

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0394/2000

11 december 2000

*

VERSLAG

over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819(CNS))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Hartmut Nassauer

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP.....	4
WETGEVINGSVOORSTEL.....	5
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE.....	5
TOELICHTING	6
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT.....	10
ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN	13

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 27 juli 2000 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (10130/2000 – 2000/0819(CNS)).

Op 4 september 2000 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit voorstel naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0398/2000).

Op 27 oktober 2000 maakte de Voorzitter van het Parlement bekend dat het initiatief eveneens verwezen was naar de Commissie verzoekschriften als medeadviserende commissie.

Op 7 november 2000 besloot de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken te vragen aan de Commissie juridische zaken en interne markt overeenkomstig artikel 63, lid 2 van het Reglement.

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde op haar vergadering van 14 september 2000 Hartmut Nassauer tot rapporteur.

De commissie behandelde het initiatief van de Franse Republiek en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 11 oktober, 7 november en 5 december 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerp-wetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Graham R. Watson, (voorzitter), Hartmut Nassauer, (rapporteur), Maria Berger (verving Ozan Ceyhun), Alima Boumediene-Thiery, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Francesco Fiori (verving Marcello Dell'Utri, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Pernille Frahm, Anna Karamanou, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Ewa Klant, Baroness Sarah Ludford, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (verving Marco Cappato), Gianni Vattimo en Christian von Boetticher.

De adviezen van de Commissie verzoekschriften en de Commissie juridische zaken en interne markt zijn bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 11 december 2000.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerp-agenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

WETGEVINGSVOORSTEL

Initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819(CNS))

Dit initiatief wordt verworpen.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het initiatief van de Franse Republiek (10130/2000¹),
 - gelet op artikel 63, lid 3 van het EG-Verdrag,
 - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag (C5-0398/2000),
 - gelet op artikel 67 van zijn Reglement,
 - gezien het advies van de Commissie juridische zaken en interne markt over de voorgestelde rechtsgrondslag,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie verzoekschriften (A5-0394/2000),
1. verwerpt het initiatief van de Franse Republiek;
 2. verzoekt de Franse Republiek haar initiatief in te trekken;
 3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de regering van de Franse Republiek.

¹ PB C 243 van 24.8.2000, blz. 1.

TOELICHTING

I. Achtergrond

Bij schrijven van 27 juli 2000 verzocht de secretaris-generaal van de Raad het Europees Parlement om advies inzake het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen.

Het Franse voorzitterschap heeft aan de werkgroep "migratie en repatriëring" een notitie over het initiatief van de Franse Republiek van 19 juli 2000 met een latere toelichting op voornoemd initiatief toegezonden.

Het initiatief is gebaseerd op artikel 63, lid 3 EGV. Op grond van dit artikel neemt de Raad overeenkomstig de procedure van artikel 67 EGV binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam maatregelen aan inzake het immigratiebeleid. In artikel 63, lid 3, sub b) worden uitdrukkelijk illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen vermeld.

Het recht van het Europees Parlement om te worden gehoord wordt bevestigd door artikel 67, lid 1 EGV. Op grond van dit artikel besluit de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie of op initiatief van een lidstaat en na raadpleging van het Europees Parlement over zaken die vallen onder Titel IV van het EG-Verdrag.

Overeenkomstig de protocollen bij het Verdrag van Amsterdam zijn het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken niet verplicht aan de goedkeuring van maatregelen overeenkomstig titel IV van het EG-Verdrag deel te nemen.

II. Inhoud van de voorgestelde richtlijn

De richtlijn heeft ten doel de uitvoering van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen te vergemakkelijken. Hiertoe wordt bepaald dat het door een lidstaat getroffen besluit inzake verwijdering ook door de autoriteiten van een andere lidstaat op wiens grondgebied de desbetreffende onderdaan van een derde land zich bevindt, kunnen worden uitgevoerd.

De essentie van de richtlijn is dus de onderlinge erkenning van besluiten tot verwijdering. Dit wordt in de derde overweging van de ontwerp-richtlijn uitdrukkelijk bevestigd.

