst de « interne » beroepsmogelijkheden hebben uitgeput alvorens een verzoek in te dienen bij het Hof van Straatsburg.

Besluit:

Wat dient men te onthouden van dit overzicht ? Met het Verdrag van Lissabon is de architectuur van de Europese Unie vereenvoudigd en het Europees asiel- en immigratiebeleid valt nu onder de « gewone procedure » van goedkeuring van Europese wetten. Zoals men gezien heeft kan « gewoon » ook « zeer ingewikkeld » betekenen in deze materie. De versterking van het Europees Parlement vooral, en het optreden van de nationale parlementen kunnen de democratische controle op de Europese machinerie een beetje vergroten. Zoals elke institutionele hervorming, zullen deze aspecten de praktijk van het compromis achter gesloten deuren noch de goedkeuring van maatregelen die afbreuk doen aan de fundamentele rechten van vreemdelingen niet beletten. De NGO's en de pleiters en de actieve burgers moeten alle door Lissabon en het Handvest van de Grondrechten geopende mogelijkheden benutten om er voor te zorgen dat deze rechten beter in acht worden genomen en nageleefd op het terrein.

De aanbevelingen van Caritas International aan het Belgische voorzitterschap

Caritas International vraagt aan het Belgische voorzitterschap om:

- **De mogelijkheid te geven aan vluchtelingen om hun asielaanvraag in Europa in alle veiligheid in te dienen**
 - De herziening van de juridische instrumenten te bevorderen in het “asielpakket” zodat de effectieve naleving van de fundamentele rechten van asielzoekers een echte prioriteit wordt en de nationale wetgeving inzake asielmaterie van de lidstaten harmoniseren;
 - De herziening van de Dublinverordening te bevorderen, meer bepaald door opschortende beroepen in te stellen tegen beslissingen tot overdracht;
 - De toegang tot de databank Eurodac aan repressieve autoriteiten te verhinderen, en op die manier het advies van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming te volgen die deze maatregel als onrechtvaardig en onnodig stigmatiserend voor asielzoekers beschouwt,

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/The+Convention+and+additional+protocols/Protocol+No.+14/> (in het Engels).

die gelijkgesteld worden met terrorisme zonder enige rechtvaardigingsgrond.

- **Een actieve rol te spelen op Europees niveau met betrekking tot de hervestiging**
 - Het opvangen door de ontwikkelde landen van personen beschermd/erkend door de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN (HCR) en die overleven in vluchtelingenkampen in erg precaire omstandigheden. De economische crisis kan niet als uitvlucht gebruikt worden om te ontsnappen aan onze solidariteitsplicht ten opzichte van deze slachtoffers;
 - De overheden aan te moedigen om op manier de reeds bestaande initiatieven op te volgen, indien mogelijk in het kader van het Belgische voorzitterschap van de EU, en in ieder geval op nationaal niveau indien er geen consensus op Europees niveau bereikt werd;
 - De invoering te bevorderen van Europese programma's gericht op de hervestiging van kwetsbare personen die zich bevinden in de vluchtelingenkampen, door middel van nauwe samenwerking met NGO's die een expertise in dit domein hebben opgebouwd.

- **Specifieke aandacht te hebben voor niet-begeleide minderjarigen die in Europa toekomen**
 - De versterking van het statuut van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen te versterken (NBMV), meer bepaald door refoulement van minderjarigen aan de grens te voorkomen zonder de ontwikkeling van een duurzame oplossing in samenspraak met de voogd van de NBMV;
 - Te werken aan het actieplan, opgesteld door de Europese Commissie, met respect voor de rechten van minderjarigen en zonder het accent te plaatsen op een eventuele terugkeer, dat moet voorbereid en georganiseerd worden zowel hier als in het land van herkomst.

- **De vrijwillige terugkeer te bevorderen met reïntegratie in het land van herkomst als een alternatief voor detentie**
 - Het toestaan om een werkelijke vrijwillige terugkeer te kunnen organiseren door voldoende tijd te geven aan de migrant om zich voor te bereiden;
 - Het bevorderen van de versterking van de partners ter plaatse door de teruggekeerde personen daadwerkelijk te ondersteunen in plaats van enkel financiële hulp aan te bieden zonder verdere begeleiding;
 - Het opsluiten van migranten enkel omwille van het feit dat zij op onregelmatige wijze de grens overgestoken hebben, is onaanvaardbaar indien zij geen gevaar vormen voor de veiligheid;
 - Het verbeteren van de goede praktijken in Europa met betrekking tot de alternatieven voor detentie, zoals het niet opsluiten van kinderen in België en een waardige en menselijke begeleiding voorzien.

