



Terugkeer: de internationale aspecten

ADVIES



De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “Terugkeer: de internationale aspecten” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2004

Advieskenmerk: 10•2004, mei 2004
ISBN 90-8521-010-0

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: info@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukwerk: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Terugkeer: *de internationale aspecten*

DEN HAAG, MEI 2004



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Dr. J. J. van Miert
doorkiesnummer 070 – 381 1400
datum 17 mei 2004
ons kenmerk ACVZ/VZL/04/024
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Aanbieding ACVZ advies 'Terugkeer: de internationale aspecten'

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u het advies 'Terugkeer: de internationale aspecten' aan. In dit advies, dat vooral ook een verkennend karakter heeft, schetst de ACVZ de volkenrechtelijke context van het terugkeerbeleid. Vervolgens worden de Europese maatregelen op dit terrein behandeld en de nationale Terugkeernota van 2003.

De ACVZ onderschrijft de stelling dat het asiel- en migratiebeleid alleen stand kan houden met een effectief terugkeerbeleid voor illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers. De ACVZ is van mening dat de aanpak van terugkeer een belangrijke Europese dimensie heeft. Immers, de andere lidstaten ervaren gelijksoortige problemen als Nederland. De ACVZ acht het wenselijk dat vóór 2006 een Europese terugkeerrichtlijn wordt overeengekomen waarin uitgangspunten, minimumnormen en mogelijke maatregelen duidelijk worden geformuleerd met inachtneming van het volkenrechtelijk kader. De ACVZ beveelt aan dat gedurende het Nederlandse EU-voorzitterschap een aanzet wordt gegeven tot het totstandkomen van een dergelijke richtlijn. Daarnaast is de ACVZ van mening dat de aanpak van het terugkeerbeleid een integrale invalshoek dient te hebben. Niet alleen vreemdelingenrechtelijke, maar ook en vooral sociaal-economische factoren spelen immers een rol. Zo kan een terugkeerbeleid niet effectief zijn als miljoenen illegalen in de EU emplot vinden en vaak ook toegang tot publieke voorzieningen hebben.

Wil terugkeerbeleid effectief zijn, dan zal er een balans moeten zijn tussen bemoedigende en repressieve maatregelen. Die zullen zich gelijkelijk moeten richten op de direct betrokkenen, het land van herkomst én toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen in de EU. Eventuele beperking daarvan dient vanzelfsprekend wel te worden getoetst aan het internationaal recht.

Uiteraard is de commissie te allen tijde tot nadere toelichting bereid.

Op 25 mei aanstaande zal de ACVZ het advies openbaar maken.

Hoogachtend,


Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
Voorzitter ACVZ


Dr. J.J. van Miert
Wvd. Secretaris ACVZ

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	8
VOORAF	11
HOOFDSTUK 1	
<i>Volkenrechtelijke aspecten</i>	14
1.1 Uitgangspunten	14
1.2 Normen	19
1.3 Conclusie	21
HOOFDSTUK 2	
<i>Europese Unie</i>	22
2.1 Voorbij de horizon van Amsterdam	22
2.2 Beleidsdocumenten	23
2.3 Richtlijn	26
2.4 Maatregelen	26
2.5 IOM	29
2.6 EU-voorstellen van de UNHCR	30
2.7 Slotopmerkingen	31
HOOFDSTUK 3	
<i>De terugkeernota van november 2003: internationale aspecten</i>	33
3.1 Samenvatting	33
3.2 ACVZ commentaar	34
HOOFDSTUK 4	
<i>Integrale benadering</i>	37
HOOFDSTUK 5	
<i>Slotbeschouwingen</i>	40
BIJLAGEN	
<i>Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken</i>	45
1 Aanvullingen tekst voetnoten (A-R)	46
2 Return Migration - Policies and Practices in Europe - IOM study Executive Summary	58
3 Definities	66
4 Chronologisch overzicht van de belangrijkste EU/EG instrumenten	68
5 Lijst van relevante aanbevelingen en besluiten aangaande terugkeer	69
6 Conclusies mededeling oktober 2002	72
7 Terugkeer in het kader van internationale handelsverdragen: het geval – Cotonou	76
8 Literatuuroverzicht terugkeerbeleid – internationaal	85
<i>Summary in English</i>	91

Advies in kort bestek

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is van mening dat terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers een Europese aanpak behoeft. Speciale aandacht voor de toegang van illegalen tot de arbeidsmarkt en tot publieke voorzieningen is nodig. In de tweede helft van 2004 is Nederland voorzitter van de Europese Unie (EU). Dat is een goed moment om terugkeer aan de orde te stellen, met name de internationale aspecten daarvan. Daarover gaat dit advies dat vooral ook een verkennend karakter heeft.

Effectief terugkeerbeleid

Asiel- en migratiebeleid kan alleen stand houden met een effectief terugkeerbeleid van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers. Zo'n terugkeerbeleid moet integraal onderdeel zijn van het asiel- en migratiebeleid. De ACVZ is het op dit punt volmondig eens met de Hoge Commissaris van Vluchtelingen van de VN (UNHCR). Zonder een effectief terugkeerbeleid kalft het draagvlak in de samenleving af voor het opvangen van vluchtelingen. Het besef dat de investering om naar de EU te reizen grote kans loopt weggegooid geld te zijn, werkt remmend op de instroom van illegalen. Een Europees Asielagentschap, zoals voorgesteld door de UNHCR, acht de ACVZ de moeite van het overwegen waard. Het opzetten van een dergelijk Asielagentschap is des te urgenter nu met de uitbreiding van de EU het aantal asielzoekers aan de buitengrenzen zal toenemen. De asielsystemen van betrokken landen komen daardoor ernstig onder druk te staan. Als gevolg daarvan neemt ook de kans op een succesvol terugkeerbeleid af.

Sociaal-economische factoren

Bij terugkeer spelen niet alleen vreemdelingrechtelijke, maar ook en vooral sociaal-economische factoren een rol. Het is een illusie te denken dat terugkeerbeleid effectief kan zijn als in de EU miljoenen illegalen emplooi vinden en vaak ook toegang tot publieke voorzieningen hebben. Daarom is het van belang in Europees verband het te werk stellen van illegalen beter te controleren en strenger te bestraffen.

Weerbarstige materie

In alle Europese landen is terugkeerbeleid moeilijk en complex. Uitvoering van dit beleid blijkt weerbarstig te zijn. Wil het effect hebben, dan zal er een balans moeten zijn tussen bemoedigende en repressieve maatregelen. Die zullen zich gelijkelijk moeten richten op de direct betrokkenen, het land van herkomst én toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen in de EU. Een absolute ondergrens met betrekking tot toegang tot die voorzieningen is het verbod op onmenselijke behandeling. Dit advies behandelt achtereenvolgens volkenrechtelijke uitgangspunten, Europese maatregelen, de Terugkeernota 2003 en de noodzaak van een integrale aanpak. Op basis daarvan adviseert de ACVZ te komen tot een gezamenlijke Europese aanpak.

Volkenrecht

Het volkenrecht kent geen algemeen recht op toegang tot andere landen dan het eigen land. Staten van herkomst zijn verplicht hun onderdanen op te nemen. Betrokkenen hoeven daar niet mee in te stemmen. Dat wil zeggen dat landen van herkomst niet als voorwaarde mogen stellen dat betrokkenen vrijwillig terugkeren. Ook hoeft er geen terugname-overeenkomst te bestaan. De vreemdelingrechtelijke procedures moeten deugdelijk zijn en voldoen aan de eisen van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. Elk individu heeft recht op een eigen procedure. Collectieve uitzettingen zonder individuele procedure zijn verboden. Vreemdelingenbewaring moet in tijd beperkt zijn.

Integraal terugkeerbeleid

De ACVZ pleit ervoor terugkeerbeleid hoog op de agenda van het Nederlandse EU-voorzitterschap te plaatsen. De Terugkeernota van het kabinet met maatregelen voor een effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid van november 2003 biedt daarvoor goede aanknopingspunten. De ACVZ onderschrijft de noodzaak om op korte termijn landen-specifieke strategieën uit te zetten waarvan terugkeer integraal deel uitmaakt. Dialoog, ondersteuning en in laatste instantie pressie, zullen medewerking aan terugkeer moeten bewerkstelligen. Ook terugkeerclausules in handelsverdragen staan, zullen deel uit moeten maken van die strategieën. De ACVZ bepleit Europese Terugkeer- en Overname-overeenkomsten. Bij voorkeur zouden die overeenkomsten gebaseerd moeten zijn op die bilaterale overeenkomst met een land van herkomst welke in de praktijk het meest effectief is gebleken.

Europese maatregelen

Europa staat nog maar aan het begin van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid. Terugkeer op Europees niveau lost de problemen niet automatisch op. Ook dan gaat het uiteindelijk om beleid en uitvoering. Opmerkelijk is dat er nog geen Europese richtlijn over terugkeer tot stand is gekomen, te meer daar de Richtlijn over Tijdelijke Bescherming er wel aandacht aan besteedt en er aanzetten zijn tot gemeenschappelijke afspraken over uitvoering. De ACVZ is dan ook van mening dat er vóór 2006 een richtlijn met minimumnormen voor terugkeer zou moeten zijn vastgesteld. Nederland zou zich tijdens het EU-voorzitterschap sterk moeten maken voor het totstandkomen van zo'n richtlijn. Wil terugkeerbeleid op Europees niveau effectief zijn, dan zal het niet alleen een onlosmakelijk onderdeel moeten uitmaken van asiel- en migratiebeleid, maar ook ingebed moeten worden in een langetermijnperspectief. Dat ontbreekt tot op heden. Bovendien is een integraal plan van aanpak noodzakelijk, waarbij ook toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen een rol spelen. Vooral het belang van zo'n integrale benadering vormt de kern van dit advies.

Conclusies

In dit advies, dat vooral ook een verkennend karakter heeft, staan de volgende conclusies centraal:

- vóór 2006 moet een Europese terugkeerrichtlijn overeengekomen worden waarin uitgangspunten, minimumnormen en mogelijke maatregelen duidelijk worden geformuleerd met inachtneming van het volkenrechtelijk kader;
- de ACVZ beveelt de Minister aan om gedurende het EU-voorzitterschap een aanzet te

- geven tot het totstandkomen van zo'n richtlijn;
- de effectiviteit van een terugkeerrichtlijn hangt af van de koppeling aan een taken- en actiepakket betreffende toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen; zo'n integrale benadering beveelt de ACVZ met klem aan;
 - daarnaast is een beleidsplan voor de lange(re) termijn dringend noodzakelijk, bij voorkeur op basis van recente UNHCR EU-voorstellen;
 - gefaciliteerde terugkeer dient meer dan voorheen te worden bevorderd, ook vanuit de nieuwe en aanstaande EU-lidstaten;
 - tot slot is nader onderzoek nodig naar:
 - factoren die bij de persoonlijke afweging om al dan niet mee te werken aan terugkeer een rol spelen; daarbij dienen aspecten als toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen alsmede de vermeende kans op een pardon/regularisatie betrokken te worden;
 - de effecten van aanmoedigende en repressieve maatregelen.

Vooraf

In het werkprogramma van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) voor 2004 is advisering opgenomen over terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers. De ACVZ heeft besloten een advies over dit thema op te splitsen in twee delen: een advies met internationale aspecten en een meer op Nederland gericht advies.

Het onderhavig advies richt zich op de internationale, met name Europese dimensie. Het is vooral ook een verkenning met een tweeledig doel. Het beoogt een bijdrage te leveren aan de voorbereiding van het Nederlands voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2004. Daarnaast analyseert het advies de internationale normen en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden en beperkingen voor uitvoering en beleid ten aanzien van terugkeer.

Het onderwerp terugkeer heeft ook specifiek Nederlandse aspecten. De ACVZ is van plan in het najaar van 2004 een afzonderlijk advies uit te brengen over de nationale problematiek.

Gebrek aan betrouwbare gegevens

Er zijn geen statistische gegevens voorhanden die een nauwkeurig beeld geven van instroom of van terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers. Het is niet onwaarschijnlijk dat zich in de Europese Unie enkele miljoenen illegalen bevinden. Zoals een recent ACVZ-advies aangeeft:

“...Betrouwbare cijfers over de instroom van illegalen in Europa zijn (begrijpelijkerwijze) niet voorhanden. De Raad van Europa schat het aantal illegale immigranten dat jaarlijks Europa binnen komt op 400.000 -500.000. Daarin zijn degenen die na afloop van een verblijfstitel Europa niet verlaten begrepen. Het is niet eenvoudig gebleken de instroom van illegalen sterk terug te brengen. De praktijk over de gehele wereld (bijvoorbeeld de zuidflank van Europa en de grens tussen de VS en Mexico) laat zien dat controles aan de buitengrenzen niet waterdicht te maken zijn...”¹

Vrijwillige terugkeer

Cijfers over vrijwillige terugkeer worden verzameld en ter beschikking gesteld door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De IOM laat zien dat de afgelopen jaren zeer velen zijn teruggekeerd naar het voormalig Joegoslavië uit met name Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Daarnaast blijkt dat de afgelopen jaren ook velen zijn teruggekeerd naar verschillende landen die tot 1991 tot de Sovjet-Unie behoorden en Oost-Europa. Bovendien heeft de IOM een aantal Europese landen steun verleend bij de terugkeer van afgewezen asielzoekers naar landen als Somalië, Irak en Afghanistan.²

De IOM is de belangrijkste speler waar het gaat om vrijwillige terugkeer programma's, Assisted Voluntary Return (AVR).

Statistieken van de IOM over 1995 – 2002 geven het volgende beeld:

-
- 1 ACVZ advies *Voorbij de horizon van Amsterdam* (2004) para 4.4. The Economist (10 februari 2001) spreekt over jaarlijks 500.000 illegale migranten. Franck Duvell, European University Institute, Florence, noemt een getal van 4 tot 8 miljoen (Istanbul, 1 mei 2004).
 - 2 Voor Nederland (2003) waren de IOM vertrekcijfers voor deze landen: Afghanistan: 91; Irak: 90; en Somalië: 8 personen.

- totale AVR Europa: 450.000
- waarvan uit de EU-lidstaten: 380.000
- en uit niet-EU-lidstaten: 70.000
- de meesten keerden terug uit Duitsland (70%) en Zwitserland (8%).³

Van deze 450.000 ging 75 procent (340.000) terug naar het voormalige Joegoslavië, met name naar Bosnië en Kosovo. Velen (40.000) keerden terug naar Bosnië en Kosovo vanuit een ander deel van het voormalige Joegoslavië. De overige 70.000 gingen vanuit met name EU-lidstaten naar landen in de voormalige Sovjet-Unie, andere Oosteuropese landen (incl. andere Balkan-landen) en ook Turkije.

Gemeenschappelijk terugkeerbeleid

Buiten de hierboven genoemde cijfers vallen de vele voormalige vluchtelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers die hetzij op eigen initiatief terugkeren hetzij in het geheel niet terugkeren naar hun land van herkomst. Terugkeer vormde tot voor kort in vele Europese landen het sluitstuk van een asiel- en migratieprocedure. Er werd veelal pas aandacht aan besteed als alle procedures waren doorlopen. En soms waren er speciale procedures nodig om die terugkeer af te dwingen. Daarin is de afgelopen jaren verandering gekomen. Aan terugkeer wordt nu veel meer en in een vroeger stadium aandacht geschonken. Veel Europese landen proberen het probleem in kaart te brengen en oplossingen aan te dragen. Hiertoe behoort het stroomlijnen van procedures. Ook poogt men binnen de EU overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijk beleid.

Europese actualiteit

Bij gelegenheid van een informele bijeenkomst van de EU-Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) in januari 2004 onder het Ierse voorzitterschap, is het belang van het terugkeervraagstuk nog eens bevestigd. Toch staat het vooralsnog niet hoog op de agenda.⁴ Dit hangt enerzijds samen met de noodzaak om gedurende het eerste halfjaar van 2004 aandacht te besteden aan de Europese grondwet en anderzijds met de *deadline* van 1 mei 2004, de datum waarop een aantal richtlijnen over asiel en migratie vastgesteld moet zijn. Waar het gaat om praktische samenwerking bestaat er in Europa overeenstemming over:

- wederzijdse erkenning van besluiten over de verwijdering van onderdanen van derde landen;
- gezamenlijke repatriëringsvluchten;
- terugkeer- en overnameovereenkomsten;
- het Europese Laissez-Passer ;
- het buitengrenzenagentschap.

Leeswijzer

In dit advies staat de Europese dimensie van het terugkeervraagstuk centraal. De nadruk ligt daarbij op de noodzaak om in Europees verband te streven naar een integrale aanpak. Achtereenvolgens besteedt de ACVZ aandacht aan:

³ Zie bijlage 1– A voor enkele Duitse statistieken.

⁴ Zie ook de toespraak van het Ierse voorzitterschap van februari 2004, opgenomen in bijlage 1–B.

- Volkenrechtelijke aspecten (hoofdstuk 1)
Aan de orde komen het niet bestaan van een algemeen recht op toegang tot andere landen, de verplichting de eigen onderdanen (weer) op te nemen, vrijwillige versus niet-vrijwillige terugkeer en de mensenrechtelijke aspecten van beperkingen in de toegang tot publieke voorzieningen;
- Europese ontwikkelingen (hoofdstuk 2)
Dit hoofdstuk analyseert de vier belangrijkste EU-beleidsdocumenten over terugkeer en gaat in op de afspraken die in EU-verband zijn gemaakt. Zo komt de richtlijn over tijdelijke bescherming aan de orde, alsmede maatregelen en voorstellen waarover overeenstemming bestaat;
- De internationale aspecten van de Terugkeernota van november 2003 (hoofdstuk 3)
Hoofdstuk 3 behandelt de internationale aspecten zoals vervat in de Terugkeernota die de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer heeft aangeboden;
- Een integrale benadering (hoofdstuk 4)
Dit hoofdstuk beziet terugkeer zowel in de context van het algehele asiel- en migratiebeleid, als in de bredere context van de toegang van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers tot met name de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen.