Artikel 2 sub a) van de richtlijn bepaalt dat zij van toepassing is op meerderjarige onderdanen van derde staten. Artikel 2 sub b) beperkt de besluiten inzake verwijdering uitdrukkelijk tot administratieve maatregelen die door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat worden uitgevaardigd.

In werkelijkheid bestrijkt de richtlijn niet alle verwijderingsmaatregelen doch uitsluitend twee gevallen:

- In de eerste plaats gaat het om verwijderingsmaatregelen die worden uitgevaardigd met het oog op een ernstige bedreiging van de openbare veiligheid en orde of van de nationale

veiligheid. Zij moeten voorts worden gegrond op hetzij een veroordeling tot onvoorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar of een gegrond vermoeden dat een ernstig strafbaar feit is gepleegd of wordt overwogen een dergelijk strafbaar feit te plegen.

- In de tweede plaats is de richtlijn toegespitst op verwijderingsmaatregelen die gegrond zijn op niet-naleving van de wetgeving inzake de toegang of het verblijf van vreemdelingen.

In de richtlijn zijn voorts regelingen opgenomen inzake de verplichting van de uitvoerende lidstaat de uitvoerbaarheid van de maatregelen en de overeenstemming daarvan met internationale overeenkomsten te onderzoeken en wordt bepaald welke beroepsmogelijkheden tegen de uitvoering van de maatregel ter beschikking staan..

In de nagezonden toelichting op het Franse initiatief wordt verwezen naar de communautaire aanpak van asiel- en immigratievraagstukken zoals bepaald in het Verdrag van Amsterdam, en naar het besluit van Tampere van de Europese Raad van oktober 1999 waarmee de Raad de doelstelling een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid te ontwikkelen heeft bevestigd. De richtlijn moet de uitvoering van verwijderingsmaatregelen vergemakkelijken en derhalve wordt voorgesteld een mechanisme voor de onderlinge erkenning door de lidstaten van besluiten inzake verwijdering in te voeren. Zodanige besluiten van een lidstaat moeten door andere lidstaten ambtshalve kunnen worden uitgevoerd. De doelstelling van het onderhavige initiatief wordt uitdrukkelijk gesitueerd op het terrein van het "immigratiebeleid" overeenkomstig artikel 63 EGV.

III. Juridische evaluatie

De onderlinge erkenning van besluiten inzake verwijdering kan principieel worden ingevoegd in het kader van de in het Verdrag verankerde doelstelling een gemeenschappelijke ruimte van veiligheid, vrijheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie tot stand te brengen. Op grond van een communautair asiel- en immigratierecht, waarin het Verdrag van Amsterdam voorziet, moeten de op deze rechtsgebieden getroffen besluiten van lidstaten rechtsgeldigheid verkrijgen in de gehele Unie. Zo is het bijvoorbeeld de bedoeling dat een besluit van een lidstaat inzake asiel voor of tegen alle andere lidstaten kan worden ingeroepen. Dit besluit kan noch door een andere lidstaat noch door de asielzoeker na een rechtsgeldige afsluiting van de procedure worden betwist. De bevoegde autoriteiten van een lidstaat besluiten dus over de afwijzing of goedkeuring van het asielverzoek hetgeen bindende consequenties heeft voor alle andere lidstaten. Wat geldt voor de materiële besluiten inzake het asielrecht zou principieel ook moeten gelden voor de tenuitvoerlegging van genomen besluiten. Het zou weinig bevredigend zijn indien bijvoorbeeld een rechtsgeldig afgewezen asielverzoek weliswaar niet opnieuw wordt ingediend maar de verwijdering op grond van deze afwijzing niet kan worden uitgevoerd omdat de verwijderings- of repatriëringsprocedure niet verplicht voortvloeit uit de rechtsgeldige afwijzing van een asielverzoek. Hetzelfde geldt voor verwijderingsmaatregelen die berusten op andersoortige besluiten tot uitzetting. Een communautair immigratie- en asielrecht, waarin een gemeenschappelijk uitzettingsrecht is inbegrepen, moet ook aan verwijderingsbesluiten van een lidstaat rechtsgeldigheid in de gehele Gemeenschap toekennen. De juridische doelstelling van het Franse initiatief kan dus slechts worden onderschreven.

