



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.04.2002  
COM(2002) 175 definitief

**GROENBOEK**

**OVER EEN COMMUNAUTAIR TERUGKEERBELEID TEN AANZIEN VAN  
PERSONEN DIE ILLEGAAL IN DE EUROPESE UNIE VERBLIJVEN**

(door de Commissie ingediend)

## GROENBOEK

### OVER EEN COMMUNAUTAIR TERUGKEERBELEID TEN AANZIEN VAN PERSONEN DIE ILLEGAAL IN DE EUROPESE UNIE VERBLIJVEN

## INHOUDSOPGAVE

### Woord vooraf

1.	Inleiding .....	5
2.	Deel I - Terugkeer als een integrerend onderdeel van een algemeen communautair immigratie- en asielbeleid .....	6
2.1.	Terugkeer in een bredere context .....	6
2.2.	Immigratie en terugkeer .....	8
2.3.	Asiel en terugkeer .....	8
2.4.	Mensenrechten en terugkeer .....	10
2.5.	Samenwerking met de landen van herkomst en doorreis op het gebied van terugkeer en overname .....	11
3.	Deel II - Onderlinge afstemming en betere samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van terugkeer .....	12
3.1.	Gemeenschappelijke normen .....	12
3.2.	Overnameregels tussen de lidstaten .....	19
3.3.	Doorreisregels tussen de lidstaten .....	20
3.4.	Operationele samenwerking .....	20
3.5.	Terugkeerprogramma's .....	22
4.	Deel III - Naar een gemeenschappelijk overnamebeleid .....	25
4.1.	Overnameovereenkomsten en overnameclausules in associatie- en samenwerkingsverdragen .....	26
4.2.	Regelingen en overeenkomsten inzake doorreis en toelating met andere derde landen	27
5.	Conclusie .....	27

### Bijlage

## Woord vooraf

De Europese Raad van Laken van 14 en 15 december heeft de Raad in zijn conclusie nr. 40 onder meer verzocht een actieplan te ontwikkelen op basis van de mededeling van de Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie van 15 november 2001. De Raad heeft dan ook op 28 februari 2002 een algemeen plan voorgelegd ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie. Dit plan omvat tevens een onderdeel dat gewijd is aan het terugkeer- en overnamebeleid, waarin dit beleidsgebied wordt aangemerkt als een integraal en cruciaal onderdeel van de bestrijding van illegale immigratie. In het actieplan van de Raad wordt erop aangedrongen dat voortgang wordt gemaakt op het gebied van doorreis en overname, de identificatie van personen die illegaal in de EU verblijven, het verstrekken van reisdocumenten met het oog op terugkeer en de vaststelling van gemeenschappelijke normen voor terugkeerprocedures.

De Commissie had dit Groenboek reeds aangekondigd in de bovengenoemde mededeling inzake illegale immigratie en had daarbij benadrukt dat inzake terugkeer gemeenschappelijke normen moeten worden vastgesteld en gemeenschappelijke maatregelen moeten worden ingevoerd.

Het Groenboek bouwt voort op de punten van het actieplan van de Raad en gaat in op verschillende aspecten van de terugkeer van onderdanen van derde landen. In deel I wordt erop gewezen dat een communautair terugkeerbeleid moet passen in en een aanvulling moet vormen op het bestaande communautaire immigratie- en asielbeleid zoals dit wordt omschreven in de desbetreffende mededelingen van de Commissie, die haar beleidsdoelstellingen opnieuw uitdrukkelijk bevestigt. In het kader van de asielproblematiek en de betrekkingen met derde landen wordt een kort overzicht gegeven van de verschillende aspecten van vrijwillige en gedwongen terugkeer. De daaropvolgende onderdelen zijn gericht op de toekomstige samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende personen (deel II) en de ontwikkeling van het overnamebeleid in samenwerking met derde landen (deel III).

Gezien de zeer complexe en gevoelige aard van de terugkeerproblematiek heeft dit Groenboek enkel tot doel het debat over de terugkeer van illegalen op gang te brengen. Het mag niet worden beschouwd als een poging om alle aspecten te behandelen van de problemen die verband houden met de terugkeer van onderdanen van derde landen.

Het debat over de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen zou kunnen beginnen met een discussie over enkele algemene kwesties, voordat een aantal indicatieve vraagstukken worden behandeld en dieper kan worden ingegaan op de thema's die zijn vastgesteld in de volgende onderdelen van het Groenboek:

- (1) De ontwikkeling van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid als bijdrage tot een algemeen immigratiebeleid zoals dit door de Commissie wordt aanbevolen in haar mededeling van 22 november 2000.
- (2) De verenigbaarheid van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid met de behoefte aan bescherming uit hoofde van de internationale en Europese wetgeving in het zich ontwikkelende gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

- (3) De tenuitvoerlegging, wat terugkeer betreft, van conclusie nr. 40 van de Europese Raad van Laken waarin wordt aangedrongen op integratie van het beleid inzake migratiestromen in het buitenlands beleid van de Europese Unie.
- (4) De behoefte aan gemeenschappelijke normen voor terugkeerprocedures en de vraag of deze al dan niet juridisch bindend moeten zijn.
- (5) Een betere samenwerking tussen de diensten van de lidstaten en de vraag of een toekomstig financieel instrument hiertoe kan bijdragen.
- (6) De vaststelling van de onderdelen van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid, dat een evenwichtige samenwerking met de betrokken derde landen moet omvatten.

## 1. INLEIDING

Nadat in het Verdrag van Amsterdam de communautaire bevoegdheid op het gebied van migratie en asiel was vastgesteld, hebben de staatshoofden en regeringsleiders op de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 opgeroepen tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk EU-beleid op deze gebieden. Sedertdien heeft de Commissie voorstellen ingediend voor een communautair asiel- en migratiebeleid dat gebaseerd is op een benadering in twee fasen: de goedkeuring van een gemeenschappelijk rechtskader, zoals uiteengezet in het Verdrag, en de ontwikkeling van een open coördinatiemethode.

De voorstellen van de Commissie inzake immigratiebeleid beogen een efficiënter beheer van de migratiestromen in alle fasen daarvan. De voorgestelde algemene benadering is gericht op de goedkeuring van gemeenschappelijke procedures voor de legale toelating van onderdanen van derde landen, met nauwere contacten met de landen van herkomst en ondersteund door een beter gecoördineerd integratiebeleid op nationaal niveau. Het onderliggende uitgangspunt, waar over het algemeen door de lidstaten mee werd ingestemd tijdens het debat over de mededeling van november 2000<sup>1</sup>, is dat de migratiedruk zich verder zal doen gevoelen en dat migratie in het licht van de huidige economische situatie en de demografische prognoses, een rol kan spelen in de economische en sociale ontwikkeling van de EU.

Op asielgebied is het de bedoeling een gemeenschappelijk Europees asielstelsel te ontwikkelen, dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève van 1951 en zo te garanderen dat niemand wordt teruggestuurd naar het land van vervolging daarmee het verbod op uitzetting of terugleiding (non-refoulement) handhavende. De harmonisatie geschiedt in twee fasen en leidt op langere termijn tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie asiel is verleend.

De Commissie heeft onderstreept dat dit beleid vergezeld moet gaan van bijkomende maatregelen om illegale migratie en in het bijzonder mensensmokkel en mensenhandel te bestrijden. De Commissie heeft onlangs in haar mededeling betreffende het gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie voorstellen gedaan voor de versterking van gemeenschappelijke acties op dit gebied<sup>2</sup>. In deze mededeling heeft de Commissie erop gewezen dat de terugkeer en de overname van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven, een integrerend deel moet vormen van het gemeenschappelijk beleid. In artikel 63, punt 3, onder b) van het EG-Verdrag wordt bepaald dat de Raad maatregelen neemt inzake illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen. Daarnaast heeft het Verdrag van Amsterdam het - eerder beperkte - Schengen-acquis inzake terugkeervraagstukken in de Europese Unie opgenomen, met name artikel 23 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen<sup>3 4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. COM (2000) 755 def. en COM (2000) 757 def. van 22 november 2000.

<sup>2</sup> COM (2001) 672 def. van 15.11.2001.

<sup>3</sup> Cf. Schengencatalogus over controle aan de buitengrenzen, verwijdering en overname: aanbevelingen en beste praktijken, Raad van de Europese Unie, 28 februari 2002.

Zoals zij had aangekondigd in de mededeling inzake illegale immigratie meent de Commissie dat de terugkeerproblematiek grondig moet worden besproken teneinde een samenhangende communautaire aanpak te ontwikkelen waarbij rekening wordt gehouden met de complexe aard van dit belangrijke onderwerp. Bij de voorbereiding van dit Groenboek werden verschillende publicaties van internationale organisaties, overheidsinstanties, niet-gouvernementele organisaties en universiteiten in aanmerking genomen<sup>5</sup>. Het doel van dit Groenboek is de complexe vraagstukken inzake de terugkeer van personen die illegaal in de EU verblijven te onderzoeken en voorstellen te formuleren voor een gecoördineerd en doeltreffend beleid dat gebaseerd is op gemeenschappelijke beginselen en normen en op respect voor de mensenrechten en de menselijke waardigheid. Vooropgesteld zij, dat een terugkeerbeleid noodzakelijk is om de integriteit van de wettelijke en humanitaire toelatingsregels te waarborgen.