Als bijlagen zijn een aantal achtergronddocumenten opgenomen. Een aparte bijlage vormt een op verzoek van de ACVZ gemaakte IOM-studie over terugkeer in verschillende Europese landen (*Return Migration; Policies & Practices in Europe*).

HOOFDSTUK I

Volkenrecht

Europese regelgeving en initiatieven staan in dit advies centraal. Niettemin is het van belang na te gaan welke volkenrechtelijke uitgangspunten, rechten en plichten van toepassing zijn op het thema migratie en terugkeer. Bestaat er een algemeen recht op toegang tot andere landen? Hoe zit het met de verplichting eigen onderdanen weer op te nemen? En aan welke voorwaarden moeten besluiten over toegang, verblijf en terugkeer voldoen? Daarover gaat dit hoofdstuk.

1.1 Uitgangspunten

Het hedendaagse volkenrecht of internationale recht omvat zowel klassieke als moderne elementen. Het klassieke deel van het internationale recht regelt verhoudingen tussen staten (horizontale verhoudingen). Het moderne internationale recht regelt ook verhoudingen tussen staten enerzijds en *non-state entities* (met name particulieren) anderzijds (verticale verhoudingen). Bij terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers gaat het om zowel horizontale als verticale verhoudingen.

Geen algemeen recht op toegang

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM, 1948) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BuPo, 1966) zeggen in nagenoeg identieke bewoordingen dat een ieder het recht heeft haar of zijn eigen land te verlaten.⁵ Deze artikelen hebben discussies opgeworpen over de vraag wat het recht het eigen land te verlaten inhoudt wanneer er geen mogelijkheid zou zijn om een ander land binnen te komen. De thans heersende leer is dat het om een non-complementair recht gaat. Dat wil zeggen dat het recht het eigen land te verlaten niet inhoudt dat er een algemeen recht zou zijn een ander land binnen te treden. Een algemeen recht op toegang tot een ander land is dan ook niet gecodificeerd.⁶

Verplichting eigen onderdanen op te nemen

De verplichting eigen onderdanen (weer) op te nemen is niet opgenomen in internationale verdragen. Niettemin bestaat in de internationale besluitvorming en in de literatuur volgestrekte overeenstemming over het bestaan van zo'n regel. Als grondregel geldt dat elk land jegens andere landen een bepaalde mate van verantwoordelijkheid heeft als het gaat om zijn eigen onderdanen. Binnen die context valt ook het recht om ten behoeve van de eigen onderdanen te interveniëren.⁷ Genoemde verantwoordelijkheid is gebaseerd op

-
- 5 UVRM, art. 13.2: "...Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten..."; BuPo art.12.2): "...Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten...". De Universele Verklaring is geen verdrag en dus formeel niet bindend, terwijl het BuPo-verdrag wel bindend is voor de daarbij aangesloten partijen.
 - 6 Het Mensenrechtencomité (een comité onder het 'BuPo'-verdrag, het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 1966), zegt hierover in General Comment nr. 15, 1986, par. 5: "*The Covenant does not recognize the right of aliens to enter or reside in the territory of a State party. It is in principle a matter for the State to decide who it will admit to its territory*".
 - 7 In zaken betreffende Duitsland/VS, Paraguay/VS en Mexico/VS heeft het Internationaal Gerechtshof (ICJ) zich gebogen over met name consulaire verhoudingen en het recht van staten om te interveniëren ten behoeve van hun onderdanen. Zie bijvoorbeeld ICJ press releases 2003/45 (in re Avena), 98/36 (stopzetten in zake Paraguay/Vs) en met name 2001/16: "*The Court finds that the United States has breached its obligations to Germany and to the LaGrand brothers under the Vienna Convention on Consular Relations*". Op 31 maart 2004 onderschreef het ICJ de beginselen zoals verwoord in het Weens Consulair Verdrag (1963) (en veroordeelde het de VS).

algemene horizontale volkenrechtelijke regels en valt als zodanig buiten het raamwerk van de verticale mensenrechten. In het geval van conflicterende belangen die zich bij terugkeer kunnen voordoen, kent men aan die volkenrechtelijke (horizontale) regels meer gewicht toe dan aan de (verticale) mensenrechtelijke regels. Dit geldt met name waar het gaat om het (weer) opnemen van de eigen onderdanen.⁸

Hailbronner gaat er in zijn boek *Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger* (Heidelberg, 1996) van uit dat internationale relaties en de verdeling van verantwoordelijkheid jegens individuen leidt tot de verplichting om de eigen onderdanen terug te nemen. Hailbronner stelt dat dit een algemeen erkend volkenrechtelijk beginsel is.⁹ Deze visie wordt door vrijwel alle experts gedeeld, zoals Aleinikoff aangeeft in de inleiding van zijn recente boek over migratienormen.¹⁰

Het recht naar het eigen land terug te keren

De verplichting eigen onderdanen op te nemen (een horizontale verplichting jegens andere staten) heeft een verticale pendant die voortkomt uit de mensenrechten. Dit volgt bijvoorbeeld uit artikel 13.2 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948): “Een ieder heeft het recht (...) naar zijn land terug te keren”. Dit is overgenomen in het Verdrag over Burgerlijke en Politieke rechten (1966, art. 12.4), zij het in een enigszins gewijzigde formulering: “Aan niemand mag willekeurig het recht worden ontnomen naar zijn eigen land terug te keren”.¹¹ Dit recht houdt een plicht in voor landen van herkomst jegens de individuele onderdaan.

Vrijwillige versus niet-vrijwillige terugkeer

De mensenrechtelijke en volkenrechtelijke aspecten botsen wanneer het om een niet-vrijwillige terugkeer gaat. Het individu dat niet terug wil naar zijn land van herkomst heeft er geen enkel belang bij zijn mensenrechtelijke recht terug te mogen keren in te roepen. Het land van vertrek evenwel heeft er wel baat bij het land van herkomst op zijn volkenrechtelijke verplichtingen tot wederopname te wijzen. Met andere woorden, de horizontale verplichting van de staat van nationaliteit ten opzichte van de staat van verblijf speelt ook een rol in het kader van verticale verplichtingen van de twee betrokken staten jegens het desbetreffende individu. Die horizontale verplichting blijft onaangetast door de wens of de opvatting van het betrokken individu met betrekking tot terugkeer.

-
- 8 Zoals David Martin in de toonaangevende Aleinikoff bundel (Aleinikoff & Chetail, *Migration and International Legal Norms*, Den Haag, 2003, p. 41) stelt:
“Consistent with the basic organization of international society into nation-states, states retain primary responsibility for their own nationals (...). But whatever discretion states may have under (...) human rights norms vis-à-vis the individual involved, they still owe a separate obligation to other states to accept return, which appears to be of wider application. This norm, requiring that a state accept return of its nationals when demanded by another state on whose territory they are found, is of more ancient lineage than the comparable human rights norm, and may be applicable even if the individual resists return...”
- 9 “...Der Grundsatz der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger ist in der völkerrechtlichen Staatspraxis allgemein anerkannt. Er gilt aufgrund einer einheitlichen Rechtüberzeugung und übereinstimmender Staatenpraxis auch als Prinzip des völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht...” (p. 92).
- 10 “...Numerous authorities report that states have a duty to accept the return of their nationals from other states. Although this duty is not established by an international convention, it is generally deemed to follow from the recognized authority of a state to expel non-nationals (...) a norm of customary international law...” Aleinikoff (2003, p.8)
- 11 Zie bijlage 1-C.

In de literatuur is men het er over eens dat de verplichting een eigen onderdaan (weer) op te nemen altijd geldt, ongeacht de persoonlijke wensen van betrokkene. Staten van herkomst mogen dus niet als voorwaarde tot medewerking aan terugkeer van een onderdaan eisen dat betrokkene vrijwillig terugkeert.¹²

In feite loopt de literatuur parallel aan internationale besluitvorming. Immers, bij gebrek aan internationale jurisprudentie geeft de doorslag hoe internationale organisaties of conferenties de verplichting de eigen onderdaan (weer) op te nemen verwoorden. Zo blijkt dat zowel de Caïro Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling, de VN-Algemene Vergadering (AV) als het Uitvoerend Comité (ExCom) van de Hoge Commissaris van Vluchtelingen van de VN (UNHCR) resoluties of conclusies hebben aangenomen die deze verplichting bevestigen.¹³

Terug- en Overname-overeenkomsten

Over de gehele wereld heeft zich een praktijk ontwikkeld van veelal bilaterale terug- en overname-overeenkomsten (T&O). Het gaat daarbij om overeenkomsten tussen landen van vertrek en landen van herkomst dan wel derde landen om de terug- of overname te regelen via procedurele en feitelijke maatregelen. Bij overname gaat het om onderdanen van derde landen, bijvoorbeeld Duitsland stuurt een illegaal uit Senegal naar Marokko. In dit advies gaat het om terugkeerovereenkomsten.

T&O-overeenkomsten staan los van de verplichting de eigen onderdaan (weer) op te nemen. Die verplichting bestaat ook zonder een terugnameovereenkomst. Zo'n overeenkomst bevestigt veeleer het bestaan van een internationale norm of gebruik.¹⁴ Wel maakt een terugkeerovereenkomst de uitvoering van bestaande rechten en plichten makkelijker door modaliteiten en een handelswijze aan te geven.¹⁵

In sommige verdragen die feitelijk weinig met migratiestromen van doen hebben komt tegenwoordig een terugkeerclausule voor. Dit is de afgelopen jaren het geval geweest bij onder meer het Cotonou-verdrag van 2000. Dit verdrag, net zoals de eerdere Lomé-verdragen vanaf 1975, bevat afspraken over de export van handelsproducten uit een aantal voormalige koloniën naar de EU. Daarbij gaat het om de zogenaamde ACP-landen (Afrika, Caribisch gebied, Pacific). Ook zijn afspraken gemaakt over industriële en tech-

12 Zie Hailbronner (1996, p. 92): "...Zwischenstaatliche Pflichten zur Rücknahme eigener und fremder Staatsangehöriger sind von der Fragen des bestehens individueller Ansprüche auf Rückkehr zu trennen. Pflichten zur Rückübernahme sind daher nicht von der Freiwilligkeit der Rückkehr abhängig. Das Rückkehrrecht ist kein Recht, nicht in die Heimat zurückkehren zu wollen, wenn der Aufenthaltsstaat das Aufenthaltsrecht beendet..."

Martin (2003, p. 41) formuleert het iets voorzichtiger: "...This norm, requiring that a state accept return of its nationals when demanded by another state on whose territory they are found, is of more ancient lineage than the comparable human rights norm, and may be applicable even if the individual resists return..."

13 Cairo Program of Action (1994, par. 10.20): "Governments of countries of origin of undocumented migrants and persons whose asylum claims have been rejected have the responsibility to accept the return and reintegration of those persons";

AV Resolutie 56/137 (2001): "...Emphasizes the obligation of all States to accept the return of their nationals, calls upon all States to facilitate the return of their nationals who have been determined not to be in need of international protection...";

UNHCR (ExCom), Conclusion 96 (LV) C, 2003: "...Reaffirms (...) the obligation of States to receive back their own nationals, including the facilitation thereof, and remains seriously concerned, as regards the return of persons found not to be in need of international protection, that some countries continue to restrict the return of their own nationals, either outright or through laws and practices which effectively block expeditious return..."

14 Hierover is in de literatuur o.m. het volgende gesteld: (Aleinikoff, 2003, p. 8/9, cursief toegevoegd): "Widespread state practice of accepting the return of one's citizens, including the conclusion of readmission agreements, is said to support the existence of [a] norm of customary international law".

15 Hailbronner (op. cit., passim). De Europese Gemeenschap heeft T&O-onderhandelingen afgerond met Hong Kong, Macao, Sri Lanka en Albanië.

nische samenwerking. In het Cotonou-verdrag is voor het eerst een terugkeerclausule opgenomen. Zo'n clausule, die aangeeft dat aan terugkeer belang wordt gehecht, is eveneens te vinden in een aantal EU- handelsverdragen met landen, zoals Egypte, Jordanië en Syrië.¹⁶

Verplichtingen van staten jegens zich op hun grondgebied bevindende illegalen¹⁷

Illegalen bestaan uit drie subcategorieën:

- diegenen die legaal het grondgebied betreden, maar na afloop van hun verblijfsvergunning niet vertrekken en zich derhalve illegaal ophouden;
- de groep asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, maar die niet voldoen aan de oproep het grondgebied te verlaten;
- diegenen die illegaal het grondgebied betreden, hun verblijf niet legaliseren en het grondgebied niet verlaten.

Voor alle categorieën geldt dat zij een plicht hebben het grondgebied van de desbetreffende staat te verlaten en dat die staat het recht heeft hen het grondgebied te doen verlaten.

De vraag is aan de orde of bijvoorbeeld afgewezen asielzoekers recht op voorzieningen behouden als zij ondanks een beschikking of vonnis daartoe het grondgebied van het land van verblijf niet verlaten. Wat zijn in zulke gevallen de internationale rechtsregels? Uitgangspunt is het recht van elk land om vreemdelingen de toegang te weigeren, behalve wanneer het gaat om vluchtelingen en bepaalde categorieën gezinsleden. Voor zulke gevallen zijn procedures opgezet die aan bepaalde voorwaarden dienen te voldoen. Daarnaast is het verbod van onmenselijke behandeling een absolute ondergrens als het gaat om ondersteuning of toegang tot publieke voorzieningen. Dit verbod is vervat in verschillende verdragen, zoals het BuPo-Verdrag (art. 7), het Anti-Folter Verdrag (art. 3) en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM, art. 3). Daarnaast zijn van belang de burger- en politieke rechten. Het Mensenrechtencomité stelde weliswaar in 1986 dat burger- en politieke rechten primair gekoppeld zijn aan legaal verblijf,¹⁸ maar dat wil niet zeggen dat de niet-legalen 'rechteloos' zouden zijn. Het spreekt voor zich dat een groot aantal van die rechten te allen tijde geldig zijn (folterverbod, eerlijk proces, vrijheid van meningsuiting, geen discriminatie), ongeacht de fase in de procedure. De navolgende opsomming gaat met name in op de sociaal-economische rechten.

Tijdens de procedure

Tijdens de procedure zijn sociaal-economische rechten slechts in beperkte mate van toepassing (wel noodzakelijke voorzieningen, geen toegang tot de arbeidsmarkt).

Legaal verblijf

Met betrekking tot sociale en economische rechten geldt weliswaar dat die in principe toepasbaar zijn op legaal verblijvende vreemdelingen, maar in de praktijk zijn hier uit-

¹⁶ Zie voor een kritische analyse van deze ontwikkeling beschrijving, een bijdrage van dhr Woud (gebaseerd op zijn afstudeerscriptie *Lomé, Globalization and Migration*), opgenomen in dit advies als bijlage 7.

¹⁷ In de internationale literatuur en enkele verdragsteksten wordt ook wel gesproken van 'undocumented' en/of 'irregulars', daar waar 'illegalen' bedoeld worden. Om verwarring te voorkomen (in Nederland wordt bij ongedocumenteerden vooral gedacht aan hen die niet over [identiteits-]documenten beschikken, ongeacht de legale of illegale status), wordt in dit advies gesproken over illegalen.

¹⁸ General Comment nr. 15, 1986, para 6: "...once aliens are allowed to enter the territory of a State party they are entitled to the rights set out in the Covenant...".

zonderingen op, bijvoorbeeld door het recht op werkloosheidsuitkeringen te koppelen aan een minimum aantal jaren verblijf gecombineerd met een minimum periode actieve arbeid.¹⁹ Deze beperkingen zijn niet in strijd met de vigerende mensenrechten, mits de absolute ondergrens wordt gerespecteerd (zie hierboven).

Betekenis afwijzing

Primair geldt dat vreemdelingen zich moeten houden aan de wetten van het land waarin zij zich bevinden.²⁰ Dat betekent ook dat zij een rechterlijk vonnis of beschikking om het land te verlaten moeten nakomen. Artikel 4 van het internationaal Verdrag over economische, sociale en culturele rechten (IVESCR, 1966) verwijst naar het belang van het algemeen welzijn van een democratische samenleving. Hieronder valt ook de noodzaak rechterlijke vonnissen na te leven.²¹

Voortzetting van verblijf na afwijzing

Bij afwijzing ofwel het niet verlenen van een verblijfstitel komt de vraag naar voren of zij die zich aan hun plichten onttrekken en niet vertrekken, hun aanspraak op rechten verliezen.²² Consensus bestaat over het volgende.

- Wanneer het gaat om personen die het grondgebied van een land dienen te verlaten, is het zo dat over het wel of niet continueren van voorzieningen weinig of geen internationaalrechtelijke jurisprudentie bestaat. Ook mensenrechtencomité's hebben hierover weinig of niets gezegd.
- Niettemin valt te concluderen dat de sociale en economische rechten beperkt kunnen blijven tot ingezetenen en legaal verblijvende vreemdelingen. Immers, uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen kunnen geacht worden die rechten te kunnen genieten in het land van herkomst.
- Het Comité functionerend onder het internationaal Verdrag over economische, sociale en culturele rechten (IVESCR, 1966) is in 2000 in een *General Comment* ingegaan op de betekenis van artikel 12 van dat verdrag, waarin het recht op gezondheid verwoord is. Staten worden opgeroepen het recht op gezondheid te respecteren, dat wil zeggen ze mogen asielzoekers of illegalen toegang tot medische voorzieningen niet weigeren. Wel mogen ze voorwaarden stellen.²³
- Het is in principe mogelijk om na een eerste negatieve beschikking de voorzieningen stop te zetten. Het gaat hier evenwel om een minimumnorm. Het is niettemin in het belang van alle betrokkenen - de ontvangende samenleving én de asielzoekers- om bij een procedure met schorsende werking de voorzieningen te continueren om onnodige praktische problemen te voorkomen. Na een definitieve afwijzing is het gewettigd om de toegang tot publieke voorzieningen stop te zetten.²⁴ Overigens kent het

19 In recente Deense wetgeving is opgenomen dat legaal verblijvende buitenlanders pas na zeven (7) jaar volledige toegang tot sociale voorzieningen zullen genieten. Zie ook het ACVZ advies over arbeidsmigratie (2004), het hoofdstuk over toegang tot sociale zekerheid.