- **Het debat over legale economische migratie effectief te heropenen**
 - Het aanmoedigen van legale migratiestromen naar de EU met inachtnahme van het potentieel van de vreemdelingen reeds aanwezig op het grondgebied van de EU, ongeacht hun statuut en door effectieve maatregelen te nemen tegen de “brain drain” uit minder ontwikkelde landen;
 - Op effectieve wijze werken aan voorstellen met betrekking tot de toegang, het verblijf en de huisvesting van seizoensarbeiders en het tegelijkertijd toekennen van de toestemming aan onderdanen van derde landen zowel om te verblijven als om te werken op het grondgebied van één van de lidstaten;
 - De lidstaten en de EU aanmoedigen het Internationaal Verdrag ter bescherming van alle arbeidsmigranten en van hun gezinsleden van de Verenigde Naties van 18 december 1990 te ratificeren.

EUROPESE ACTUALITEIT

Grenscontroles en het kopje onder gaan van Europese waarden

Danièle Madrid

Inleiding

We stellen u drie documenten voor, gepubliceerd in 2009 en 2010, die de gevolgen voor migranten aantonen van de Europese beleidvoering over de beveiliging van de grenzen en het opstellen van overname- en samenwerkingsakkoorden met herkomst- en transitlanden: refoulement, opsluiting, onmogelijkheid om een asielaanvraag in te dienen, diefstallen, aanrandingen, fysieke geweldpleging, sterftegevallen.

Eindigen doen we met een korte bespreking van twee reddingsoperaties op de Mediterrane Zee die uitgelopen zijn op arrestaties, de inbeslagname van boten, beschuldigingen van mensenhandel en twee grote rechtszaken.¹⁰²

Deze gebeurtenissen hebben wel degelijk plaatsgevonden. Het is onbetwistbaar dat ze indruisen tegen de fundamentele rechten van migranten. Bovendien ondermijnen ze de fundamentele zelf van de Europese Unie, namelijk “het respect voor de menselijke waardigheid, de vrijheid, de democratie, de gelijkheid, de rechtsstaat en hier bovenop het respect voor de mensenrechten”.¹⁰³ Ten gevolge hiervan moet de migratiepolitiek van de

¹⁰² Bronnen: de artikels, persmededelingen en informatie werd voornamelijk gehaald van de site van Migreurop www.migreurop.org

¹⁰³ Artikel 2 VEU.

Europese Unie opnieuw de uitdaging aangaan om een politiek te voeren van grenscontroles met respect voor het asielrecht en de fundamentele rechten van migranten. En dit in hoogdringendheid.¹⁰⁴

1. De levensgevaarlijke grenzen van Europa: Eerste jaarlijks rapport van Migreurop over de schendingen van mensenrechten aan de grenzen (2009)

Het netwerk Migreurop, opgericht in 2002, verzamelt alle verenigingen vanuit het noorden en zuiden van de Mediterrane Zee.¹⁰⁵

Sinds 2008 beschikt Migreurop over een Observatorium van de grenzen. Migreurop lanceerde een campagne voor het recht op toegang tot plaatsen waar migranten opgesloten worden en ze richtte een werkgroep op over de gevolgen van de overnameakkoorden genomen door de Europese Unie.

In een eerste jaarlijks rapport over de schendingen van mensenrechten aan de grenzen, heeft Migreurop ervoor gekozen om de aandacht te vestigen op vier symbolische groepen van misdrijven die gepleegd worden omwille van de manier waarop de Europese Unie haar beleid voert:

- Deportatie van illegalen aan de Grieks-Turkse grens;
- Oujda: ‘tamponzone’ tussen Marokko en Algerije, sas naar Europa;
- Calais en Noord-Frankrijk: omzwervingsgebied, poort naar Engeland;
- Lampedusa, een eiland dat fungeert als schildwacht van Europa.

Er bestaat een groot aantal stopplaatsen, waar het verblijf in sommige gevallen lang kan duren, die gepaard gaan met opsluiting, geweld, ongewenste intimiteiten, menonwaardige levensomstandigheden, refoulement en uitwijzing.

