

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot instelling van een programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel”

(COM(2003) 355 def. — 2003/0124 (COD))

(2004/C 32/09)

De Raad heeft op 12 september 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 403e zitting op 29 en 30 oktober 2003 (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 118 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding en inhoud van het voorstel

1.1. De Commissie heeft op 11 juni 2003 een voorstel ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel. Voor dit programma, dat een looptijd heeft van vijf jaar (2004 t/m 2008), wordt in totaal een bedrag van EUR 250 mln uitgetrokken ⁽¹⁾.

1.2. In de conclusies van de Europese Raad van Tampere ⁽²⁾ is het begrip partnerschap met derde landen op het gebied van migratie uitgewerkt. De Europese Raad heeft daarbij benadrukt dat de EU behoefte heeft aan een totaalaanpak waarin aandacht is voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de betrokken landen en regio's ⁽³⁾.

1.3. De begrotingsautoriteit heeft in 2001 voor het eerst in artikel B7-667 van de algemene begroting van de Europese Unie kredieten opgenomen voor de financiering van voorbereidende maatregelen op het gebied van migratie en asiel.

1.4. In het document dat nu ter tafel ligt, doet de Commissie een voorstel voor een juridisch kader en voor ruimere kredieten

voor een nieuw samenwerkingsinstrument met derde landen op het gebied van migratie. Met dit instrument kan een meerjarenprogramma ten uitvoer worden gelegd (eerste fase: 2004-2008) in het kader waarvan derde landen specifieke en complementaire financiële en technische bijstand wordt verleend ter ondersteuning van hun inspanningen om alle aspecten van migratiestromen in de hand te houden. Het programma zal met name gericht zijn op derde landen die reeds actief werken aan de opstelling of tenuitvoerlegging van een overnameovereenkomst die met de Europese Gemeenschap is geparafeerd, ondertekend of gesloten.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het EESC is ingenomen met het opzetten van een programma met dergelijke doelstellingen en zou graag zien dat de Europese instellingen het snel goedkeuren. Het heeft in zijn talrijke adviezen over migratievraagstukken ⁽⁴⁾ altijd bepleit dat er wordt opgetreden op twee gebieden die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Ten eerste moeten op gestructureerde en samenhangende wijze wetgevingsbepalingen, procedures, programma's en methoden worden vastgelegd waarvan in de praktijk is gebleken dat zij de legale instroom en de integratie van migranten tegen de achtergrond van de sociaal-economische situatie in Europa ten goede komen. Ten tweede moet er nauw worden samengewerkt met de landen waar de migranten vandaan komen. Het EESC vindt dat er gezien de complexiteit van het migratievraagstuk duidelijk naar gestreefd moet worden om het beleid zoals dat op verschillende terreinen wordt gevoerd, op elkaar te laten

(1) Dit programma vloeit voort uit de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden” (COM(2002) 703 def.).

(2) Zie de punten 11 en 12 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999.

(3) Deze aanpak is door de Europese Raad van Sevilla (punten 27-29 van de conclusies van het voorzitterschap) en de onlangs gehouden Europese Raad van Thessaloniki (punten 19-21 van de conclusies van het voorzitterschap) bekrachtigd.

(4) Zie met name het advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid” in PB C 260 van 17.9.2001, het advies over „De rol van de georganiseerde civiele samenleving bij immigratie en maatschappelijke integratie” in PB C 125 van 27.5.2002 en het advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige” in PB C 80 van 3.4.2002.

aansluiten. In artikel 8 van het voorstel wordt er zijns inziens dan ook terecht op gewezen dat de Commissie voor samenhang met het op andere communautaire terreinen gevoerde beleid moet zorgen.

2.1.1. Vooral belangrijk is dat de EU zich doeltreffende middelen verschafft om te voorkomen dat de lidstaten voortdurend heen en weer worden geslingerd tussen enerzijds maatregelen om de buitengrenzen te beschermen of zelfs dicht te gooien, en anderzijds initiatieven om hier en daar te voorzien in de behoefte aan arbeidskrachten — die versterkt wordt door de uiterst benarde demografische situatie in de EU-landen — door werknemers uit derde landen aan te trekken. Dergelijke middelen zouden voldoende flexibel moeten zijn om in uiteenlopende situaties effect te kunnen sorteren, maar tegelijkertijd een Europees karakter moeten hebben zodat zij op billijke en transparante wijze kunnen worden ingezet. Het ontbreken van dergelijke mechanismen werkt ook negatief uit op het beeld dat de Europese werknemers van migratie hebben, waarvan nu eens wordt gezegd dat het een noodzaak is en dan weer een gevaar voor de samenleving.