20 "...Aliens shall observe the laws of the State in which they reside or are present and regard with respect the customs and traditions of the people of that State..."; Art. 2, VN AV Declaratie, 1986.

21 Zie bijlage 1-D.

22 Zie bijlage 1-E.

23 In Nederland voorziet de koppelingswet hierin.

24 De ACVZ leest de *General Comment No. 14 (2000)*, par. 34 als een verplichting de toegang tot gezondheidszorg niet te ontfemen op grond van het feit dat betrokkene asielzoeker of illegaal is ("to respect the right to health"). De ACVZ verschilt met de Commissie Smeets (rapport 2004, p. 30) van mening over de reikwijdte van art. 12 van het IVECSR ('het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid'). De *General Comment* maakt onderscheid tussen 'respect', 'protect' en 'fulfill'. In genoemde paragraaf 34 gaat het om *respect* en niet om *protection* of *fulfilment*. Dus mogen aan die toegang eisen gesteld worden (verzekering, betaling). Immers, wanneer alle onverzekerden toegang tot alle zorg zouden moeten genieten, vervalt de grond aan een verzekeringsstelsel ("if we want to provide services to all, we can not provide all services", WHO's world health rapport 2000, p. xiv). Zie ook *Health, Migration and Return* (Asser/CUP, Den Haag 2001), pp 39; Aleinikoff (op.cit.) p. 16 en pp 296-301. Ook hier geldt bijv. EVRM's art. 3 (verbod op een onmenselijke behandeling) als een absolute benedengrens.

VN-Verdrag over Migranten uit 1990 (Internationaal Verdrag inzake de Bescherming van de Rechten van Alle Migrerende Werknemers en Leden van Hun Families) wel nadrukkelijk sociaal-economische rechten toe aan allen, ongeacht de verblijfsrechtelijke titel. Dit verdrag geniet echter nauwelijks steun - geen enkel EU-land is toegetreden - juist of mede vanwege dit probleem.²⁵

- Hoewel na een afwijzing voorzieningen kunnen worden stopgezet, is het in sommige gevallen van utilitair belang om voor onderdak en levensonderhoud te blijven zorgen gedurende de periode die een uitgeprocedeerde vreemdeling krijgt om de terugkeer naar het land van origine dan wel vertrek naar elders te regelen.
- De afgewezen asielzoeker die stelt om objectieve redenen er niet in te slagen terug te keren, moet dit in een (nieuwe) procedure kunnen aantonen. Eventueel kan deze dan toegang krijgen of behouden tot publieke voorzieningen.

Onmenselijke of vernederende behandeling

Waar het gaat om het niet verlenen van ondersteuning of het verschaffen van toegang tot publieke voorzieningen, is het verbod van onmenselijke of vernederende behandeling zoals neergelegd in bijvoorbeeld artikel 3 van het EVRM (“niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen”) de absolute ondergrens. Hierboven kwam dit al aan de orde. Als er voor betrokkenen een onmenselijke situatie dreigt door het uitsluiten van voorzieningen als opvang, behuizing, medische zorg of onderwijs, zou dit in bepaalde gevallen kunnen leiden tot schending van art. 3. In zulke gevallen moeten voorzieningen beschikbaar gemaakt worden. Op nationaal niveau kan men om verschillende redenen besluiten die ondergrens naar boven bij te stellen. Hier komt de ACVZ in een volgend advies op terug. Ook zij verwezen naar het VN Vrouwenverdrag²⁶ en het Kinderrechtenverdrag. Omdat kinderen niet zelf verantwoordelijk zijn voor hun terugkeer hebben zij recht op toegang tot onderwijs en relevante jeugd(gezondheids)zorg zolang zij zich op het grondgebied van het land van (beoogd) verblijf bevinden.²⁷

1.2 Normen: rechten en plichten bij toegangsweigering en uitzetting

Landen hebben het recht om een vreemdeling de toegang te weigeren en uit te zetten. Die bevoegdheid is niet onbeperkt. Een beslissing tot terugkeer of uitzetting moet aan een aantal normen voldoen. Hier wordt aandacht besteed aan de besluitvorming, het verbod op collectieve uitzetting en vreemdelingenbewaring.²⁸

Besluitvorming

De besluitvorming over toegang, verblijf en terugkeer dient aan een aantal voorwaarden te voldoen: een eerlijke procedure, zorgvuldigheid en een recht op beroep. Deze voorwaarden staan in een aantal internationale verdragen.²⁹ Ook het Mensenrechtencomité

²⁵ Zie bijlage 1-F.

²⁶ In het advies over het VN-Vrouwenverdrag (november 2002) wees de ACVZ al op de noodzaak van preventieve gezondheidszorg voor kinderen (vaccinatieprogramma) en zwangerschap (p. 36).

²⁷ Zie het ACVZ advies *Kinderen en de asielpraktijk*, 2003, pp 14-15, en aanbeveling A.10 op p. 19. In het advies over het VN-Vrouwenverdrag (november 2002) wees de ACVZ al op de noodzaak van preventieve gezondheidszorg voor kinderen (vaccinatieprogramma) en zwangerschap (p. 36).

²⁸ Over de norm terugkeer ‘*in safety and dignity*’ zie bijlage 1-G.

²⁹ Het BuPo Verdrag (1966), bijvoorbeeld, stelt in art. 13: “Een vreemdeling die wettig op het grondgebied verblijft van een Staat die partij is bij dit Verdrag, kan slechts uit die Staat worden gezet krachtens een overeenkomstig de wet genomen beslissing, terwijl het hem, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid een tegengestelde beslissing rechtvaardigen, is toegestaan zijn bezwaren tegen zijn uitzetting kenbaar te maken en zijn geval opnieuw te doen beoordelen door, en zich met dit doel te doen vertegenwoordigen bij de bevoegde autoriteit dan wel door een of meer personen die daartoe speciaal door de bevoegde autoriteit zijn aangewezen.”

heeft hierover uitspraak gedaan.³⁰ Bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) valt op dat artikel 6 weliswaar toeziet op de rechtsgang, maar dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vaststelt dat in zaken betreffende de toegang, verblijf en terugkeer van vreemdelingen dit artikel niet van toepassing is. Het Hof redeneert dat in deze lacune is voorzien door Protocol 7 (1984).³¹ Van belang voor dit advies is dat Nederland Protocol 7 weliswaar getekend heeft, maar tot op heden niet heeft geratificeerd.³² Het bevindt zich daarbij in gezelschap van landen als België, Duitsland, Spanje en Zweden. In de praktijk evenwel blijkt dat in alle Europese landen een relevante toets wél onderdeel is van de uitzettings- en terugkeerbeleidspraktijk. Dit is ook terug te vinden in de EU-procedure Richtlijn.³³ Ook kan worden gesteld dat art. 3 zaken (er wordt gesteld dat terugkeer zou resulteren in bijv. folter of onmenselijke behandeling) wel aan een procedure moeten voldoen waarin sprake is van een ‘rigorous scrutiny’ door een onafhankelijke instantie (art. 3 en art. 13 EVRM). Daarnaast meent de ACVZ dat ingeval terugkeer op gespannen voet met art. 8 (recht op gezinsleven) zou staan sprake is van een geschil met betrekking tot burgerlijke rechten als bedoeld in art. 6 EVRM. Een ordentelijke procedure is in feite een *conditio sine qua non* voor een effectief terugkeerbeleid en -praktijk.

Verbod op collectieve uitzetting

Verskillende verdragen zien toe op het verbod op collectieve uitzetting, bijvoorbeeld EVRM, Protocol 4, artikel 4: “collectieve uitzetting van vreemdelingen is verboden”. Van een collectieve uitzetting is sprake als het gaat om de verwijdering van een groep personen van wie de verblijfsrechtelijke positie niet individueel is getoetst. Er lijkt een misverstand te bestaan dat dit artikel ook een verbod zou inhouden op chartervluchten waarbij een aantal personen die geen verblijfsrecht hebben gezamenlijk worden teruggebracht naar het land van herkomst. Bij zo’n charter gaat het niet om een groep, maar om individuen van wie de zaak individueel beoordeeld en getoetst is. Protocol 4, artikel 4 is hier dus niet aan de orde.

Vreemdelingenbewaring

Het ACVZ-advies *Vreemdelingen in bewaring* (over vreemdelingenbewaring en verwijdering van ‘criminele’ illegalen, mei 2002) gaat in op mogelijkheden tot en grenzen van vreemdelingenbewaring op grond van internationale overeenkomsten en jurisprudentie.

³⁰ Zie bijlage 1-H.

³¹ Nadat het Hof in 1999 in de zaak S.N. tegen Nederland dit vraagstuk in het midden had gelaten (“...even supposing that the proceedings concerning the grant of residence permits and the expulsion of aliens were to come within the ambit of Article 6...” stelde het in oktober 2000, in de zaak Maaouia tegen Frankrijk: “...Decisions regarding the entry, stay and deportation of aliens do not concern the determination of an alien’s civil rights or obligations or of a criminal charge against him, within the meaning of Article 6.1 of the Convention...” Par. 40 van het arrest; zie: Van Dijk in NJCM bulletin, december 2003, pp 948/949.

Het Hof stelt dat dit Protocol ‘bewijst’ dat “...the States were aware that Article 6.1 did not apply to procedures for the expulsion of aliens and wished to take special measures in that sphere...”. Par. 36 van het arrest. Overigens lijkt Van Dijk zich aan te sluiten bij de ‘dissenting opinion’ van rechter Loucaides.

³² Zevende Protocol, Straatsburg 22 november 1984; NB Nederland is (nog) niet tot dit Protocol toetreden.

Artikel 1- Procedurele waarborgen met betrekking tot de uitzetting van vreemdelingen:

1. Een vreemdeling die wettig verblijft op het grondgebied van een Staat wordt niet uitgezet behalve ingevolge een overeenkomstig de wet genomen beslissing en hem wordt toegestaan:
 - a. redenen aan te voeren tegen zijn uitzetting,
 - b. zijn zaak opnieuw te doen beoordelen, en
 - c. zich met dit doel te doen vertegenwoordigen bij de bevoegde instantie of een of meer door die instantie aangewezen personen.
2. Een vreemdeling kan worden uitgezet vóór de uitoefening van zijn rechten ingevolge het eerste lid, letters a, b en c van dit artikel, wanneer een zodanige uitzetting noodzakelijk is in het belang van de openbare orde of is gebaseerd op redenen van de nationale veiligheid.

³³ Over deze (ontwerp-)richtlijn meer in hoofdstuk 2.1.

De ACVZ concludeert in dat advies dat vreemdelingenbewaring:

- op zich toelaatbaar is binnen de grenzen van het internationale en nationale recht;
- moet berusten op wettelijke grondslag en in overeenstemming moet zijn met de voor geschreven procedures;
- alleen geoorloofd is zolang er een reëel perspectief op terugkeer of uitzetting bestaat.

Voorts is de ACVZ van mening dat:

- er voortvarend gewerkt moet worden aan terugkeer of uitzetting;
- er geen sprake mag zijn van willekeur;
- regelmatige rechtelijke toetsing mogelijk moet zijn;
- naarmate de bewaring langer voortduurt het perspectief op terugkeer of uitzetting aan realiteit moet winnen.

Een belangrijke conclusie van bovengenoemd advies is dat er geen mogelijkheden bestaan om illegalen ongelimiteerd in bewaring te houden. Vreemdelingenbewaring voor onbeperkte tijd is niet mogelijk.

1.3 Conclusie

Samenvattend concludeert de ACVZ het volgende.

- Er bestaat geen algemeen recht op toegang tot andere landen.
- Het volkenrecht voorziet in een plicht de eigen onderdaan op te nemen.
- Deze verplichting is niet afhankelijk van de vraag of betrokkene daarmee instemt en evenmin van het bestaan van een terugkeervereenkomst.
- Landen van herkomst mogen dus niet als voorwaarde stellen dat betrokkene vrijwillig terugkeert.
- Er moet sprake zijn van deugdelijke vreemdelingrechtelijke procedures die aan internationaalrechtelijke eisen voldoen. Collectieve uitzettingen zonder een individuele procedure zijn verboden.
- Vreemdelingenbewaring moet in tijd beperkt zijn.
- Toegang tot publieke voorzieningen kan na een afwijzende beschikking beperkt worden met als absolute ondergrens het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling.

HOOFDSTUK 2

Europese Unie

De afgelopen jaren heeft de Europese Unie veel aandacht besteed aan asiel en migratie. Op vrijwel alle belangrijke vergaderingen stonden deze onderwerpen op de agenda. Een veelvoud aan voorstellen, mededelingen en besluiten zag het licht. Dit hoofdstuk gaat in op het Verdrag van Amsterdam en geeft een overzicht van de onderwerpen waarover in Europa overeenstemming bestaat. Daarnaast komen enkele beleidsdocumenten over terugkeer aan de orde, alsmede afspraken die inmiddels zijn gemaakt. Er wordt aandacht besteed aan IOM praktijkvoorbeelden; behartigenswaardige voorstellen van de UNHCR sluiten dit hoofdstuk af.

2.1 Voorbij de horizon van Amsterdam³⁴

Het Verdrag van Amsterdam van 1997 hevelde de onderwerpen asiel en migratie over van het Unieverdrag naar het EG-Verdrag. Het Verdrag van Maastricht bracht in 1993 de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, waar het migratiebeleid onder valt, formeel al binnen het kader van de Europese Unie. Die samenwerking droeg een intergouvernementeel karakter. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 zijn de onderwerpen visa, grensbewaking, immigratie en asiel volledig in het EG-Verdrag onder Titel IV opgenomen. Daarmee zijn ze onderwerp van communautaire besluitvorming. Wel werd een overgangperiode van vijf jaar afgesproken die op 1 mei 2004 ten einde kwam. Binnen die termijn is er op het gebied van onder meer asiel en migratie EG-regelgeving tot stand gekomen, voornamelijk in de vorm van richtlijnen met een aantal minimumnormen.

Opvallend is dat voor terugkeer en repatriëring veel minder aandacht bestaat dan voor andere in artikel 63 van het EG-Verdrag genoemde onderwerpen. Men zou kunnen stellen dat het desbetreffende artikel alleen gaat over de terugkeer van illegalen, en uitgeprocedeerde asielzoekers veronachtzaamt. Echter, met reden valt te beargumenteren dat uitgeprocedeerde asielzoekers die niet aan het besluit of vonnis voldoen om het grondgebied te verlaten, daarmee automatisch onder de categorie illegalen komen te vallen.³⁵ Alleen al op grond van artikel 63 zou dan ook voor 1 mei 2004 een richtlijn over terugkeer overeengekomen moeten zijn. Overigens is het zo dat de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 weliswaar enkele ambitieuze doelstellingen ten aanzien van regelgeving heeft geformuleerd, maar dat terugkeer ook in deze *Tampere Milestones* niet aan de orde kwam, behalve in relatie tot steun aan landen van herkomst en landen van transit om vrijwillige terugkeer te bevorderen.³⁶

Stand van zaken Titel IV EG-Verdrag

De stand van zaken als het gaat om Titel IV van het EG-Verdrag is per 1 mei 2004 als volgt.

³⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op de Inleiding bij het ACVZ Advies *Voorbij de horizon van 'Amsterdam'* (2004).

³⁵ Art.63: "...Binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam neemt de Raad volgens de procedure van artikel 67 de volgende maatregelen aan: (3) maatregelen inzake immigratiebeleid op de volgende gebieden (b) illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen...".

³⁶ Alle relevante documenten zijn opgenomen in het *Migration Acquis Handbook*, Asser/Kluwer/CUP 2001, en de 2002 update, IOM Vienna, 2002.

Aangenomen (chronologische volgorde)

- Tijdelijkebeschermingsrichtlijn: Richtlijn 2001/55/EG van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.
- Opvangrichtlijn: Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.
- Dublinverordening: Verordening (EG) 343/2003 van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.
- Gezinsherenigingsrichtlijn: Richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.
- Richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen.
- Definitierichtlijn: Richtlijn betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins bescherming behoeft. Op 30 maart 2004 is politieke overeenstemming bereikt over de inhoud van deze richtlijn en op 29 april 2004 ook een formele overeenstemming.
- Een richtlijn over studenten, beroepsonderwijs en vrijwilligersdiensten (overeenstemming op 30 maart 2004).
- Asielprocedurerichtlijn: Richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus: overeenstemming is bereikt op 29 april 2004.

Nog niet aangenomen

- Richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige.

De Conventie heeft in 2003 een voorstel gedaan voor een Grondwet voor Europa.³⁷ Opvallend is dat het ontwerp in de artikelen III-166 e.v. uitdrukkelijk grondslagen biedt en verplichtingen schept om op het thans door Titel IV bestreken terrein tot verdergaande harmonisatie over te gaan. Over de grondwet is nog geen overeenstemming bereikt. In de onderhandelingen blijken met name institutionele kwesties onderwerp van geschil te zijn. Ook als er geen overeenstemming komt over een grondwet, dan nog is er naar het oordeel van de ACVZ een gereede kans op een verdere ontwikkeling van het Europees migratiebeleid. Daartoe behoort ook het onderwerp terugkeer.

2.2 Beleidsdocumenten

De belangrijkste EG-beleidsdocumenten als het gaat om terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers zijn het Groenboek (april 2002), de Mededeling over een communautair terugkeerbeleid (oktober 2002), de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers over onder meer de terugkeer van illegaal verblijvende personen (juni 2003) en het Voorstel voor een actieprogramma inzake terugkeer (november 2002). Dit advies behandelt deze documenten in bovengenoemde volgorde.