De Franstalige versie van het rapport kan worden gedownload van volgende site: <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Rapport-Migreurop-oct2009-def.pdf>

¹⁰⁴ Hopelijk zal de commissie in haar beleid van de grenscontroles dan ook de “nultolerantie” toepassen met betrekking tot de schending van alle bepalingen van het Handvest van de grondrechten, zoals aangekondigd op pagina 3 van het Actieplan die het programma van Stockholm uitwerkt COM(2010) 171.

¹⁰⁵ Waaronder CIRE, de koepelorganisatie waarvan Caritas International lid is.

2. Rapport van Human Rights Watch “ Pushed Back, Pushed Around: Italy’s Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya’s Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers” (2009)

“Teruggestoten, hard aangepakt: Italië dwingt migranten en asielzoekers aangekomen per boot om terug te keren, Libië mishandelt ze”, dit rapport, bestaande uit 92 pagina’s en uitgegeven in het Engels, onderzoekt de behandeling door Libië van migranten, asielzoekers en vluchtelingen aan de hand van de verhalen van diegenen die erin geslaagd zijn het land te ontvluchten en die zich (opnieuw) bevinden in Italië en Malta. Het rapport beschrijft ook in detail de manier waarop Italië in volle zee migranten onderschept die over zee komen zonder na te gaan of er zich onder hen asielzoekers, zieken, niet begeleide minderjarigen of zwangere vrouwen bevinden en het gaat de gedwongen terugwijzing naar Libië na, waar bovenvermelde groepen worden opgesloten in onmenselijke en onwaardige omstandigheden en waar ze het slachtoffer worden van mishandeling en geweldpleging. Sommige van deze operaties worden gecoördineerd door FRONTEX.

Het document baseert zich op gesprekken die men in mei 2009 had met 91 migranten, asielzoekers en vluchtelingen die erin slaagden terug te keren naar Italië of Malta en op een telefonisch onderhoud met een migrant gevangen gehouden in Libië. Vertegenwoordigers van Human Rights Watch bezochten Libië in april 2009, waar ze overheidsafgevaardigden ontmoetten. De Libische autoriteiten hebben hen echter geen toestemming gegeven om in privé te spreken met de migranten noch om één van de vele detentiecentra voor migranten te bezoeken.

Libië heeft de Conventie van Genève van 1951 niet ondertekend. De autoriteiten maken geen enkel onderscheid tussen vluchtelingen en andere migranten. “In Libië zijn er geen vluchtelingen” bevestigde de directeur van de Immigratiedienst van de Generale Volkscommissie voor Openbare Veiligheid aan Human Rights Watch. “Het gaat over mensen die zich illegaal op het grondgebied begeven en die we aldus niet kunnen beschouwen als vluchtelingen”.

Op dit ogenblik onderhandelt de Europese Commissie over een overnameakkoord met Libië evenals over een algemeen akkoord over versterkte banden.

Het rapport van Human Rights Watch spoort de Libische overheid aan om de erbarmelijke detentieomstandigheden te verbeteren en om een asielprocedure op poten te stellen conform de internationale normen voor vluchtelingen. Het vraagt eveneens aan de Italiaanse overheid, aan de Europese Unie en aan FRONTEX om toegang tot asiel te verzekeren aan personen die in volle zee onderschept worden en om ze niet terug te sturen naar Libië indien ze er geen inwoner van zijn, totdat Libië migranten, asielzoekers en vluchtelingen behandelt zoals voorgeschreven door internationale regels.

Dit rapport vindt u terug op: www.hrw.org/en/reports/2009/09/21/pushed-back-pushed-around?print

3. Het rapport van 2009 van het Comité tegen Foltering van de Raad van Europa over Italië

Op 28 april 2010 publiceerde, in het Engels, het Comité ter preventie van foltering en onmenselijke en onwaardige straffen of behandelingen (CPT) van de Raad van Europa een rapport over bezoeken ad hoc in Italië in juli 2009 evenals over het antwoord van de Italiaanse overheid. De Franstalige versie van deze twee documenten en de het persbericht kunnen worden geraadpleegd op de site van CPT: <http://www.cpt.coe.int/en/states/ita.htm>

Het voornaamste doel van het bezoek bestond uit een onderzoek naar het nieuwe beleid van de Italiaanse autoriteiten met betrekking tot het op zee onderscheppen van migranten die de zuidelijk mediterrane grenzen van Italië benaderen en tot het terugsturen van deze migranten naar Libië of andere niet-Europese landen. De delegatie vestigde de aandacht op terugzendingsoperaties die plaatsvonden tussen mei en eind juli 2009.