## 2. DEEL I - TERUGKEER ALS EEN INTEGREREND ONDERDEEL VAN EEN ALGEMEEN COMMUNAUTAIR IMMIGRATIE- EN ASIELBELEID

### 2.1. Terugkeer in een bredere context

Terugkeer is een brede problematiek, die veel verschillende situaties omvat. Deze situaties kunnen worden ondergebracht in twee categorieën. De eerste categorie heeft betrekking op personen die **legaal** in het land verblijven en die, na bepaalde tijd, wensen terug te keren naar hun land van herkomst. Deze personen ondervinden hierbij vaak moeilijkheden omdat zij niet beschikken over de nodige financiële middelen, alles verloren hebben in hun land van herkomst of omdat de mogelijkheid om naar de betrokken lidstaat terug te komen om daar opnieuw te verblijven of voor een korte periode familie en vrienden te bezoeken, door de terugkeer wordt beperkt. Bepaalde personen die jarenlang op legale wijze in de EU hebben gewerkt en die, wanneer zij met pensioen gaan, naar hun land van herkomst wensen terug te keren, zien hiervan vaak af omdat zij vrezen hun pensioenrechten te verliezen. Een andere situatie is die van ondernemers en hooggeschoolde arbeiders die na een aantal jaren van legaal verblijf graag de mogelijkheid zouden hebben het gastland gedurende langere perioden te verlaten (tijdelijke terugkeer). Onder deze categorie valt de specifieke situatie van erkende vluchtelingen die, wanneer de situatie in hun land van herkomst gestabiliseerd is, wensen terug te keren om, en dat geldt vooral voor hoogopgeleiden, te helpen bij de wederopbouw en ontwikkeling van hun land. Dat

---

<sup>4</sup> Zie ook het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een periode van ten hoogste drie maanden vrij kunnen reizen op het grondgebied van de lidstaten, alsmede tot invoering van een specifieke reisvergunning en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang met het oog op een bezoek van ten hoogste zes maanden (COM(2001) 388 def.) van 10 juli 2001, dat artikel 23 van het Schengenakkoord tot communautair instrument maakt.

<sup>5</sup> Cf. b.v. onder andere Aanbeveling nr. R(99) 12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de terugkeer van afgewezen asielzoekers; IOM, *The return and reintegration of rejected asylum seekers and irregular migrants*, Genève, mei 2001; UNHCR, *Legal and practical aspects of the return of persons not in need of international protection*, Genève, mei 2001; ICMPSD, *Study on comprehensive EU return policies and practices for displaced persons under temporary protection, other persons whose international protection has ended and rejected asylum seekers*, Wenen, januari 2002; IGC, *Modular Structures on Return* (niet gepubliceerd); Nascimbene (ed.), *Expulsion and detention of aliens in the European Union countries*, Milaan, 2001.

geldt nu vooral voor Afghanen die in Europa verblijven. De EU werkt momenteel aan een programma om hen bij dit streven te helpen.

In algemene zin zouden concrete administratieve oplossingen en ondersteunende programma's kunnen worden ontwikkeld om migranten te helpen die naar hun land wensen terug te keren. In het kader van de dialoog met de landen van herkomst zou kunnen worden onderzocht hoe deze vorm van terugkeer zou kunnen worden aangemoedigd, met name om ervoor te zorgen dat deze landen meer baat hebben bij de terugkeer van hun onderdanen. In het kader van de open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid<sup>6</sup> heeft de Commissie Europese richtlijnen voorgesteld om beleid aan te moedigen waardoor mobiliteitspatronen tussen de EU en derde landen kunnen worden ondersteund:

- herziening van wetgeving die migranten beperkt in hun mogelijkheden om zich vrij te verplaatsen tussen hun land van verblijf en hun land van herkomst;
- het wekken van de belangstelling van migranten voor ontwikkelingsprojecten, de oprichting van bedrijven en beroepsopleidingsinitiatieven in hun land van herkomst;
- financiële en andere steun, waaronder het verstrekken van risicokapitaal, om terugkerende migranten te helpen zich opnieuw in hun land van herkomst te vestigen.

De tweede categorie heeft betrekking op personen die geen specifieke bescherming behoeven en die **illegaal** in de EU verblijven. Deze personen voldoen niet of niet meer aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie omdat zij illegaal zijn binnengekomen, omdat de termijn van hun visum is verstreken of omdat hun asielerzoek definitief is verworpen. Deze personen hebben geen legale status op grond waarvan zij op het grondgebied van de lidstaat kunnen blijven en kunnen ofwel worden aangemoedigd om de EU vrijwillig te verlaten of daartoe worden gedwongen. Het kan voorkomen dat illegale migranten of afgewezen asielzoekers vrijwillig wensen terug te keren. Dit zou kunnen worden gestimuleerd en ondersteund met specifieke regelingen.

**Dit Groenboek is in het bijzonder gericht op deze tweede categorie, d.w.z. de gedwongen of vrijwillige terugkeer van personen die illegaal in de EU verblijven.** In dit Groenboek wordt niet ingegaan op de terugkeer van personen die legaal in de EU verblijven. Voor veel onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven, kan terugkeer uiteindelijk echter een wenselijke of zinvolle mogelijkheid zijn. Dit is op zichzelf een belangrijke kwestie, die ook grondig besproken moet worden, waarbij met name moet worden gekeken naar de gevolgen voor de landen van herkomst. De Commissie zal zich bijgevolg in een latere fase verder over deze kwestie buigen.

---

<sup>6</sup> COM (2001) 387 def. van 11 juli 2001; zie punt 3.3.

## **2.2. Immigratie en terugkeer**

In haar mededeling over een communautair immigratiebeleid van 22 november 2000<sup>7</sup> wees de Commissie erop dat een alomvattende aanpak noodzakelijk is om de EU in staat te stellen de migratiestromen op een efficiëntere manier te beheren. In het kader van een alomvattend immigratiebeleid, zou de goedkeuring van gemeenschappelijke procedures voor arbeidsmigranten immers tot op zekere hoogte ook de druk kunnen verminderen op de kanalen voor toelating op humanitaire gronden en zouden illegale migranten verder worden ontmoedigd door een doeltreffender gemeenschappelijk optreden tegen mensensmokkel en mensenhandel. De Commissie wees erop dat illegale immigranten die voldoen aan bepaalde criteria, met name dat zij werk hebben in een lidstaat, soms worden geregulariseerd en dat deze praktijk zou kunnen worden beschouwd als een erkenning van de behoeften van de arbeidsmarkt en als een gevolg van het feit dat het niet eenvoudig is om een succesvol terugkeerbeleid te voeren.

In principe moeten onderdanen van derde landen de EU verlaten wanneer er geen rechtsgrond is op basis waarvan zij permanent of tijdelijk in de EU kunnen blijven en wanneer de lidstaat geen wettelijke verplichting heeft om hun verblijf op zijn grondgebied te dulden. Dit is van essentieel belang om te garanderen dat het toelatingsbeleid niet wordt ondermijnd en de beginselen van de rechtsstaat worden nageleefd, wat een wezenlijk kenmerk is van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Om voor de hand liggende humane redenen moet voor zover mogelijk voorrang worden gegeven aan vrijwillige terugkeer. Bovendien brengt vrijwillige terugkeer minder administratieve lasten met zich dan gedwongen terugkeer.

De gedwongen terugkeer van personen die illegaal in de EU verblijven kan echter een signaal zijn voor zowel personen die illegaal in de lidstaten verblijven als voor potentiële illegale migranten die zich buiten de EU bevinden. In combinatie met grotere inspanningen om zwartwerk in de EU te bestrijden, transparantere procedures, bewustmakingscampagnes tegen mensensmokkel en betere informatie over legale toelatingskanalen, kan een doeltreffend terugkeerbeleid potentiële migranten aanmoedigen om na te gaan welke mogelijkheden zij hebben om legaal in de EU te verblijven en diegenen die niet aan de vereisten voor legale immigratie voldoen, ontmoedigen. Dit kan er tevens voor zorgen dat er een breed maatschappelijk draagvlak ontstaat voor de komst van nieuwe, legale immigranten in het kader van een soepeler toelatingsbeleid, in het bijzonder voor arbeidsmigranten.

## **2.3. Asiel en terugkeer**

Vrijwillige terugkeer is, naast integratie en hervestiging, een van de drie oplossingen op lange termijn voor het vluchtelingenprobleem. Tegelijkertijd is een doeltreffend terugkeerbeleid ten aanzien van personen wier verzoek om internationale bescherming wordt afgewezen, noodzakelijk om de integriteit te waarborgen van een gemeenschappelijk asielstelsel en de gemeenschappelijke asielprocedure zoals beschreven in de mededeling van de Commissie van 22 november 2000<sup>8</sup>. Wanneer een persoon die om bescherming verzoekt, een eerlijke, inhoudelijk grondige en

---

<sup>7</sup> COM (2000) 757 def.

<sup>8</sup> COM (2000) 755 def.

alomvattende procedure heeft doorlopen, wanneer alle beschermingsbehoeften zijn onderzocht en er geen andere gronden zijn voor een legaal verblijf in een lidstaat, moet die persoon het grondgebied verlaten en naar zijn land van herkomst of, in voorkomend geval, naar het land van doorreis terugkeren.

Het is in overeenstemming met de geest van de gemeenschappelijke asielprocedure en de uniforme status dat personen die bescherming behoeven of internationale bescherming in de EU hebben genoten, op de lange termijn, wat hun terugkeer betreft, in alle lidstaten een vergelijkbare behandeling kunnen verwachten die op hun situatie is toegesneden. In de eerste plaats moeten de doeltreffendheid en de kwaliteit van de asielprocedure en van de beoordeling van de behoeften aan bescherming worden verbeterd. Voor een doeltreffend terugkeerbeleid moet ook rekening worden gehouden met het feit dat, hoewel het asielverzoek is verworpen op basis van het Verdrag van Genève, de betrokkene toch nog internationale bescherming nodig kan hebben. Daarom is invoering van een passend subsidiair beschermingssysteem van cruciaal belang.

Ook daarbij moet vrijwillige terugkeer voorop staan. In laatste instantie kan het echter noodzakelijk zijn over te gaan tot gedwongen terugkeer. Dit kan tevens gelden voor personen die geen behoefte meer hebben aan internationale bescherming (in de vorm van de vluchtelingenstatus, de subsidiaire beschermingsstatus of een tijdelijke beschermingsregeling) nadat zij gedurende een bepaalde periode een dergelijke bescherming hebben genoten in een lidstaat. Deze gevallen van terugkeer moeten ook stroken met de internationale bescherming en de mensenrechten van de betrokkenen. Dit omvat de verplichting uit hoofde van het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de vluchtelingenstatus en het protocol van 1967, in het bijzonder artikel 32 en 33 daarvan, om bescherming te bieden tegen "refoulement". Vluchtelingen mogen niet rechtmatig worden uitgezet behalve om redenen die verband houden met de nationale veiligheid of de openbare orde. Daarnaast moeten in deze context ook het EVRM en in het bijzonder artikel 3 daarvan en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens worden vermeld, waarin foltering of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen worden verboden.