IV.1. Rechtsgrondslag

A. De ontwerprijtlijn wordt gebaseerd op artikel 63 EGV, en met name lid 3 van dit artikel. Deze bepaling komt echter niet in aanmerking als rechtsgrondslag voor de beoogde regeling.

- Artikel 63 EGV maakt deel uit van titel IV waarin sprake is van visa, asiel, immigratie en ander beleid op het gebied van het vrije personenverkeer. Artikel 63, lid 3 EGV verschaft een rechtsgrondslag voor maatregelen betreffende het immigratiebeleid op bepaalde gebieden. In artikel 63, lid 3, sub a) EGV gaat het om de voorwaarden voor toegang en verblijf alsmede om procedures voor de afgifte van visa. Artikel 63, lid 3, sub b) EGV levert de rechtsgrondslag voor maatregelen betreffende illegale immigratie en illegaal verblijf met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen in een lidstaat.
- Deze bepaling machtigt derhalve de Raad principieel maatregelen goed te keuren voor een regeling inzake illegale immigratie en illegaal verblijf. Verder kan hij regelingen vaststellen voor de repatriëring van personen die illegaal in een lidstaat verblijven.
- De tekst, het oogmerk van de wetgever en de samenhang van de Verdragsbepaling autoriseren de Raad derhalve vast te stellen onder welke voorwaarden het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is en eventueel onder welke verdere voorwaarden het illegale verblijf aanleiding moet zijn tot verwijdering of repatriëring. Het gaat om de bevoegdheid een materieel repatriëringsrecht vast te stellen dat bindend voor de Europese Unie vastlegt onder welke materiële voorwaarden een onderdaan van een derde land kan worden uitgezet of tegen zijn wil naar zijn land van herkomst kan worden gerepatriëerd.
- Deze kwesties worden echter in de onderhavige ontwerprijtlijn niet geregeld. In het voorstel gaat het principieel niet om een materiële vaststelling van voorwaarden voor verwijdering. De voorgestelde richtlijn regelt veeleer uitdrukkelijk en uitsluitend de onderlinge erkenning van reeds getroffen verwijderingsmaatregelen. Hierbij gaat het bepaald niet om communautaire verwijderingsmaatregelen die zouden zijn uitgevaardigd op grond van een norm die berust op artikel 63 EGV; het is duidelijk dat de ontwerprijtlijn veeleer is gericht op besluiten tot repatriëring die reeds zijn genomen op grond van het nationale recht.
- De richtlijn beoogt dus niet een communautair repatriëringsrecht te scheppen; zij wil uitsluitend bewerkstelligen dat de door een lidstaat op basis van het nationale recht uitgevaardigde verwijderingsmaatregel in een andere lidstaat kan worden uitgevoerd. Zij stelt voorwaarden vast voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten. Het gaat hier derhalve om een richtlijn op het gebied van de executieprocedures en niet om een voorstel waarmee het repatriëringsrecht materieel wordt geregeld. Dit laatste is echter uitsluitend toegestaan op grond van artikel 63, lid 3 EGV. In artikel 63 EGV wordt niet gerept over de onderlinge erkenning van op de grondslag van nationaal recht getroffen besluiten. Er kan niet van worden uitgegaan dat in de machtiging op grond van het Verdrag tot vaststelling van een regeling, materieel en rechtens, van de verwijdering, een onderlinge erkenning van verwijderingsmaatregelen is inbegrepen. Daarom komt artikel 63, lid 3, sub b) EGV die door de opstellers van de richtlijn werd gekozen, niet in aanmerking als rechtsgrondslag voor de richtlijn ongeacht de juridische doelstelling waarmee men kan instemmen.

- Ook wat het overige betreft biedt artikel 63 EGV geen rechtsgrondslag voor de onderlinge erkenning van verwijderingsmaatregelen.