Het CPT oppert in het rapport de indruk dat de huidige Italiaanse onderscheppingspolitiek op zee en de gedwongen terugkeer naar Libië bijdraagt tot een schending van het non-refoulementbeginsel. Het Comité onderlijnt de gebondenheid van Italië aan dit beginsel, niettegenstaande de plaats waar ze haar jurisdictie uitvoert. Dit houdt ook de uitoefening in van de rechtsmacht door middel van het personeel en de schepen die ingezet worden ter bescherming van de grenzen of reddingsoperaties op zee, zelfs wanneer deze buiten het territorium opereren. Bovendien zouden alle personen die zich bevinden op het Italiaanse grondgebied over de mogelijkheid moeten beschikken om internationale bescherming te vragen en over aangepaste faciliteiten die deze bescherming verzekeren. Volgens informatie waarover het CPT beschikt, worden deze mogelijkheid en faciliteiten op het moment van het onderzoek niet geboden aan migranten onderschept op zee door de Italiaanse autoriteiten. De personen die in het kader van deze operaties teruggestuurd worden naar Libië, hebben geen effectieve toegang gekend tot een beschermingssysteem voor vluchtelingen.

Volgens het rapport zou Libië niet mogen beschouwd worden als een veilig land wat mensenrechten en rechten voor vreemdelingen betreft. De toestand van personen (migrant en vluchtelingen) die aangehouden en opgesloten worden in Libië tonen aan dat diegenen die er teruggestuurd worden, het risico lopen het slachtoffer te worden van slechte behandelingen (slechte levensomstandigheden in detentiecentra; transport in de woestijn met amper eten of drinken en dat kan oplopen tot 21 uren in oververhitte en slecht verluchte wagens, met andere woorden in metalen containers; fysieke geweldpleging, aanrandingen). Sommige van deze feiten werden niet door het CPT vastgesteld, maar zijn verkregen van het HCR, via FRONTEX, of kunnen teruggevonden worden in VN-rapporten. Het CPT verwijst hiernaar gedetailleerd in de eindnoten van het rapport.

4. Bestrafing van reddingsoperaties op zee

20 juni 2004: de Cap Anamur, een schip afgehuurd door de Duitse NGO met dezelfde naam, redt 37 passagiers uit een rubberboot bij aankomst in het kanaal van Sicilië¹⁰⁶.

Op 1 juli 2004 weigert het havenkantoor van Porto-Empedocle, Sicilië, de toegang aan Cap Anamur. Italië gaat ervan uit dat, conform het internationale maritieme recht, de schipbreukelingen in Malta hadden moeten aan land gaan, wat de staat is het dichtst gelegen bij de plaats van de redding. Bovendien staat de Cap Anamur in Duitsland geregistreerd. De 3 staten schuiven de verantwoordelijkheid door. Op 12 juli verleent Italië uiteindelijk de toestemming aan de Cap Anamur om aan te meren en laat de passagiers aan wal komen, die erna vervoerd worden naar het retentiecentrum van Agrigente. Daar dienen ze een asielaanvraag in, die onmiddellijk onontvankelijk verklaard wordt.

Elias Bierdel, de directeur van de NGO Cap Anamur, kapitein Schmidt en zijn eerste stuurman, Vladimir Daschkewitsch, worden aangehouden en beschuldigd van het verlenen van hulp aan illegale immigratie. Het schip wordt in beslag genomen. Na 4 dagen opsluiting kunnen ze Italië verlaten. In april 2009 vraagt de procureur 4 jaar opsluiting en een geldboete van 400 000 euro per persoon voor de beschuldigten Bierdel en Schmidt. De eerste stuurman wordt, als ondergeschikte, buiten vervolging gesteld. De procureur vraagt eveneens de inbeslagname van het schip. Op 7 oktober 2009, na 5 lange jaren, wordt het proces beëindigd met de vrijspraak van de beklaagden.