Ook de artikelen 18 en 19 van het Handvest van de grondrechten van de EU zijn hier van toepassing. Volgens artikel 18 is het recht op asiel gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen en overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Artikel 19 heeft betrekking op de bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering en bepaalt in de eerste plaats dat collectieve uitzetting is verboden. Voorts wordt gesteld dat niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar dan wel uitgeleverd worden aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

Wanneer grote stromen mensen naar hun land van herkomst terugkeren, nadat zij, meestal als gevolg van een conflictsituatie, massaal bescherming hebben genoten, gaat dit meestal gepaard met maatregelen op het gebied van wederopbouw en ontwikkeling. In sommige gevallen kunnen in het gastland, het land van herkomst en het land van doorreis specifieke oplossingen of een geleidelijke aanpak vereist zijn, zoals uitstel van de tenuitvoerlegging van verwijderingsbesluiten, het toestaan van

een verkennend bezoek of verblijf en het samenstellen van "hulppakketten" , variërend van basismaatregelen (informatie, vervoer, kleine financiële toelagen) tot meer uitgewerkte en specifieke maatregelen die de nodige voorbereidingstijd vergen (opleiding, stimulansen voor ongeschoolde, geschoolde en hooggeschoolde personen, enz.) en doorreis- en vervoersovereenkomsten.

De open coördinatiemethode op het gebied van asiel, zoals voorgesteld door de Commissie<sup>9</sup>, zou eveneens kunnen worden toegepast voor vraagstukken die verband houden met de terugkeer van afgewezen asielzoekers en personen die in het kader van een beschermingsregeling bescherming hebben genoten. Sommige aandachtspunten met betrekking tot vrijwillige en - in voorkomend geval - gedwongen terugkeer zouden van belang kunnen zijn voor de terugkeer van personen die illegaal in de Unie verblijven, bijvoorbeeld als het gaat om:

- maatregelen om de samenwerking tussen de landen van opvang, de landen van herkomst, het UNHCR en de IOM en NGO's te verbeteren om vrijwillige en onvrijwillige terugkeer te vergemakkelijken.
- Het verlenen van hulp en ondersteuning door informatie te verstrekken en mensen te helpen bij de voorbereiding van de terugkeer. Daaronder zou ook de beoordeling van het nut van verkennende bezoeken kunnen vallen.
- het zoeken naar manieren om het percentage daadwerkelijk uitgevoerde verwijderingsbesluiten te verhogen, eventueel door duidelijke streefcijfers te formuleren en de concrete effecten ervan te beoordelen.
- het opstellen van gidsen van goede methoden om verschillende vraagstukken in verband met terugkeer aan te pakken, waaronder onvrijwillige terugkeer (begeleiding, vervoermiddelen, voorwaarden voor detentie in afwachting van verwijdering, enz.). Deze gidsen zouden als basis kunnen dienen voor gidsen op het niveau van de Europese Unie.

#### **2.4. Mensenrechten en terugkeer**

Een Europees terugkeerbeleid moet de mensenrechten en de fundamentele vrijheden volledig eerbiedigen en moet als zodanig passen in het kader van het interne en externe mensenrechtenbeleid van de Europese Unie. Artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bevestigt dat de Europese Unie *"is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben"*.

Zowel het Europees Verdrag van 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) als het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat in december 2000 in Nice werd afgekondigd<sup>10</sup>, bevat bepalingen die van toepassing zijn op een terugkeerbeleid ten aanzien van illegaal in de Unie verblijvende personen (artikelen 3, 5, 6, 8 en 13 van het EVRM en artikelen 3, 4, 19, 24 en 27 van het Handvest van de grondrechten). De artikelen die specifiek van

---

<sup>9</sup> COM (2001) 710 def. van 28 november 2001, punt 5.2.

<sup>10</sup> PB C 364 van 18.12.2000, blz. 1.

toepassing zijn op alle vormen van internationale bescherming, zijn al behandeld in de paragraaf over asiel en terugkeer.

Personen die illegaal in de Unie verblijven moeten ook over passende mogelijkheden beschikken om tijdens de terugkeerprocedure beroep in te stellen op de rechter. In dit verband zijn artikel 6 van het EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van belang, omdat hierin het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces is gewaarborgd. Ook bij detentie van illegaal verblijvende personen zijn de mensenrechten in het geding: overeenkomstig artikel 5 van het EVRM moet er altijd gerechtelijke controle op de detentie zijn.

Het familieleven wordt beschermd bij artikel 8 van het EVRM en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten. Daarbij moet worden opgemerkt dat speciale aandacht moet worden besteed aan de rechten van het kind, in overeenstemming met artikel 24 van het Handvest van de grondrechten en met het Verdrag inzake de rechten van het kind van 1989; bij alle handelingen met betrekking tot kinderen moeten de belangen van het kind voorop staan.

Tenslotte is er de bescherming van persoonsgegevens, waar omzichtig mee moet worden omgegaan, overeenkomstig artikel 8 van het Handvest van de grondrechten en de bestaande voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens<sup>11</sup>.

## **2.5. Samenwerking met de landen van herkomst en doorreis op het gebied van terugkeer en overname**

Voor een succesvol terugkeerbeleid ten aanzien van illegaal in de EU verblijvende personen is een goede samenwerking met de betrokken landen van herkomst en van doorreis nodig. Daarom moet tussen alle betrokken instanties wederzijds begrip worden gekweekt en samenwerking tot stand worden gebracht. Deze samenwerking is in verschillende fasen en op verschillende niveaus van het terugkeerproces van doorslaggevend belang. Zo is administratieve bijstand nodig bij het verkrijgen van terugkeerdocumenten voor illegaal in de EU verblijvende personen die niet over geldige reisdocumenten beschikken. Daarnaast is op het moment van aankomst in het land waarnaar de betrokkene terugkeert, ondersteuning nodig bij de overnameprocedure op de toegangspunten, vaak luchthavens. In de praktijk werken veel landen mee op een open en pragmatische basis, waardoor de terugkeer soepeler verloopt.

Sommige landen tonen zich echter minder bereidwillig om repatrianten toe te laten en vereisten vaak uitvoerige administratieve procedures om de nationaliteit of de identiteit van de betrokkene vast te stellen. In dergelijke gevallen zou het nuttig kunnen zijn om op politiek niveau over een overname-overeenkomst te onderhandelen, teneinde de praktische procedures en vervoermiddelen voor terugkeer en overname te regelen.

---

<sup>11</sup> Cf. Richtlijn 1995/46/EG, PB L 281 van 23 november 1995, blz. 31; het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens; en - in voorkomende gevallen - de juridisch niet bindende Aanbeveling nr. R(87) 15 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa ter regeling van het gebruik van persoonsgegevens door politiediensten.

De terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende personen heeft echter ook grote gevolgen voor de landen van herkomst en van doorreis. Er moet zorgvuldig worden gekeken naar mogelijkheden om een terugkeerbeleid te ontwikkelen dat geen negatieve effecten heeft op de situatie in deze landen. Terugkeer op grote schaal zou grote gevolgen kunnen hebben op de ontwikkeling van een land en op de bereidheid van de autoriteiten om samen te werken bij de beheersing van de migratie. De bereidheid tot samenwerking zal toenemen als de betrokken landen er belang bij hebben illegaal in de EU verblijvende personen weer toe te laten. De EU zou daarom ook moeten onderzoeken welke vormen van ondersteuning kunnen worden gegeven om ervoor te zorgen dat de terugkeer van duurzame aard is.

Daarbij is het vooral van belang dat de bereidheid tot vrijwillige terugkeer zal toenemen als repatrianten kansen krijgen in hun land van herkomst. Een aantal projecten voor vrijwillige terugkeer heeft klaarblijkelijk minder succes gehad omdat het land waarnaar de migranten terugkeerden, niet voldoende was voorbereid. Tegelijkertijd moet worden erkend dat degenen die terugkeren de nodige garanties moeten krijgen dat zij over de elementaire middelen kunnen beschikken die nodig zijn om zich te kunnen vestigen. In dit verband zou kunnen worden gedacht aan een systeem voor financiële steunverlening om de eerste tijd na terugkeer te overbruggen.

De Europese Raad van Tampere van oktober 1999 heeft onderstreept dat op het gebied van migratie een alomvattende aanpak noodzakelijk is waarbij zowel de politieke aspecten aan bod komen als de mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en van doorreis. Samenwerking met de betrokken derde landen werd daarbij van doorslaggevend belang gevonden voor een doeltreffend buitenlands migratiebeleid, dat ook het terugkeerbeleid omvat. Voorts benadrukte de Europese Raad van Laken van december 2001 dat het beleid inzake migratiestromen, in het bijzonder wat overname betreft, moet worden geïntegreerd in het buitenlands beleid van de EU. Terugkeer en overname vormen derhalve een van de vele dimensies van een alomvattend migratiebeleid van de EU ten aanzien van derde landen en er dient een evenwicht te worden gevonden tussen toelating en overname.

### **3. DEEL II - ONDERLINGE AFSTEMMING EN BETERE SAMENWERKING TUSSEN DE LIDSTATEN OP HET GEBIED VAN TERUGKEER**

#### **3.1. Gemeenschappelijke normen**

Gedwongen terugkeer is een ernstige inbreuk op de vrijheid en de wensen van de betrokkene. Er zouden gemeenschappelijke normen met betrekking tot uitzetting, detentie en verwijdering kunnen worden vastgesteld. Deze normen zouden borg kunnen staan voor een passende en gelijke behandeling van illegaal in de Unie verblijvende personen tegen wie maatregelen worden getroffen ter beëindiging van het verblijf, ongeacht de lidstaat die het bevel tot verwijdering oplegt. Bovendien zouden gemeenschappelijke normen het werk van de diensten die zich met deze problematiek bezighouden kunnen vergemakkelijken en tot efficiëntere procedures kunnen leiden als in de lidstaten beproefde methoden worden toegepast.