B. Op grond van artikel 66 EGV kan de Raad weliswaar maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de desbetreffende officiële diensten van de lidstaten op gebieden die vallen onder Titel IV van het EG-Verdrag samenwerken. Ook dit voorschrift kan echter niet als rechtsgrondslag voor de onderlinge erkenning van verwijderingsmaatregelen worden gebruikt. Door samenwerking tussen de diensten kunnen de interne werkwijzen van instanties worden geregeld, maar dit rechtvaardigt geen maatregelen die zouden leiden tot een ingreep in beschermde rechtsposities van burgers van de Unie of van onderdanen van derde landen.

C. Het voorstel voor een richtlijn omvat evenmin maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerzaken, artikel 65 EGV, aangezien het bij repatriëring gaat om publiekrechtelijke zaken. Alles bij elkaar genomen lijkt een communautaire bevoegdheid voor de onderlinge erkenning van besluiten inzake verwijdering te ontbreken.

D. Tenslotte zij vermeldt dat het Verdrag betreffende de Europese Unie op het gebied van de samenwerking tussen staten niet voorziet in maatregelen zoals de beoogde de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen. Ook de bepalingen van Titel IV van het EU-Verdrag over politionele en justitiële samenwerking in strafzaken zijn hier niet relevant.

E. Op grond van het voorafgaande moet worden geconcludeerd dat de door de Franse Republiek aangevoerde rechtsgrondslag, artikel 63, lid 3 EGV, geen basis vormt voor het voorstel voor een richtlijn.

IV.2. Inhoudelijke problemen

Afgezien van het probleem van de rechtsgrondslag kunnen bij de inhoud van de richtlijn vraagtekens worden geplaatst. De beperking tot "administratieve besluiten" (art. 2, sub b) van het voorstel) sluit uitdrukkelijk uit dat de beoogde regeling wordt toegepast op gerechtelijke besluiten tot verwijdering. Bijgevolg kan de richtlijn niet worden toegepast wanneer verwijderingsmaatregelen die door de bevoegde administratieve instanties zijn uitgevaardigd, voor de rechter kunnen worden aangevochten. Dit is waarschijnlijk in de meeste lidstaten het geval. Daardoor is het praktische belang van de richtlijn aanzienlijk geringer.

V. Aanbeveling

Alhoewel met de juridische doelstelling van de richtlijn kan worden ingestemd, wordt deze wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag in de Europese Verdragen afgewezen. De Franse Republiek wordt verzocht haar initiatief in te trekken. De Voorzitter van het Europees Parlement wordt opgedragen het standpunt van het Parlement aan de Raad, de Commissie en aan de regering van de Franse Republiek te doen toekomen.

ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen
(10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819(CNS))

Rapporteur voor advies: Diana Wallis

Betreft: Rechtsgrondslag van het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen PB C 243 van 24.8.2000, blz. 4; CNS-00-0819

Geachte collega,

Bij schrijven van 7 november 2000 hebt u de Commissie juridische zaken en interne markt om advies gevraagd over de rechtsgrondslag van bovengenoemd onderwerp. Mijn commissie heeft de zaak behandeld op haar vergadering van 28 november 2000.

Het initiatief

De hoofdpunten van het initiatief worden als volgt geformuleerd:

Artikel 1

1. *Deze richtlijn is erop gericht de uitvoering mogelijk te maken van een verwijderingsmaatregel die door een bestuursorgaan van een lidstaat, hierna "de uitvaardigende lidstaat" te noemen, is uitgevaardigd ten aanzien van een onderdaan van een derde land die zich bevindt op het grondgebied van een andere lidstaat, hierna "de uitvoerende lidstaat" te noemen*
2. *De in lid 1 bedoelde verwijdering geschiedt onder de in artikel 3 omschreven voorwaarden.*

Overeenkomstig artikel 3 "*moet*" de uitzetting worden uitgevoerd indien een onderdaan van een derde land door de uitvaardigende lidstaat veroordeeld is tot

- een vrijheids*straf* van ten minste een jaar zonder uitstel; of
- ten aanzien van de onderdaan van een derde land bestaan er ernstige *vermoedens* dat hij ernstige strafbare feiten heeft gepleegd of
- zijn er reële aanwijzingen dat hij overweegt dergelijke feiten te plegen *op het grondgebied van een lidstaat.*

Overeenkomstig artikel 5 dient de betrokken onderdaan van het derde land een beroep te kunnen instellen tegen de beslissing van de uitvoerende lidstaat onder de bij de wetgeving van deze lidstaat voorgeschreven voorwaarden.