Op 8 augustus 2007, in het kanaal van Sicilië, verleent de bemanning¹⁰⁷ van 2 Tunesische vissersboten hulp aan 44 schipbreukelingen in een opblaasbare en zinkende boot. Eens de overlevenden aan boord zijn, proberen de vissers wat rest van de boot weg te slepen, maar het wrak lekt. In overeenstemming met het maritieme recht, waarschuwen de kapiteins het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum (MRCC¹⁰⁸) van Tunesië, die het MRCC van Rome inlichten. Op dat ogenblik bevinden de boten zich op een afstand van 40 mijlen van Lampedusa en op 130 mijlen van Teboulba, Tunesië. De zee is wild, de boten zijn overladen, één van de drenkelingen staat op het punt om te bevallen, één kind is ziek; medische hulp is noodzakelijk. Ze zetten koers richting Lampedusa, de dichtsbijgelegen kust.

Tijdens de vaartocht naar Lampedusa, krijgen de vissers het bevel tot ommekeer en om de schipbreukelingen in Tunesië aan land te brengen. Omwille van de alarmerende gezondheid van enkele overlevenden, besluit kapitein Jenzeri om toch verder te varen naar Lampedusa, de plaats die het snelst kan bereikt worden. Wanneer de boten van de Italiaanse kustwacht proberen in te grijpen, banen de vissers al zigzaggend hun weg richting het eiland.

¹⁰⁶ Zeearm van 145 km op de scheiding van Sicilië met Tunesië.

¹⁰⁷ Vijf mariniers en 2 kapiteins.

¹⁰⁸ Afkorting van de Engelse term "Maritime Rescue and Co-ordination Centre".

Na het aanleggen van de vissersboten in Lampedusa, worden 4 passagiers per helikopter overgebracht naar het ziekenhuis van Palermo. Nauwelijks aan land, worden de 7 vissers aangehouden, opgesloten in Agrigente en vervolgd voor “hulp aan clandestiene immigratie in eigenbelang”. Ze riskeren tot 15 jaar opsluiting. De boten worden in beslag genomen. De 5 bemanningsleden worden op 10 september vrijgelaten, na meer dan een maand detentie. De 2 kapiteins worden onder huisarrest geplaatst vlakbij Agrigente, aan de Siciliaanse kust.

Het gerechtshof erkent op 18 november 2009 dat de handelingen door de vissers gesteld werden met het oog op een reddingsoperatie op zee. De 7 beschuldigen mogen niet vervolgd worden voor het helpen aan clandestiene immigratie en worden vrijgesproken. De boten worden teruggegeven aan hun eigenaars. De rechtbank spreekt daarentegen een gevangenisstraf van 2 en een half jaar uit voor de 2 kapiteins, Abdelkarim Bayoudh en Abdel-basset El Jenzeri, voor volgende misdrijven hen ten laste gelegd tijdens het proces: het niet gehoorzamen aan bevelen van de Italiaanse kustwacht, verzet tegen officieren van de openbare veiligheid en dreiging tot vernietiging van een militair gebouw. De 2 kapiteins stelden een beroep in tegen deze uitspraak.

Het afschrikkeffect van deze rechtszaken heeft zonder twijfel geleid tot een stijging van doden op zee. De leidinggevende vissers aarzelen voortaan om passagiers van boten in moeilijkheden of die verdwaald zijn te redden. Een Italiaanse visser getuigt dat de kapitein genoeg nam met het geven van water aan een overladen boot met migranten die ze kruisten. De volgende nacht, zo zegt hij, stormde het op zee. Hoogstwaarschijnlijk overleefden ze het niet. Ze hadden geen schijn van kans.

Laatste nieuwtjes¹⁰⁹

Op 10 mei 2010 prijst de Italiaanse minister van binnenlandse zaken, Roberto Maroni, op een persconferentie de samenwerking met betrekking tot de strijd tegen illegale immigratie tussen Italië en Libië de hoogte in. In 2008, zo verklaart hij, zijn 37 000 migranten gestrand op de Italiaanse kusten. In 2009 werden er 850 onderschept op zee en onmiddellijk teruggestuurd naar Libië. Dat maakt het totaal op duizenden migranten die weerhouden of belet werden om Italië te bereiken. Velen werden tegengehouden in Libië dankzij het samenwerkingsakkoord tussen Italië en Libië.

¹⁰⁹ Op het ogenblik dat dit artikel geschreven werd (eind mei 2010).

