

Permanente commissie
van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat
postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl

Aan De Directeur-Generaal van het Directoraat-generaal Justitie en Binnenlandse Zaken
Europese Commissie
Luxemburgstraat 46
B-1049 Brussel
jai-immigration-asile@cec.eu.int per e-mail

Betreft Commentaar van de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal
vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht inzake het Groenboek over een Communautair
terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven,
10.04.2002, COM (2002) 175 def.

Referentie CM02-07

Datum 31-07-2002

Zeer geachte heer,

Hieronder stuur ik u het commentaar van de Permanente Commissie op het Groenboek over een
Communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven,
10.04.2002, COM (2002) 175 def.

1 Algemene opmerkingen

1.1 Programma ontbreekt onderbouwing en prioriteitstelling

De Permanente Commissie stelt vast dat de werkdocumenten en notities die door de Europese Commissie
recent zijn gepubliceerd, vooral zijn gericht op de bestrijding van illegale immigratie en op grenscontrole, in
plaats van op de harmonisatie van de status van legaal, lang verblijvende derdelanders. Ook het
onderhavige Groenboek, waarin het terugkeerbeleid vooral wordt ingezet om de uitzetting van illegalen in
Europees verband te regelen, is een voorbeeld van een restrictieve aanpak. De Commissie geeft aan dat op
een later tijdstip voorstellen zullen worden geformuleerd om de (vrijwillige) terugkeer van legale
immigranten naar het land van herkomst te regelen. De Permanente Commissie merkt op dat het in het
licht van de totstandkoming van een Europees asiel- en immigratierecht, logischer en efficiënter zou zijn,
om eerst de regels inzake asielprocedures, de kwalificatie van vluchteling en personen die anderszins
bescherming behoeven, gezinshereniging, arbeidsmigratie en de status van langverblijvende derdelanders
te harmoniseren en dan pas met voorstellen te komen inzake de regeling van uitzetting of verwijdering van
illegalen.

Het Groenboek inzake een Communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de
Europese Unie verblijven, bevat een ambitieus programma, waarbij veel verschillende thema's aan de orde
komen. Deze ruime aanpak heeft als nadeel dat ieder onderwerp slechts oppervlakkig wordt behandeld,
zonder dat daarbij systematisch informatie wordt verstrekt over de feitelijke en juridische situatie van de
EU lidstaten. De Commissie heeft het over '*de complexe en gevoelige aard van de terugkeerproblematiek*',
zonder in te gaan op de werkelijke omvang of samenstelling van de zeer diverse groep illegalen in de EU
lidstaten die voor terugkeer in aanmerking zouden komen, noch op de uiteenlopende oorzaken van de
illegaliteit van hun verblijf.

Een aparte bespreking van de terugkeerproblematiek voor verschillende categorieën personen zou de
opbouw van het Groenboek hier en daar ten goede komen. Te denken valt aan: a. voorheen legaal
verblijvende vreemdelingen (te onderscheiden in asiel, regulier, personen wier verblijfsvergunning wordt
ingetrokken vanwege strafrechtelijke antecedenten), b. afgewezen asielzoekers en c. illegalen. Verder kan

worden gewezen op de positie van alleenstaande minderjarige kinderen. Harmonisatie van het beleid ten aanzien van deze categorie is ook met het oog op een gemeenschappelijk terugkeerbeleid gewenst.

Het Groenboek verstrekt geen informatie over de effecten of effectiviteit van bestaande nationale maatregelen van de lidstaten, zoals nationale programma's ter stimulering van terugkeer. Deze informatie is echter onontbeerlijk voor het opzetten van nieuwe programma's.

Ten slotte is het te betreuren dat de Commissie, bij de verschillende mogelijke maatregelen die in het Groenboek worden genoemd, noch aangeeft welke maatregelen prioriteit zouden krijgen, noch hierover nadere vragen stelt.