2.2. Het EESC dringt erop aan dat het optreden op beide bovengenoemde gebieden (een transparant migratiebeleid en samenwerking met de herkomstlanden) gelijktijdig en op coherente wijze gestalte krijgt en gericht wordt op een reeks doelstellingen waarin plaats is voor zowel de waarden als het beleid van de EU. De uitwerking van een daadwerkelijk gemeenschappelijk migratiebeleid verloopt helaas nog steeds moeizaam vanwege de problemen bij het goedkeuren van sommige maatregelen (bv. inzake gezinshereniging, visa en langdurig verblijf); deze problemen worden vooral veroorzaakt door het feit dat de regeringen van de lidstaten niet bereid zijn om van hun eigen aanpak op het gebied van migratie af te stappen. Het EESC betreurt dit en wijst op de noodzaak om de in Tampere, Sevilla en Thessaloniki genomen besluiten coherent en met verantwoordelijkheidsgevoel ten uitvoer te leggen. Illegale immigratie wordt namelijk veel meer in de hand werkt door het ontbreken van vastomlijnde procedures en een adequaat opvangbeleid dan door tekortschietende grenscontroles⁽¹⁾. Zonder een duidelijk beleid op het vlak van visa, in reisbepalingen en integratie zal het met het voorgestelde programma voor samenwerking met de herkomstlanden van migranten moeilijk worden om tot een evenwichtige interpretatie te komen, met name waar het gaat om de prioriteit die aan de diverse maatregelen moet worden verleend.

2.3. In de voorgestelde tekst wordt de indruk gewekt dat prioriteit wordt gegeven aan de overnameprocedures (met inbegrip van vraagstukken als gedwongen terugkeer, en de terugkeer van mensen die tijdelijke bescherming hebben

genoten). Van groot belang is een duidelijk voorlichtingsbeleid over zowel de procedures betreffende legale emigratie als de behoeften en kenmerken van de arbeidsmarkt in de EU-landen. Een ander cruciaal terrein is de beroepsopleiding van potentiële migranten, vooral als die plaatsvindt in het kader van investeringen in en/of verplaatsingen van Europese bedrijven naar de herkomstlanden. Evenmin mag over het hoofd worden gezien dat de sociale ontwikkeling van deze landen moet worden ondersteund en dat de inachtneming van fundamentele sociale normen moet worden bevorderd. Voorts komt het feit dat in één en hetzelfde programma zeer uiteenlopende aspecten van de mobiliteit van burgers van derde landen worden behandeld (economische migranten, vluchtelingen, mensen die tijdelijke bescherming genieten, migranten zonder geldige papieren, enz), de helderheid van de tekst niet ten goede.

2.4. Gevolg van dit alles is een onevenwichtige benadering van de beheersing van migratiestromen, die veel méér inhoudt dan louter het vasthouden van potentiële migranten in de herkomstlanden en het uitwerken van terugkeerregelingen- en programma's. Het EESC heeft er in verscheidene adviezen⁽²⁾ op aangedrongen dat (zowel uitgaande als binnenkomende) migratiestromen op een dynamische en geïntegreerde wijze in goede banen worden geleid en benadrukt dat dit uiteenlopende maatregelen en inschakeling van diverse actoren vereist.

2.4.1. Van essentieel belang is vooral dat er duidelijke informatie wordt gegeven over de procedures om zich in het buitenland te vestigen, de mogelijkheden om werk te vinden, opleidings- en administratieve vereisten om in de EU te werken, de werkgelegenheidsbehoeften in de landen van bestemming, de contractuele voorwaarden, en de middelen en mogelijkheden voor individuen en gezinnen om er te integreren. Het is goed erop te wijzen dat er veel arbeidskrachten nodig zullen zijn als de economische groei in Europa weer aantrekt, mede via een versnelde aanleg van grote infrastructuurnetwerken. Mogelijk zullen vele van deze arbeidskrachten van buiten de EU komen. Het is derhalve te kort door de bocht te denken dat in deze behoefte kan worden voorzien met de huidige, onderling verschillende nationale regelingen, die soms zelfs op gespannen voet met elkaar staan. Ook bestaat het gevaar dat het werk aan de grote Europese projecten — via een systeem van onderaanbestedingen dat niet altijd voldoende gecontroleerd wordt of kan worden — verricht zal worden door een groot aantal werknemers uit derde landen die niet over geldige papieren beschikken en derhalve geen bescherming genieten. Dit zou onaanvaardbaar zijn.