GOED OM WETEN

1) Wanneer een advocaat betoogt dat een Belgische wet of een individuele maatregel strijdig is met het Europees recht, is het mogelijk om een snel antwoord te krijgen van het Hof van Luxemburg volgens de « prejudiciële spoedprocedure »

Indien de advocaat van een vreemdeling meent dat de tegen zijn cliënt genomen maatregel (bijvoorbeeld een beslissing van weigering van internationale bescherming, een beslissing om in hechtenis te nemen, een bevel om het grondgebied te verlaten ...) een probleem is van interpretatie van het recht van de EU, kan de advocaat aan de rechtsmacht (meestal de RVV) vragen om het Hof van Justitie van de EU te ondervragen om een antwoord te bekomen¹¹⁰. Dikwijls staan de rechtsmachten afkerig tegenover deze procedure wegens de lange duur er van. Sinds 2009 bestaat er een spoedprocedure die specifiek geldt voor de de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, inzonderheid voor aangehouden personen¹¹¹. Door deze procedure kan men een antwoord bekomen binnen een termijn van enkele weken¹¹². Het wordt de advocaat sterk aangeraden om de spoedeisendheid van de situatie te rechtvaardigen, preciese vragen te stellen en eventueel een antwoord voor te stellen op zijn vraag om de behandeling van het verzoek te versnellen¹¹³.

2) Waar interessante informatie vinden over het Europees asiel- en immigratiebeleid

Ons dossier illustreert de noodzaak om ingelicht te blijven over de ontwikkelingen van het asiel- en immigratiebeleid op Europees niveau. Maar hoe zorgt men er voor dat men niet verloren loopt in de doolhof van instellingen ? Hieronder zal u een kort overzicht vinden van enkel institutionele en privé websites die men absoluut moet kennen.

Institutionele websites :

Eur-Lex, het portaal van het Europees recht is essentieel om het Publicatieblad van de EU te raadplegen, evenals de goedgekeurde wetgevende teksten, de rechtspraak van het Hof van Justitie, de adviezen van de raadgevende instanties: <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>

¹¹⁰ Dit mechanisme is voorzien door art. 267 VWEU. De RVV kan weigeren om de vraag te stellen en menen dat het antwoord niet nodig is om een beslissing te nemen.

¹¹¹ Perscommuniqué van het Hof van Justitie van de EU, 30 november 2009 <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-12/cp090104fr.pdf>

¹¹² Zie art. 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie en vooral 107ter van het procedurereglement van het Hof van Justitie, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-04/rp.fr.pdf>

¹¹³ Over het verloop van deze procedure, zie Koen LENAERTS « Le Traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, 2009, p 731 et ss.

De Commissie, de Raad en het Parlement hebben elk een openbaar register waar men in principe alle openbare documenten kan vinden : <http://eur-lex.europa.eu/nl/editorial/registre.htm>

De lezer die het verloop van een wetgevende procedure wil volgen kan zich abonneren op « de Observatiepost Wetgeving » van het Europees Parlement die hem op de hoogte zal houden van de evolutie van een bepaald voorstel : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/faq.jsp?id=502> (enkel in het Engels of Frans).

Private websites

Tussen de vele privé-websites die informatie verschaffen over de Europese actualiteit is vooreerst Statewatch te vermelden, een essentiële bron voor de fundamentele rechten, waaronder deze van vreemdelingen in Europa, op voorwaarde dat men Engels verstaat: <http://www.statewatch.org/> Men kan zich gratis abonneren op hun nieuwsbrief.

De nieuwsbrief van ECRE (European Council on Refugee and Exile), een Europese vereniging voor de verdediging van vluchtelingen is essentieel om de actualiteit te volgen betreffende de internationale bescherming in Europa (enkel in het Engels): http://www.ecre.org/resources/ECRE_weekly_bulletin

Een kwalitatief zeer goede Franstalige website in Brussel (EU Logos Athena asbl) publiceert « Dernières nouvelles de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice » (NEA say), een zeer volledige nieuwsbrief, die de actualiteit combineert met een analyse van wat er op het spel staat : <http://www.eu-logos.org/> (in het Frans).

Onder de vele NGO's die op Europees niveau actief zijn voor de verdediging van de fundamentele rechten, publiceert het Europees bureau van Amnesty International regelmatig een nieuwsbrief in het Engels over de actualiteit in de EU: <http://www.amnesty-eu.org/>

WHO'S WHO OVER HULP AAN MIGRANTEN

Caritas Europa

Caritas Europa, opgericht in 1971, verenigt 48 organisaties uit het Caritas-netwerk die actief zijn in het domein van ontwikkelingssamenwerking, migratie en asiel en sociale diensten, zowel in landen van de Europese Unie als andere Europese landen. Het vormt één van de zeven regionale afdelingen van het netwerk Caritas Internationalis, die 162 lidorganisaties ter wereld verenigt. Om de activiteiten van Caritas Europa inzake asiel en migratie te verduidelijken, hebben we gesproken met Peter Verhaeghe, de verantwoordelijke van de dienst migratie.