1.2 Gevolgen voor lang verblijvende derdelanders

De Commissie maakt in de inleiding onderscheid tussen terugkeer van legale en illegale derdelanders en geeft daarbij uitdrukkelijk aan dat het Groenboek alleen de laatste categorie bestrijkt. De voorstellen in het Groenboek gaan echter verder dan de terugkeer van illegalen alleen. In deel II, *'Onderlinge afstemming en betere samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van terugkeer'*, wordt uitgebreid stilgestaan bij de mogelijkheid om het legaal verblijf van derdelanders in een lidstaat te beëindigen, en wordt zelfs de vraag gesteld of de gronden waarop een legaal verblijf kan worden beëindigd, geharmoniseerd moeten worden.

Deze voorstellen staan haaks op de conclusie van de EU regeringsleiders tijdens de top van Tampere (1999) dat de wettelijke status van derdelanders meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van lidstaten en dat bepaalde rechten, zoals het recht op verblijf, zo dicht mogelijk bij de rechten van de EU-burgers moet liggen.

De voorstellen tot beëindiging van legaal verblijf maken in het geheel geen melding van de bestaande Gemeenschapsrechtelijke normen die de mogelijkheid tot verblijfsbeëindiging van grote groepen van derdelanders beperken zoals het Associatieakkoord tussen de EEG en Turkije, de Europa-akkoorden met de kandidaat-lidstaten en de samenwerkingsverdragen met de Maghreb landen.

Tenslotte wordt ook onvoldoende stilgestaan bij het feit dat waar nieuwe intrekingsgronden voor legale derdelanders worden geformuleerd, nieuwe groepen illegalen zullen ontstaan. Met andere woorden, de uitwerking van de voorstellen in het Groenboek, zal bijdragen tot het probleem dat de Commissie met datzelfde Groenboek juist tracht te bestrijden.

1.3 Asiel en terugkeer

Voordat uitgewerkte gemeenschappelijke regelingen omtrent terugkeer worden besproken, is het noodzakelijk dat de naleving van internationaalrechtelijke refoulementverboden met voldoende waarborgen is omgeven in de lidstaten. Het ligt daarom voor de hand de behandeling van bestaande voorstellen voor richtlijnen inzake asielprocedures en de definitie van vluchteling af te wachten. De Permanente Commissie onderschrijft de aanbevelingen van de Commissie omtrent de verbetering van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de asielprocedure en omtrent de invoering van een passend subsidiair beschermingssysteem. In ieder geval dienen, zolang een gemeenschappelijk asielbeleid met adequate waarborgen niet is totstandgekomen, ook uitzettingsprocedures zelf te zijn omgeven met waarborgen tegen schending van internationaal-rechtelijke refoulementverboden. Dit geldt voor zowel individuele als groepsgewijze uitzettingen. In dit kader zij ook verwezen naar het Conka-arrest van het EHRM, 5 februari 2002, nr. 51564/99 in relatie tot onder andere art. 4 van het IV^e protocol bij het EVRM, art. 5 lid 1 EVRM en art. 13 EVRM).

Goede informatie over terugkeer moet ten alle tijde beschikbaar zijn voor de asielzoeker. Gedurende de asielprocedure, inclusief eventuele bezwaar- of beroepsprocedures, mag echter geen druk op de asielzoeker worden uitgeoefend om contact op te nemen met de autoriteiten van het land van herkomst of om zijn terugkeer anderszins voor te bereiden. Dit zou haaks staan op het verbod van refoulement van het Vluchtelingenverdrag en refoulementverboden uit andere mensenrechtenverdragen

Zeker in het geval van voormalige oorlogslanden is het van belang dat betrokkenen de tijd wordt geboden hun terugkeer voor te bereiden en dat faciliteiten worden geboden voor het opbouwen van een nieuw bestaan in het land van herkomst. Hiertoe dient nadrukkelijk de samenwerking te worden gezocht met het land van herkomst. Daarbij is van belang dat de lidstaten een gemeenschappelijk beleid voeren ten aanzien van deze landen en niet concurreren in uitzettingsbeleid. Het Groenboek schetst deze problematiek op diverse plaatsen (onder 2.3, 2.5, 3.1.4 en 3.5). De Permanente Commissie benadrukt het belang van een samenhangende benadering en geeft in overweging deze onderwerpen te bespreken in één hoofdstuk.

