

CONV 386/02

WG X 11

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	Werkgroep X ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
Betreft:	Beknopt verslag van de vergadering van 29 en 30 oktober 2002

De vierde vergadering van de groep is gehouden op 29 en 30 oktober (middag en ochtend) onder voorzitterschap van de heer Bruton, lid van het praesidium. In overeenstemming met de agenda werd gesproken over asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen (middag van 29 oktober) en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken (ochtend van 30 oktober). De lijst van de deelnemers staat in de bijlage.

Over het eerste thema heeft de groep drie deskundigen gehoord, te weten kolonel Marek Adamczyk, directeur bij de Poolse grensbewakingsdienst, de heer Eckehart Wache, hoofd van de federale grenspolitie in Frankfurt a/d Oder (Duitsland) en de heer Jean-Louis de Brouwer, hoofd administratieve eenheid bij de Europese Commissie.

Over het tweede thema heeft de groep mevrouw Alegria Borrás, hoogleraar aan de universiteit van Barcelona (Spanje), gehoord.

I. Asiel, immigratie en de controle aan de buitengrenzen

Betoog van kolonel Marek Adamczyk¹

In zijn betoog onderstreepte kolonel Adamczyk de inspanningen die zijn land, Polen, geleverd heeft om zich voor te bereiden op de verantwoordelijkheid voor de toekomstige buitengrens van de Europese Unie. De voorbereidingen zijn al geruime tijd bezig en worden actief voortgezet, met

¹ Het gehele betoog is aan de leden verstrekt (WD 10).

name door de geleidelijke modernisering van de grensovergangen. Ook de interne wetgeving over de grenswachters is herzien om die in overeenstemming te brengen met de communautaire voorschriften. De opleiding van de grenswachters, hun mobiliteit en hun standplaats zijn of worden weldra herzien. Op grond van die overwegingen vindt Polen dat het eind 2003 klaar kan zijn om te voldoen aan de verplichtingen van het Schengenacquis.

Kolonel Adamczyk onderstreepte dat het noodzakelijk is de samenwerking in het kader van een uitgebreid Europa te versterken. Die versterking vereist met name regelingen voor de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken, de instelling van een doeltreffend grensbewakingssysteem, de coördinatie tussen alle diensten (douane, grenspolitie) en de uitvoering van gezamenlijke acties.

Algemeen gezien zou de Europese Unie in haar optreden moeten streven naar een geleidelijke eenmaking van de procedures en methodes voor de controle van de buitengrenzen om tot een geïntegreerde grenscontrole te komen. Die coördinatie zou bv. de vorm kunnen aannemen van informatie-uitwisseling en gezamenlijke patrouilles. De heer Adamczyk onderstreepte de rol van SCIFA+ (Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel), waaraan ook nationale deskundigen deelnemen om het optreden van de lidstaten te coördineren. Hij was ingenomen met de verslagen en werkzaamheden over de haalbaarheid van een gemeenschappelijke grenspolitie.

Betoog van de heer Wache¹

De heer Wache gaf zijn persoonlijke analyse op basis van zijn grondige kennis van de situatie aan de Pools-Duitse grens. De grenstrook waarvoor hij verantwoordelijk is, werd vorig jaar 50 miljoen keer overschreden. Aan slechts 10.000 personen werd de toegang geweigerd omdat zij niet aan de vereiste voorwaarden voldeden. De heer Wache presenteerde een genuanceerde balans van de strijd tegen de illegale immigratie: in absolute cijfers is er weliswaar een sterke daling van het aantal illegale grensoverschrijdingen, maar het aantal illegale immigranten dat een beroep doet op een criminele organisatie stijgt voortdurend (momenteel ongeveer 50%). Deze criminaliteit gaat vergezeld van andere delictieuze praktijken: drugshandel, sigarettensmokkel, enz.

¹ Het betoog van de heer Wache staat in WD 11.

De heer Wache onderstreepte het belang dat aan de voorwaarden voor de afgifte van visa moet worden gehecht. De vertegenwoordigingen van de lidstaten in derde landen zijn verantwoordelijk voor die afgifte. Toch is de situatie op dit gebied erg verschillend. Illegale immigratie vindt in veruit de meeste gevallen plaats nadat de grens legaal overschreden is, d.w.z. nadat een Schengenvisum is verkregen. Pas in de loop van het verblijf leeft de buitenlandse onderdaan de voorwaarden voor binnenkomst niet meer na (bv. verstrijken van een toeristenvisum).

Spreker wenste een versterking van de samenwerking tussen de instanties die belast zijn met de grenscontrole, naar het voorbeeld van de Pools-Duitse samenwerking. Hij is voorstander van de uitwisseling van personeel en van gemengde patrouilles.

