

- Weefselbanken en afdelingen voor celtherapie zijn verantwoordelijk voor: de preparering, microbiologische controle (overdraagbare ziektes, bacteriën enz.), biologische en functionele validering, traceerbaarheid en monitoring;
- Transplanterende chirurg is verantwoordelijk voor de risico/profijtbeoordeling, waarbij rekening moet worden gehouden met het gezondheidsdossier van het product en de noodzaak voor de patiënt, de traceerbaarheid.

8.5. Er moet worden gezorgd voor een Europese overeenkomst (protocol) tussen gezondheidszorgcentra die weefsels

leveren en/of weefsels gebruiken (idem voor afdelingen voor celtherapie en zorgcentra).

8.6. De bijlagen maken een integrerend deel uit van de richtlijn; het kan om administratieve redenen moeilijk zijn deze regelmatig up-to-date te houden. Het Comité vindt daarom dat in artikel 29 moet worden bepaald dat de aanpassing van de bijlagen aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang regelmatig dient plaats te vinden, en wel om de twee jaar.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven”

(COM(2002) 564 def.)

(2003/C 85/15)

De Commissie heeft op 14 oktober 2002 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 november 2002 goedgekeurd; algemeen afdelingsrapporteur was de heer Pariza Castaños.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 11 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 103 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inhoud van het Commissievoorstel

1.1. Het terugkeerbeleid wordt door de Commissie gepresenteerd als integrerend onderdeel van het immigratie- en asielbeleid. De Commissie wijst er enerzijds op dat de legale immigratiekanalen en de toegang tot bescherming moeten worden geconsolideerd voor hen die hieraan behoefte hebben. Anderzijds dienen illegaal in de EU verblijvende personen terug te keren (bij voorkeur zelfstandig, maar zonodig ook gedwongen), want als „er een reële dreiging is van gedwongen terugkeer, die daarop ook wordt uitgevoerd, geeft dit een duidelijk signaal aan illegaal in de lidstaten verblijvende personen en aan potentiële illegale migranten buiten de EU, dat illegale binnenkomst en illegaal verblijf niet leiden tot de

gewenste stabiele vorm van verblijf⁽¹⁾”. Het terugkeerbeleid vormt derhalve een noodzakelijke aanvulling op het algemene immigratie- en asielbeleid.

1.2. Met de mededeling van de Commissie wordt ook gevolg geven aan het verzoek van de Europese Raad te Sevilla van 21 en 22 juni 2002 om voor het einde van het jaar de grondslagen voor een uitzettings- en repatriëringsbeleid goed te keuren.

1.3. Alvorens de grondslagen voor een terugkeerbeleid vast te stellen, heeft de Commissie eerst een brede discussie over

⁽¹⁾ Punt 1.2.2 (tweede alinea) van de mededeling.

het onderwerp op gang gebracht door middel van een Groenboek ⁽¹⁾. De discussie werd afgesloten op 16 juli 2002 met een conferentie waaraan organisaties en instellingen uit alle lidstaten en kandidaat-lidstaten deelnamen. Ook het EESC nam aan deze conferentie deel.

1.4. De mededeling waarop dit advies betrekking heeft, is uitsluitend gericht op de terugkeer van „illegaal in de EU verblijvende personen” (in de bewoordingen van de Commissie). In een volgende mededeling zal aandacht worden besteed aan legaal in de EU verblijvende personen die bereid zijn terug te keren naar hun land van herkomst en aan de wijze waarop terugkeer de ontwikkeling van dat land ten goede kan komen.

1.5. In de mededeling wordt het meeste aandacht geschonken aan communautaire samenwerking voor efficiëntere repatriëring van illegaal in de EU verblijvende personen. Op korte termijn dienen hiertoe maatregelen voor operationele samenwerking te worden genomen en op de middellange termijn zijn er wettelijke maatregelen nodig om een aantal gemeenschappelijke normen vast te stellen, zoals de wederzijdse erkenning van repatriëringsbesluiten.