³⁷ De tekst van de Ontwerpgrondwet is vastgesteld op 18 juli 2003, Pb 2003 C 169/8.

Groenboek³⁸

In april 2002 dient de Europese Commissie een Groenboek in over een communautair terugkeerbeleid van personen die illegaal in de EU verblijven. Uitgangspunt is dat een terugkeer- en overnamebeleid een integraal en cruciaal onderdeel is van de bestrijding van illegale migratie. Uit dit Groenboek blijkt dat:

- er een behoefte is vastgesteld aan gemeenschappelijke normen voor terugkeerprocedures;
- er een antwoord moet komen op de vraag in hoeverre zulke gemeenschappelijke normen bindend moeten zijn;
- er aandacht moet komen voor betere samenwerking en voor financiële aspecten;
- ‘evenwichtige samenwerking met de betrokken derde landen’ onderdeel moet zijn van het gemeenschappelijk terugkeerbeleid.

Het Groenboek was in de eerste plaats bedoeld om reacties los te maken bij belanghebbenden en om een brede discussie op gang te brengen tussen alle betrokken partijen. Vrijwel alle lidstaten en betrokken organisaties hebben gereageerd. Ook Nederland en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).³⁹

Mededeling over een communautair terugkeerbeleid⁴⁰

Naar aanleiding van de reacties op voornoemd Groenboek heeft de Europese Commissie in oktober 2002 een Mededeling uitgebracht. De conclusies zijn in de bijlage opgenomen. Eén van de conclusies is dat er een actieprogramma inzake terugkeer moet komen (zie hieronder). In de Mededeling over terugkeerbeleid benadrukt de Commissie vier thema's.

Meer operationele samenwerking

Er moet snel een reactie komen op de behoefte aan meer operationele samenwerking. De lidstaten wachten hierop. Het is van essentieel belang dat de contacten en de uitwisseling van informatie gemakkelijker kunnen verlopen op basis van gemeenschappelijke begrippen, dat methoden en opleiding op elkaar worden afgestemd en dat een gemeenschappelijke aanpak wordt aangemoedigd. Zo is het mogelijk belemmeringen uit de weg te ruimen en middelen te coördineren, bijvoorbeeld bij de identificatie en documentatie van betrokkenen, de coördinatie van terugkeeroperaties en het bijeenbrengen van de noodzakelijke middelen.

Wettelijk kader

Zonder aangepast wettelijk kader zullen echter snel de beperkingen van de operationele samenwerking blijken. Een eerste doelstelling op middellange termijn is dan ook dat er gemeenschappelijke normen komen om het werk van de nationale autoriteiten die terugkeeroperaties uitvoeren te vergemakkelijken. Ook is het van belang dat er een waarborg komt voor wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten. Daarbij kan men voortbouwen op de richtlijn van mei 2001. Verdere uitwerking van deze regelingen is nodig. Bijvoorbeeld hoe te handelen als het gaat om personen over wie een terugkeerbesluit is genomen.

Geïntegreerd programma

Op basis van de ervaring van lidstaten en van internationale organisaties is het zaak de

38 COM(2002) 175 definitief, 10 april 2002.

39 Nederland ging met name in op de problematiek van mogelijke additionele procedures en verwees naar de systematiek van de Vw2000 waarin beschikkingen en vonnissen zowel de aanvraag, het vertrek en het einde van de opvang omvatten (*economy of procedures*).

40 Brussel, 14 oktober 2002 COM(2002) 564 definitief.

basiselementen van een geïntegreerd programma uit te werken. Zo'n programma zou in moeten spelen op de specifieke behoeften van bevolkingen en landen. Het zou niet enkel de terugkeer zelf moeten regelen, maar ook de verschillende fasen van de voorbereiding en de follow-up. Alleen zo is er kans op duurzaamheid. De Europese Commissie is bereid eventueel gemeenschapsmiddelen beschikbaar te stellen om dergelijke programma's op te zetten.

Nauwere samenwerking met landen van herkomst

Een nauwere samenwerking met landen van herkomst is een *conditio sine qua non* voor het slagen van dit beleid. Deze samenwerking zal eerst op administratief en operationeel niveau van start moeten gaan. Het betreft dan de documentatie en ontvangst van betrokkenen en in sommige gevallen ook de doorreis. Formeel kan dit het sluiten van overname-overeenkomsten inhouden. Ook reïntegratie is van belang. Dit is zowel voor de repatriant als voor de plaats van herkomst gunstig. Niet alleen vraagt dit een groot engagement van het derde land, ook moeten de Europese Unie en haar lidstaten bereid zijn indien nodig de vereiste bijstand te verschaffen.

Mededeling over de terugkeer van illegaal verblijvende personen⁴¹

De Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers over onder meer de terugkeer van illegaal verblijvende personen van juni 2003 plaatst terugkeer in het kader van een drieluik: bestrijding van illegale immigratie, het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen en de repatriëring van illegaal verblijvende personen. De Commissie legt in dit document de nadruk op de innerlijke samenhang van dit beleid in wording. Tevens gaat ze in op "verbetering van de operationele samenwerking, met name door de totstandbrenging van grote informatieverwerkingssystemen, het zoeken van financiële middelen voor het leveren van een solidaire inspanning of de vaststelling en tenuitvoerlegging van wetgevende instrumenten". Voorts wijst de Commissie op het belang van andere maatregelen, bijvoorbeeld op gerechtelijk en strafrechtelijk gebied, op sociaal gebied of op het gebied van de buitenlandse betrekkingen. De Commissie kondigt aan "bereid te zijn samen met de lidstaten verder te onderzoeken welke elementen in aanmerking kunnen worden genomen bij de uitwerking van een afzonderlijk instrument dat dient om een gemeenschappelijk terugkeerbeleid te ondersteunen door de financiering van specifieke programma's voor de verschillende fasen van dat proces en dat beoogt de duurzaamheid van dat terugkeerbeleid te garanderen". De Commissie heeft ze een voorschot genomen op de activiteiten en inzet van een zogenaamd buitengrenzenagentschap. De Commissie nodigde de Raad uit "de mogelijkheid te onderzoeken om aan de operationele structuur die zou worden opgericht voor de controle aan de buitengrenzen, soortgelijke taken toe te vertrouwen met betrekking tot de organisatie van de samenwerking op het gebied van terugkeer".

Een actieprogramma inzake terugkeer⁴²

De Commissie doet in november 2002 een voorstel voor een actieprogramma inzake terugkeer. Zij gaat daarbij in op de werkingssfeer en de maatregelen en acties die de operationele samenwerking tussen de lidstaten kunnen verbeteren. In datzelfde actieprogramma vraagt de Commissie aandacht voor:

- meer kennis over terugkeer;
- uitwisseling van statistische gegevens;
- via internet beschikbaar stellen van praktische details;
- contactpunten en periodieke bijeenkomsten van mensen die zich in de praktijk bezighouden met terugkeer;

⁴¹ Brussel, 3 juni 2003; COM(2003) 323 definitief.

⁴² 25 november 2002; 14673/02.

- richtsnoeren als het gaat om het verkrijgen van reisdocumenten, identificatie e.d.;
 - goede voorbeelden;
 - gezamenlijke opleiding van en wederzijdse bijstand door immigratieambtenaren;
 - gezamenlijke terugkeerooperaties;
 - gemeenschappelijke minimumnormen of richtsnoeren inzake terugkeer;
 - programma's voor specifieke landen;
 - financiële bijstand;
 - versterkte samenwerking met derde landen.
- Hoewel dit actieprogramma inmiddels bijna al anderhalf jaar oud is, is hier slechts mondjesmaat uitvoering aan gegeven.

2.3 Richtlijn

De vier beleidsdocumenten uit de vorige paragraaf hebben vooralsnog niet geleid tot een Europees kortetermijn-, laat staan een langetermijnbeleid. Ook een terugkeerrichtlijn met minimumnormen ontbreekt. Dit gebrek valt te meer op, nu er wel al aanzetten zijn voor gemeenschappelijke afspraken over uitvoering. Overigens is wel de Richtlijn over Tijdelijke Bescherming van kracht (zie 2.1). In de preambule van die richtlijn staat: "Het is noodzakelijk om beginselen en maatregelen vast te stellen betreffende de terugkeer naar het land van oorsprong, en de maatregelen die de lidstaten moeten nemen ten aanzien van personen aan wier tijdelijke bescherming een einde gekomen is". Artikel 21 van deze richtlijn zegt: "De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de vrijwillige terugkeer van personen die tijdelijke bescherming genieten of wier tijdelijke bescherming afgelopen is, mogelijk te maken. De lidstaten dragen er zorg voor dat de bepalingen inzake de vrijwillige terugkeer van personen die tijdelijke bescherming genieten, een terugkeer waarbij de menselijke waardigheid geëerbiedigd wordt, vergemakkelijken". Over niet-vrijwillige terugkeer staat niets in deze richtlijn. In plaats daarvan ligt de nadruk op mogelijkheden om het verblijf te verlengen (ziekte, humanitaire overwegingen, het afmaken van het schooljaar), de mogelijkheden tot verkennende bezoeken, het kunnen terugkeren naar het land van tijdelijk asiel zolang het regime van tijdelijke bescherming niet is opgeheven, het beëindigen van tijdelijke bescherming en het alternatief van hervestiging. Als enige echte voorwaarde noemt de richtlijn "een terugkeer waarbij de menselijke waardigheid geëerbiedigd wordt" zonder dit begrip verder uit te werken.⁴³

2.4 Maatregelen

Maatregelen waar overeenstemming over bestaat, zijn:

- wederzijdse erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen;
- gezamenlijke repatriëringsvluchten;
- terugkeer- en overnameovereenkomsten;
- het Europese Laissez-Passer; en
- het buitengrenzenagentschap.

⁴³ De volledige tekst van de betreffende artikelen van deze Richtlijn en van de uitleg zoals door de Commissie gegeven, zie bijlage 1-I.

Ook zijn er financiële regelingen, zoals het Europees Vluchtelingenfonds dat gelden ten behoeve van repatriëring ter beschikking stelt.⁴⁴

Wederzijdse erkenning

Het gaat hier om een Richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen.⁴⁵ Deze richtlijn is belangrijk. Immers, door verwijderingsbesluiten en -vonnissen onderling te erkennen is effectieve uitvoering mogelijk. Nieuwe procedures zijn zo tot een minimum beperkt.⁴⁶ Nederland heeft in oktober 2002 aangegeven deze richtlijn door middel van bestaande regelgeving te implementeren.⁴⁷ Gekoppeld aan deze wederzijdse erkenning bestaat de mogelijkheid om de financiële aspecten onderling te verrekenen. Hiertoe is in februari 2004 een regeling getroffen.⁴⁸

Gezamenlijke repatriëringsvluchten

Aan de orde is een initiatief tot aanneming van een besluit van de Raad inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten van twee of meer lidstaten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.⁴⁹ In de praktijk blijkt dat lidstaten al veel activiteiten gezamenlijk ondernemen. De ACVZ vindt het belangrijk een en ander formeel vast te leggen, zij het dat codificatie faciliterend moet werken en geen keurslijf mag worden. Bij dit initiatief zijn richtlijnen gevoegd ten behoeve van een vlotte en correcte behandeling.⁵⁰

Terugkeer- en overname-overeenkomsten

Wat betreft terugkeer- en overnameovereenkomsten (T&O) zijn er twee aanbevelingen van de Raad. De een betreft een standaardmodel voor een bilaterale overnameovereenkomst tussen een lidstaat en een derde land.⁵¹ De ander gaat over een leidraad voor de opstelling van protocollen ter uitvoering van overnameovereenkomsten.⁵² In hoofdstuk 1 van dit advies is al ingegaan op T&O-overeenkomsten. Daarbij is opgemerkt dat het bestaan van deze overeenkomsten niet als een *conditio sine qua non* moeten worden gezien. De verplichting de eigen onderdaan op te nemen staat ook zonder zo'n T&O buiten kijf. Wel kan zo'n T&O de uitvoering vergemakkelijken. De ACVZ constateert overigens dat er nog maar weinig Europese T&O-overeenkomsten bestaan. Er is een overeenkomst tussen de Commissie en Hong Kong en tussen de EU en Macao.

44 Het gaat daarbij primair, maar niet uitsluitend om gelden ten behoeve van vrijwillige terugkeer: "Wat terugkeer betreft, kunnen de acties in het bijzonder betrekking hebben op voorlichting en advies aangaande programma's voor vrijwillige terugkeer en de situatie in de landen van oorsprong en/of algemeen vormende of beroepsopleiding en steun bij de maatschappelijke herintreding." In de plannen voor 2005-2010 gaat het meer nog dan voorheen om vrijwillige terugkeer: "...de vrijwillige terugkeer van de in artikel 3 bedoelde personen, mits deze personen geen nieuwe nationaliteit hebben verworven en het grondgebied van de lidstaat niet hebben verlaten...". Zie ook voetnoot 487.

45 28 mei 2001; PB L 149, 02 juni 2001. Gerefereerd moet ook worden naar het Besluit van de Raad inzake het volgen van de tenuitvoerlegging van reeds door de Raad aangenomen akten betreffende illegale immigratie, overname, illegale arbeid van onderdanen van derde landen en samenwerking bij de tenuitvoerlegging van besluiten tot verwijdering van 16 december 1996, PB L 342, 31 december 1996.

46 Zie bijlage 1-J.

47 Staatscourant 25 oktober 2002, nr.206 / pag. 10.

48 2004/191/EG PB L60, 27 februari 2004: Beschikking van de Raad van 23 februari 2004 tot vaststelling van de criteria en uitvoeringsvoorschriften voor de compensatie van de verstoringen van het financiële evenwicht die voortvloeien uit de toepassing van Richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen.

49 PB C 223, 19 September 2003. Van belang is ook de november 2003 Richtlijn die zich richt op vragen betreffende transit (2003/110/EC, L 321 6 december 2003).

50 Zie bijlage 1-K.

51 30 november 1994; PB C 274, 19 september 1996.

52 24 juli 1995; PB C 274, 19 september 1996.

Daarnaast is overeenstemming bereikt met Sri Lanka en Albanië. Onderhandelingen vinden plaats met Marokko, Rusland en de Oekraïne. De ACVZ is zich er van bewust dat het hier om een onderwerp gaat waarbij het niet makkelijk zal zijn om onwillige landen te overtuigen van het nut van zo'n overeenkomst. Daarom moet er meer dan voorheen in bijvoorbeeld handelsverdragen een terugkeerclausule worden opgenomen. Het blijkt dat sommige Europese landen met het ene land makkelijker samenwerken dan met het andere. Naar alle waarschijnlijkheid speelt de machtsfactor hierbij een rol. Opvallend is dat de VS weinig moeite hoeven doen om illegalen terug te doen keren naar landen van herkomst. Zij gebruiken hun politieke en economische macht om terugkeer bij de autoriteiten van het land van origine af te dwingen, ook zonder terugkeer- of overnameovereenkomsten. Europa moet in ieder geval Europese T&O's afsluiten op basis van de meest effectieve bilaterale overeenkomsten, en de naleving daarvan nadrukkelijk opeisen.

Het Europese Laissez-Passer

Een aantal landen maakt met succes gebruik van een Laissez-Passer. Ze doen dit op basis van een Aanbeveling van de Raad betreffende de aanneming van een standaardreisdocument voor de verwijdering van onderdanen van derde landen.⁵³ Onder het Ierse voorzitterschap wordt het nut en gebruik van dit Europese Laissez-Passer geëvalueerd. Het nut staat of valt bij de acceptatie als geldig reisdocument door de landen van herkomst. Naar de mening van de ACVZ is enige druk nodig op de autoriteiten van die landen om dit Laissez-Passer als reisdocument te erkennen en houders ervan zonder probleem visa te verlenen.

Het buitengrenzenagentschap

De verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitengrenzen berust bij de lidstaten, maar de instelling van een agentschap vindt de Raad de beste manier "om de onontbeerlijke coördinatie van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen te organiseren en te ontwikkelen".⁵⁴ Daarom heeft de Raad een voorstel gedaan voor een Verordening tot oprichting van zo'n Europees Agentschap.⁵⁵ Het gaat daarbij primair om het optimaliseren van de coördinatie tussen de verschillende lidstaten om langs die weg de buitengrenzen beter te bewaken. Het is geen asielagentschap. Dit buitengrenzenagentschap leidt wellicht in een niet al te verre toekomst tot Europese Grenswachten. Relevant voor dit advies zijn met name de suggesties dit agentschap te zijner tijd een rol te laten spelen bij terugkeer. De Raad stemde er in november 2003 mee in dat het agentschap "de lidstaten de nodige technische ondersteuning biedt bij de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties".⁵⁶

Meer dan voorheen vallen buitengrenzen, asiel en migratie, en dus ook terugkeer, als een Europese uitdaging te beschouwen. Mede gezien de voorstellen van de Hoge Commissaris van Vluchtelingen van de VN (UNHCR), die in 2.6 aan de orde komen, is het van belang nu al na te gaan of zo'n Agentschap méér dan alleen technische ondersteuning kan bieden. Naar de mening van de ACVZ kunnen verdergaande opties weliswaar worden onderzocht, maar dient toch eerst vast te komen staan dat het buitengrenzenagentschap zijn kerntaken effectief uitvoert.

53 30 november 1994; PB C 274, 19 september 1996.

54 14995/03 (Presse 334), p. 12.

55 11 november 2003, COM (2003) 687.

56 Ibidem, p. 13. In maart 2004 bracht het Europees Parlement een rapport uit waarin dit werd afgeraden: *Parliament adopted a non-binding report on the proposal, which gives a broad welcome to the proposed agency, but also adopted some significant amendments. MEPs are opposed to the agency having a role in the removal of people illegally resident in the EU - they are concerned it would come to be seen purely as an expulsions agency.* (Report on the proposal for a Council regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders (COM(2003) 687 – C5-0613/2003 – 2003/0273(CNS)).