De Commissie zou kunnen voorstellen voor alle stadia van het terugkeerproces gemeenschappelijke normen vast te stellen. Er zouden basisvoorwaarden kunnen

worden geformuleerd voor het beëindigen van legaal verblijf, in het bijzonder met betrekking tot uitzettingsbesluiten. Daarnaast zouden minimumnormen voor detentie en voor verwijdering kunnen worden vastgesteld. De Commissie is voornemens om op basis van de uitkomsten van de discussie over dit groenboek een voorstel uit te werken voor een richtlijn van de Raad inzake minimumnormen voor terugkeerprocedures, zoals zij al heeft aangekondigd in de mededeling over illegale immigratie.<sup>12</sup>

### 3.1.1. *Definities*

Als gevolg van de uiteenlopende rechtsstelsels van de lidstaten verschilt de terminologie op het gebied van terugkeer aanzienlijk per lidstaat. Het feit dat dezelfde termen vaak verschillende ladingen dekken, zorgt voor verwarring. Om misverstanden te voorkomen moeten gemeenschappelijke definities worden opgesteld. In bijlage I wordt een eerste reeks definities voorgesteld.

Zijn dit geschikte gemeenschappelijke definities en welke definities zouden daar nog aan kunnen worden toegevoegd?

### 3.1.2. *Beëindiging van legaal verblijf*

Niet alleen ten aanzien van personen die illegaal zijn binnengekomen en niet het recht hebben te blijven, worden terugkeermaatregelen genomen. Tegen bepaalde personen wordt een uitzettingsbevel uitgevaardigd omdat zij als een bedreiging voor de nationale veiligheid of de openbare worden beschouwd, b.v. als gevolg van een veroordeling voor ernstige strafbare feiten. Ook tegen personen van wie de verblijfsvergunning is verlopen en tegen personen die legaal in de Unie verbleven maar van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken, worden terugkeermaatregelen getroffen. In al deze gevallen is de betrokkene wettelijk verplicht het land onmiddellijk of, indien er een tijdslimiet voor het vertrek is vastgesteld, binnen de gestelde termijn te verlaten.

Van personen die naar een andere lidstaat gaan zonder dat binnenkomst en verblijf daar zijn toegestaan, zou kunnen worden gezegd dat zij niet aan deze wettelijke verplichting hebben voldaan. De lidstaten zouden erop toe moeten zien dat maatregelen ter beëindiging van illegaal verblijf van toepassing zijn in de gehele EU.

#### 3.1.2.1. Voorwaarden voor uitzettingsbesluiten

Aan legaal verblijf kan een einde worden gemaakt door middel van een uitzettingsbesluit op basis van specifieke wettelijke voorschriften. Een eerste aanzet voor normen voor uitzettingsbesluiten wordt gegeven in Richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen, die in mei 2001 werd goedgekeurd<sup>13</sup>. Krachtens deze richtlijn wordt ten aanzien van onderdanen van derde landen op grond van een ernstige en daadwerkelijke bedreiging van de openbare orde of van de nationale veiligheid een verwijderingsbesluit genomen in twee gevallen:

---

<sup>12</sup> COM (2001) 672 def., punt 4.8.

<sup>13</sup> PB L 149 van 2 juni 2001, blz. 34.

In het eerste geval gaat het om onderdanen van derde landen die zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit dat bestraft kan worden met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar. Daarnaast is het bestaan van gegronde redenen om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land ernstige strafbare feiten heeft gepleegd of van concrete aanwijzingen dat hij of zij overweegt dergelijke feiten te plegen op het grondgebied van een lidstaat, voldoende grond voor een verwijderingsbesluit. In het tweede geval gaat het om onderdanen van derde landen die de nationale wetgeving inzake de toegang of het verblijf van vreemdelingen niet naleven.

Op basis van deze algemene definities zouden echter meer gedetailleerde, specifieke wettelijke gronden voor uitzetting kunnen worden vastgesteld. Daarbij zou een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen bijvoorbeeld gronden die verplicht leiden tot een uitzettingsbesluit, bijvoorbeeld indien sprake is van bijzonder gevaar, en andere wettelijke gronden, die normaliter tot een uitzettingsbesluit leiden.

Er zou kunnen worden nagegaan of in de volgende gevallen een uitzettingsbesluit verplicht zou kunnen worden gesteld:

- 1) indien een onderdaan van een derde land wegens een of meer opzettelijk gepleegde strafbare feiten is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van een gemeenschappelijk vast te stellen duur.
- 2) indien een onderdaan van een derde land is veroordeeld tot een vrijheidsstraf wegens bepaalde opzettelijk gepleegde strafbare feiten (zoals de productie, het vervoer en de verkoop van drugs, mensensmokkel of mensenhandel, terrorisme en andere strafbare feiten die de nationale veiligheid in gevaar brengen).

Bovendien zou kunnen worden onderzocht of er nog andere gronden zijn die verplicht tot een uitzettingsbesluit zouden moeten leiden.

Uitzettingsbesluiten kunnen echter niet worden genomen zonder rekening te houden met de verblijfsstatus. Bepaalde groepen moeten speciale bescherming tegen uitzetting genieten. Bepaalde bevoorrechte groepen onderdanen van derde landen zoals langdurig ingezetenen<sup>14</sup>, familieleden van burgers van de Unie of onderdanen van de betrokken lidstaat, vluchtelingen en personen die andere vormen van internationale bescherming genieten, kunnen alleen worden verwijderd om ernstige redenen die te maken hebben met de openbare veiligheid of de openbare orde. Ook voor onderdanen van derde landen die in een lidstaat zijn geboren en nooit hebben gewoond in het land waarvan zij de nationaliteit hebben, kan aan speciale bescherming worden gedacht. Het bestaan van dergelijke ernstige redenen moet grondig worden geverifieerd en naar behoren worden gemotiveerd in het uitzettingsbesluit.

Tenslotte moet worden beklemtoond dat in alle gevallen rekening moet worden gehouden met de individuele situatie. De mensenrechten van de betrokken persoon en de evenredigheid van de maatregel moeten goed in het oog worden gehouden, vooral in gevallen waarin sprake kan zijn van extreme hardheid bij verplichte uitzettingsgronden of onredelijke hardheid bij andere uitzettingsgronden.

---

<sup>14</sup> Cf. art. 13 van COM(2001)127 def.

Moeten er meer gedetailleerde voorwaarden voor uitzettingsbesluiten worden vastgesteld, en zo ja, wat moeten die dan inhouden?

Welke groepen moeten, naast de hierboven genoemde, speciale bescherming tegen uitzetting genieten, en hoe moet die speciale bescherming eruitzien?

### 3.1.2.2. Nadere voorwaarden voor het beëindigen van een legaal verblijf

Indien de verblijfsvergunning is verlopen, moet de betrokkene wettelijk verplicht zijn het land te verlaten indien de vergunning niet wordt verlengd of vervangen door een andere verblijfstitel. Overwogen zou kunnen worden om aan een beroep tegen een op deze situatie volgend bevel tot verwijdering opschortende werking te verlenen.

De verplichting om het land te verlaten kan ook gelden voor personen die langer zijn gebleven dan zonder visum is toegestaan. Er zou dus een einde kunnen komen aan een legaal verblijf indien iemand die legaal het land is binnengekomen zonder een visum nodig te hebben, vervolgens nalaat binnen de wettelijk voorgeschreven termijn een eerste verblijfsvergunning aan te vragen.

De redenen voor het intrekken van een verblijfsvergunning kunnen wettelijk worden beperkt tot een aantal ernstige redenen, zoals het ontbreken van een geldig paspoort of een paspoort vervangend document, een verandering of verlies van nationaliteit, of andere redenen die uit administratief oogpunt noodzakelijk zijn. In elk geval zouden de bevoegde autoriteiten verplicht moeten zijn af te wegen en naar behoren te motiveren of het evenredig is om op grond van de wijziging in de situatie de verblijfsvergunning in te trekken en of de betrokkene verantwoordelijk gesteld kan worden of niet.

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

Om welke redenen zou een verblijfsvergunning moeten kunnen worden ingetrokken?

### 3.1.3. *Detentie in afwachting van verwijdering*

Om ervoor te zorgen dat uitvoeringsmaatregelen, met name uitzetting, daadwerkelijk ten uitvoer kunnen worden gelegd, wordt vaak gebruik gemaakt van dwangmaatregelen. Dwangmaatregelen vormen altijd een ernstige inbreuk op de persoonlijke vrijheid van de betrokkene. Dat geldt met name voor detentie in afwachting van uitzetting, waartoe wordt overgegaan om personen die illegaal in een lidstaat verblijven, met het oog op het verkrijgen van reisdocumenten voor de terugkeer gemakkelijker te kunnen identificeren of om te voorkomen dat de betrokkene verdwijnt voordat de uitzetting plaatsvindt.

Op EU-niveau zouden minimumnormen voor een detentiebevel kunnen worden vastgesteld, waarbij de bevoegdheden van de betrokken instanties en de voorwaarden voor detentie worden beschreven. Daarbij zou kunnen worden aangegeven welke groepen personen niet of slechts in bepaalde omstandigheden mogen worden gedetineerd. In elk geval zou een detentiebevel moeten worden afgegeven of binnen een wettelijk vastgestelde termijn worden bekrachtigd door een gerechtelijke instantie.

Daarnaast zouden minimumnormen kunnen worden vastgesteld voor de detentie zelf, met name voor de huisvesting, zodat in alle detentiefaciliteiten in de lidstaten sprake is van een humane behandeling. In elk geval moet de mogelijkheid bestaan om verwijderbare personen die, bij gebrek aan detentiefaciliteiten in gewone gevangenissen zijn gedetineerd, te scheiden van veroordeelden, teneinde criminalisering te voorkomen.