1.6. De operationele samenwerking tussen de lidstaten omvat voor de korte termijn de volgende aspecten:

- nieuwe statistische methodes; zo stelt de Commissie voor jaarlijks een volledig verslag over asiel- en immigratiestatistiek uit te brengen;
- rechtstreeks contact tussen de met terugkeer belaste diensten van de verschillende lidstaten;
- uitwisselen van ervaringen en beste praktijken om een handboek met beste praktijken samen te stellen;
- gezamenlijk opleiden van met terugkeer belaste ambtenaren: regelmatige seminars, vergaderingen etc.;
- verbeteren van de mogelijkheden om de identiteit vast te stellen van illegaal in de Unie verblijvende personen die geen enkel document willen of kunnen overleggen. Hiertoe wordt voorgesteld een database op te zetten met een scan van de foto en de reisdocumenten van alle personen die visa aanvragen in enig consulaat van een lidstaat;

- verlenen van onderlinge bijstand door de diensten van de lidstaten wanneer (zelfstandig of gedwongen) terugkerende personen via luchthavens van andere lidstaten of over het grondgebied van een andere lidstaat moeten reizen;
- vereenvoudigen van het werk van de met immigratie belaste verbindingsambtenaren in de landen van herkomst of doorreis;
- gebruikmaken van gemeenschappelijke chartervluchten om de repatriëring van illegaal in de EU verblijvende personen goedkoper te maken;
- tot stand brengen van een geschikt kader voor, ten eerste, de coördinatie van een breder gebruik van ICONet en, ten tweede, het opzetten van een technische ondersteuningsfaciliteit.

1.7. De op korte termijn vast te stellen gemeenschappelijke minimumnormen voor betere samenwerking tussen de lidstaten omvatten de volgende elementen:

- de uitzetting van personen wier uitzetting is gelast door een lidstaat en die in een andere lidstaat worden vastgehouden. Hiertoe is een bindend rechtskader nodig, teneinde het tweede land tot uitvoering van de door het eerste land bevolen uitzetting te verplichten;
- minimumnormen die bij de uitzettingsprocedure moeten worden nageleefd. Zo zijn er voorschriften nodig inzake het uitzetten van personen met een lichamelijke of psychische aandoening, minderjarigen of zwangere vrouwen, gevallen waarin uitzetting tot het scheiden van gezinsleden leidt of waarin fysiek verzet moet worden overwonnen om tot uitzetting te kunnen overgaan. Het is van belang overeenstemming over deze minimumnormen te bereiken, zodat de ene lidstaat kan meewerken aan een door een andere lidstaat gelaste uitzetting;
- criteria om dwingende redenen voor uitzetting, zoals ernstige bedreiging van de openbare orde of de staatsveiligheid, te onderscheiden van minder ernstige redenen, omdat de wederzijdse erkenning van besluiten tot uitzetting verschillend zal zijn al naar gelang van de ernst van de reden. Ook zijn er minimumwaarborgen voor beroep tegen uitzettingsbesluiten nodig;
- eensgezind optreden wanneer het legaal verblijf eindigt en iemand beschouwd moet worden als een illegaal in de EU verblijvend persoon;

⁽¹⁾ Zie EESC-advies over het Groenboek.

- minimumnormen voor de omstandigheden waaronder personen in afwachting van hun uitzetting in bewaring worden gesteld. Er worden groepen vastgesteld die niet in bewaring mogen worden gesteld, zoals niet-begeleide minderjarigen, ouderen, zwangere vrouwen en personen met een ernstige handicap;
- normen voor het leveren van bewijs dat terugkeer heeft plaatsgevonden, in het bijzonder ten aanzien van gevallen waarin het vertrek niet vrijwillig was.

1.8. In de mededeling wordt gepleit voor „geïntegreerde terugkeerprogramma's”, die gericht zijn op vrijwillige terugkeer en geslaagde herintegratie in het land van herkomst. Er zijn plannen om personen die moeten terugkeren van advies te dienen, bijstand te verlenen bij de reis, opleiding en het vinden van een baan en onderdak etc. De Commissie verklaart dat moet worden nagedacht over stimulansen om eventuele repatrianten te doen besluiten tot vrijwillige terugkeer naar hun land van herkomst en dat er voor voldoende middelen moet worden gezorgd om dit voorstel uit te voeren. Volgens de Commissie dient te worden onderzocht of hiertoe een beroep kan worden gedaan op een financieel instrument van de Unie.