De in het initiatief genoemde rechtsgrondslag

Het Franse initiatief noemt artikel 63, lid 3 als rechtsgrondslag.

Artikel 63, lid 3 luidt:

"De Raad...neemt...:

3. maatregelen aan inzake immigratiebeleid op het gebied van de voorwaarden voor toegang en verblijf, alsook op dat van de illegale immigratie en het illegaal verblijf;

De vaststelling van de rechtsgrondslag

De eerste rechtsgrondslag waarover de commissie heeft gediscussieerd, was artikel 63, lid 3, sub b):

"...maatregelen inzake b) illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijf en de personen"

Sommige leden, in het bijzonder de rapporteur voor vraagstukken in verband met de rechtsgrondslag, mevrouw Wallis, namen het standpunt in dat artikel 63, lid 3, sub **b)** (e niet artikel 63, lid 3, zoals het Franse initiatief suggereert) voldoende rechtsgrondslag was voor het initiatief.

Andere leden namen daarentegen het standpunt in dat artikel 63 alleen een geschikte rechtsgrondslag is voor zaken van *substantiële* wetgeving, maar niet voor procedurele kwesties zoals wederzijdse erkenning (zie afdeling IV.1 van het ontwerpverslag).

De tweede rechtsgrondslag waarover de commissie heeft gediscussieerd, was artikel 308 van het EG-Verdrag:

"Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen"

Conclusies

De Commissie juridische zaken en interne markt¹ heeft twijfels over de vraag of artikel 63, lid 3, sub b) wel voldoende rechtsgrondslag is voor het Franse initiatief; de uiteindelijke evaluatie

¹ Waren aanwezig: Willi Rothley (ondervoorzitter), Ward Beysen (ondervoorzitter), Diana Paulette Wallis (rapporteur), Francesco Fiori, Janelly Fourtou, The Lord Inglewood, Ioannis Koukiadis, Klaus-Heiner Lehne, Hartmut Nassauer, Francesco Enrico Speroni, Joachim Wuermeling.

is afhankelijk van de aard van de amendementen op de ontwerprichtlijn wanneer deze worden goedgekeurd. De Commissie juridische zaken en interne markt stelt voor om artikel 308 van het EG-Verdrag als aanvullende rechtsgrondslag in overweging te nemen. Deze kwestie kan worden besproken op onze buitengewone vergadering van 11 december in het licht van de door de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken goedgekeurde amendementen die voorgedragen worden voor stemming in de plenaire vergadering.

Met de meeste hoogachting,

(w.g.) Ana PALACIO

28 november 2000

ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCHRIFTEN

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen

(10130/2000 – C5-0398/2000 – 2000/0819(CNS))

Rapporteur voor advies: Luciana Sbarbati

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie verzoekschriften benoemde op haar vergadering van 9 oktober 2000 Luciana Sbarbati tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 27 en 28 november 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 8 stemmen voor en 1 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Roy Perry, waarnemend voorzitter en eerste ondervoorzitter, Proinsias De Rossa; tweede ondervoorzitter, Luciana Sbarbati, derde ondervoorzitter en rapporteur; Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Jean Lambert, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu, María Sornosa Martínez.