Peter Verhaeghe, kan u kort de activiteiten van Caritas Europa met betrekking tot het thema migratie voorstellen?

Onze activiteiten kunnen voornamelijk ondergebracht worden in 2 luiken. Ten eerste, het pleiten bij instellingen van de Europese Unie (Commissie, Europees Parlement, en, afhankelijk van de landen die erin zetelen, het voorzitterschap van de Raad) en bij adviesinstanties (zoals de Economische en Sociale Raad). Ten tweede, verlenen we informatie aan en houden we consultaties voor onze leden. Deze twee activiteiten zijn uiteraard complementair aangezien we elkaar onderling goed moeten informeren om te kunnen reageren op wat er zich op Europees niveau afspeelt. We organiseren geregeld vormingen en uitwisselingen voor onze lidorganisaties, zoals een werkbezoek over migratie, wat ons ieder jaar toelaat te ontdekken hoe asiel- en migratievraagstukken behandeld worden in een bepaald land. Dit jaar vond deze activiteit plaats in Frankrijk waar we met eigen ogen de kritieke situatie in Calais konden vaststellen.

Wat zijn de huidige prioriteiten in het werk van Caritas Europa?

In de asielmaterie volgen we van kortbij de uitwerking van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem en formuleren we aanbevelingen, in samenwerking met andere Christelijke NGO's, voor verschillende instellingen. We beschouwen eveneens de hervestiging van vluchtelingen als een prioriteit. We trachten de verenigingen te sensibiliseren om op te treden in dit domein, meer bepaald door gebruik te maken van Europese fondsen. Vervolgens komen we tussen in het kader van consultaties gehouden in Genève door het UNHCR. Wat het thema migratie betreft, is de verdediging van de rechten van dienstboden een prioriteit die erg actueel is en waarover we een conferentie organiseerden. Binnen het netwerk van Caritas Internationalis werken we hard aan de strijd tegen mensenhandel, de banden tussen migratie en ontwikkeling en aan de problemen gelinkt aan de 'vervrouwelijking' van de migratie (over dit onderwerp

organiseren we een conferentie eind november). Ook de integratie van migranten is een belangrijke taak op Europees niveau en we zijn lid van het Bureau van het Forum voor Europese integratie. We geven bijzondere belangstelling aan Oost-Europese landen (Armenië, Oekraïne, Moldavië, Georgië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland en Rusland) vanuit een dubbel oogmerk: langs de ene kant om onze leden te informeren over de financieringsmogelijkheden in het kader van de samenwerkingsprogramma's en het buurlandenbeleid van de Europese Unie en, langs de andere kant, hen helpen met het ontwikkelen van een pleidooi ten aanzien van de nationale instanties wat betreft de sociale vraagstukken en migratie.

Kan u enkele successen of uitdagingen noemen in de uitoefening van uw activiteiten?

De successen zijn beperkt en het is uiteraard moeilijk om in detail de impact van onze activiteiten te evalueren. In elk geval voelen we een positieve evolutie in het domein van de migratie, zeker op niveau van de Europese Commissie en het Parlement. Vanaf het ogenblik dat zij de economische noodzaak voelden van migratie, zijn de onderhandelingen meer open geworden. Ook de strijdmiddelen tegen discriminatie bieden interessante mogelijkheden aan migranten, meer bepaald in de toegang tot onderwijs. Met betrekking tot de uitdagingen, wil ik wijzen op de hardnekkigheid van de veiligheidsopvattingen, zeker ter hoogte van de Raad en de Coreper. Ik zal een recent en verduidelijkend voorbeeld geven: in bepaalde documenten wordt het thema integratie van jongeren van allochtone afkomst enkel behandeld in het licht van de strijd tegen de "radicalisering" in lijn met de strijd tegen het terrorisme!

Contactgegevens:

Caritas Europa – De Pascalestraat 4 – 1040 Brussel

Tel: +32 2 280 02 80 – Fax: +32 2 230 16 58 – Email: info@caritas-europa.org

Website: www.caritas-europa.org Pagina's over migratie : www.caritas-europa.org/code/en/migr.asp?Page=655&menuPage=655