2.5 Internationale Organisatie voor Migratie

De ACVZ heeft de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) onderzoek laten doen naar de wet- en regelgeving en de praktijk in de 15 EU-lidstaten, de 10 nieuwe leden per 1 mei 2004 en Noorwegen en Zwitserland.⁵⁷ Gezien de complexe problematiek en de relatief geringe aandacht voor dit onderwerp, verbaast het niet dat er in die 27 landen verschillende zienswijzen, beleids- en uitvoeringspraktijken bestaan. Wel is er overeenstemming over de volkenrechtelijke uitgangspunten.

Het IOM-onderzoek toont aan dat er geen echte *best practices* zijn, al is het ene land ten aanzien van een bepaald land van herkomst succesvoller dan het andere. Wel is men het erover eens dat terugkeer een Europees onderwerp is dat om een gezamenlijke aanpak vraagt. Hoewel de problemen - beleid, feitelijke uitvoering, medewerking landen van herkomst - ook op Europees niveau blijven bestaan, vinden de onderzochte landen dat een Europese aanpak effectiever zal zijn dan bilaterale pogingen. Daarbij is samenwerking met de autoriteiten van het land van herkomst cruciaal. Terugkeer naar bepaalde landen van herkomst of doorreis is vaak lastig omdat de samenwerking met de autoriteiten in deze landen problematisch is als het gaat om identificatie, afgifte van reisdocumenten en dergelijke.

Het IOM-overzicht laat zien dat het nut kan hebben *best practices* op te zetten wat betreft terugkeer naar specifieke regio's of landen van herkomst en doorreis. Daarbij hoort ook informatie over contacten in de lidstaten en in de landen van herkomst, methodes om onderdanen van die landen te identificeren en reisdocumenten te verkrijgen, alsmede praktische details van de fysieke terugkeer (vervoermiddelen, procedures bij aankomst, begeleiding tijdens terugkeer). Zoals ook in het EU-actieprogramma inzake terugkeer is voorgesteld (zie 2.2) zou dit soort informatie via internet beschikbaar moeten komen.

Vrijwel alle landen onderschrijven de inzet en expertise van de IOM. Wel vragen sommige zich af of de rol van de IOM conform haar mandaat beperkt moet blijven tot vrijwillige terugkeer.⁵⁸ Uiteindelijk komt ook hier naar voren dat een combinatie van bemoedigende en repressieve maatregelen effect kan sorteren. Ook zouden die maatregelen naast de vreemdelingrechtelijke ook de economische en sociale aspecten moeten omvatten.

De IOM concludeert:⁵⁹

- vrijwillige terugkeer is te prefereren boven gedwongen terugkeer;
- vrijwillige terugkeer is goedkoper dan gedwongen terugkeer;
- maak de optie terugkeer in een vroeg stadium van de procedure bespreekbaar;
- samenwerking tussen ministeries, NGOs, internationale organisaties en de migranten zelf is onontbeerlijk;
- landen van herkomst en landen van bestemming moeten constructief samenwerken;

57 Het IOM rapport, uitgegeven door IOM Genève, is als aparte bijlage bij dit rapport gevoegd. De Introduction / Executive Summary van dat rapport is ook toegevoegd opgenomen als bijlage 2 aan bij dit advies zelf.

58 Waar het gaat om de IOM moet onderkend worden dat, hoewel het mandaat van deze intergouvernementele organisatie bepaalt dat alleen aan vrijwillige terugkeer steun kan worden geleverd, in de praktijk blijkt dat IOM in de landen van herkomst ook anderszins teruggekeerden helpt (te denken zij aan het door IOM in Angola opgezette tehuis voor teruggekeerde ama's).

59 De oorspronkelijke Engelse tekst van deze conclusies is te vinden in bijlage 1-L.

- het is belangrijk in landen van bestemming verschillende groepen illegalen, hun reisroutes, bezigheden en activiteiten in kaart te brengen (profilieren)⁶⁰;
- aanmoedigingen tot terugkeer ('vertreksteun'), met name vrijwillige terugkeer, hebben enig effect;
- terugkeer 'beklijft' makkelijker wanneer er over een lange(re) termijn reïntegratiesteun wordt geboden;
- een grotere groep dan alleen afgewezen asielzoekers zou geholpen moeten worden vrijwillig terug te keren.

2.6 EU-voorstellen van de UNHCR

Als het gaat om terugkeerbeleid ontbreekt binnen Europa vooralsnog een langetermijnvisie. Maatregelen gaan uit van de situatie anno 2004. De Hoge Commissaris voor Vluchtelingen van de VN (UNHCR) heeft in 2003 echter een behartenswaardige aanpak voorgesteld om het Europese asielsysteem ook op langere termijn te verbeteren.⁶¹ In januari 2004 ontvouwde de UNHCR in Dublin in EU-verband zijn visie op een Europees Asielagentschap.⁶² De ACVZ vindt dat deze visie meer aandacht verdient dan zij tot nu toe heeft gekregen.

Uitgangspunt van deze visie is dat uitbreiding van de EU tegelijk met invoering van geharmoniseerde EU-wetgeving het patroon van asielaanvragen grondig kan veranderen. Niet uitgesloten is dat het aantal asielzoekers in de nieuwe lidstaten aan de buitengrenzen van de EU zal toenemen. Dit houdt uiteraard ook verband met de combinatie van de invoering van Eurodac en "Dublin II": asielzoekers kunnen makkelijker dan voorheen worden teruggestuurd naar de lidstaat waar zij de EU zijn binnengekomen. In de praktijk zal dit vaak een van de nieuwe grensstaten zijn. Het zou daarbij om significante aantallen kunnen gaan, zodat de asielsystemen van die landen ernstig onder druk komen te staan.

Mocht dat scenario zich voordoen, dan pleit de UNHCR voor:

- de vestiging van EU-opvangcentra op EU-grondgebied waar teams van ervaren asielfunctionarissen en tolken uit heel de EU de verzoeken van bepaalde categorieën asielzoekers behandelen;
- het opzetten van een systeem van 'lastenverdeling': degenen die als vluchteling zijn erkend worden gespreid over de EU in plaats van hen in grote getale in een klein aantal landen te laten verblijven. Daarbij dient men te letten op bijzondere banden, bijvoorbeeld met familieleden die reeds in een bepaald land leven;
- opzetten van een collectief EU-systeem om zo snel mogelijk die asielzoekers terug te sturen van wie is gebleken dat ze geen vluchteling zijn en geen internationale bescherming nodig hebben. Dit systeem zou dan gebaseerd moeten zijn op heropnameakkoorden waarover de EU als geheel onderhandelt met de landen van herkomst;
- opzetten van een EU-Asielagentschap, en in een later stadium een EU-Raad van beroep voor asielzaken, om de nieuwe registratie- en asielprocedures te beheren en de

60 Op basis van profilering (zie ook het ACVZ advies over terrorisme en vreemdelingenbeleid, mei 2003) kan het toelatingsbeleid aangepast worden (genereuzer, dan wel restrictiever).

61 UNHCR noemt dit een 'prong'. In juni 2003 stelde UNHCR al een aanpak van drie speerpunten voor om het globale asielsysteem te verbeteren. Een van de speerpunten betreft de regio's waar vluchtelingen vandaan komen. Het tweede is toegespitst op de geleidelijke omvorming van de EU tot één enkele Europese asielruimte. En het derde gaat over de aanscherping van de nationale asielsystemen in de afzonderlijke landen (bron : UNHCR Brussel).

62 De Minister ging in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer dd 12 februari 2004 in op de betreffende toespraak voor de JBZ raad in Dublin, waarbij zij aanwezig was . Zij noemde daarbij in het kort de belangrijkste punten, maar voegde er aan toe: "...in een discussie over de toespraak van de Hoge Commissaris voorzorg het programma niet..."

druk op individuele staten te verlichten. Ook ziet zo'n asielagentschap erop toe dat de verantwoordelijkheid voor erkende vluchtelingen evenredig wordt gedeeld door alle EU-landen.

De UNHCR stelt voor geleidelijk over te stappen naar een gecentraliseerde behandeling van bepaalde categorieën asielzoekers in EU-asielcentra. Deze behandeling komt in plaats van nationale asielpcedures. Landen kunnen zo hun expertise uitwisselen en delen, de tijdrovende en dure overlap van procedures vermijden en het doorreizen van asielzoekers (het zgn. *asylum shopping*) beperken. Tegelijkertijd vraagt de institutionele en opvangcapaciteit in de nieuwe lidstaten om versterking. Uiteraard moet zo'n complex pakket geleidelijk worden ingevoerd. De UNHCR benadrukt dat deze voorstellen bedoeld zijn als aanvulling op het grote harmonisatieprogramma dat met het Verdrag van Amsterdam uit 1997 is ingezet.

Het EU-voorstel van de UNHCR maakt deel uit van een breder plan om het globale beheer van vluchtelingenbewegingen te verbeteren. Zo zou door aanhoudende inspanning betere bescherming in de regio van herkomst moeten plaatsvinden. Daar moeten oplossingen gevonden en ondersteund worden. Een gemeenschappelijke Europese aanpak van irreguliere migratiebewegingen valt eveneens in dat kader te bezien.⁶³

2.7 Slotopmerkingen

Europees terugkeerbeleid

Een gezamenlijke Europese benadering van de terugkeerproblematiek is gewenst. Door terugkeer op EU-niveau te tillen worden problemen evenwel niet automatisch opgelost. Ook op Europees niveau gaat het uiteindelijk om beleid en uitvoering. Tot nu toe is er veel te weinig aandacht aan terugkeer besteed. Er is er nog geen sprake van algemeen, laat staan van Europees beleid. De vier beleidsdocumenten die in 2.2 zijn genoemd hebben vooralsnog niet geleid tot overeenstemming over Europees beleid, of het nu gaat om de korte of de lange termijn. Ook is er nog geen richtlijn over terugkeer vastgesteld. Dit valt te meer op nu de Richtlijn over Tijdelijke Bescherming de nodige aandacht aan terugkeer besteedt en er wel al aanzetten zijn tot gemeenschappelijke afspraken over uitvoering. Het is opmerkelijk dat 'terugkeer' niet behoort tot de onderwerpen waarvan is afgesproken dat die vóór 1 mei 2004 geregeld moeten zijn in de vorm van een richtlijn. Alleen al op grond van artikel 63 van het EG-Verdrag had zo'n richtlijn er vóór die datum moeten zijn.⁶⁴

Asiel, migratie en terugkeer zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: een geïntegreerd vreemdelingenbeleid is dus een eerste vereiste. Daarnaast moet de bredere context van toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen een rol spelen. Zo'n integraal plan van aanpak ontbreekt vooralsnog.

Voorstellen

Het buitengrenzenagentschap zoals voorgesteld door de Europese Raad zal eerst zijn effectiviteit moeten bewijzen. Pas dan valt te overwegen dit agentschap in te zetten voor terugkeer. Terugkeer- en Overname-overeenkomsten zijn op Europees niveau nog schaars, maar moeten wel met zoveel mogelijk landen afgesloten worden. De meest effectieve bilaterale terugkeerovereenkomsten zouden tot voorbeeld kunnen dienen

63 bron: UNHCR. Volledige (engelse) tekst van de 'prong' op: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/txis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?CATEGORY=RSDLEGAL&id=400e85b84&FILETYPE=pdf>.

64 Een Richtlijn behoeft unanieme instemming, dus na 1 mei 2004 van alle 25 EU lidstaten. Wijzigingen van reeds aangenomen richtlijnen kunnen besloten worden met gekwalificeerde meerderheid.

voor dergelijke overeenkomsten. Terugkeerclausules moeten ook worden opgenomen in handelsverdragen. Ook moet er meer aandacht besteed worden aan de EU-voorstellen van de UNHCR.

Actieprogramma

In het voorstel voor een actieprogramma inzake terugkeer erkent de Commissie dat Europa slechts aan het begin staat van een complex traject staat, met name waar het gaat om gemeenschappelijke minimumnormen of richtsnoeren inzake terugkeer: “Geleidelijk aan moet een breed communautair terugkeerbeleid worden ontwikkeld door een selectie van maatregelen die onmiddellijk kunnen worden uitgevoerd. Deze maatregelen zijn toegespitst op praktische stappen voor operationele samenwerking, waaronder de keuze van bepaalde minimumnormen waarmee de operationele terugkeer van onderdanen van derde landen kan worden vergemakkelijkt. (...) De opstelling van gemeenschappelijke minimumnormen of richtsnoeren inzake terugkeer moet worden gezien in de context van het communautaire streven om tot een Europees migratie- en asielbeleid te komen.”

Conclusies

De ACVZ is van mening dat terugkeer, meer dan voorheen, als onlosmakelijk deel van het algehele asiel- en migratiebeleid moet worden gezien. Daarnaast dient aandacht te worden besteed aan de bredere context van toegang tot de arbeidsmarkt en de publieke voorzieningen. Bij terugkeer dient een Europese aanpak te worden nagestreefd. Daarbij is het van belang om vóór 2006 een Richtlijn met minimumnormen voor terugkeer vast te stellen. Uitvoeringsregels moeten worden gebaseerd op de door het IOM geformuleerde conclusies. Tevens moet worden bezien in hoeverre het buitengrenzenagentschap inzetbaar is voor de uitvoering van het terugkeerbeleid. Daarnaast moet worden gestreefd naar Europese terugkeerovereenkomsten op basis van de meest succesvolle bilaterale overeenkomsten, en terugkeerclausules op te nemen in handelsverdragen. Tot slot pleit de ACVZ ervoor de voorstellen van de UNHCR voor de EU te betrekken bij het langetermijnbeleid, de verdere uitbouw van het EU-terugkeerbeleid en een volgende harmonisatiefase.

HOOFDSTUK 3

Terugkeernota

In november 2003 verscheen de Terugkeernota van het kabinet met maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid.⁶⁵ In dit hoofdstuk becommentarieert de ACVZ de internationale context van deze nota. In het algemeen vindt de ACVZ de beleidsvoornemens uit de nota in principe ook toepasbaar in Europees verband. Terugkeerbeleid zou dan ook hoog op de agenda van het Nederlands EU-voorzitterschap moeten komen te staan.

3.1 Samenvatting van de Terugkeernota

De Terugkeernota van het kabinet (november 2003) bevat maatregelen die gericht zijn op:

- verbetering van de grensbewaking;
- vreemdelingen die vanuit de asielprocedure uit Nederland moeten vertrekken;
- vreemdelingen die op reguliere of illegale wijze Nederland zijn binnengekomen en niet (langer) rechtmatig in Nederland kunnen verblijven;
- een effectievere organisatie van het terugkeerproces;
- het vergroten van het draagvlak voor terugkeer;
- vertrek en terugkeer als integraal onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid.

Als het gaat om vertrek en terugkeer als onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid is het volgens de Terugkeernota van belang:

- samenwerking te realiseren tussen Nederland en landen van herkomst inzake terugkeer; de inspanningen zullen zich richten op elf belangrijke landen van herkomst;
- een coherent Nederlands buitenlandse beleid te voeren als het gaat om landen van herkomst;
- aandacht voor conflictpreventie en postconflictsituaties te intensiveren; onder meer door aansluiting te zoeken bij het UNHCR-concept (Conventie Plus);⁶⁶
- landenspecifieke strategieën op te stellen ten behoeve van terugkeer en afspraken inzake T&O-overeenkomsten na te komen;
- in het land van herkomst ondersteuning te bieden aan de opvang van teruggekeerde minderjarige asielzoekers (ama's) wier aanvraag is afgewezen;
- versterken van de capaciteit van het herkomstland om migratie beter te beheersen;
- een apart budget in te stellen voor terugkeerondersteunende activiteiten, ook in landen die niet behoren tot de partnerlanden in ontwikkelingssamenwerking;
- bij te dragen aan een verdere harmonisatie van het Europese beleid op het terrein van asiel, migratie en terugkeer.

Duurzame terugkeer

Staten zijn verplicht eigen onderdanen terug te nemen. Landen van herkomst erkennen deze verplichting ook als zodanig. Echter, samenwerking is nodig tussen landen van herkomst en landen van vertrek. Er bestaat immers spanning tussen het beleid dat migratiestromen beheersbaar wil houden en het beleid van veel herkomstlanden, die migratie

65 TK 2003-2004, 29 344 Nr. 1, 21 november 2003.

66 UNHCR voorstellen september 2002: "a number of special agreements aimed at managing the challenges of today and tomorrow in a spirit of international co-operation (...) These new agreements would supplement the Convention and form part of multilateral frameworks for protecting refugees and achieving durable solutions, primarily in regions of origin." (bron: UNHCR)

juist positief inschatten. Erkennen van de belangen van de landen van herkomst, ook op het immateriële vlak, is daarbij essentieel. Een dialoog aangaan kan meer opleveren dan eenzijdig restrictieve maatregelen opleggen.

EU-beleid met nationale aanvullingen

Volgens de Terugkeernota is een verzoek tot medewerking overtuigender naarmate het in breder verband wordt gedaan. Maar hoewel de nota de noodzaak van een gemeenschappelijk EU-terugkeerbeleid ten volle ondersteunt, gaat ze er tevens vanuit dat het EU-beleid op korte termijn onvoldoende concrete oplossingen biedt. Nationale aanvullingen blijven dan ook nodig. Het kabinet gaat ervan uit dat “een verzoek tot medewerking aan terugkeer aan overtuigingskracht wint wanneer dit goed is toegesneden op het betreffende land van herkomst en de betrekkingen tussen Nederland en dat land”. Het gaat over maatwerk en de noodzaak de inspanningen te richten op elf landen van herkomst.⁶⁷ Ook coherentie in het buitenlands beleid is van belang. De Terugkeernota stelt dat extra aandacht voor internationale conflicten (conflictpreventie, -beheersing en -oplossing), mede vanuit ontwikkelingssamenwerking, potentieel bijdraagt aan het beheersbaar houden van migratie naar Nederland en Europa. Hierbij hoort ook het versterken van bescherming en lokale integratie van oorlogsvluchtelingen en -ontheemden (zie UNHCR’s Convention Plus dat een regionale benadering voorstaat).