De termijnen voor detentie in afwachting van uitzetting verschillen aanzienlijk per lidstaat en lopen uiteen van een wettelijk vastgestelde periode van ten hoogste enkele dagen, via verlengbare perioden van enkele maanden, tot helemaal geen wettelijke beperking. Er zou dus kunnen worden gekeken naar de mogelijkheden om aanwijzingen te geven voor de maximale duur van detentie met het oog op uitzetting. Tenslotte zouden ook technische of juridische alternatieven voor detentie die even doeltreffend zijn, grondig moeten worden bestudeerd.

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 voor en de tenuitvoerlegging van detentie met het oog op uitzetting?

Welke groepen mogen niet of slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden gedetineerd?

Welke huisvestingsnormen moeten gelden voor gedetineerde personen die zullen worden uitgezet?

Welke termijnen moeten worden vastgesteld om de maximumduur van de detentie te beperken?

#### 3.1.4. *Verwijdering*

Ook voor verwijdering, als de tenuitvoerlegging van de terugkeer van de betrokkene, zou naar harmonisatie op EU-niveau kunnen worden gestreefd. Er zouden op vier gebieden minimumnormen kunnen worden vastgesteld.

Ten eerste zou in dit verband kunnen worden overwogen om een laatste waarborg in te bouwen voor de naleving van het bij internationaal recht vastgelegde "non-refoulementbeginsel" (niet-terugzending naar het land van herkomst waar de betrokkene vervolging te duchten heeft), voor zover dat nog niet is geregeld bij andere gemeenschapswetgeving inzake internationale bescherming.

Ten tweede zouden basisvoorwaarden voor de fysieke en mentale gesteldheid van de betrokkene kunnen worden vastgesteld, om adequaat te kunnen reageren indien de betrokkene vlak voor vertrek beweert een bepaalde ziekte te hebben of indien de psychische gezondheid van de betrokkene dat vereist. Daarnaast zou ook de behandeling van kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, kunnen worden geregeld, alsmede het gevoelige vraagstuk van de mogelijke scheiding van families tijdens verwijderingsprocedures.

Ten derde zouden normen voor de tenuitvoerlegging kunnen worden opgesteld, zoals veiligheidsnormen voor de verwijdering zelf, voor het gebruik van dwangmiddelen en voor de bevoegdheden van begeleiders.

Tenslotte zou wellicht een mechanisme kunnen worden ontwikkeld voor het stroomlijnen van het terugkeerbeleid van de lidstaten ten aanzien van bepaalde landen van herkomst waar de situatie zodanig is, dat wellicht uit humanitaire overwegingen van verwijdering moet worden afgezien (een actueel voorbeeld daarvan is Angola). De lidstaten zouden kunnen proberen om tot een gemeenschappelijke beoordeling van dergelijke situaties te komen en om een gemeenschappelijke lijst op te stellen van landen waarnaar tijdelijk niemand mag worden verwijderd. Daarbij zou terdege rekening kunnen worden gehouden met de standpunten van het UNHCR of van plaatselijke VN-besturen (zoals UNMIK in Kosovo) of andere betrokkenen.

Moet in een toekomstige richtlijn over minimumnormen voor terugkeerprocedures een laatste waarborg worden ingebouwd tegen "refoulement"?

Welke normen moeten worden overwogen ten aanzien van de fysieke en mentale gesteldheid van degenen die terugkeren?

Welke normen moeten worden gehanteerd voor het gebruik van dwangmiddelen of voor de bevoegdheden van begeleiders?

Moet de vraag of verwijdering naar bepaalde landen met het oog op de bestaande situatie daar, aanvaardbaar is, op gemeenschappelijke basis worden beantwoord?

### 3.1.5. *Wederzijdse erkenning van terugkerbesluiten.*

Richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen<sup>15</sup> kan worden beschouwd als een eerste stap in de richting van een situatie waarin een verwijderingsbesluit van de ene lidstaat in een andere lidstaat ten uitvoer kan worden gelegd zonder dat daar een nieuw verwijderingsbesluit moet worden genomen.

Deze richtlijn biedt echter geen bindend kader voor de wederzijdse erkenning van dergelijke besluiten. Niettemin is dat een logische stap bij het bewerkstelligen van een doeltreffende terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende personen die na een uitzettingsbesluit in een bepaalde lidstaat zijn verdwenen en in een andere lidstaat zijn aangehouden. Dezelfde wettelijke consequentie zou kunnen gelden voor illegaal in de Unie verblijvende personen die via het grondgebied van andere lidstaten moeten worden verwijderd. Het is misschien wenselijk om tegelijk met de ontwikkeling van een juridisch bindend kader voor de wederzijdse erkenning van alle maatregelen ter beëindiging van een verblijf, met name uitzettingsbesluiten, gemeenschappelijke wettelijke normen op te stellen.

Een bindend kader voor de wederzijdse erkenning van administratieve of gerechtelijke handelingen met betrekking tot terugkeer, zou in een toekomstig voorstel over terugkeerprocedures kunnen worden opgenomen, waarbij ook rekening

---

<sup>15</sup> PB L 149 van 2 juni 2001, blz. 34.

wordt gehouden met de verdere harmonisatie op het gebied van asiel. Daarbij zouden ook criteria en praktische regelingen kunnen worden ontwikkeld met betrekking tot de ongelijke financiële lasten die uit dergelijke besluiten kunnen voortvloeien.

Moet er een bindend en algemeen systeem voor de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten worden ontwikkeld, dat verder gaat dan Richtlijn 2001/4//EG?

Welke aanpak biedt een eerlijke oplossing voor de eventuele ongelijke financiële lasten die kunnen voortvloeien uit de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten?

### 3.1.6. *Bewijs van vertrek en wedertoelating*

Een duidelijk bewijs van vertrek is belangrijk, met name in gevallen van vrijwillige terugkeer, om duurzame terugkeer te garanderen en om personen die vrijwillig terugkeren een preferentiële behandeling te kunnen geven, d.w.z. te voorkomen dat deze personen later niet opnieuw legaal de Unie kunnen binnenkomen omdat een bewijs van hun eerdere vrijwillige vertrek ontbreekt. Voor dit bewijs zijn verschillende mogelijkheden. Een grensoverschrijdingscertificaat toont alleen aan dat de betrokkene een grens van een lidstaat heeft overschreden, maar niet dat hij of zij het land van bestemming heeft bereikt. Zo'n certificaat kan echter alleen aan de buitengrenzen worden verstrekt, omdat de binnengrenzen zijn afgeschaft. Als tweede mogelijkheid zouden repatrianten kunnen worden gestimuleerd om zich in het land van herkomst persoonlijk te melden bij een consulaire post van een lidstaat. Indien van toepassing zou het bewijs van vertrek ook kunnen worden afgegeven door een betrouwbare organisatie die betrokken is geweest bij de terugkeer. In dit geval zou de medewerking van de persoon die terugkeert op verschillende manieren kunnen worden bevorderd. Zo zouden de eerste betalingen in het kader van een programma voor vrijwillige terugkeer, die bedoeld zijn om de eerste kosten na aankomst te dekken of als hulp bij het opbouwen van een nieuw bestaan, uitsluitend in het land van bestemming kunnen worden verricht, door een instantie die de vrijwillige terugkeer begeleidt of door een consulaire post van de betrokken lidstaat.

Ook de juridische consequenties van terugkeer voor een daaropvolgend verzoek om opnieuw te worden toegelaten zouden nader kunnen worden onderzocht. Het is wellicht wenselijk een coherente aanpak te ontwikkelen ten aanzien van de gronden voor weigering van toekomstige binnenkomst. Daartoe moet worden vastgesteld onder welke omstandigheden een nieuwe aanvraag van een visum of een verblijfsvergunning uitgesloten is. In dit verband kan worden gedacht aan meer geharmoniseerde vereisten voor opname op de in artikel 96 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen bedoelde SIS-signaleringslijst van personen aan wie de toegang wordt geweigerd, of voor opname in een toekomstig Europees visumidentificatiesysteem.

Uitgaande van het beginsel dat in de eerste plaats wordt gestreefd naar vrijwillige terugkeer, kan worden overwogen of er een onderscheid kan worden ingevoerd, waarbij personen die vrijwillig zijn teruggekeerd een bevoorrechte behandeling genieten, in tegenstelling tot personen die moesten worden verwijderd. De weigering van een toekomstig visum om de EU opnieuw binnen te komen, zou wellicht niet meer uitsluitend op grond van een eerder illegaal verblijf kunnen worden geweigerd, indien de betrokkene vrijwillig is teruggekeerd. Het vrijwillige vertrek ontnemt aldus het stigmatiserende karakter aan het illegale verblijf. Dit zou voor de betrokkene ook als stimulans kunnen werken om zijn verplichtingen om zich bij de

bevoegde instantie in het land van herkomst te melden, na te komen. Anderzijds zouden beperkingen kunnen worden opgelegd aan personen die zijn uitgezet of verwijderd. Er zouden bepaalde termijnen voor bepaalde groepen kunnen worden ingevoerd, zoals voor onderdanen van derde landen die zijn veroordeeld wegens ernstige strafbare feiten, of voor personen die verwijderd zijn.

Moeten in een toekomstig voorstel over terugkeerprocedures een mechanisme waarmee het vertrek van de persoon die terugkeert kan worden bewezen, en regels betreffende de juridische consequenties van aanvragen om opnieuw toegang te krijgen tot de EU worden opgenomen?

Moeten voorwaarden worden vastgesteld voor opname op de lijst van personen aan wie de toegang wordt geweigerd, die deel uitmaakt van het Schengeninformatiesysteem? Welke categorieën moeten daarbij worden onderscheiden?