1.9. De doelmatigheid van het terugkeerbeleid valt of staat — met name bij gedwongen terugkeer — met de medewerking van de landen van herkomst en doorreis. Deze landen dienen hun eigen onderdanen, of personen die over hun grondgebied reisden, weer op te nemen, indien hun verblijf in een lidstaat als illegaal is aangemerkt. Volgens de mededeling heeft de medewerking van deze landen onder meer betrekking op de volgende elementen:

- administratieve samenwerking, waardoor bepaalde instellingen in de landen van herkomst een grotere rol kunnen spelen en er meer maatregelen voor herintegratie van terugkerende onderdanen kunnen worden ontwikkeld;
- overnameovereenkomsten hebben weinig kans van slagen als ze geen specifieke stimulansen bevatten voor de landen van herkomst die deze overeenkomsten moeten onderschrijven — derhalve pleit de Commissie ervoor dergelijke stimulansen vast te stellen;
- samenwerking met de doorreislanden, zodat personen zullen toelaten die niet rechtstreeks naar hun land van herkomst kunnen worden teruggebracht.

1.10. De Commissie eindigt haar mededeling met het verzoek aan de Raad om het actieprogramma inzake terugkeer voor het einde van het jaar goed te keuren.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De mededeling wordt gepubliceerd nadat een Groenboek over hetzelfde onderwerp een discussie op gang heeft gebracht. Het EESC juicht toe dat er voor is gekozen deze

beleidsmaatregelen via de participatieve methode op te stellen. De Commissie en de Raad dienen de verschillende voorstellen goed te benutten. Het stemt tot tevredenheid dat in deze mededeling van de Commissie met diverse voorstellen uit het advies van het EESC rekening is gehouden.

2.2. In het advies over het Groenboek heeft het EESC zich reeds uitgesproken over het merendeel van de door de Commissie genoemde zaken. De gedane voorstellen hoeven in dit kader niet te worden herhaald. Het onderhavige document betreft slechts een aanvulling op dit eerdere advies.

2.3. Er mag nooit uit het oog worden verloren dat iemand „zonder papieren” zeker niet rechteloos is, en dat een illegale immigrant geen crimineel is. Het Comité verwelkomt met name de nadruk die in punt 1.2.3 van de Mededeling wordt gelegd op de naleving van de rechten van de mens, die ook gelden voor mensen „zonder papieren”. Hiertoe behoren in het bijzonder ook sociale en economische rechten.

2.4. Deze mededeling heeft dus bijna uitsluitend betrekking op de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen. Hoewel het EESC begrijpt dat de door de Raad van Sevilla vastgestelde doelstellingen moeten worden uitgewerkt, wil het er nogmaals de aandacht op vestigen dat er spoed moet worden gezet achter de behandeling van de wetgevingsvoorstellen, om de EU in staat te stellen op legale en doorzichtige wijze een gemeenschappelijk beleid inzake economische immigratie te voeren, alsmede een gemeenschappelijke asielwetgeving te hanteren.

2.5. Er zij op gewezen dat het EESC in diverse adviezen heeft gepleit voor het op touw zetten van regulariseringsacties. De Commissie stelt terecht dat gedwongen terugkeer een aanvullend element bij het immigratiebeleid dient te zijn. Het EESC meent dat uitzetting en gedwongen repatriëring een extreme maatregel is.

2.6. De Commissie heeft aangekondigd dat er nog een mededeling over immigratie en ontwikkeling in voorbereiding is, waarin wordt bestudeerd hoe zelfstandige terugkeer van onderdanen de ontwikkeling van het land van herkomst ten goede kan komen. Dit voornemen valt in goede aarde bij het Comité, hoewel ervoor moet worden gezorgd dat ook de gedwongen terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen aan de ontwikkeling van het land van herkomst ten goede komt. Deze gedachte komt ter sprake in punt 2.4, over „integrale terugkeerprogramma's”, zij het in te algemene bewoordingen.

2.7. In het EESC-advies over het Groenboek is er reeds voor gepleit zoveel mogelijk zelfstandige (vrijwillige) terugkeer aan te moedigen en pas in laatste instantie tot gedwongen terugkeer over te gaan. Hoewel het ook in de mededeling van de Commissie raadzaam wordt geacht zelfstandige terugkeer te stimuleren, komt dit idee in de uitwerking van de concrete voorstellen onvoldoende tot uitdrukking. Het meest uitgebreide en concrete deel van de mededeling heeft betrekking op samenwerking tussen lidstaten op het vlak van gedwongen terugkeer.