Het Groenboek bevat geen voorstellen of vragen omtrent het continueren van opvang van afgewezen asielzoekers gedurende het terugkeertraject. Voor een effectief terugkeerbeleid is echter van belang dat de afgewezen asielzoeker voldoende tijd en ondersteuning wordt geboden. Het ligt daarom voor de hand de opvang gedurende een redelijke periode te continueren. In de richtlijn betreffende de opvang van asielzoekers, waarover binnen de Raad een politiek akkoord is bereikt, is hierin - blijkens de tekst van artikel 3 jo artikel 2 c) - vooralsnog niet voorzien. Beëindiging van opvang na afwijzing zonder facilitering van terugkeer, inclusief het bieden van een redelijke tijd voor de voorbereiding van die terugkeer, zou haaks staan op bestrijding van illegaal verblijf op het grondgebied van de EU-lidstaten.

2. Opmerkingen bij de door de Commissie gestelde vragen

2.1. Beëindiging verblijf legale derdelanders (par. 3.1.3 Groenboek)

Vraag: Welke voorwaarden zouden nog meer kunnen worden gesteld voor het beëindigen van legaal verblijf?

De Permanente Commissie vraagt zich af of de voorstellen onder par. 3.1 en met name 3.1.2 en 3.1.2.1. in het Groenboek niet veel verder gaan dan wat in het kader van het huidige EU terugkeer beleid noodzakelijk is. De Commissie stelt de vraag of er gemeenschappelijke normen moeten komen, waarin wordt voorgeschreven in welke situaties een uitzettingsbesluit kan worden genomen, maar ook in welke situatie een uitzettingsbesluit moet worden genomen. Hiermee wordt veel meer een Europees gemeenschappelijk veiligheidsbeleid, dan een gemeenschappelijk terugkeerbeleid gecreëerd. Voorgesteld wordt om legaal verblijvende derdelanders verplicht uit te zetten wanneer een persoon is veroordeeld tot een straf van een bepaalde gemeenschappelijk vast te stellen duur, of wanneer de persoon is veroordeeld voor een bepaald misdrijf (zoals bv. drugshandel, mensenhandel of terrorisme). Hoewel de Commissie uitdrukkelijk aangeeft dat bepaalde categorieën derdelanders, zoals langdurig ingezetenen, vluchtelingen of familieleden van EU burgers of onderdanen van de betrokken lidstaat (!), speciale bescherming tegen uitzetting genieten, geeft zij geen voorbeelden van hoe deze speciale bescherming er dan uit moet zien. Volgens de Permanente Commissie zou een toekomstige regeling inzake de beëindiging van legaal verblijf, ten minste de volgende minimumvoorwaarden moeten bevatten:

- Het is noodzakelijk dat er een relatie wordt gelegd tussen de duur van het legaal verblijf van de betreffende persoon en de ernst van het gepleegde vergrijp;
- In de regeling moet worden vastgelegd dat de bevoegde autoriteiten moeten kunnen aantonen dat van de persoon een actuele bedreiging voor de openbare orde uitgaat;
- Daarnaast moet worden vastgelegd dat alleen onherroepelijke gerechtelijke veroordelingen aanleiding tot verblijfsbeëindiging kunnen zijn;
- Het Vluchtelingenverdrag stelt hoge eisen aan toepassing van art. 33 (2) en art. 1 F Vluchtelingenverdrag. Een expliciete verwijzing naar deze artikelen zou daarom op haar plaats zijn. Dat geldt ook voor de absolute werking van art. 3 EVRM. Bij toepasselijkheid van dit artikel is geen plaats voor het gestelde dat een *'afweging van de mensenrechten van de betrokken persoon en de evenredigheid van de maatregel goed in het oog [moeten] worden gehouden....'* In het Werkdocument van de Commissie over het verband tussen de bescherming van de interne veiligheid en naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming (COM 2001) 743 is de absolute werking van art. 3 EVRM besproken onder 2.3.1. De Permanente Commissie pleit voor een expliciete verwijzing naar de absolute werking van art. 3 EVRM.