### 3.2. Overnameregels tussen de lidstaten

Overname is tussen de lidstaten alleen geregeld in het kader van de Overeenkomst van Dublin en de mechanismen om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, en bij artikel 11 van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad betreffende tijdelijke bescherming<sup>16</sup>, en vindt verder uitsluitend plaats op basis van bilaterale overnameovereenkomsten of informele samenwerking<sup>17</sup>. In 1999 heeft Finland een initiatief ingediend met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot vaststelling van de verplichtingen tussen de lidstaten onderling inzake de overname van onderdanen van derde staten<sup>18</sup>. Deze communautaire aanpak heeft echter nog geen concrete resultaten opgeleverd.

Er zou kunnen worden onderzocht welke mogelijkheden er zijn om voort te bouwen op het Finse initiatief of om een herzien voorstel uit te werken, zodat een duidelijk juridisch kader kan worden ontwikkeld voor overname tussen de lidstaten, wat noodzakelijk en nuttig lijkt. Zo'n overnamesysteem zou een breder terrein bestrijken dan het geval is bij het aanwijzen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek in het kader van de Overeenkomst van Dublin of de Verordening van de Raad<sup>19</sup> die voor deze overeenkomst in de plaats komt. Het zou bepalingen bevatten betreffende de overname door een andere lidstaat van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, die betrekking hebben op alle illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen.

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

---

<sup>16</sup> Artikel 11: "Een lidstaat neemt een persoon die op zijn grondgebied tijdelijke bescherming geniet terug indien de persoon in kwestie tijdens de periode die door het besluit van de Raad zoals bedoeld in artikel 5 wordt bestreken, zonder toestemming op het grondgebied van een andere lidstaat verblijft of daar tracht binnen te komen. De lidstaten kunnen op basis van een bilaterale overeenkomst besluiten dat deze bepaling niet van toepassing is"

<sup>17</sup> Maar zie ook artikel 26 van het voorstel betreffende langdurig ingezetenen (COM(2001)127 def.).

<sup>18</sup> PB C 353 van 7 december 1999, blz. 6.

<sup>19</sup> COM (2001) 447 def.

### 3.3. Doorreisregels tussen de lidstaten

Er zou een gemeenschappelijk kader kunnen worden ontwikkeld voor vraagstukken in verband met de doorreis door andere lidstaten tijdens de terugkeer. Bij gebrek aan verbindingen met het land van herkomst, moet vaak gebruik worden gemaakt van luchthavens in andere lidstaten. In dergelijke gevallen is het van belang een duidelijk juridisch kader vast te stellen voor de transitprocedure, b.v. betreffende de aanwezigheid en de bevoegdheden van begeleiders tijdens de doorreis, en regelingen voor het geval de terugkeer mislukt.

Bovendien moeten pragmatische oplossingen worden uitgewerkt voor repatrianten die interne grenzen tussen de lidstaten overschrijden, in het bijzonder als het gaat om vrijwillige terugkeer. Dit kan met name een probleem zijn als degene die terugkeert onderdaan is van een land waarvoor de visumplicht geldt, en dus een visum nodig zou hebben om over het grondgebied van andere lidstaten te reizen. In dergelijke gevallen zou wellicht gebruik kunnen worden gemaakt van een reisdocument dat door de lidstaat die de betrokkene heeft uitgezet, wordt afgegeven en door alle andere lidstaten wordt erkend en gelijkgesteld met een visum, zodat terugkeer zo "onbureaucratisch" mogelijk wordt gemaakt. Er zou ook kunnen worden gedacht aan een vrijstelling van de visumplicht, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat dat een wijziging van de bestaande gemeenschapswetgeving met zich zou brengen.

Hoe moet een voorstel over doorreis tijdens terugkeer eruit zien, rekening houdend met de huidige discussies in de Raad?

### 3.4. Operationele samenwerking

De lidstaten staan vaak voor grote belemmeringen bij de tenuitvoerlegging van het terugkeerbeleid, vooral als het gaat om gedwongen terugkeer: de verblijfplaats of identiteit van de betrokkene is onbekend, reisdocumenten ontbreken, de medewerking van sommige landen bij het verstrekken van identiteits- of reisdocumenten laat te wensen over, de betrokkene verzet zich tegen terugkeer, of er is geen passend vervoer.

Deze praktische problemen zouden kunnen worden opgelost door een betere samenwerking tussen de lidstaten. Deze samenwerking zou kunnen worden verbeterd door concreet vorm te geven aan de technische ondersteuningsfaciliteit die is voorgesteld in de recente mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie<sup>20</sup> en door op de juiste wijze gebruik te maken van de financiële steun in het kader van het voorgestelde actieplan ARGO<sup>21</sup>.

Hoe kan de operationele samenwerking op technisch vlak worden verbeterd?

#### 3.4.1. Meer inzicht in het verschijnsel

Op EU-niveau worden bepaalde gegevens verzameld over terugkeer. Volgens de beschikbare gegevens zijn in 2000<sup>22</sup> in totaal 367 552 vreemdelingen verwijderd,

---

<sup>20</sup> COM (2001) 672 def.

<sup>21</sup> COM (2001) 567 def.

<sup>22</sup> Bron: Eurostat; geen cijfers beschikbaar van IRL, NL en VK, onvolledige gegevens van B, DK en LUX.

tegen 324 206 in 1999<sup>23</sup>. In het kader van de programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer van de IOM hebben in 2000 87 628 personen de EU vrijwillig verlaten, tegen 78 273 personen in 1999<sup>24</sup>.

Op basis van gemeenschappelijke definities zouden de lidstaten echter volledige<sup>25</sup> en meer gedetailleerde gegevens kunnen uitwisselen, die goed kunnen worden vergeleken. De Commissie zal een actieplan<sup>26</sup> indienen ter uitvoering van het besluit van de Raad van mei 2001 om een jaarlijks openbaar verslag over asiel en migratie in te voeren. Daarin wordt een onderdeel opgenomen waarin de gegevens over terugkeer worden geanalyseerd. Een virtueel Europees waarnemingscentrum voor migratie, dat in ontwikkeling is, kan ook bijdragen aan een beter inzicht in de terugkeerproblematiek.

Hoe kan de basis voor gegevens over terugkeer verder worden verbeterd?

### 3.4.2. *Identificatie en documentatie*

Onduidelijkheid over de identiteit en het ontbreken van de juiste reisdocumenten vormen de belangrijkste beletsels voor tijdsige terugkeer. Vaak aarzelen of weigeren landen van herkomst reisdocumenten af te geven vanwege het ontbreken van gegevens over de nationaliteit of de identiteit. Daarom hebben de lidstaten een standaardreisdocument voor terugkeer ingevoerd<sup>27</sup>. Landen van herkomst aanvaarden dit EU-laissez-passer echter in het geheel niet, alleen bij wijze van uitzondering of afhankelijk van het geval, en staan er meestal op dat gebruik wordt gemaakt van hun eigen terugkeerdocumenten.

Een van de oplossingen voor problemen bij terugkeer is dus het treffen van passende identificatiemaatregelen tijdens de administratieve procedures, wanneer de betrokkene er belang bij heeft correcte gegevens te verstrekken. Voor zover dit nog niet is gebeurd, zouden de lidstaten identificatiemaatregelen bij de procedures voor het aanvragen van een visum kunnen invoeren. In haar mededeling over illegale immigratie heeft de Commissie haar steun uitgesproken voor de oprichting van een on line Europees visum-identificatiesysteem, waarvan de gegevens ook gebruikt zouden kunnen worden voor terugkeerdoeleinden. Deze aanpak werd bekrachtigd in het actieplan van de Raad ter bestrijding van illegale immigratie van 28 februari 2002. In zo'n systeem moet ook rekening worden gehouden met het noodzakelijke evenwicht tussen legitieme identificatiebehoeften en de privacy van bonafide migranten en reizigers.

Hoe kan de identificatie van illegaal in de Unie verblijvende personen en de afgifte van terugkeerdocumenten worden verbeterd?

<sup>23</sup> Brond: Eurostat; geen cijfers van DK, IRL, NL en VK, onvolledige gegevens van FIN.

<sup>24</sup> Bron: IOM. De meeste ondersteuning bij vrijwillige terugkeer werd verstrekt in Duitsland (in 2000 68 648 personen, in 1999 58 469 personen).

<sup>25</sup> De cijfers over verwijderde vreemdelingen voor 2001 zijn nog niet beschikbaar omdat sommige lidstaten nog niet alle gegevens hebben verstrekt.

<sup>26</sup> Zie ook SEC (2001) 602 van 9 april 2001.

<sup>27</sup> PB C 274 van 19 september 1996, blz. 18.

Welke gegevens moeten in het toekomstige Europese visum-identificatiesysteem worden opgenomen teneinde illegaal in de Unie verblijvende personen zonder papieren te kunnen identificeren?

### 3.4.3. *De rol van verbindingsambtenaren voor immigratie*

De met immigratie belaste verbindingsambtenaren in de landen van herkomst of doorreis, zouden zich ook kunnen bezighouden met terugkeer. Via bestaande contacten met de lokale autoriteiten zou voor een soepeler behandeling van de toelating tot het land kunnen worden gezorgd, alsmede voor hulp aan personen die terugkeren en, indien nodig, voor begeleiders. Het netwerk van immigratie-verbindingsambtenaren zou daartoe verder kunnen worden ontwikkeld.

Zouden de lidstaten elkaar wederzijdse bijstand kunnen bieden bij het vergemakkelijken van terugkeer?

### 3.4.4. *Beproefde methoden, opleiding en informatie-uitwisseling*

De voorwaarden waaronder personeelsleden die zich bezighouden met de moeilijke en veeleisende taak de terugkeer ten uitvoer te leggen, moeten werken, zouden kunnen worden verbeterd. In dat verband moet worden beklemtoond dat er speciale opleidingen zouden kunnen worden georganiseerd, waardoor de betrokken ambtenaren verwijderingen op de juiste wijze zouden kunnen uitvoeren.

De deskundigen en de ambtenaren van de lidstaten die zich bezighouden met programma's voor vrijwillige terugkeer en met verwijderingsprocedures zouden daartoe informatie kunnen uitwisselen. Wellicht kunnen behalve studiebijeenkomsten ook gezamenlijke opleidingen worden georganiseerd.