2.8. Het benadrukken van vrijwillige terugkeer is tevens geboden omdat (humanitaire) niet-gouvernementele organisaties alleen aan terugkeeractiviteiten meewerken indien vrijwilligheid hierbij het uitgangspunt is. Medewerking van dit soort organisaties is echter zeer wenselijk en in sommige gevallen zelfs een voorwaarde voor het slagen van terugkeerprogramma's. Derhalve dient de problematiek niet alleen tussen staten te worden behandeld.

2.9. Het terugkeerbeleid dient noodzakelijkerwijs op naleving van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te worden gebaseerd. Het EESC heeft er in zijn advies over het Groenboek reeds op gewezen dat zowel de artikelen 3, 5, 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, als de artikelen 3, 4, 19, 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten precieze bepalingen bevatten die op het terugkeerbeleid voor illegaal in de EU verblijvende personen van toepassing zijn.

2.10. Zelfstandige terugkeer komt met name aan de orde in het deel over „integrale terugkeerprogramma's”, maar de tekst is hier aanzienlijk minder concreet. Het Comité dringt er derhalve bij de Commissie op aan om inzake de organisatie van zelfstandige terugkeer net zoveel voorstellen te ontwikkelen als met betrekking tot gedwongen terugkeer. Het EESC is voorstander van een communautair financieringsinstrument voor de ontwikkeling van de terugkeerprogramma's.

2.11. Bij alle gevallen van gedwongen terugkeer moet doeltreffende rechtsbescherming worden gegarandeerd. Het EESC eist dat eenieder beroep moet kunnen aantekenen tegen een besluit tot uitzetting, en dat deze stap opschortende werking moet hebben. Dit laatste is beslist noodzakelijk, want als een beroep gunstig uitpakt, maar pas na uitzetting bekend wordt gemaakt, zal de belanghebbende hierin de meeste gevallen niets aan hebben. Zo zou het recht op beroep worden uitgehold.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het is niet bepaald logisch enkele voorstellen uit deze mededeling uit te voeren, vóórdat er sprake is van een gemeenschappelijk beleid en gemeenschappelijke wetgeving voor immigratiebeheer of van gemeenschappelijke asielwetgeving. De Commissie is zich hiervan bewust, maar de Raad van Sevilla heeft het zo besloten.

3.2. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wederzijdse erkenning van besluiten tot terugkeer, waarmee wordt beoogd dat de door lidstaat A gelaste uitzetting door lidstaat B wordt uitgevoerd (in het geval dat een illegale immigrant in een andere lidstaat in bewaring wordt gehouden dan de lidstaat die de uitzetting gelastte), zonder dat hiertoe een nieuw uitzettingsbesluit hoeft te worden uitgevaardigd⁽¹⁾. Het EESC acht de invoering van deze regel voorbarig zolang er geen eenvormige regels en criteria zijn voor de uitleg van de Conventie van Genève of het toekennen van subsidiaire bescherming. Ook de Commissie erkent dit in haar mededeling⁽²⁾. Het EESC wil dat de maatregelen ter beperking van illegale immigratie in verhouding staan tot de maatregelen die nodig zijn om legale immigratie goed te laten verlopen.

3.3. Van uitzetting wegens illegaal verblijf mag uiteraard geen sprake zijn als hiermee het recht op de eenheid van het gezin in het gedrang komt. Derhalve zij opnieuw gewezen op hetgeen al in het EESC-advies over het Groenboek is opgemerkt, namelijk dat er niet tot uitzetting mag worden besloten indien dit leidt tot het scheiden van gezinsleden.

3.4. Volgens de mededeling zijn er grenzen aan de dwangmaatregelen die kunnen worden gebruikt bij fysiek verzet van een uit te zetten persoon en is de fysieke integriteit van de repatriant van het grootste belang⁽³⁾. Het EESC onderstreept dat het belang van de fysieke integriteit van de repatriant als een paal boven water staat: bij de uitzetting mag deze fysieke integriteit eenvoudig aan geen enkel risico worden blootgesteld. Het is betreurenswaardig dat velen wier enige schuld erin bestond dat zij naar Europa kwamen om een baan en een waardige toekomst te zoeken, tijdens hun uitzetting de dood vonden door wreed optreden van ambtenaren.