- Verder verdient het aanbeveling rekening te houden met de normen geformuleerd in de punten 3, 4 en 5 van de Recommendation REC(2000)15 *concerning the residence of long-term migrants*, die werd vastgelegd door het comité van ministers van de Raad van Europa op 13 september 2000.

2.2. Detentie in afwachting van verwijdering (par. 3.1.3 Groenboek)

Vraag: Moeten er bindende normen voor detentie worden vastgesteld? En welke alternatieven voor detentie moeten worden onderzocht? Welke bindende normen moeten op Gemeenschapsniveau worden vastgesteld voor de wettelijke voorwaarden en de tenuitvoerlegging van detentie met het oog op uitzetting? (...) Welke groepen mogen niet of slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden gedetineerd? Welke termijnen moeten worden vastgesteld om de maximumduur van de detentie te beperken?

De Permanente Commissie wijst erop dat vrijheidsbeneming een zeer ingrijpende overheidsmaatregel is, die in het algemeen in het nationale strafprocesrecht met veel waarborgen wordt omkleed. Wanneer de detentie wordt gebruikt als administratieve maatregel in het vreemdelingenrecht, mag dat alleen in het uiterste geval gebeuren en moet de maatregel met nog meer waarborgen dan in het strafvorderingrecht worden omkleed.

De Commissie noemt als mogelijke minimumnormen voor detentie: normen inzake de faciliteiten van de verwijderbare personen, de maximum duur van detentie en inzake welke groepen personen niet of slechts in bepaalde omstandigheden zouden mogen worden vastgehouden. Ook wordt in het kader van detentie op de toegang tot de rechter als vereiste genoemd. Normen inzake de detentie voor uitzettingsdoeleinden zouden, volgens de Permanente Commissie, in ieder geval de volgende minimumvoorwaarden moeten bevatten:

- Lidstaten moeten in iedere individuele zaak kunnen aantonen dat er legitieme, in de wetgeving erkende redenen voor de detentie zijn;
- Gedetineerden moeten, op individuele basis, tijdig en eerlijk worden gehoord door een onafhankelijke, juridische of vergelijkbare instantie;
- Gedetineerden moeten tijdig en voldoende informatie verkrijgen over de reden van detentie, in een voor hen begrijpelijke taal;
- Alle beslissingen inzake de detentie moeten automatisch voorgeleid worden voor beoordeling door een competente, onafhankelijke en onpartijdige instantie;
- De volgende minimumvoorwaarden inzake automatische voorgeleidingen moeten in ieder geval worden vastgelegd:
 - a automatische voorgeleidingen mogen zeker niet met gebruik van videokanalen plaatsvinden;
 - b Een automatische voorgeleiding zou binnen een korte termijn moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld binnen één week;
 - c De rechter moet binnen een beperkt aantal dagen uitspraak doen na een automatische voorgeleiding;
 - d De vreemdeling moet direct na zijn inbewaringstelling ook zelf in beroep kunnen gaan, waarop hij direct voorgeleid moet worden en binnen een paar dagen de uitspraak van de rechter kan krijgen;
- Gedetineerden moeten (gratis) toegang hebben tot een onafhankelijke rechtshulpverlener en een vertaler;
- Kinderen onder de 18 jaar mogen in beginsel niet worden vastgehouden;
- Afgewezen asielzoekers en andere uit te zetten personen mogen niet worden vastgehouden samen met veroordeelde criminelen, verdachten, tenzij zij zelf vervolgd of veroordeeld zijn wegens een strafbaar feit, niet zijnde de strafbaarstelling wegens illegaal verblijf. De Permanente Commissie acht de enkele mogelijkheid om verwijderbare personen te scheiden van veroordeelden onvoldoende;
- Er dienen bindende termijnen voor de maximumduur van detentie worden vastgesteld;
- De maximale termijn voor detentie moet regelmatig worden getoetst op de vraag of de grond voor detentie nog aanwezig is. Als gedurende de detentie blijkt dat de vreemdeling toch onuitzetbaar is, moet de detentie direct worden beëindigd;
- Indien blijkt dat een vreemdeling ten onrechte is gedetineerd, moet hij recht krijgen op schadevergoeding voor de dagen dat hij/zij ten onrechte heeft vastgezet;
- Lidstaten moeten jaarlijks rapporteren aan de Commissie hoeveel vreemdelingen gedetineerd zijn geweest, met vermelding van de duur van de detentie en de cijfers over geslaagde uitzettingen na