In de daarop volgende gedachtewisseling tussen de leden werden de volgende punten aan de orde gesteld:

- Europese grenspolitie: de meeste sprekers vonden dat de oprichting van een gemeenschappelijke politie een langetermijnproject is. Daaraan zouden tussenliggende etappes moeten voorafgaan, zoals de instelling van gemeenschappelijke controles (gemengde patrouilles, opleidingsprogramma, aanneming van gemeenschappelijke normen en regels, enz.). Een lid gaf ook in overweging op termijn een Europese eenheid in het leven te roepen om nationale eenheden op bepaalde punten van de buitengrens te hulp te kunnen komen.
De grondwettelijke aspecten van de eventuele oprichting van een Europese grenspolitie of van gemeenschappelijke patrouilles kwamen ook aan de orde. In Duitsland is het onder bepaalde voorwaarden nu reeds mogelijk dat functionarissen van andere lidstaten aan de controles deelnemen.
- visumbeleid: de deelnemers vroegen zich af hoe het huidige beleid en de betrouwbaarheid van het systeem kunnen worden versterkt. Er werd gedebatteerd over de vraag of het wenselijk is biometrische gegevens op te nemen in visa. De gehoorde deskundigen toonden zich terughoudend, omdat zij vreesden dat dit de overschrijding van de grenzen zou vertragen;

- afschaffing van de controles aan de grenzen voor de toekomstige leden: verscheidene sprekers wensten verduidelijkingen over de voorwaarden voor de afschaffing van de controles aan de grenzen. Gememoreerd werd dat ze worden afgeschaft op grond van de naleving van objectieve criteria na de toetreding van de nieuwe leden en na een besluit van de Raad. In afwachting daarvan worden de huidige controles gehandhaafd. De afschaffing valt dus niet samen met de toetreding.
- wederinvoering van de controles aan de binnengrenzen: volgens de huidige regeling heeft iedere lidstaat onder bepaalde voorwaarden het recht opnieuw controles aan de binnengrenzen uit te voeren; een lid gaf daarom in overweging in een zekere coördinatie tussen die nationale maatregelen te voorzien, ingeval de veiligheid van verscheidene lidstaten tegelijkertijd wordt bedreigd (bv. terrorisme).

II. Asiel en immigratie

Betoog van de heer De Brouwer

De heer De Brouwer, die op persoonlijke titel sprak, onderstreepte in zijn betoog de weg die de afgelopen tien jaar op het gebied van asiel en immigratie is afgelegd (Verdragen van Maastricht en van Amsterdam). De conclusies van de Europese Raad van Tampere van 1999 waren een beslissende stap, want het programma dat toen is aangenomen bepaalt sindsdien de werkzaamheden in de Europese Unie. Asiel en immigratie vallen onder de communautaire procedures van de zogenaamde eerste pijler (titel IV van het VEG). De pijlerstructuur heeft voor deze gebieden evenwel bijzonder nadelige gevolgen, want soms moeten voor onderwerpen die dicht bij elkaar liggen, zoals de bestrijding van illegale immigratie, dat een belangrijk strafrechtelijk aspect omvat, twee teksten worden aangenomen volgens verschillende procedures.

De heer De Brouwer ging met name in op de volgende punten:

- de instelling van een gemeenschappelijk asielstelsel: de Europese Raad van Tampere onderscheidt in die conclusies twee etappes: op korte termijn verlangt hij de verwezenlijking van de maatregelen waarin artikel 63 van het VEG voorziet en waarvoor de Commissie de

nodige voorstellen heeft ingediend (minimumnormen en gemeenschappelijke definitie), maar er wordt slechts langzaam vooruitgang geboekt omdat de besluiten met eenparigheid van stemmen moeten worden aangenomen. De uiterste datum is vastgesteld op eind 2003. Op de lange termijn is de Europese Raad van Tampere overeengekomen een echt gemeenschappelijk Europees asielstelsel in te stellen dat méér behelst dan gemeenschappelijke minimumnormen, en ook een uniforme vluchtelingenstatus en een gemeenschappelijke procedure omvat. Volgens de heer De Brouwer lijkt de rechtsgrondslag van het – overigens onduidelijk geformuleerde – artikel 63 de mogelijkheden te beperken tot de vaststelling van minimumnormen. Met deze rechtsgrondslag zou de tweede fase van het in Tampere gesloten ambitieuze politieke akkoord dus niet kunnen worden uitgevoerd.