3.5. In de mededeling wordt onderzocht in hoeverre personen voorafgaande aan hun uitzetting in bewaring moeten worden gesteld. Hierbij is rekening gehouden met de verschillende EESC-voorstellen in het Groenboek en met ideeën die diverse organisaties naar voren brachten tijdens de door de Commissie georganiseerde conferentie op 16 juli 2002, hetgeen lovenswaardig is. Niettemin zij nogmaals op een aspect van voornoemd advies gewezen: volgens de mededeling dienen repatrianten zoveel mogelijk te worden afgezonderd van gedetineerden⁽⁴⁾. Het EESC meent evenwel dat het absoluut moeten worden verboden om personen voorafgaand aan hun uitzetting in gevangenissen op te sluiten: illegale immigranten die hun uitzetting afwachten zijn immers geen delinquenten.

⁽¹⁾ Punt 2.3.1 (eerste alinea) van de mededeling.

⁽²⁾ Punt 2.3.1 (tweede alinea) van de mededeling.

⁽³⁾ Punt 2.3.2 (vierde alinea) van de mededeling.

⁽⁴⁾ Punt 2.3.5 (zevende alinea) van de mededeling.

3.6. In de mededeling wordt terecht onderstreept dat op vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting het evenredigheidsbeginsel van toepassing is. Vreemdelingenbewaring mag principieel niet worden gebruikt als een soort gijzeling of als pressiemiddel (bijvoorbeeld met het oog op het verschaffen van identiteitspapieren).

3.7. In het advies over het Groenboek heeft het EESC zijn standpunt over deze zaken reeds uiteengezet. Er zij nogmaals op gewezen dat detentie met het oog op uitzetting niet langer dan 30 dagen mag duren.

3.8. Om te voorkomen dat de betrokken personen in ernstige problemen komen, dient de Europese Unie een

tijdelijke lijst op te stellen met landen waarnaar iemand niet mag worden uitgezet wegens levensbedreigende risico's, gebrek aan vrijheid, oorlogen of humanitaire crises.

3.9. Aan het slot van de mededeling van de Commissie wordt de Raad verzocht om het terugkeerprogramma vóór het einde van dit jaar te bekrachtigen, overeenkomstig het mandaat van de Europese Raad van Sevilla. Het EESC wil dat de Raad en de Commissie inzien dat de trage voortgang van de gemeenschappelijke wetgeving inzake illegale immigratie enerzijds, en de goedkeuring van harde maatregelen, zoals uitzetting en gedwongen repatriëring, anderzijds, van een weinig evenwichtig beleid getuigen.

Brussel, 11 december 2002.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Economische governance in de EU”

(2003/C 85/16)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 juli 2002 besloten om overeenkomstig artikel 23, lid 3, van zijn reglement van orde een advies uit te brengen over „Economische governance in de EU”.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 26 november 2002 goedgekeurd; rapporteurs waren eerst mevrouw Konitzer en vervolgens mevrouw Florio.

Het Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 december 2002 gehouden 395e zitting (vergadering van 12 december) het volgende advies uitgebracht, dat met 69 stemmen vóór, 13 tegen, bij 16 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleidende opmerkingen

1.1. Bij de Europese Akte (1986) en de Verdragen van Maastricht (1992) en Amsterdam (1997) is het activiteiten-gebied van de Gemeenschap en van de Europese Unie aanzienlijk uitgebreid. De EU blijft echter een „sui generis”-verband zonder regering (government) die bevoegd is er voor de klassieke vormen van staatsoptreden. Op basis van de Verdragen en talloze akkoorden tussen de EG-instellingen, de lidstaten, en met medewerking van verschillende organen, organisaties en ook ondernemingen heeft zich een specifieke EG-vorm van bestuur (governance) ontwikkeld.

1.2. „Het EESC fungeert binnen het Europese institutionele bestel als adviesforum waar de „georganiseerde civiele samenleving” van Europa bijeenkomt, geïnformeerd wordt en haar stem kan laten horen. Vertegenwoordigers van allerlei sociaal-economische en burgerorganisaties uit de EU-lidstaten kunnen dankzij het Comité ten volle aan het communautaire beleids- en besluitvormingsproces deelnemen”⁽¹⁾. Het Comité neemt daarom uiteraard deel aan de discussie over de vraag hoe in het kader van de Conventie en met het oog op de komende IGC en de uitbreiding van de EG de governance in de EU

⁽¹⁾ Resolutie aan de Europese Conventie.