Coherent buitenlands beleid

De Terugkeernota vindt Terugkeer- en Overname-overeenkomsten (T&O’s) noodzakelijk. Ook onderschrijft ze het belang van coherentie in het buitenlands beleid. Ter verbetering hiervan komen er landenspecifieke strategieën waarvan terugname integraal onderdeel uitmaakt. Het gaat erom door dialoog, ondersteuning en in laatste instantie pressie medewerking aan terugkeer te bewerkstelligen. In alle betrekkingen met het land van herkomst zullen ook de onderwerpen migratie en terugkeer op de agenda komen te staan. Als voorbeeld gaat de nota in op de ondersteuning van de opvang van minderjarigen in het land van herkomst, met name de wijze waarop opvang kan worden geboden aan teruggekeerde afgewezen asielzoekers.

Ontwikkelingshulp

Tot slot noemt de Terugkeernota enkele ondersteunende activiteiten binnen de context van ontwikkelingshulp. Wel stelt ze dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich grotendeels concentreert op andere landen dan die welke op grond van de terugkeerproblematiek aandacht verdienen. Daarom zou binnen het budget van ontwikkelingssamenwerking geld vrijgemaakt moeten worden voor terugkeerondersteunende activiteiten in andere landen. Daarbij dienen de Nederlandse korte- en langetermijnbelangen zorgvuldig afgewogen te worden, aldus de nota.

3.2 ACVZ Commentaar

Landenspecifieke strategieën

De ACVZ onderschrijft de noodzaak om op korte termijn landenspecifieke strategieën op te stellen en terugkeer uit te werken als integraal onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid. Dit moet echter wel gebeuren in afwachting van een Europese aanpak. De ACVZ erkent dat dialoog, medewerking en pressie onderdeel moeten vormen van zo’n beleid, wil het succesvol zijn. Hierbij zij aangetekend dat ook de terugkeerclausules zoals die nu in handelsverdragen staan deel moeten uitmaken van die strategieën.

⁶⁷ De elf landen zijn: Afghanistan, Algerije, Angola, China, DR Congo, Guinee, Iran, Nigeria, Servië en Montenegro, Somalië en Syrië.

HLWG

Van de expertise en mogelijkheden van de HLWG moet beter gebruik gemaakt worden. De HLWG is een Brusselse Werkgroep van Hoog Niveau (*High Level Working Group* - opgezet op Nederlands initiatief) waar migratie aan de orde komt in een context waarin ook aan aspecten als buitenlands beleid, veiligheid, stabiliteit en globalisering aandacht wordt besteed. De HLWG projecteerde zo'n integrale benadering op landen als Irak, Afghanistan/Pakistan, Somalië, Albanië/Kosovo, Sri Lanka en Marokko. De HLWG activiteiten zijn in hoge mate afhankelijk van de aandacht en inzet van de voorzitter. De ACVZ beveelt aan het onderwerp terugkeer tijdens het Nederlands voorzitterschap hoog op de agenda van de HLWG te zetten en ten volle van de mogelijkheden en expertise van de HLWG gebruik te maken.⁶⁸

Postconflictsituaties

Het bijdragen aan conflictpreventie en aan postconflictsituaties is vanzelfsprekend onderdeel van het buitenlands beleid. De vraag is echter of steun bij postconflictsituaties migratiestromen significant beïnvloedt. Dat hangt ook samen met het gegeven dat het weer opbouwen van een door gewapend conflict verwoest land gewoonlijk een volle generatie duurt. Niet iedereen heeft het geduld om de vruchten van de economische wederopbouw pas na 20 jaar te plukken. Natuurlijk is de mate van steun in zo'n postconflictsituatie, bijvoorbeeld Afghanistan, macro-economisch van groot belang, maar hoogstwaarschijnlijk slechts van beperkte invloed op persoonlijke afwegingen van de individuele migrant of repatriant.

T&O

De ACVZ onderschrijft het belang van Terugkeer en Overname-overeenkomsten (T&Os). Ze benadrukt echter dat zulke T&O's nooit mogen resulteren in een verplichting de eigen onderdanen op of terug te nemen. Het kan hooguit gaan om het bevestigen van deze verplichting. Waar het gaat om samenwerking en dialoog wijst de ACVZ op het gevaar dat landen van herkomst, ondanks hun volkenrechtelijke verplichtingen, voorwaarden gaan stellen aan terugkeer, zoals het afsluiten van een terugnameovereenkomst of het verlenen van reïntegratiesteun. De formule 'verzoek tot medewerking' bevat eigenlijk al een inbreuk op de noodzaak niet aan het betreffend volkenrechtelijk beginsel te tornen. Uiteraard onderschrijft de ACVZ de noodzaak tot goede afspraken te komen met landen van herkomst. Een land als Marokko - herkomstland voor vele legale en waarschijnlijk ook illegale vreemdelingen - ontbreekt op de lijst van elf landen. Ook is bekend dat afspraken met Somalische autoriteiten, gezien ervaringen in het verleden, moeilijk te maken zijn, en veelal niet worden nagekomen.

Ama's

Als het gaat om ama's verwijst de ACVZ naar haar rapport Kinderen en de asielpraktijk (najaar 2003). Daarin gaat het onder meer om de noodzaak meer aandacht te besteden aan de landen van herkomst bij het opsporen van familieleden en het bieden van alternatieve opvang.

Ontwikkelingssamenwerking

In de Terugkeernota staat dat het budget voor ontwikkelingssamenwerking zou kunnen worden ingezet voor terugkeerondersteunende activiteiten. Erkend doel van ontwikkelingssamenwerking is te komen tot structurele armoedebestrijding. De ACVZ vraagt zich af of het ondersteunen van activiteiten van individuen, die lang niet altijd behoren tot de allerarmsten in de samenleving, hier een daadwerkelijke bijdrage aan kan

68 Vooralsnog zijn als speerpunten voor het Nederlands voorzitterschap aangegeven: bescherming in de regio en mensenhandel.

leveren, nog afgezien van de vraag of dergelijke ondersteuning de persoonlijke afweging van het terug te keren individu beïnvloedt. Derhalve is enige terughoudendheid geboden bij het beschikbaar stellen van gelden uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking voor terugkeeractiviteiten.

Nederlands voorzitterschap EU

Gedurende het Nederlands EU-voorzitterschap in de tweede helft van dit jaar is het zaak het terugkeerbeleid hoog op de agenda te plaatsen. De ACVZ onderschrijft ten volle de noodzaak te streven naar een terugkeerbeleid in EU-verband. De ACVZ vindt dat de beleidsvoornemens zoals verwoord in de Terugkeernota in principe ook toepasbaar zijn in Europees verband.

HOOFDSTUK 4

Integrale benadering

Bij terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers gaat het om een complexe materie met vele facetten. Niet alleen de vreemdelingrechtelijke aspecten zijn van belang, zoals buitengrenzen, gedwongen of gefaciliteerde terugkeer. Ook toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen speelt een rol. Dit verdient bijzondere aandacht. Daarnaast valt te denken aan een koppeling tussen terugkeer en handelsverdragen of ontwikkelingssamenwerking. In dit hoofdstuk gaat het met name om elementen die bij de persoonlijke afweging om wel of niet terug te keren een rol kunnen spelen. In feite is hierover nog maar weinig bekend. Nader onderzoek naar individuele besluitvorming is dan ook noodzakelijk.

Wil een gezamenlijk EU-terugkeerbeleid succesvol zijn, dan zal men rekening moet houden met meer dan alleen vreemdelingenrechtelijke aspecten als toegang en verblijf. Hierboven kwam al aan de orde dat zaken als toegang tot de arbeidsmarkt en tot publieke voorzieningen bij het terugkeerbeleid dienen te worden betrokken. Ook bemoedigende en repressieve maatregelen spelen een rol, evenals de effecten van regularisatie. Hieronder gaat de ACVZ in op elk van deze thema's.⁶⁹

Toegang tot de arbeidsmarkt

Waarschijnlijk telt de EU enkele miljoenen illegalen. Velen, wellicht de meesten van hen, houden het hoofd boven water door inkomsten uit arbeid. Exacte cijfers zijn niet voorhanden, maar *The Economist* schat dat rond twintig procent van de totale EU-economie 'zwart' zou zijn.⁷⁰ Hieronder valt ook arbeid van illegalen.⁷¹ Het is duidelijk dat het hebben van werk en inkomsten terugkeer tegengaat, zeker wanneer de inkomsten significant verschillen van die in het land van herkomst, nog afgezien van de vraag of daar wel werk voorhanden zal zijn. De ACVZ is van mening dat een coherent terugkeerbeleid ook aandacht moet besteden aan het wel of niet feitelijk aan illegalen verlenen van toegang tot de arbeidsmarkt.⁷² Het ontberen van toegang, af te dwingen door sancties op te leggen aan werkgevers, is een belangrijk element voor de persoonlijke afweging om wel of niet naar het land van herkomst terug te keren.⁷³ Zoals de ACVZ in eerdere adviezen in 2004 heeft gesteld, dient er ook in Europees verband meer aandacht te komen voor het terugdringen van illegale arbeid, met name door het tewerkstellen van illegalen beter te controleren en strenger te bestraffen.⁷⁴

69 De ACVZ heeft in haar Kinderadvies (2003) al aangegeven dat het beleid op terugkeer gericht moet zijn als een minderjarige asielzoeker geen vluchteling blijkt te zijn. Zie ook bijlage 1-M. Daarnaast heeft de ACVZ er in 2002 al op gewezen dat vrouwen die na het verstrijken van de B9-regeling niet in Nederland mogen blijven, bij terugkeer goede begeleiding en hulp moeten krijgen.

70 *The Economist*, 3 februari 2001. Het zou daarbij gaan om variaties van 18% (Zweden) tot 33% (Griekenland).

71 Bij de informele sector van de economie hoort 'zwart' werken, maar ook (niet opgegeven) verdiensten in de narcotica, de sex-industrie, de horeca, de 'klusjes', de 'interieur-verzorging', enzovoorts, arbeid verricht door EU onderdanen, legaal verblijvende buitenlanders en/of illegalen. Het is overigens niet uit te sluiten dat illegalen soms toch ook loonbelasting en sociale lasten afdragen als waren zij legaal, bijvoorbeeld omdat zij onder het sof-nummer van iemand anders werken.

72 Zie bijlage 1-N.

73 Zie bijlage 1-O.

74 *Arbeidsmigratie*, p. 107: "Ontwikkel ten aanzien van werkgevers die illegale werknemers te werk stellen een stelsel van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties dat een effectieve en dus niet weg te calculeren bedreiging vormt"; Europa, para 4.4: "Daarnaast zou de nadruk moeten liggen op (...) het nemen van maatregelen die het onaantrekkelijk maken voor werkgevers om gebruik te maken van illegale arbeid".

Toegang tot publieke voorzieningen

Het is niet bekend in hoeverre illegalen daadwerkelijk toegang hebben tot publieke voorzieningen als huisvesting, uitkeringen, medische voorzieningen en onderwijs. Ook weten we niet in hoeverre die toegang meespeelt in de persoonlijke afweging om wel of niet terug te keren naar het land van herkomst. Dát het op een of andere wijze een rol speelt staat vast. Op een gegeven moment moet het mogelijk zijn opvangvoorzieningen daadwerkelijk in te trekken, mits de minimumwaarborgen van artikel 3 van de Europese Verklaring van de Rechten van de Mens niet geschonden worden. Zolang het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg of een Mensenrechtencomité niet anderszins heeft aangegeven, gaat de ACVZ ervan uit dat dit niet in strijd is met de geldende mensenrechten. Ook de UNHCR spreekt zich niet uit tegen het beëindigen van opvang na afwijzing.⁷⁵ Bijgevolg acht de ACVZ het van belang om ook in de context van de terugkeerproblematiek erop toe te zien dat publieke voorzieningen aan illegalen beperkt zijn.

Aanmoedigende maatregelen

Aanmoedigende maatregelen kunnen opleidingen zijn in het land van beoogd vertrek of in het land van herkomst dan wel hulp bij reïntegratie, bijvoorbeeld in de vorm van financiële steun. Enige mate van steun lijkt onontbeerlijk voor een succesvol terugkeerprogramma. Desalniettemin is dit waarschijnlijk niet beslissend voor het individuele besluitvormingsproces. Voor velen weegt steun niet op tegen de mogelijke voordelen van langdurig verblijf in het land van bestemming. Waar het gaat om effectiviteit overheerst de mening dat steun in het land van origine doeltreffender is dan in het land van vertrek.

Aanmoedigende maatregelen kunnen ook voor staten gelden. Te denken valt aan handelsverdragen met lage tarieven, mits de exporterende landen constructief meewerken aan de terugkeer en overname van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers. Zoals eerder al aangegeven, is de ACVZ van mening dat deze koppeling nuttig is en resultaat kan opleveren, mits effectief uitgevoerd.

Repressieve maatregelen

Een repressieve maatregel is vreemdelingenbewaring. Vast staat dat deze in tijd beperkt moet zijn. Het is dus niet uit te sluiten dat diegenen die consequent medewerking weigeren aan hun terugkeer er wellicht vanuit gaan dat aan de vreemdelingenbewaring vroeg of laat een eind komt. Repressieve maatregelen zijn natuurlijk wel van invloed op het nemen van een besluit om terug te keren, maar waarschijnlijk niet in die mate dat hier al te veel waarde aan moet worden gehecht.⁷⁶

Repressieve maatregelen kunnen ook voor staten gelden. Te denken valt aan het korten op ontwikkelingsgelden, zoals wel is voorgesteld, of het opschorten van handelsvoordelen. Het is nog maar de vraag of het korten op ontwikkelingshulp verschil uit zal maken. Een systematisch overzicht van de mogelijkheden op dit gebied en gegevens over de

75 Zie bijvoorbeeld een UNHCR press release dd 1 december 2003 over een nieuwe Britse wetgeving; wel vestigt de UNHCR de aandacht op individuele waardigheid, de noodzaak vrijwillige terugkeer te bevorderen en de situatie waarin kinderen zouden kunnen belanden “*Failed asylum seekers: In the withdrawal of support to persons found not to be in need of international protection, care must be taken not to compromise the principle of voluntary repatriation, to safeguard the dignity of such persons, and [to] ensure the welfare of minors*”; zie: www.unhcr.org.uk/15deco3_second_reading_briefing.htm, geraadpleegd op 8 maart 2004.

76 In haar advies over Vreemdelingen in bewaring (2002) stelt de ACVZ onder meer ervan overtuigd te zijn dat voor de groep vreemdelingen in de strafrechtsketen voorbereiding op terugkeer te verbeteren is door een verbinding te leggen met het begrip ‘resocialisatie van veroordeelden’. Anders gezegd, strafrechtelijke instrumenten kunnen worden benut om ‘criminele’ illegalen te stimuleren mee te werken aan de vaststelling van hun identiteit en nationaliteit en hun uitzetting, onmiddellijk aansluitend aan hun strafrechtelijke detentie, te bevorderen. Dit heeft geleid tot een aantal aanbevelingen over het inzetten van met name voorwaardelijke straffen en maatregelen en over resocialisatie van criminele illegalen. Zie ook bijlage 1-P.

effectiviteit van dit soort maatregelen heeft de ACVZ niet aangetroffen. Nader onderzoek hiernaar is dan ook nodig.

Ook is van belang dat Ambassades worden gewezen op hun volkenrechtelijke verplichtingen. Medewerking van die ambassades moet vanzelfsprekend zijn. Dit omvat ook het erkennen van het Europese Laissez Passer als adequaat reisdocument.

Effecten van regularisatie

Onbekend is of de kans op regularisatie (pardon) van invloed is op het verwachtingspatroon en het besluitvormingsproces van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers. 'Harde' cijfers zijn er niet, maar het is geenszins uit te sluiten dat de kans op een pardon een rol speelt in de persoonlijke afweging.⁷⁷ Uit literatuur en onderzoek blijkt dat zo'n algeheel pardon een 'nieuwe' uitvoering vergemakkelijkt, bijvoorbeeld na een beleids- of wetswijziging. Als zodanig kan een pardon effectief zijn. Wel kan zo'n regularisatie een magneetwerking hebben op instroom en het continueren van illegaal verblijf.⁷⁸ Dat betekent dat de kans op een pardon van invloed is op de terugkeerproblematiek. De ACVZ pleit voor kwantificeerbaar onderzoek naar de redenen, voorwaarden en effecten van regularisaties in landen als België, Griekenland, Italië, Spanje en de Verenigde Staten.

⁷⁷ Gedurende de afgelopen 15 jaar is door voornamelijk de zuidelijke EU-lidstaten in zo'n 1 miljoen gevallen de status gereguleerd, dat wil zeggen 1 miljoen 'illegalen' hebben middels een 'pardon' een verblijfsvergunning gekregen.

⁷⁸ Zie bijlage 1-Q.

HOOFDSTUK 5

Slotbeschouwingen

Een effectief terugkeerbeleid met de daarbij behorende uitvoeringspraktijk is essentieel voor het instandhouden van het gehele asiel- en migratiebeleid. Als niet toegelaten asielzoekers de facto toch blijven, zal dit het draagvlak in de samenleving aantasten voor het opnemen van vluchtelingen en de daarmee gepaard gaande financiële en maatschappelijke inspanningen. Ook legale migranten ondervinden hier last van.