- toelatings- en integratiebeleid: volgens spreker moet een onderscheid gemaakt worden tussen het gemeenschappelijk integratiebeleid, enerzijds, en het toelatingsbeleid, anderzijds. Hoewel de rechtsgrondslag van het Verdrag de mogelijkheid biedt om op laatstgenoemd gebied naar een geïntegreerd beleid te gaan, moet dit beleid volgens alle waarnemers onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijven vallen. Alleen enkele gemeenschappelijke algemene criteria komen eventueel in aanmerking. Door de eenparigheidsregel zijn ook op dit gebied de resultaten onder de verwachtingen gebleven. Met betrekking tot integratie refereerde spreker met name aan de conclusies van Tampere, waarin wordt opgeroepen tot een eerlijke behandeling van derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven. Overwogen kan worden een geheel van uniforme rechten in te stellen voor personen die langdurig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. Hij wees in dit verband evenwel ook op het belang van het subsidiariteitsbeginsel en vond dat met de open coördinatiemethode goede resultaten kunnen worden bereikt, in plaats van wetgevingsbesluiten aan te nemen.
- gemeenschappelijke beheersing van migratiestromen en bestrijding van illegale immigratie: op dit gebied is vooruitgang geboekt met de aanneming van twee plannen (en weldra drie) waarvan de uitvoering onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt. De inhoud van die plannen blijft evenwel vaag.

Het debat dat op dit betoog volgde, ging eerst over de afschaffing van de eenparigheidsregel. Een aantal sprekers was daar voorstander van; twee leden daarentegen hadden reserves bij het beginsel zelf van een gemeenschappelijk beleid van de Unie op die gebieden. Verscheidene sprekers braken vervolgens een lans voor de idee van een rechtsgrondslag waarmee een echt gemeenschappelijk asielbeleid kan worden gevoerd dat verder gaat dan minimumnormen. Tenslotte kwam ook de kwestie van de lastenverdeling (burden sharing), namelijk de solidariteit tussen de lidstaten bij de opvang van de asielzoekers, aan de orde. Verscheidene Conventieleden wensten dat die solidariteit, met inbegrip van een financiële solidariteit, beter wordt gewaarborgd. De heer De Brouwer gaf in overweging dit beginsel horizontaal in het Verdrag op te nemen voor het asiel-, immigratie- en grenscontrolebeleid.

III. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken

Betoog van mevrouw Borrás¹

Mevrouw Borrás ging in op de kwestie van titel IV van het VEG in burgerlijke zaken (artikelen 65, 68 en 69). Zij pleitte voor een titel over justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, om dit beleid los van asiel, visa en immigratie te kunnen ontwikkelen. Zij wenste ook dat de verwijzing naar "de goede werking van de interne markt" geschrapt wordt.

Voorts vond zij dat de formulering van artikel 65 niet bevredigt en dat de bevoegdheden duidelijker en preciezer omschreven moeten worden. Zij toonde zich bezorgd over de toepassing van de jurisprudentie van het Hof van Justitie (AETR-jurisprudentie), namelijk dat interne bevoegdheid externe bevoegdheid schept, en vreesde dat dit de procedures voor de bekrachtiging van internationale overeenkomsten zou verlengen.

Spreekster oefende kritiek uit op de speciale regeling van artikel 68 VEG, dat voorziet in een beperktere prejudiciële verwijzingsprocedure dan de gewone procedure; de invoering van deze regeling bij het Verdrag van Amsterdam is een stap achteruit, vooral ten opzichte van de reguliere verwijzingsprocedure die tot dan gold, met name voor het Verdrag van Brussel.

Zij betreurde dat het Verdrag van Nice de eenparigheidsregel niet heeft geschrapt. Het gevolg is dat dubbelzinnige rechtsnormen worden vastgesteld die het familierecht raken. Zij gaf voorts in overweging in het Verdrag te bepalen dat de lidstaten voor die onderwerpen een initiatiefrecht bezitten.

Tenslotte wees mevrouw Borrás erop dat artikel 65, althans wat de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken betreft, artikel 293 (voorheen artikel 220), waarin wordt bepaald dat de lidstaten met elkaar over internationale overeenkomsten onderhandelen, heeft doen vervallen. Men dient zich dus de vraag te stellen of het eventueel geschrapt moet worden.

¹ Het betoog van mevrouw Borrás staat in WD 08.

Op deze presentatie volgde een debat. Het ging vooral over de voorstellen tot wijziging van het huidige artikel 65, waarbij één lid van de groep wenste dat het ongewijzigd wordt gehandhaafd, al wees dat lid erop dat de verwijzingsprocedure in artikel 68 VEG zou kunnen worden uitgebreid tot de rechterlijke instanties in eerste aanleg.

**Lijst van leden van de werkgroep die de vergadering
van 29 en 30 oktober 2002 hebben bijgewoond**

De heer John BRUTON, voorzitter, lid van het praesidium

BIRZNIECE Inese

BREJC Mihael

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

COSTA Alberto

DEMETRIOU Panayiotis

FARNLEITNER Hannes

FAYOT Ben

FLOCH Jacques

GRABOWSKA Genowefa

HEATHCOAT AMORY David

LEKBERG Sören

KIRKHOPE Timothy

KUTZKOVA Neli

MENDEZ DE VIGO Iñigo

MEYER Jürgen

NAGY Marie

PACIOTTI Elena

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VAN LANCKER Anne

VITORINO Antonio