beëindiging van de detentie. Ook moet worden vermeld hoeveel gedetineerde vreemdelingen na voorgeleiding aan de rechter in vrijheid zijn gesteld.

2.3. Verwijdering (par. 3.1.4 Groenboek)

De Permanente Commissie is verheugd dat de Commissie bij de vraag naar de wenselijkheid van minimumnormen inzake detentie van uit te zetten personen en inzake de verwijdering zelf, uitdrukkelijk stil staat bij de noodzaak van minimumnormen ten aanzien van de rechtsbescherming van betrokkenen. Als mogelijke minimumnormen inzake de verwijdering noemt de Commissie: basisvoorwaarden inzake de fysieke en mentale gesteldheid van betrokkene; de behandeling van kwetsbare groepen zoals kinderen; de vraag of er een gemeenschappelijke lijst moet worden opgesteld met landen waarnaar toe niemand mag worden verwijderd en de opname van een laatste waarborg tegen refoulement voorzover nog niet geregeld in het gemeenschapsrecht of in internationale verdragen. Hierbij wil de Permanente Commissie nog de volgende opmerkingen plaatsen:

- De Permanente Commissie acht een expliciete verwijzing naar internationale refoulementverboden en de gemeenschappelijke maatregelen waarin deze zijn opgenomen van belang. De Permanente Commissie onderschrijft voorts het standpunt van de Commissie, dat personen die illegaal in de Unie verblijven ook over passende mogelijkheden moeten beschikken om tijdens de terugkeerprocedure beroep in te stellen op de rechter;
- In dit kader is het ook van belang dat in het Groenboek (naast artikel 47 van EU Grondrechten Handvest) artikel 6 EVRM als een belangrijk artikel wordt genoemd, omdat hierin het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces is gewaarborgd. Het is verheugend dat de Commissie kennelijk aan artikel 6 EVRM een ruimere invulling wil geven, dan thans in de jurisprudentie van het EHRM is aanvaard;
- Daar waar de Commissie uitdrukkelijk erkent dat het Europees terugkeerbeleid gebonden is aan mensenrechtenverdragen en het internationaal vluchtelingenrecht, vraagt de Permanente Commissie zich echter af waarom een aantal belangrijke internationaal-rechtelijke bepalingen buiten beschouwing blijven. De Permanente Commissie denkt met name aan artikel 14 van het Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije, met betrekking tot de positie van Turkse werknemers en hun gezinsleden. Ook is het opmerkelijk dat in het groenboek niet wordt verwezen naar de procedurele bescherming in geval van uitzetting na legaal verblijf, vastgelegd in art 1 van het VII^e Protocol bij het EVRM. Dat protocol geeft immers minimumnormen inzake de rechtsbescherming van uit te zetten vreemdelingen en is door een reeks van EU-lidstaten geratificeerd.

Ten slotte wijst de Permanente Commissie er op dat voor een rechtmatige (gedwongen) uitzetting ten minste aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan:

- het land waarnaar wordt uitgezet moet instemmen met de komst van de betrokkene naar zijn grondgebied;
- uitzetting mag niet leiden tot vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of tot een behandeling in de zin van 3 EVRM of art. 3 Antifolterverdrag, of andere zwaarwegende inbreuk op de mensenrechten.