Terugkeerbeleid essentieel

Het Uitvoerend Comité van de UNHCR formuleert zijn standpunt over terugkeer aldus:⁷⁹

- *“...the efficient and expeditious return of persons found not to be in need of international protection is key to the international protection system as a whole, as well as to the control of irregular migration and prevention of smuggling and trafficking of such persons...”*
- en
- *“...the credibility of individual asylum systems is seriously affected by the lack of prompt return of those who are found not to be in need of international protection...”*

Niet-asielzoekers van buiten de EU worden toegelaten op grond van spelregels die voortkomen uit algemene bevolkingspolitiek, gezinsbeleid en arbeidsmarktpolitiek. Ook op die gebieden zal verstoring van verhoudingen en van sociaal-economische doelstellingen optreden als illegalen en afgewezen asielzoekers zich de facto op betekenende schaal een plaats in de samenleving verwerven. Daarom dient een zichtbare en resultaatvolle praktijk te worden gerealiseerd om degenen die niet mogen verblijven in het land van beoogd verblijf, ook daadwerkelijk naar hun land van herkomst te doen terugkeren. De wetenschap dat het verschijnsel illegaal verblijf niet volledig is uit te bannen doet aan het voorgaande niet af. Het besef dat de aanzienlijke investering om naar de EU te reizen een gerede kans loopt weggegooid geld te zijn, zal een remmende werking uitoefenen waardoor reisagenten minder emplot vinden.

Samenwerking

De ACVZ acht samenwerking op basis van een Europees terugkeerbeleid van groot belang op grond van de volgende overwegingen:

- het ene EU-land heeft bij afwezigheid van effectieve controle aan de binnengrenzen belang bij wat er gebeurt in de andere EU-landen;
- landen van origine zullen naar alle waarschijnlijkheid ontvankelijker zijn om met de EU als blok samen te werken dan met de afzonderlijke EU-lidstaten, met name waar het gaat om de totstandkoming en uitvoering van terugkeerovereenkomsten;
- samenwerking biedt mogelijkheden voor convergentie van de regelgeving en uitvoering voor het introduceren of incorporeren van een innovatieve, integrale aanpak.

De gemeenschappelijke belangen, samenwerking met landen van origine en het streven naar een integrale aanpak zijn het best gebaat bij een Europees beleid, een Europese uitvoering. Hiertoe is een Richtlijn onontbeerlijk.

Bij Europese samenwerking behoeven twee aspecten nadere bespreking. Thans wordt gestreefd naar overeenstemming over een korte termijn beleid en over minimumnormen. Zulke minimumnormen moeten in een Richtlijn worden vastgelegd. Daarnaast moet een langere termijn beleid worden ontwikkeld en overeengekomen. Zo'n Europese benadering moet visie uitstralen, vergelijkbaar met de EU-voorstellen van de UNHCR ('prong').

79 Conclusion 96 (LV), on the return of persons found not to be in need of international protection (oktober 2003).

Aanpak

Een integrale benadering dient voorop te staan. Daarbij gaat het niet alleen om een asiel- en migratiebeleid waarvan terugkeer onlosmakelijk deel uitmaakt. Er dient ook aandacht te worden besteed aan factoren die zich buiten die strikt vreemdelingenrechtelijke context bevinden. Het is namelijk een illusie is te veronderstellen dat terugkeer effectief bevordert, afgedwongen of bemoedigd kan worden zolang in de EU enkele miljoenen illegalen emplooi vinden en van publieke diensten gebruik maken. Want uiteindelijk zal het besluit van een niet legaal verblijvende vreemdeling om al dan niet terug te keren de resultante zijn van een persoonlijke afweging door de betrokken vreemdeling waarbij niet zozeer de vreemdelingenrechtelijke, maar bovenal de sociaal-economische aspecten meetellen. De ACVZ gaat er daarnaast van uit dat de faciliteiten die bij terugkeer worden geboden, in welke vorm dan ook, ook een factor vormen bij zo'n afweging, - zij het een beperkte.

Europese benadering

Op de basis van de voorgaande hoofdstukken en het onderzoek dat de ACVZ heeft laten doen door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)⁸⁰ kan worden gesteld dat terugkeer in alle Europese landen een moeilijk en complex beleidsterrein is. Ook de uitvoering van dit beleid wordt als bijzonder weerspanning ervaren. Een belangrijke conclusie van dit advies is dat een gezamenlijke en integrale benadering in Europees verband noodzakelijk is.

Eerste uitgangspunten voor een te voeren beleid zijn:

- terugkeer moet een onlosmakelijk deel zijn van het algehele asiel- en migratiebeleid;
- bij de inrichting van de verscheidene processen (toelating, procedure, beroep) moet te allen tijde met de mogelijkheid van terugkeer rekening worden gehouden;
- terugkeer moet automatisch onderdeel zijn van een asiel- of reguliere aanvraag en niet onderworpen zijn of worden aan aparte procedures (*economy of procedures*);
- terugkeer moet in een zo vroeg mogelijk stadium en ieder geval na een eerste negatieve beschikking in contacten tussen overheid/hulpverlener en betrokken vreemdeling aan de orde komen als mogelijke optie in de nabije of verdere toekomst;
- terugkeer is primair de verantwoordelijkheid van het betrokken individu.⁸¹

Terugkeer hangt af van onder meer:

- de relaties tussen de uitgeprocedeerde vreemdeling en de autoriteiten van het land van origine;
- de relaties tussen het land van vertrek en het land van origine;
- het identificeren en het vinden van een balans tussen bemoedigende en repressieve maatregelen, die in welhaast gelijke mate gericht moeten zijn op:
 - de direct betrokkenen;
 - het land van origine;
 - de 'arbeidsmarkt' en toegang tot voorzieningen.

Naar het inzicht van de ACVZ dient een Europees beleid daarnaast van de volgende aandelen uit te gaan:

- vrijwilligheid kan slechts in geringe mate afgedwongen worden door het bieden van vertreksteun (waarbij reïntegratiesteun in het land van origine effectiever is dan steun in het land van vertrek);

⁸⁰ De IOM studie is geldt als een separate bijlage bij dit advies; de executive summary is opgenomen als bijlage 2.

⁸¹ Zie bijlage 1-R.

- vrijwilligheid kan slechts in geringe mate worden afgedwongen door repressieve maatregelen (vreemdelingenbewaring) die per definitie in tijd beperkt zijn;
- het is aannemelijk dat het wel of niet terugkeren mede wordt bepaald door (vermeende) kansen op regularisatie (pardon);
- de feitelijke toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen zijn zeer belangrijke factoren in het totale proces.

De ACVZ is tot de hier genoemde aannames gekomen op grond van *common sense* en zeer beperkte empirische gegevens. Om beter in te kunnen spelen op de hier genoemde aspecten, is het nodig nauwkeurig inzicht te krijgen in de verscheidene besluitvormingsprocessen. Daartoe is gedetailleerd onderzoek noodzakelijk.

Volkenrecht (hoofdstuk 1)

In Hoofdstuk 1 zijn de volgende conclusies getrokken:

- er bestaat geen algemeen recht op toegang tot andere landen;
- het volkenrecht voorziet in een plicht de eigen onderdaan (weer) op te nemen;
- deze verplichting is niet afhankelijk van de vraag of betrokkene daar mee instemt (Staten van herkomst mogen dus niet als voorwaarde tot medewerking eisen dat betrokkene vrijwillig terugkeert);
- deze verplichting is evenmin afhankelijk van het bestaan van een terugnameovereenkomst;
- er moet sprake zijn van deugdelijke vreemdelingrechtelijke procedures die aan internationaalrechtelijke eisen voldoen; collectieve uitzettingen zonder een individuele procedure zijn verboden;
- vreemdelingenbewaring moet in tijd beperkt zijn;
- toegang tot publieke voorzieningen kan na een afwijzende beschikking beperkt worden met als absolute ondergrens het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling.

Europese Unie (hoofdstuk 2)

Bij de Europese samenwerking springen enkele aandachtspunten in het oog.

Algemeen uitgangspunt is dat aan beleidsontwikkeling een lange termijn visie vooraf gaat. In de Europese context ontbreekt die visie, dan wel is deze te zeer gericht op terugkeer als geïsoleerd fenomeen. Het gegeven dat thans voorbereidingen worden getroffen voor een terugkeerrichtlijn houdende minimum normen en uitgangspunten voor een samenhangend terugkeerbeleid in Europa maakt de ontwikkeling en explicitering van een langetermijnvisie niet overbodig. Zo'n visie document zal een belangrijk uitgangspunt zijn voor de volgende fase van de harmonisering van het terugkeerbeleid als onderdeel van het Europees asiel- en migratiebeleid. De ACVZ bepleit een Nederlandse aanzet en prikkel voor de totstandkoming van dit visiedocument. Voor de vertrekpunten verwijst de ACVZ enerzijds naar het EU-Groenboek van april 2002 in combinatie met de Mededeling van de Europese Commissie van oktober 2002 (en het actieprogramma inzake terugkeer) en anderzijds naar de EU voorstellen van de UNHCR (Dublin, januari 2004). De aanzetten van de UNHCR geven blijk van het besef dat het terugkeerbeleid moet zijn ingebed in het beheersen (managen) van migratiestromen in het algemeen.

- Overeenstemming over het te voeren kortetermijnbeleid is dringend noodzakelijk: de in dit advies genoemde vier beleidsdocumenten hebben dat tot nu toe niet in voldoende samenhang en compleetheid opgeleverd;
- Een Richtlijn over Terugkeer zou vóór 2006 tot stand gebracht moeten worden:
 - de ACVZ heeft nota genomen van de bepaling over terugkeer in de Richtlijn Tijdelijke Bescherming; het ontbreken van een Richtlijn Terugkeer valt te meer op, nu er wel al aanzetten tot gemeenschappelijke afspraken over uitvoering bestaan
 - Europa staat op 1 mei 2004 nog maar aan het begin van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid en -uitvoering. Aannemelijk is dat de effectiviteit van beleid en uitvoering

- toeneemt wanneer een en ander op Europees niveau kan worden aangepakt.
- Overigens zullen op Europese niveau dezelfde problemen een rol spelen (medewerking betrokkenen, balans tussen bemoedigende en repressieve maatregelen, de facto toegang tot arbeidsmarkt en publieke voorzieningen).
 - Aanzet moet gegeven worden voor een beleid voor de lange termijn. De ACVZ wijst in dit verband op de EU voorstellen van de UNHCR, zoals verwoord in Dublin, januari 2004.

Terugkeernota (hoofdstuk 3)

De ACVZ onderschrijft de noodzaak om op korte termijn landenspecifieke strategieën op te stellen, waarbij terugkeer en terugname wordt uitgewerkt als integraal onderdeel van het Europees buitenlands beleid. De ACVZ tekent hierbij aan dat ook de terugkeerclausules zoals die nu in EU-handelsverdragen worden opgenomen als onderdeel daarvan moeten worden gezien. Terugkeer moet hoog op de agenda staan van de HLWG, een (Brusselse) werkgroep waar het onderwerp 'migratie' wordt gezien in de breedst mogelijke context en dus ook gerelateerd aan buitenlands beleid, veiligheid, stabiliteit en globalisatie. De ACVZ erkent dat dialoog, medewerking en pressie deel uit moeten maken van zo'n beleid, wil het succesvol zijn. De ACVZ mist een land als Marokko op de lijst van elf landen waar bijzondere aandacht aan dient te worden besteed. De ACVZ benadrukt het relatief belang en succes van Europese T&O-overeenkomsten. Gestreefd moet worden naar meer Europese T&O's, bij voorkeur te baseren op de meest effectieve bilaterale T&O met het land in kwestie.

Integrale benadering (hoofdstuk 4)

De ACVZ is van mening dat terugkeerbeleid moet zijn ingebed in een brede en integrale aanpak van het asiel- en migratiebeleid, en dat Nederland zich tijdens het voorzitterschap (2e helft 2004) moet richten op het tot stand brengen van deze aanpak. Het gaat daarbij om a) een integraal beleidsdocument (dus ook met aandacht voor de niet strikt vreemdelingenrechtelijke aspecten, zoals arbeidsmarkt en publieke voorzieningen); en b) een richtlijn waarin de uitgangspunten duidelijk geformuleerd moeten zijn. Nader onderzoek dient te worden gedaan naar de effecten van zowel bemoedigende als repressieve maatregelen. Hieronder vallen ook de vermeende kansen op regularisatie. Onderkend wordt wel al dat in veel gevallen repressieve maatregelen slechts in beperkte mate effectief zullen zijn, en dat uiteindelijk de de-facto ontzegging van toegang tot publieke voorzieningen en de arbeidsmarkt cruciaal zal zijn voor het succes van enig terugkeerbeleid.

Uitvoering

Naast wat hierboven al is gesteld over uitvoering in een Europese context, geldt:

- in een zo vroeg mogelijk stadium, maar in ieder geval na een eerste afwijzing, moet terugkeer als een realistisch thema aan de orde komen (met optimale inzet van de IOM). Na afwijzing moet terugkeer dan ook nagestreefd worden, veelal in combinatie met het aanbieden van verschillende vormen van steun (ticket, reisdocument, contacten met ambassade, het bieden van reïntegratiesteun);
- versterking van de rol van de IOM. Daarbij dient naar voren te komen dat hoewel het mandaat van deze intergouvernementele organisatie bepaalt dat alleen aan vrijwillige terugkeer een bijdrage kan worden geleverd, de hulp van IOM in landen van origine in de praktijk ook kan worden ingeroepen na (af)gedwongen terugkeer;
- ambassades dienen te worden gewezen op hun volkenrechtelijke verplichtingen. Medewerking van die ambassades moet vanzelfsprekend zijn. Dit omvat ook het erkennen van het Europese Laissez-Passer als adequaat reisdocument.

Conclusies

In dit advies, dat vooral ook een verkennend karakter heeft, staan de volgende conclusies centraal:

- vóór 2006 moet een Europese terugkeerrichtlijn overeengekomen worden waarin uitgangspunten, minimumnormen en mogelijke maatregelen duidelijk worden geformuleerd met inachtneming van het volkenrechtelijk kader;
- de ACVZ beveelt de Minister aan om gedurende het EU-voorzitterschap een aanzet te geven tot het totstandkomen van zo'n richtlijn;
- de effectiviteit van een terugkeerrichtlijn hangt af van de koppeling aan een taken- en actiepakket betreffende toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen; zo'n integrale benadering beveelt de ACVZ met klem aan;
- daarnaast is een beleidsplan voor de lange(re) termijn dringend noodzakelijk, bij voorkeur op basis van recente UNHCR EU-voorstellen;
- gefaciliteerde terugkeer dient meer dan voorheen te worden bevorderd, ook vanuit de nieuwe en aanstaande EU-lidstaten;
- tot slot is nader onderzoek nodig naar:
 - factoren die bij de persoonlijke afweging om al dan niet mee te werken aan terugkeer een rol spelen; daarbij dienen aspecten als toegang tot de arbeidsmarkt en publieke voorzieningen alsmede de vermeende kans op een pardon/regularisatie betrokken te worden;
 - de effecten van aanmoedigende en repressieve maatregelen.

Samenstelling van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Voorzitter

*Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen**

Coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam

Plaatsvervangend voorzitter

*J.J.T. Stoutjesdijk**

Oud – Hoofdcommissaris van politie

Leden

*Mw. Drs. H.J. Bakker**

Algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland

Mr. Ch. R. van Beuge

Oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse zaken

Prof. Dr. G.B.M. Engbersen

Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam

Dr. B.M. Groen

Oud universitair hoofddocent voor slavistiek en linguïstiek aan de Rijksuniversiteit van Utrecht en de Rijksuniversiteit van Leiden

*Prof. mr. G.J.H. van Hoof**

Hoogleraar internationaal recht en advocaat

Mw. N. Jerkovic

Landelijk projectmanager interculturalisatie vrijwilligerswerk

G.D.Th. Keuning

Generaal-majoor, bd. Koninklijke Landmacht

*Mr. P.A. Schaafsma**

Oud-president-directeur Sociale Verzekering Bank

Mw. Dr. N. Tellegen

Directeur Wemos, organisatie voor internationale gezondheidsvraagstukken

Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen

Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam

Mw. dr. L.H.M. van Willigen

Consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten

2 vacatures

Secretaris (wnd.)

Dr. J.J. van Miert.

*leden van de subcommissie die dit advies tezamen met medewerkers van het secretariaat (m.n. van Krieken, Pronk en Schoemaker) hebben voorbereid.

BIJLAGE I

Aanvullingen tekst voetnoten A-R

A (behorend bij voetnoot 3)

Duitsland kent sinds vele jaren een succesvolle terugkeerprogramma's: REAG en GARP. Daarnaast valt op dat Duitsland de volgende statistieken over gedwongen terugkeer laat zien ('forced removals'): 1998: 70.000; 1999: 57.000; 2000: 53.000; 2001: 44.000; totaal: 24.000. door IOM ondersteunde terugkeer (REAG) gedurende deze vier jaren bedroeg 310.000; daarnaast laat het regeringsprogramma GARP een cijfer zien van 200.000 (uit de statistieken wordt niet duidelijk of hier sprake is van dubbeltelling). Opvallend is dat de jaren 2001 en 2002 een totaal aan vrijwillige ondersteunde terugkeer laat zien van ongeveer 12.000 per jaar.

B (behorend bij voetnoot 4)

Asylum and immigration policy, toespraak Ierse Voorzitter, 11 februari 2004:

"Turning now to asylum and immigration, I would like to mention some of last year's achievements. In the context of asylum, the adoption of the Dublin II Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application and the Directive on minimum standards for the reception of asylum seekers were major achievements. Progress has also been made on two other key asylum proposals - the Procedures Directive and the Qualifications Directive. However, despite the best efforts of the Italian and Greek Presidencies, it was not possible to reach agreement on these proposals. These measures have been progressed under successive Presidencies and it will now fall to the Irish Presidency to attempt to resolve the outstanding issues in keeping with the requirements of Tampere and the Amsterdam Treaty. We will now make every effort to get agreement on these texts, within the timescale specified by the Amsterdam Treaty. 2003 also saw the adoption of the first legal instruments in the area of legal immigration - the Directive on the right to family reunification and the Directive on the status of third-country nationals who are long term residents.