BEKNOPTE MOTIVERING

1. Doel van de richtlijn

Het initiatief van de Franse regering is bedoeld om de uitvoering van de nationale bestuursrechtelijke besluiten tot verwijdering van onderdanen van derde landen ook dan mogelijk te maken, wanneer de betrokkene zich in een andere lidstaat bevindt. De vaststelling van deze richtlijn en de huidige formulering ervan lijken op het eerste gezicht verdedigbaar, omdat hiermee voorkomen wordt dat buitenlanders tegen wie een besluit tot verwijdering is uitgevaardigd, zich ongecontroleerd van de ene naar de andere lidstaat kunnen begeven. Bovendien lijkt een en ander op het eerste oog te sporen met de conclusies van de Europese Raad van Tampere (oktober 1999) met betrekking tot een beter beheer van migratiestromen. Maar bij een nauwkeuriger bestudering van de tekst en zijn rechtsgrondslag en van de politieke en mediatieke context waarin het debat over immigratie zich in onze lidstaten afspeelt en de terzake te nemen maatregelen gestalte krijgen, blijkt hoe tweeslachtig en oppervlakkig het voorstel eigenlijk is, hoe overhaast het tot stand gekomen is en hoeveel juridische lacunes het bevat.

Als de Gemeenschap werkelijk een ruimte van **vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid** tot stand wil brengen, dan moeten de te nemen maatregelen in twee richtingen gaan en niet alleen tot doel hebben een **afschermingsbeleid** in het leven te roepen waarin voor de buitenlander – beschouwd als een potentieel of reëel gevaar – geen sprake is van werkelijk gewaarborgde **vrijheden**, m.a.w. het woord **rechtvaardigheid** moet geen leeg begrip zijn. Maar soms krijgt men de indruk dat onze samenleving bewust of onbewust dankzij haar verfijnde en doeltreffende juridische en administratieve instrumenten letterlijk en figuurlijk een **samenleving van uitsluiting en verstoting** aan het worden is.

2. De Commissie verzoekschriften luistert ook naar mensen in nood

De Commissie verzoekschriften luistert naar de burger, ook als die afkomstig is uit een niet-communautair land; zij ontvangt talrijke verzoekschriften van niet-communautaire burgers die verwijderd worden of dreigen te worden en komt zo rechtstreeks in aanraking met de tragische situatie waarin mannen, vrouwen en kinderen komen te verkeren wanneer zij het goedbewaakte grondgebied van onze Gemeenschap betreden en het daar om de een of andere reden aan de stok krijgen met de autoriteiten. Deze menselijke aspecten, die nooit vergeten mogen worden wanneer het over immigratie gaat, verhinderen ons overigens niet om een meer neutrale analyse te maken van de juridische en politieke aspecten van deze complexe materie. Het is algemeen bekend dat er in de Gemeenschap twee stromingen bestaan die door de media op de spits worden gedreven en waartussen het moeilijk kiezen is: enerzijds het besef dat het vanwege het vaak enorme demografisch tekort op korte termijn onvermijdelijk zal zijn massaal immigranten toe te laten om de economische, sociale en menselijke teloorgang van ons oude, vergrijzende Europa te voorkomen. Tegenover deze visie, waarin immigratie zowel een uitdaging als een nieuwe kans inhoudt, staat de zienswijze van degenen die *bevangen worden door angst en nachtmerries hebben over horden barbaren die van onze welvaart komen profiteren en onze beschaving en cultuur komen vernietigen*. Deze twee zienswijzen vertonen zowel raakpunten als tegenstellingen, naar gelang van de omstandigheden, de landen en hun politieke situaties. *Moeten we niet kiezen voor immigranten die een bepaalde godsdienst aanhangen en dus aanhangers van bepaalde andere*

godsdiensdiensten uitsluiten? Over die vraag wordt momenteel druk gediscussieerd in een van de lidstaten. In een ander land wordt gedebatteerd over de vraag of *ons land een immigratieland is en of onze cultuur niet voor iedereen een Leitkultur moet vormen. Moeten de opvangcentra waar te verwijderen immigranten en vluchtelingen worden samengebracht, niet op economisch rendabele wijze gerund worden door particulieren*, is de vraag die men zich in weer een ander land stelt. En velen zullen zich herinneren hoe in de zomer van 2000 de woedende bevolking van een dorpje in een van de lidstaten dagenlang jacht maakte op clandestiene immigranten. En dat zijn nog maar enkele van de talrijke voorbeelden.