⁽¹⁾ Overigens wordt in het genoemde Commissiedocument (COM(2002) 703 def.) het volgende opgemerkt: „In die gevallen waar nog geen sprake is van een breed immigratiebeleid, en dit geldt ook voor de EU, vinden werknemers hun eigen (illegale) weg om de geglobaliseerde arbeidsmarkt te betreden.” (par. 4.2)

⁽²⁾ Zie met name het advies over het „Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven” in PB C 61 van 14.3.2003 en het advies over de „Mededeling van de Commissie — Communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven” in PB C 85 van 8.4.2003.

2.4.2. In het belang van de Gemeenschap en van de onderdanen van derde landen die zich in de EU willen vestigen, zou onderhavig programma ook tot het oplossen van dit probleem moeten kunnen bijdragen. Het EESC zou daarom graag zien dat bij de maatregelen van het programma in ieder geval plaats wordt ingeruimd voor het opzetten — al was het maar bij wijze van experiment — van een EURES-achtig systeem⁽¹⁾. De sociale partners uit de EU en de herkomstlanden van de migranten dienen hierbij te worden betrokken.

2.5. Evenzeer fundamenteel is wat er gedaan kan worden op het gebied van de scholing (van taalcursussen tot de eigenlijke beroepsopleiding) van potentiële migranten. Bij het uitwerken van maatregelen terzake zou in eerste instantie een rol moeten zijn weggelegd voor de bedrijven die arbeidskrachten uit derde landen nodig hebben. Voorts kan gedacht worden aan het aanbieden van opleidingsstages in Europa; dit kan een belangrijke maatregel zijn, niet alleen om bedrijven uit de EU de kans te bieden om gekwalificeerd personeel in dienst te nemen, maar ook om de herkomstlanden concreet te helpen bij het verbeteren van hun concurrentiepositie, zodat zij rechtstreekse buitenlandse investeringen kunnen aantrekken.

2.5.1. Het EESC beseft dat de voorgestelde maatregelen bedoeld zijn om derde landen rechtstreeks te ondersteunen, maar meent dat de tekst kan worden geïnterpreteerd als zouden er ook initiatieven op het grondgebied van de lidstaten kunnen worden ontplooid, mits zij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma bijdragen. Het EESC vindt dat dit punt in de tekst van de regeling verduidelijkt moet worden en zou hoe dan ook graag zien dat er eveneens gezamenlijke opleidingsmaatregelen in Europa kunnen worden ontwikkeld, of andere initiatieven waarmee gerichte steun wordt gegeven voor terugkeermaatregelen; zo zouden er in de derde landen in kwestie economische initiatieven op touw kunnen worden gezet, waarmee het voor terugkerende emigranten gemakkelijker wordt om werk te vinden. Het EESC is zich ervan bewust dat in sommige (op andere gemeenschappelijke instrumenten gebaseerde) programma's reeds in bepaalde mogelijkheden op dit vlak is voorzien, maar dringt erop aan dat deze programma's kracht wordt bijgezet en dat geijverd wordt voor een sterke wisselwerking met het programma dat in dit advies centraal staat.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. Het programma is bedoeld voor derde landen, maar in art. 1, lid 2, wordt een precisering aangebracht: „Het is met

(1) EURES is een dienstverleningssysteem op het gebied van de werkgelegenheid dat bedoeld is om het vrije verkeer van werknemers in Europa te vergemakkelijken. Het functioneert via een netwerk van door de Europese Commissie opgeleide adviseurs die ook voortdurend met de Commissie in contact staan. Aan werknemers verschaft het informatie over expatriëring, leefomstandigheden (kosten van levensonderhoud, belastingstelsel, onderwijsstelsel) en arbeidsvoorwaarden (contracten, werktijden, bezoldiging) en aan werkgevers informatie over het aantrekken van personeel van buiten het nationale grondgebied. Het werkt samen met de nationale diensten voor arbeidsvoorziening en met vakbonden en werkgeversorganisaties.

name gericht op derde landen die actief werken aan de opstelling of de tenuitvoerlegging van een overnameovereenkomst die met de Europese Gemeenschap is geparafeerd, ondertekend of gesloten.” Het EESC benadrukt dat deze verwijzing naar derde landen die een overnameovereenkomst hebben geparafeerd, ondertekend of gesloten, niet in exclusieve zin uitgelegd moet worden. Het wijst er namelijk op dat juist de landen die (nog) geen overnameovereenkomst hebben gesloten wellicht de meeste behoefte aan steun hebben. De druk om te emigreren is immers vooral sterk in landen waar sprake is van overgang naar democratie en/of overschakeling op een ander economisch systeem, waar rechtsonzekerheid heerst en waar sociale voorzieningen niet of nauwelijks bestaan. Tegen deze achtergrond verdient het zeker aanbeveling om gerichte steun te verlenen ter versterking van de democratie, door werk te maken van efficiëntere bestuursstructuren en beleidsmaatregelen waarmee beoogd wordt om sociale systemen in te voeren die doelmatig en rechtvaardig zijn, de fundamentele sociale normen respecteren en tot de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld bijdragen.