Daarnaast zou informatie over concrete terugkeeroperaties kunnen worden uitgewisseld, zodat de middelen gezamenlijk kunnen worden gebruikt. Een technische ondersteuningsfaciliteit zou nuttig kunnen zijn bij de coördinatie van deze informatie-uitwisseling.

Hoe kan de uitwisseling van informatie over beproefde methoden worden verbeterd?

Moet het idee van gezamenlijke opleiding op het gebied van terugkeer verder worden uitgewerkt?

Hoe kan de informatie-uitwisseling over concrete terugkeeroperaties worden opgezet?

## 3.5. **Terugkeerprogramma's**

### 3.5.1. *Lessen die kunnen worden getrokken uit de tenuitvoerlegging van terugkeerprogramma's*

De Commissie heeft ervaring met het beheer van projecten ter bevordering van de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen, afgewezen asielzoekers en andere migranten naar hun land van herkomst. Sinds 1997 is een groot aantal projecten gefinancierd,

zowel in het kader van gemeenschappelijke optredens<sup>28</sup> als in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds<sup>29</sup>. Daarbij ging het om de financiering van projecten van nationale en lagere overheden en van internationale en non-gouvernementele organisaties. De projecten werden met name in de lidstaten zelf uitgevoerd, en waren er voornamelijk op gericht individuele personen en hun familie ertoe aan te zetten te besluiten terug te keren. De ervaring heeft uitgewezen dat het vaak van groot belang was om in het land van herkomst een bepaald vervolg te geven aan het programma, omdat teruggekeerde personen anders de neiging vertoonden om te proberen terug te keren naar de lidstaat van opvang als zich fysieke ontberingen, gebrek aan werkgelegenheid of andere problemen voordeden.

De projecten die in het kader van gemeenschappelijke optredens werden gefinancierd, waren voornamelijk gericht op beroepsopleiding, voorbereiding op terugkeer door middel van gesubsidieerde verkennende bezoeken en algemene informatie en advies over de situatie in het land van herkomst, werkgelegenheid, hulp bij het opzetten van kleine ondernemingen in het land van herkomst en hulp en contacten na terugkeer. Bij deze projecten deden zich weliswaar talrijke problemen voor, maar die waren veelal niet onoverkomelijk: politieke belemmeringen in verband met de situatie in het land van terugkeer, onwil om terug te keren naar een land met weinig vooruitzichten, de afgifte van reisdocumenten aan personen die konden terugkeren en die vervolgens het recht hadden om terug te gaan naar de lidstaat van opvang als zij dat wilden, waarvan niet zelden misbruik werd gemaakt. Daarnaast bleek dat terugkeerprojecten nauw moesten worden gekoppeld aan wederopbouw (bijvoorbeeld in Bosnië), omdat het weinig zin had om te proberen mensen te laten terugkeren naar dorpen waar huizen of het vooruitzicht op een baan ontbreken.

Ondanks deze problemen zijn er ook terugkeerprojecten die veel succes hebben gehad. Er zijn voorbeelden van opleidingsprogramma's ter ontwikkeling van ondernemingsvaardigheden, speciaal voor in Duitsland wonende Bosniërs, die veel meer resultaat hadden dan was verwacht. In het algemeen werden bij projecten van organisaties met veel ervaring en een goed ontwikkelde methodologie de beste resultaten geboekt.

Het zijn echter vooral de volgende aspecten die kenmerkend waren voor de succesvolle projecten die tot duurzame terugkeer hebben geleid:

- voldoende kennis van het land van herkomst bij de uitvoerende organisatie;
- contacten van de uitvoerende organisatie met het land van herkomst, via een eigen kantoor of contactpersoon of via de infrastructuur van een andere organisatie in het land van herkomst, en samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties;
- selectie van mogelijke kandidaten op basis van hun behoeften en van de mogelijkheden die het project bood (projecten voor professioneel geleide kleine

---

<sup>28</sup> Zie PB L 114 van 1.5.1999, blz. 2. PB L 138 van 9.5.1998, blz. 6. PB L 205 van 31.7.1997, blz. 3.

<sup>29</sup> Zie Beschikking van de Raad van 28 september 2000 tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds, PB L 252 van 6.10.2000, blz. 12-18.

ondernemingen, waarbij bijvoorbeeld werd gekeken naar de marktrijpheid van ondernemingen, de vaardigheden van aankomende ondernemers, enz.);

- projecten met een totaal aanpak hadden in het algemeen meer succes, dus projecten die waren gericht op begeleiding, beroepsopleiding, hulp voor en na terugkeer en follow-up;
- contact en (tenminste) advies na terugkeer hadden vaak merkbaar effect op de duurzaamheid van de terugkeer;
- projecten waarbij in zekere mate hulp werd verstrekt aan de plaats van terugkeer, hadden meer kans van slagen. Wanneer de terugkeer gunstige gevolgen had voor de plaatselijke gemeenschap, was de vijandigheid tegen personen die terugkeerden minder of deed deze zich in het geheel niet voor;
- gezien het feit dat de projecten in de EU-lidstaten werden uitgevoerd, hadden de projecten die gebruik maakten van de mogelijkheden van andere projecten en programma's in het land van herkomst (bouw, infrastructuur, oprichting van scholen, schepping van werkgelegenheid, enz.) meer kans van slagen.

Kunt u een algemene beoordeling geven van bestaande terugkeerprogramma's?

Leiden de hierboven genoemde kenmerken tot meer succes bij de tenuitvoerlegging van terugkeerprogramma's, en welke andere kenmerken zouden daarnaast nog kunnen worden genoemd?

### 3.5.2. *Mogelijkheden voor een Europees terugkeerprogramma*

Omdat de lidstaten ook aanzienlijke bedragen hebben uitgetrokken voor vrijwillige terugkeerprogramma's en gedwongen terugkeeroperaties, moeten alle hierboven genoemde aspecten, en andere, worden meegewogen in een gezamenlijke evaluatie die moet worden verricht in het kader van de open coördinatiemethode. Bij de vernieuwing van het Europees Vluchtelingenfonds, dat in zijn huidige vorm in 2004 afloopt, moet rekening worden gehouden met de resultaten van deze evaluatie.

Op basis van een verdere evaluatie van de ervaringen met het Europees Vluchtelingenfonds zou kunnen worden overwogen op lange termijn een onafhankelijk Europees terugkeerprogramma op te zetten, indien blijkt dat een door de EG gefinancierd programma duidelijk een meerwaarde heeft. Wellicht moeten de inspanningen van de lidstaten op het gebied van de terugkeer van illegalen worden ondersteund, ervan uitgaande dat elk geval van duurzame terugkeer van een illegaal in de Unie verblijvend persoon in het gemeenschappelijk belang is van de lidstaten, omdat daarmee secundaire migratiestromen worden voorkomen. Een Europees terugkeerprogramma zou betrekking kunnen hebben op vrijwillige terugkeer, gedwongen terugkeer en steun bij de terugkeer van illegale migranten in doorreislanden.

Het beleid inzake vrijwillige terugkeer in het kader van een terugkeerprogramma zou in de eerste plaats gericht kunnen zijn op repatriëring en herintegratie. Daarnaast is het denkbaar dat steun wordt verleend voor de vestiging in een derde land dat bereid is migranten op te nemen. Er zou financiële steun kunnen worden verleend voor

individuele reiskosten, vervoer van persoonlijke bezittingen, de eerste kosten na terugkeer en in beperkte mate voor het opbouwen van een nieuw bestaan.

Ook financiële steun voor uitvoeringsmaatregelen zou een onderdeel kunnen zijn van een Europees terugkeerprogramma en zou tevens de behoefte aan solidariteit tussen de lidstaten kunnen onderstrepen, bijvoorbeeld als het gaat om de reiskosten voor repatrianten en hun begeleiders.

Daarnaast zou bijstand kunnen worden verleend aan derde landen bij het terugzenden van illegale migranten die niet voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst in het betrokken land en die op doorreis zijn met de bedoeling de EU illegaal binnen te gaan.

Is het wenselijk een onafhankelijk Europees terugkeerprogramma op te zetten?

Moet zo'n programma betrekking hebben op vrijwillige terugkeer, gedwongen terugkeer en bijstand aan derde landen bij het terugzenden van illegaal verblijvende personen naar hun land van herkomst?

#### 4. DEEL III - NAAR EEN GEMEENSCHAPPELIJK OVERNAMEBELEID

De Europese Raad verwees in oktober 1999 in punt 26 van de conclusies van Tampere naar de internationale verplichtingen van landen om hun eigen onderdanen terug te nemen. In punt 27 werd tevens bevestigd dat de Gemeenschap bij het Verdrag van Amsterdam bevoegdheden heeft gekregen op het gebied van overname. De Raad werd daarom verzocht overnameovereenkomsten te sluiten of standaardclausules op te nemen in andere overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap en betrokken derde landen of groepen van landen. Deze conclusie was gebaseerd op de overtuiging dat dergelijke overeenkomsten in het algemeen een waardevol instrument zijn in een actief terugkeerbeleid, omdat duidelijke verplichtingen en procedures worden vastgesteld om terugkeer gemakkelijker te maken en sneller te doen verlopen. Bovendien bieden zij een betrouwbaar institutioneel kader voor samenwerking en hulp bij het ondermijnen van de geloofwaardigheid en de financiële belangen van de betrokken smokkelnetwerken.

Deze beginselen werden opnieuw bevestigd en verder uitgewerkt in conclusie nr. 40 van de Europese Raad van Laken van December 2001. Daarin werd gepleit voor de integratie van het beleid inzake migratiestromen in het externe beleid van de Europese Unie, waarbij in het bijzonder met de betrokken landen Europese overnameovereenkomsten moeten worden gesloten op grond van een nieuwe prioriteitenlijst en een duidelijk actieplan.

Bij het beantwoorden van de vraag met welke landen in de toekomst dergelijke overeenkomsten moeten worden gesloten, zouden de volgende criteria kunnen worden gehanteerd:

- (1) de immigratiedruk op de EU, en/of
- (2) regionale samenhang en/of
- (3) de geografische ligging ten opzichte van de EU.