3. Mazen en tekortkomingen in de richtlijn

De belangrijkste tekortkoming van deze richtlijn is dat zij geen algemene Europese wetgeving inzake immigratie brengt (met als onderdelen het beleid inzake asiel, visa, vrij verkeer, bestrijding van clandestiene immigratie – en van de slavenhandelaars die zich daarmee verrijken – regularisatie, integratie en opvang), maar slechts een poging vormt om het communautaire recht te gebruiken als instrument om de werkingssfeer van nationale verwijderingsbesluiten uit te breiden tot andere lidstaten.

Het is natuurlijk aan de juristen om uit te pluizen op welke punten de richtlijn tekortschiet, maar wij willen hier graag uiting geven aan bepaalde twijfels die binnen onze commissie leven, onder meer over de juridische coherentie en de fundamenten waarop de richtlijn steunt.

- Waarom wordt alleen artikel 163 van het EEG-Verdrag als rechtsgrondslag gebruikt en niet ook de voorschriften van het Verdrag betreffende de Europese Unie?
- Hoe zit het met de verwijderingsmaatregelen waartegen de betrokkenen in beroep zijn gegaan bij de rechtbank: moeten administratieve maatregelen ook worden uitgevoerd als de rechtbanken zich daartegen hebben uitgesproken?
- Mag de staat waar de buitenlander tegen wie een verwijderingsbesluit loopt, eerst nagaan of dat besluit niet in strijd is met het Gemeenschapshandvest van de grondrechten en of het wel strookt met de Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens of het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen?
- Mag de staat waar de te verwijderen persoon zich bevindt, in bepaalde gevallen weigeren het besluit uit te voeren? Mag die staat de betrokkene de status van politieke vluchteling verlenen?
- Lopen wij hier niet het gevaar dat de strengste en meest restrictieve wetgeving, als die op starre wijze wordt toegepast, uiteindelijk op uniforme wijze in de hele Unie gaat gelden en dat de ongeschreven wet van Gresham dat de slechte wet de goede verdringt bewaarheid wordt?

4. Opvangcentra of gevangenenkampen?

Het zij ons toegestaan om, als commissie die het harde voorrecht geniet om rechtstreekse getuigenissen te ontvangen van mensen in nood, hier kort in te gaan op de **opvangcentra** waar eventueel te verwijderen personen en asielzoekers worden ondergebracht. Eigenlijk zou het dichter bij de werkelijkheid en minder hypocriet zijn om in plaats van "opvangcentra" het woord "gevangenenkampen" te gebruiken. Het enige verschil met gevangenen voor onze eigen burgers is dat er in deze plaatsen geen enkele regel of wet heerst. Ironisch genoeg staat in de wetgeving van een van de lidstaten te lezen dat de betrokken buitenlanders *moeten*

worden opgevangen in ruimten die met die van een hotel vergelijkbare diensten verlenen. In een andere lidstaat – waar NGO's en advocaten niet tot de centra worden toegelaten – is een discussie gaande over de vraag of deze centra niet aan particulieren kunnen worden toevertrouwd. Zal het ooit zo ver komen dat we gaan spreken van twee- of driesterrenkampen?

Een fraai bouwwerk, dat Europese "fort" waar anderen moeilijk en vrijwel alleen in het geniep binnen kunnen komen en waarvan de ophaalbruggen alleen open gaan om ongewenste personen naar buiten te werken! Is dat de manier waarop wij aan de rest van de wereld al die humanitaire en universele waarden tonen die wij na zo veel politieke en maatschappelijke veldslagen verworven hebben en uitdragen en waarvan het Europese Handvest van de grondrechten de bekroning zou moeten vormen? Zijn dat de waarden waaraan de voorzitter van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa, Lord Russel-Johnston, in zijn openingsrede dacht toen hij verklaarde dat *menselijkheid geen nationaliteit kent*?