3.2. Het EESC zou graag zien dat art. 2, lid 2, derde streepje, als volgt wordt gewijzigd: „Gestructureerde verspreiding — zoals binnen het EURES-netwerk — van informatie over de mogelijkheden legaal in de Europese Unie te werken en over de procedures die hiertoe gevolgd moeten worden, alsook over de contractuele en administratieve voorwaarden en de opvangomstandigheden in de diverse lidstaten;”. In art. 2, lid 2, negende streepje zou uitdrukkelijk vermeld moeten worden dat bij de regionale en subregionale dialoog niet alleen de overheden van de betrokken landen dienen te worden betrokken, maar ook de sociale partners. Voor de rest heeft het EESC waardering voor dit artikel en stemt het in met de daarin aangegeven prioriteiten ten aanzien van doelstellingen en maatregelen.

3.3. Het bepaalde in art. 4 is van fundamenteel belang en zou dan ook een prominente plaats moeten krijgen. Voorgesteld wordt het als artikel 1 op te nemen of het hierin te verwerken.

3.4. In art. 5 staat welke partners voor steunverlening uit hoofde van het programma in aanmerking komen. Het EESC zou graag zien dat in dit lijstje expliciet melding wordt gemaakt van de sociale partners, die nooit simpelweg tot de „NGO's” mogen worden gerekend. Zij hebben namelijk een bijzondere verantwoordelijkheid bij het beheer van verreweg de belangrijkste migratiestroom, nl. de stroom van arbeidsmigrantten. De in art. 6 gegeven beschrijving lijkt de sociale partners dan ook op het lijf geschreven. Het EESC vindt echter dat de balans in art. 6 iets te ver doorslaat naar een administratieve benadering van het vraagstuk en wijst erop dat het op migratiegebied juist ook belangrijk is om voor de in art. 4 genoemde waarden op te komen.

3.5. Het EESC stelt vast dat in art. 7, lid 3, het volgende is bepaald: „De medefinanciering van een maatregel in het kader van dit programma is niet verenigbaar met enige andere financiering door een ander programma dat door de begroting van de Europese Gemeenschappen wordt gefinancierd.” Dit neemt niet weg dat de doelstellingen van onderhavig programma ook nagestreefd kunnen worden via andere maatregelen, die uit andere communautaire programma's worden bekostigd,

zoals blijkt uit art. 4: „Indien nodig, en voorzover mogelijk, gaan de in het kader van deze verordening gefinancierde maatregelen gepaard met maatregelen ter versterking van de democratie en de rechtsstaat.”

3.6. In art. 11 is bepaald dat de Commissie in 2006 een tussentijds verslag en in 2010 een eindrapport voorlegt. Het EESC verzoekt nu reeds hierover te worden geraadpleegd.

Brussel, 29 oktober 2003.

De voorzitter

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

R. BRIESCH

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van de Raad en het Europees Parlement tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van op Europees niveau actieve organisaties en ter ondersteuning van gerichte activiteiten op het gebied van onderwijs en opleidingen”

(COM(2003) 273 def. — 2003/0114 (COD))

(2004/C 32/10)

De Raad heeft op 27 juni 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 149 en 150 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 oktober 2003 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Panero Flórez.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 oktober 2003 gehouden 403e zitting (vergadering van 29 oktober) het volgende advies uitgebracht, dat met 124 stemmen vóór en één stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie verleent al een aantal jaren financiële steun aan organisaties op het gebied van onderwijs en opleiding. Zo heeft zij overeenkomsten gesloten met:

- het Europacollege
- het Europees Universitair Instituut in Florence
- de Academie voor Europees recht in Trier
- het Europees Instituut voor bestuurskunde in Maastricht

- het European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation
- het Centre international de formation européenne, en
- het Europees Agentschap voor de ontwikkeling van het bijzonder onderwijs.

1.2. Ook financiert de Commissie communautaire maatregelen op het gebied van onderwijs en opleiding, zoals:

- voorbereidende acties in verband met de verwezenlijking van de toekomstige doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels;
- activiteiten ter verspreiding van informatie over de Europese integratie in academische kringen, met name via de Jean Monnet-actie.