2.4. Wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten (par. 3.1.5 Groenboek)

Vraag: Moet er een bindend en algemeen systeem voor de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten worden ontwikkeld, dat verder gaat dan de Richtlijn 2001/40/EG? Welke aanpak biedt een eerlijke oplossing voor de eventuele ongelijke financiële lasten die kunnen voortvloeien uit de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten?

De Permanente Commissie heeft ten aanzien van deze vraag de volgende opmerkingen:

- Allereerst merkt de Permanente Commissie op dat de Commissie in het Groenboek onvoldoende onderscheid maakt tussen de begrippen 'uitzetting' en 'terugkeer';

- Het voorstel voor wederzijdse erkenning van beslissingen inzake uitzettingen is een eenzijdige restrictieve aanpak van het migratievraagstuk. De Permanente Commissie vraagt zich af waarom tot nu toe, meer in de lijn van de Tampere conclusies, nog geen voorstellen zijn gedaan tot wederzijdse erkenning van beslissingen inzake verleningen van permanent verblijfsrecht;
- Voorafgaand aan de behandeling van een voorstel voor wederzijdse erkenning van uitzettingsbesluiten, moet de noodzaak van een dergelijk systeem naast het huidige functioneren van het Schengen informatiesysteem (artikel 96 Schengen Uitvoeringsovereenkomst; hierna "SUO") worden aangetoond;
- Het systeem van een 'glijdende schaal', met andere woorden, de relatie tussen duur van het legaal verblijf van de betreffende persoon en de ernst van het gepleegde vergrijp, zoals in verschillende nationale rechtstelsels bestaat, moet in acht worden genomen;
- Een adequate regeling van rechtsmiddelen voor betrokken personen is noodzakelijk;
- een toekomstige regeling moet uitgaan van principe van artikel 25 SUO, dat uitzetting pas plaatsvindt na overleg tussen lidstaten.

In de Richtlijn 2001/40/EEG zijn laatstgenoemde punten niet of zeer gebrekkig geregeld. Dat was daar minder bezwaarlijk omdat die Richtlijn alleen de mogelijkheid van erkenning voorziet maar daartoe geen verplichting schept.

2.5. Overnameregels tussen de lidstaten (par. 3.2 Groenboek)

Vraag: Moet er een juridisch kader worden ontwikkeld om tussen de lidstaten de overname te regelen van alle illegaal in de Unie verblijvende personen?

Inzake de vraag of het voorstel om het Finse voorstel inzake de overnameverplichting voor illegalen tussen de EU lidstaten nieuw leven moet worden ingeblazen, heeft de Permanente Commissie de volgende aandachtspunten en vragen:

- Voorkomen moet worden dat een systeem wordt gecreëerd waarbij illegalen binnen de EU worden rondgestuurd voordat daadwerkelijke uitzetting naar een staat buiten de EU plaatsvindt;
- Duidelijk moet worden gemaakt wat de verhouding is tussen een toekomstige Europese overnameregeling en artikel 23 SUO, dat onder meer financiële compensatie tussen lidstaten regelt bij uitzetting naar derde staten;
- De (slechte) ervaringen die zijn opgedaan bij de uitvoering van de Dublin overeenkomst moeten bij de toekomstige besluitvorming worden meegewogen;
- De toekomstige regeling dient waarborgen voor de rechtsbescherming van betrokkenen te bevatten; deze waarborgen ontbreken nagenoeg in het Finse wetgevingsvoorstel;
- Bij een eventuele overeenkomst moet de garantie worden opgenomen dat het non-refoulement verbod en de internationale mensenrechtenverdragen worden nageleefd;

2.6. Overnameovereenkomsten en -clausules in associatie- en samenwerkingsverdragen (par. 4.1 Groenboek)

Vraag: Hoe kan worden gezorgd voor meer aansluiting en samenhang tussen de verschillende communautaire beleidsterreinen? Over welke alternatieven voor repatriëring zou met ander derde landen kunnen worden gesproken?