Moeten bij deze afweging nog andere criteria worden gehanteerd?

#### **4.1. Overnameovereenkomsten en overnameclausules in associatie- en samenwerkingsverdragen.**

##### *4.1.1. Communautaire overnameovereenkomsten*

Tot nu toe is de Commissie overeenkomstig artikel 300 van het EG-Verdrag gemachtigd over overname-overeenkomsten te onderhandelen met Rusland, Marokko, Pakistan, Sri Lanka en de Speciale Administratieve Regio's Hongkong en Macao van de Volksrepubliek China. Op 22 november 2001 heeft de Commissie de communautaire overname-overeenkomst met Hongkong geparafeerd, en deze overeenkomst zal waarschijnlijk de allereerste overnameovereenkomst worden die door de Europese Gemeenschap wordt gesloten.

De Commissie zal de lopende onderhandelingen voortzetten teneinde deze tijdig en voor zover mogelijk overeenkomstig de onderhandelingsrichtsnoeren af te ronden. Maar uit het zeer verschillende verloop van de onderhandelingen met deze eerste zes landen kan al een belangrijke conclusie worden getrokken. Omdat overname-overeenkomsten uitsluitend in het belang van de Gemeenschap zijn, hangt het succes bij het sluiten ervan sterk af van het "wisselgeld" waarover de Commissie beschikt. In dit verband moet worden opgemerkt dat op het gebied van JBZ, de Commissie weinig te bieden heeft. Met name versoepeling of vrijstelling van de visumplicht is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk (b.v. Hongkong, Macao); in de meeste gevallen is dat niet zo. De Commissie verzoekt de Raad derhalve zich grondiger over dit aspect te buigen, waarbij met name zou moeten worden nagedacht over de mogelijkheden om beter aan te sluiten bij andere communautaire beleidsterreinen, teneinde de doelstellingen van de Gemeenschap op het gebied van terugkeer en overname te verwezenlijken.

Hoe kan worden gezorgd voor meer aansluiting en samenhang tussen de verschillende communautaire beleidsterreinen?

##### *4.1.2. Standaardovernameclausules*

Tegelijk met deze activiteiten zal de Commissie in alle toekomstige associatie- of samenwerkingsovereenkomsten standaardovernameclausules blijven opnemen. De huidige clausules werden op 3 december 1999 door de Raad goedgekeurd<sup>30</sup> en hielden een herziening in van de clausules uit 1996<sup>31</sup>, die moesten worden aangepast aan de nieuwe juridische situatie die was ontstaan met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Deze clausules vormen geen overnameovereenkomst in de strikte zin van het woord, omdat het slechts om "machtigingsclausules" gaat, waarmee de overeenkomstsluitende partijen zich er alleen toe verbinden eigen onderdanen, onderdanen van derde landen en statenlozen over te nemen. Maar de operationele regelingen en procedures moeten worden geregeld bij bilaterale uitvoeringsovereenkomsten die door de Gemeenschap of door de lidstaten moeten worden gesloten. Bij de goedkeuring van de clausules in december 1999 heeft de Raad er geen twijfel over laten bestaan dat deze in alle toekomstige overeenkomsten van de Gemeenschap moesten worden opgenomen, terwijl de "oude" clausules van

<sup>30</sup> Zie document van de Raad nr. 13409/99

<sup>31</sup> Zie document van de Raad nr. 4272/96

1996 afhankelijk van het geval werden opgenomen, waardoor de EU in onderhandelingen vaak werd beschuldigd van discriminatie. Sinds 1996 zijn, deels afwijkend van de standaardtekst, overnameclausules opgenomen in de overeenkomsten met Algerije<sup>32</sup>, Armenië<sup>33</sup>, Azerbeidzjan<sup>34</sup>, Kroatië<sup>35</sup>, Egypte<sup>36</sup>, Georgië<sup>37</sup>, Libanon<sup>38</sup>, Macedonië<sup>39</sup>, Oezbekistan<sup>40</sup> en de Overeenkomst van Cotonou tussen de EU en de ACS-landen<sup>41</sup>. Momenteel wordt met een aantal andere landen over deze clausules onderhandeld.

#### **4.2. Regelingen en overeenkomsten inzake doorreis en toelating met andere derde landen**

Andere vormen van samenwerking op het gebied van terugkeer met derde landen zouden ook een middel kunnen zijn om oplossingen te vinden indien een rechtstreekse terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk of niet de beste oplossing is. Wanneer er geen of te weinig verbindingen met het betrokken land zijn, zou kunnen worden nagegaan of derde landen bereid zijn te helpen door de betrokken personen via hun grondgebied naar het land van herkomst te laten reizen. In voorkomende gevallen zouden daartoe doorreisregelingen kunnen worden getroffen.

Daarnaast zou kunnen worden nagegaan of er mogelijkheden zijn om derde landen te benaderen in de zoektocht naar alternatieven voor repatriëring. Wellicht zou kunnen worden onderzocht of andere derde landen bereid zijn mensen tijdelijk of voor een duurzaam verblijf toe te laten, als dat aanvaardbaar is voor de lidstaat en voor de betrokken repatriant.

Over welke alternatieven voor repatriëring zou met andere derde landen kunnen worden gesproken?

### **5. CONCLUSIE**

De Commissie heeft getracht een mogelijk communautair terugkeerbeleid te schetsen, als noodzakelijk onderdeel van de ontwikkeling van een algemeen Europees asiel- en immigratiebeleid. Het groenboek is in de eerste plaats bedoeld om reacties los te maken bij de belanghebbenden en om een brede discussie op gang te brengen tussen alle betrokken partijen. Het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de regio's, de kandidaat-landen, derde partnerlanden, internationale gouvernementele organisaties, non-gouvernementele organisaties, academici en andere betrokken maatschappelijke organisaties en personen worden uitgenodigd aan deze discussie deel te nemen.

---

<sup>32</sup> Geparafeerd op 19 december 2001.  
<sup>33</sup> PB L 239 van 9.9.1999, blz. 22.  
<sup>34</sup> PB L 246 van 17.9.1999, blz. 23.  
<sup>35</sup> COM (2001) 371 def. van 9.7.2001, blz. 46.  
<sup>36</sup> PB C 340E van 30.10.2001, blz. 16.  
<sup>37</sup> PB L 205 van 4.8.1999, blz. 22.  
<sup>38</sup> Geparafeerd op 10.1.2002.  
<sup>39</sup> PB C 213E van 31.7.2001, blz. 44.  
<sup>40</sup> PB L 229 van 31.8.1999, blz. 22.  
<sup>41</sup> PB L 317 van 15.12.2000, blz. 10.

Om de resultaten van de discussie te bundelen en een hoorzitting over het communautair terugkeerbeleid in de zomer van 2002 voor te bereiden, verzoekt de Commissie alle betrokken partijen hun reactie uiterlijk 31 juli 2002 schriftelijk in te dienen bij:

**De directeur-generaal**

**Directoraat-generaal Justitie en Binnenlandse Zaken**

**Europese Commissie**

**Luxemburgstraat 46**

**B-1049 Brussel**

**[jai-immigration-asile@cec.eu.int](mailto:jai-immigration-asile@cec.eu.int)**

## BIJLAGE I – Voorgestelde definities

Term	Definitie
Terugkeer	Kernbegrip van dit beleidsterrein. Onder terugkeer worden alle fasen van de voorbereiding of de tenuitvoerlegging van de terugkeer naar het land van herkomst of doorreis verstaan, ongeacht of het gaat om vrijwillige of gedwongen terugkeer.
Illegaal in de Europese Unie verblijvende persoon	Iedere persoon die niet of niet meer voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst in of aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie.
Vrijwillige terugkeer	Terugkeer naar het land van herkomst of van doorreis op basis van een beslissing van degene die terugkeert, zonder dat gebruik wordt gemaakt van dwangmaatregelen.
Gedwongen terugkeer	Terugkeer naar het land van herkomst of doorreis waarbij wordt bedreigd met en/of gebruik gemaakt van dwangmaatregelen.
Gedwongen terugkeer zonder verzet	Gedwongen terugkeer waarbij wordt bedreigd met en gebruik gemaakt van beperkte dwangmaatregelen (b.v. terugkeer onder begeleiding).
Gedwongen terugkeer met verzet	Gedwongen terugkeer waarbij gebruik wordt gemaakt van zware dwangmiddelen (b.v. handboeien).
Overname	Besluit van een ontvangende staat om een persoon opnieuw toe te laten.
Overname-overeenkomst	Overeenkomst waarbij wordt geregeld via welke praktische procedures en vervoermiddelen personen die illegaal op het grondgebied van een van de overeenkomstsluitende partijen verblijven, terugkeren naar en worden overgenomen door de andere overeenkomstsluitende partijen.
Repatriëring	Terugkeer naar het land van herkomst, zowel bij vrijwillige als bij gedwongen terugkeer.
Uitzetting	Administratieve of gerechtelijke handeling die een einde maakt aan de wettigheid van een tot dan toe legaal verblijf, b.v. in geval van strafbare feiten.
Bevel tot uitzetting	Administratieve of gerechtelijke beslissing die de rechtsgrond vormt voor de uitzetting
Detentie	Vrijheidsontnemende uitvoeringsmaatregel waarbij de betrokkene met het oog op de rechtshandhaving in een gesloten accommodatie wordt geplaatst.
Detentiebevel	Administratieve of gerechtelijke beslissing die de rechtsgrond vormt voor de detentie.
Verwijdering	Uitvoeringsmaatregel waarbij de betrokkene fysiek het land wordt uitgezet
Bevel tot verwijdering	Administratieve of gerechtelijke beslissing die de rechtsgrond vormt voor de verwijdering.
Wedertoelating	Het opnieuw toelaten van een persoon tot het grondgebied van een staat na een eerder vertrek.
Weigering	Ontzegging van (wettige) toegang aan de grens.
Doorreis	Oponthoud in of passage door een derde land tijdens de reis van het land van vertrek naar het land van bestemming.