5. Een ongewenst en verwerpelijk initiatief

Het beleid van "nul immigratie" en de beperking van het asielrecht (vaak in strijd met de internationale verdragen) werken clandestiene immigratie in de hand, die niet alleen meer mogelijkheden biedt voor uitbuiting van de immigranten, maar ook voor de schending van elke rechtsnorm, en daardoor een *ernstige en op dit moment aan de orde van de dag zijnde bedreiging van de openbare orde en de nationale veiligheid* inhoudt - waarover sprake in artikel 3 van de richtlijn - en dat leidt er dan weer toe dat op grote schaal tot verwijderingsmaatregelen wordt overgegaan. En met de thans voorgestelde maatregelen gaan wij precies in de richting van deze gevaarlijke vicieuze cirkel waarin elke fase de volgende stap uitlokt, versterkt en billijkt.

Onze commissie is in de eerste plaats van oordeel dat elke rechtsregel inzake immigratie moet worden voorgesteld door de Europese Commissie, die daartoe van oudsher bevoegd is: zij weet deze bevoegdheid op verantwoorde wijze uit te oefenen en daarbij rekening te houden met de algehele coherentie van het communautaire bouwwerk, waarvan zij de institutionele hoedster is. Zo zou de vervelende indruk worden weggenomen dat de landen die het voorzitterschap bekleden initiatieven nemen die in hun eigen straatje passen en dat het Parlement zich vervolgens de rol moet aanmeten van de rechter die de politieke, juridische en morele kanten van het voorstel beoordeelt en op grond daarvan de voorgestelde wetgeving verwierpt. Dat is overigens ook wat uw rapporteur zal voorstellen, daarin gesterkt door het advies van de fractiecoördinatoren en door de wijze woorden die zij heeft opgetekend uit de mond van de heer Nassauer, rapporteur namens de ten principale bevoegde Commissie openbare vrijheden.

CONCLUSIES

De commissie verzoekschriften verzoekt, op grond van de volgende overwegingen:

- verwijzend naar de talrijke verzoekschriften die aan het Europees Parlement worden gericht door burgers uit derde landen die het slachtoffer zijn of dreigen te worden van verwijderingsmaatregelen,
- in het besef dat de Unie een maatregelenpakket tot stand moet brengen met betrekking tot

immigratie, mede om rekening te houden met haar demografische terugloop en de vergrijzing van haar bevolking,

- verwijzend naar het Gemeenschapshandvest van de grondrechten en naar zijn besluit van 14 november 2000 over dit onderwerp (doc. A5-0325/2000),
- beseffend dat de Unie de wil en de plicht heeft om ook in de praktijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te blijven,
- overwegende dat verwijderingsmaatregelen in het Gemeenschapsrecht moeten worden ingepast en deel moeten uitmaken van een samenhangend geheel van juridisch correcte en politiek aanvaardbare voorschriften, waarin niet alleen de repressieve aspecten vooropstaan,
- in de wetenschap dat buitenlanders tegen wie een verwijderingsprocedure loopt, in opvangkampen worden geplaatst waar de omstandigheden vaak mensonwaardig zijn,
- herinnerend aan de bevoegdheid van de Commissie tot het nemen van wetgevingsinitiatieven,
- oordelend dat het initiatief van de Franse regering zowel uit politiek als uit juridisch, cultureel en menselijk oogpunt ongewenst is,

de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale om de volgende punten op te nemen in zijn verslag, op grond van de volgende overwegingen:

AMENDEMENTEN

Initiatief van de Franse Republiek¹

Amendement

(Amendement 1)

Ontwerpwetgevingsresolutie, lid 1

[Het Europees Parlement]

Verwerpt het initiatief van de Franse Republiek;

Motivering:

De overgrote meerderheid van de Commissieleden is van mening dat het Europees Parlement het voorstel voor een richtlijn van de Franse regering moet afwijzen, want zij acht dit zowel politiek als juridisch, cultureel en humaan niet-opportuun.

(Amendement 2)

Ontwerpwetgevingsresolutie, lid 2

[Het Europees Parlement]

Verzoekt de Franse Republiek haar initiatief in te trekken.

¹ PB C 243 van 24.8.2000.

Motivering:

De overige meerderheid van de Commissieleden is van mening dat de Franse regering haar initiatief zou moeten intrekken, aangezien alles wat met immigratie te maken heeft, moet worden beoordeeld in de context van een totaalaanpak op basis van een initiatief van de Europese Commissie.