Met betrekking tot de paragraaf inzake de standaard overnameclausules (4.1.2) formuleert de Commissie geen vragen. Echter juist ten aanzien van dit onderwerp zijn een aantal belangrijke opmerkingen te plaatsen. Volgens de Permanente Commissie zijn overname overeenkomsten, naar hun onderwerp en inhoud, juridisch als verdragen aan te merken en zouden deze zodanig aan de nationale parlementen ter goedkeuring moeten worden overgelegd. De Permanente Commissie heeft daarom ook kritiek op de totstandkoming van de standaardclausule waarnaar de Commissie in het onderhavige Groenboek verwijst, die zonder enige vorm van democratische controle, tijdens de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in december 1999, is aangenomen. Kritiek ook, omdat deze standaardclausule geen

enkele verwijzing inhield naar rechtswaarborgen voor de betrokken over te nemen personen. In het Groenboek wordt aangegeven dat de Commissie ernaar streeft om in alle toekomstige associatie- of samenwerkingsovereenkomsten met derde staten standaard overnameclausules op te nemen. Tegelijkertijd geeft de Commissie aan dat de sinds 1999 opgenomen teksten, afwijken van de standaardtekst. Dit maakt dat de materie ondoorzichtig is en doet de vraag rijzen of er geen ongelijke behandeling plaatsvindt van verschillende categorieën terug te keren personen. Regelingen inzake de overname tussen EU lidstaten (of de EG) en derde staten dienen uitdrukkelijk als verdrag te worden afgesloten. Deze dienen een aantal door de betrokken personen rechtstreeks in te roepen rechtswaarborgen te bevatten:

- Bij overname-overeenkomsten met derde landen moeten deze staten de minimumnormen voor vreemdelingendetentie hebben onderschreven;
- De repatriëring (lees: overname-) moet aan de volgende eisen voldoen:
 - a Repatriëring mag alleen plaatsvinden na uitputting van de nationale rechtsmiddelen;
 - b Geen repatriëring naar de staat van herkomst, wanneer betrokkene naar een derde staat wenst af te reizen en hij/zij aannemelijk maakt dat reële kansen zijn op toelating door die derde staat;
 - c Repatrianten zijn in land van herkomst gevrijwaard van strafrechtelijke vervolging wegens handelingen voor repatriëring verricht (om te voorkomen dat uitlevering plaats vindt zonder een vereist uitleveringsverdrag);
 - d Terugkeervoorzieningen, onder meer ter bestrijding van kosten van hervestiging, worden toegekend zonder discriminatie tussen vrijwillige of onvrijwillige repatrianten. ;
 - e Repatrianten moeten na terugkeer gevrijwaard zijn van vervolging, van een behandeling in de zin van art. 3 EVRM of van art. 3 Antifolterverdrag. Maatregelen dienen te worden genomen ter bevordering van een spoedige reïntegratie en ter vrijwaring van enigerlei discriminatie ten opzichte van overige bevolking in land van herkomst;
- Alle verdragen, in het bijzonder verdragen inzake de Rechten van de Mens die van kracht zijn tussen verdragspartijen, zijn ook van toepassing op repatrianten;
- Verder moet worden geregeld: de duur van overeenkomst; de nationale instantie die met uitvoering van verdrag is belast; de rol van vertegenwoordiging van uitzettende staat in land waarnaar gerepatriëerd wordt; de wijze waarop internationale organisaties, bv. UNHCR, IOM, of andere instanties, op de uitvoering en naleving van het verdrag toezien en daarbij behulpzaam zijn en het recht van iedere repatriant om zich tot in het verdrag genoemde instanties te wenden voor hulp bij het naleven van het verdrag.

De Permanente Commissie is gaarne bereid om het bovenstaande desgewenst toe te lichten.

Hoogachtend,

Namens de Permanente Commissie

Prof. Mr C.A Groenendijk
(Voorzitter)