The Council intends to progress work on the Directives on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of study, vocational training and voluntary services and for the purpose of research. In the area of illegal immigration, the Council reached agreement on the Directive on assistance in the case of transit for the purpose of removal by air and the Decision on the organisation of joint flights. On an operational level, various joint projects were carried out at land, sea and air borders, including the establishment of an Ad-Hoc Centre for Border Guard Training.

The Council also adopted a programme of measures to combat illegal immigration across maritime borders. The strengthening of border controls against illegal immigration will continue to be a Council priority in 2004. The Council intends to continue work on the draft Regulation establishing the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, in keeping with the conclusions on this proposal adopted by the JHA Council in November. I hope that this can be agreed during the Irish Presidency. I would also mention that readmission agreements were concluded by the Commission with Hong Kong and the agreement between the EU and Macao was signed. Negotiations are ongoing in relation to readmission agreements with Morocco, Russia and the Ukraine."

C (behorend bij voetnoot 11)

De toevoeging van het woord ‘willekeurig’ (‘arbitrarily’) lijkt te suggereren dat in een aantal gevallen een land zijn eigen onderdanen wel mag weigeren terug te keren. Die mogelijkheid is evenwel uiterst beperkt, zonet miniem. Het Mensenrechtencomité stelt hierover (General Comment, nr. 27, 1999, para 21):

“In no case may a person be arbitrarily deprived of the right to enter his or her own country. The reference to the concept of arbitrariness in this context is intended to emphasize that it applies to all State action, legislative, administrative and judicial; it guarantees that even interference provided for by law should be in accordance with the provisions, aims and objectives of the Covenant and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances. The Committee considers that there are few, if any, circumstances in which deprivation of the right to enter one’s own country could be reasonable. A State party must not, by stripping a person of nationality or by expelling an individual to a third country, arbitrarily prevent this person from returning to his or her own country.”

The *Textes Préparatoires* geven aan dat het hier in feite primair om een verbod op ballingschap handelt; zie Bossuyt: *Guide to the Textes Préparatoires of the International Covenant on Civil and Political Rights*, (Dordrecht, 1987) pp. 260-264

D (behorend bij voetnoot 21)

In art. 4 het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966) wordt gesteld dat bepaalde ‘rechten’ iemand onttrokken mogen worden in het belang (‘algemeen welzijn’) van een democratische samenleving: “De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, wat het genot van de door de Staat overeenkomstig dit Verdrag verleende rechten betreft, de Staat deze rechten slechts mag onderwerpen aan bij de wet vastgestelde beperkingen en alleen voor zover dit niet in strijd is met de aard van deze rechten, en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen.” Daarnaast kan betoogd worden dat ‘rechten’ veelal ‘middel’ en niet ‘doel’ zijn; immers, het verlenen van bijstand mag geen ‘aanmoediging’ worden om medewerking aan terugkeer te frustreren cq te weigeren. Doel van de procedure en de rechtelijke uitspraak is dat betrokkene het grondgebied van het land van beoogd verblijf verlaat.

E (behorend bij voetnoot 22)

Wanneer een vreemdeling het grondgebied niet verlaat blijft het discriminatieverbod weliswaar van kracht (“...De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich te waarborgen dat de in dit Verdrag opgesomde rechten zullen worden uitgeoefend zonder discriminatie van welke aard ook, wat betreft ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status...”, IVESC Verdrag, art. 2.2), maar beargumenteerd kan worden dat de status van een afgewezen asielzoeker significant verschilt van die van een legale vreemdeling, zodat van ‘discriminatie’ geen sprake is.

F (behorend bij voetnoot 25)

Het 1990 VN Verdrag over Migranten (United Nations Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families; 18 december 1990, in werking sinds 2002/3 met nu 25 verdragsstaten) gaat in op zowel de burger- en politieke als ook op de sociaal-economische rechten.

Uit dit Verdrag zou, volgens de meeste experts, volgen dat ook illegalen toegang hebben tot sociaal-economische steun. De artikelen 27, 28 en 30 gaan over respectievelijk ‘social security’, ‘medical care’ en ‘education’. Toegang en recht hiertoe zouden de ‘migrant workers and members of their families’ moeten kunnen genieten vrijwel ‘on the basis of equality with nationals of the State concerned’.

Art. 5 van dit Verdrag geeft aan dat ‘migrant workers and members of their families’ beschouwd kunnen worden (a) als ‘documented or in a regular situation’ (legaal); en (b) als ‘non-documented or in an irregular situation’ (illegaal). Genoemde artikelen 27, 28 en 30 maken geen onderscheid tussen deze twee groepen. Geconcludeerd moet dan worden dat op de basis van dit Verdrag illegalen dezelfde sociaal-economische rechten zouden moeten genieten als legale migranten.

Deze conclusie is één van de redenen waarom geen enkel EU land tot dit Verdrag is getreden. Het is ook niet te verwachten dat zulks binnen afzienbare tijd zal geschieden, behoudens amendering van dit Verdrag.

G (behorend bij voetnoot 27)

Onder ‘normen’ zou ook aandacht aan terugkeer in ‘safety and dignity’ besteed moeten worden. Hierbij moet, waar het gaat om repatriëring van (voormalige) vluchtelingen, worden gedacht aan bijvoorbeeld “physical, legal and material safety” (zie het document ‘Voluntary Repatriation’ voor de Global Consultations, d.d. 25 april 2002). Deze componenten gelden mutatis mutandis voor terugkeer van anderen dan (‘vroegere’) vluchtelingen.

Straatsburg (Hof/Commissie) heeft in een aantal gevallen bepaald dat het vastbinden van repatrianten tot een minimum dient te worden beperkt (zaak Roemeen v. Nederland; Belgische zaak Amadu, 1998, die leidde tot de val van Minister BiZa, Tobback, Ageeb, Lufthansa, 1999). Ook zijn er regels opgesteld over het wel of niet toedienen van geneesmiddelen (valium en dergelijke) om de rust van de repatriant te waarborgen. Internationaal is hier weinig over vastgelegd.

In november 2003 heeft de Raad ‘guidelines’ voorgesteld over de terugkeer per chartervlucht.

Ten aanzien van Nederland zij verwezen naar het Aanbevelingsrapport van de Commissie van den Haak (1993) “Humane Uitzetting: een paradox”.

H (behorend bij voetnoot 29)

Bovengenoemd HRC General Comment (1986/15, para 9 en 10) bevat belangwekkende op- en aanmerkingen over de uitzetting cs; het Comité stelt:

“That article [art. 13] is applicable to all procedures aimed at the obligatory departure of an alien, whether described in national law as expulsion or otherwise. If such procedures entail arrest, the safeguards of the Covenant relating to deprivation of liberty (arts. 9 and 10) may also be applicable. If the arrest is for the particular purpose of extradition, other provisions of national and international law may apply. Normally an alien who is expelled must be allowed to leave for any country that agrees to take him. The particular rights of article 13 only protect those aliens who are lawfully in the territory of a State party. This means that national law concerning the requirements for entry and stay must be taken into account in determining the scope of that protection, and that illegal entrants and aliens who have stayed longer than the law or their permits allow, in particular, are not covered by its provisions. However, if the legality of an alien’s entry or stay is in dispute, any decision on this point leading to his expulsion or deportation ought to be taken in accordance with article 13. It is for the competent authorities of the State party, in good faith and in the exercise of their powers, to apply and interpret the domestic law, observing, however, such requirements under the Covenant as equality before the law (art. 26). Article 13 directly regulates only the procedure and not the substantive grounds for expulsion. However, by allowing only those carried out “in pursuance of a decision reached in accordance with law”, its purpose is clearly to prevent arbitrary expulsions. On the other hand, it entitles each alien to a decision in his own case and, hence, article 13 would not be satisfied with laws or decisions providing for collective or mass expulsions. This understanding, in the opinion of the Committee, is confirmed by further provisions concerning the right to submit reasons against expulsion and to have the decision reviewed by and to be represented before the competent authority or someone designated by it. An alien must be given full facilities for pursuing his remedy against expulsion so that this right will in all the circumstances of his case be an effective one.”

I (behorend bij voetnoot 42)

Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001)

HOOFDSTUK II

Duur en uitvoering van de tijdelijke bescherming (...)

Artikel 6

1. De tijdelijke bescherming wordt beëindigd:

- a) wanneer de maximale duur is bereikt, hetzij
- b) op ieder moment, door de vaststelling van een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om een voorstel aan de Raad voor te leggen, onderzoekt.

2. Het besluit van de Raad is gebaseerd op de vaststelling dat de situatie in het land van oorsprong een veilige en duurzame terugkeer van degenen die tijdelijke bescherming hebben verkregen, mogelijk maakt, met eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de verplichtingen van de lidstaten inzake het verbod tot uitzetting of teruggeleiding. Het Europees Parlement wordt van het besluit van de Raad in kennis gesteld.

(...)

HOOFDSTUK V Terugkeer en maatregelen na afloop van de tijdelijke bescherming

Artikel 20

Wanneer de tijdelijke bescherming eindigt, is het algemene recht inzake bescherming, binnenkomst en verblijf van vreemdelingen in de lidstaten van toepassing, onverminderd de artikelen 21, 22 en 23.

Artikel 21

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de vrijwillige terugkeer van personen die tijdelijke bescherming genieten of wier tijdelijke bescherming afgelopen is, mogelijk te maken. De lidstaten dragen er zorg voor dat de bepalingen inzake de vrijwillige terugkeer van personen die tijdelijke bescherming genieten, een terugkeer waarbij de menselijke waardigheid geëerbiedigd wordt, vergemakkelijken.

De lidstaten dragen er zorg voor dat de betrokkenen hun besluit tot terugkeer met kennis van zaken nemen. De lidstaten kunnen voorzien in de mogelijkheid van verkennende bezoeken.

2. Zolang de tijdelijke bescherming niet is geëindigd, nemen de lidstaten met welwillendheid, op grond van de in het land van oorsprong heersende omstandigheden, de verzoeken om terugkeer naar de lidstaat van opvang in behandeling van personen die tot dan toe tijdelijke bescherming hebben genoten en hun recht op vrijwillige terugkeer hebben uitgeoefend.

3. Aan het einde van de tijdelijke bescherming kunnen de lidstaten voor personen die voor die bescherming in aanmerking zijn gekomen en onder een programma voor vrijwillige terugkeer vallen, tot verlenging om persoonlijke redenen van de in hoofdstuk III bedoelde verplichtingen besluiten. Deze verlenging geldt tot de datum van terugkeer.

Artikel 22

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de gedwongen terugkeer van personen van wie de tijdelijke bescherming is geëindigd en die niet voor toelating in aanmerking komen, met eerbiediging van de menselijke waardigheid te laten verlopen.

2. In gevallen van gedwongen terugkeer onderzoeken de lidstaten of er dwingende redenen van humanitaire aard zijn die de terugkeer in welomschreven gevallen onmogelijk of onredelijk zouden kunnen maken.

Artikel 23

1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen met betrekking tot de verblijfsvoorwaarden voor personen die tijdelijke bescherming hebben genoten en voor wie het gelet op hun gezondheidstoestand niet verantwoord is om te reizen, bijvoorbeeld omdat ze ernstige negatieve gevolgen zouden ondervinden als de behandeling onderbroken wordt. Uitzetting blijft voor de duur van deze situatie achterwege.

2. De lidstaten kunnen toestaan dat gezinnen waarvan de minderjarige kinderen in een lidstaat schoolgaan, voor bepaalde verblijfsvoorwaarden in aanmerking kunnen komen, waardoor de betrokken kinderen de lopende schoolperiode kunnen afmaken.

In de toelichting op bovengenoemde artikelen schrijft de Commissie:

Artikel 6

Dit artikel beschrijft de voorwaarden voor het beëindigen van de tijdelijke bescherming, de manier waarop het besluit tot stopzetting wordt genomen, de grondslag van het besluit en de inhoud ervan.

1. Dit lid vermeldt de twee manieren waarop de tijdelijke bescherming kan worden beëindigd. Ten eerste wordt de tijdelijke bescherming beëindigd wanneer de in artikel 4 genoemde maximumperiode van twee jaar is verstreken. Ten tweede kan de Raad op elk moment vóór het verstrijken van de maximumperiode van twee jaar een besluit nemen waardoor de tijdelijke bescherming wordt stopgezet. Het besluit wordt genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie die tevens elk voorstel van een lidstaat onderzoekt om een voorstel aan de Raad voor te leggen. Indien de Raad geen besluit kan nemen, eindigt de tijdelijke bescherming in elk geval na de maximumperiode van twee jaar.

2. Dit lid vermeldt de grondslag voor het besluit van de Raad. Er dient te worden vastgesteld dat personen die deze vorm van bescherming genieten, veilig en waardig kunnen terugkeren onder stabiele omstandigheden waarin het leven of de vrijheid van de betrokken personen niet wordt bedreigd vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of politieke standpunten of waarin zij niet worden blootgesteld aan martelingen of aan onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. Veilig en waardig kunnen terugkeren, wil zeggen dat de oorzaken van de massale toestroom zijn verdwenen, dat er eventueel een proces van vrede en wederopbouw plaatsvindt en dat de mensenrechten en de beginselen van een rechtsstaat worden geëerbiedigd. Krachtens dit lid moet tevens het Europees Parlement van dit besluit op de hoogte worden gebracht (...).

Artikel 19

Dit artikel vermeldt het algemene beginsel dat geldt bij beëindiging van de tijdelijke bescherming. De lidstaten hebben dan de bevoegdheid het gemene recht inzake asiel en de toegang en het verblijf van vreemdelingen toe te passen.

Artikel 20

In dit artikel wordt gegarandeerd dat de lidstaat, na beëindiging van de tijdelijke bescherming, onderzoekt of er dwingende humanitaire redenen zijn die rechtvaardigen dat subsidiaire bescherming wordt verleend, dat een persoon in afwachting van zijn verwijdering wordt geduld of dat een duurzame oplossing wordt gezocht zoals hervestiging of een permanente of langlopende verblijfstitel, dit naar aanleiding van besluiten betreffende de terugkeer of verwijdering van een afgewezen asielzoeker of een persoon die tijdelijke bescherming heeft genoten. Deze redenen kunnen bijvoorbeeld zijn aanhoudende gewapende conflicten of ernstige schendingen van de mensenrechten, het behoren van individuen of groepen individuen tot een etnische of andere groep, hetgeen in sommige gevallen terugkeer irreëel maakt, en het risico van martelingen of wrede of onmenselijke behandeling waardoor terugkeer onmogelijk wordt.

Artikel 21

1. De lidstaten vergemakkelijken de vrijwillige terugkeer van personen die tijdelijke bescherming genieten of hebben genoten, aangezien deze oplossing prioriteit en de eerste voorkeur heeft. Gegadigden voor een vrijwillige terugkeer moeten volledig op de hoogte worden gebracht van de omstandigheden waaronder de terugkeer zal plaatsvinden. De lidstaten kunnen het verkennend bezoek als hulpmiddel aan de gegadigden aanbieden. Het verkennend bezoek houdt in dat sommige gegadigden zich voor een korte tijd naar hun land van oorsprong begeven om te kijken hoe het met de veiligheid is gesteld en of er reïntegratiemogelijkheden zijn, alvorens vrijwillige terugkeer plaatsvindt.

2. Het kan voorkomen dat tijdelijke bescherming genietende personen reeds vóór de beëindiging van de tijdelijke bescherming besluiten vrijwillig naar hun land van oorsprong terug te keren. De specifieke omstandigheden in het land kunnen echter rechtvaardigen dat zij opnieuw vertrekken. De richtlijn bepaalt dat de lidstaten, na de omstandigheden in het land van oorsprong te hebben onderzocht, hen opnieuw kunnen opnemen zolang de tijdelijke bescherming nog niet voorbij is. 3. Een vrijwillige terugkeer, op basis van een programma dat samen met het gastland en/of met een internationale organisatie is opgesteld, kan enige tijd in beslag nemen. Krachtens de richtlijn mogen de lidstaten op persoonlijke titel de rechten inzake tijdelijke bescherming uitbreiden tot de betrokken individuen, en wel tot de datum waarop de terugkeer daadwerkelijk plaatsvindt.

Artikel 22

1. Het kan voorkomen dat bepaalde personen die tijdelijke bescherming hebben genoten, na afloop daarvan nog behoefte hebben aan medische of psychologische behandeling. De lidstaten moeten zodanige maatregelen met betrekking tot het verblijf van deze personen treffen dat, indien zij dat wensen, deze behandelingen kunnen worden voortgezet, waarbij rekening wordt gehouden met het persoonlijk belang van de betrokken personen. De lidstaten mogen de geschikte verblijfsvormen kiezen. Het is evenwel niet uitgesloten dat de behandelingen in het land van oorsprong kunnen worden voortgezet, indien dat het persoonlijk belang van de betrokken personen niet schaadt.

2. Dergelijke maatregelen dienen eveneens te worden genomen ten behoeve van gezinnen die dat wensen, om te voorkomen dat minderjarige kinderen hun schoolopleiding plotseling moeten onderbreken. De schoolperiode die hierbij wordt gehanteerd, kan door de lidstaten worden omschreven (trimester, semester, einde schooljaar).

Artikel 23

Een vorm van duurzame oplossing die noodzakelijk kan blijken, is hervestiging in samenwerking met het UNHCR. Hervestiging vindt plaats in het kader van programma's van het UNHCR en bilaterale overeenkomsten tussen het UNHCR en de staten. In dit artikel wordt bepaald dat de lidstaten door middel van passende maatregelen dergelijke programma's moeten bevorderen, en wel op de door hen vastgestelde wijze.

J (behorend bij voetnoot 45)

Of zoals gesteld in het actie programma (para 52):

In een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waar geen controles aan de binnengrenzen bestaan, is de efficiënte uitzetting van illegaal verblijvende personen die waren ondergedoken nadat een lidstaat tot uitzetting had besloten en die in een andere lidstaat worden aangehouden, van het grootste belang. In dit verband moet een uitzettingsbesluit van de ene lidstaat voorzover mogelijk en in overeenstemming met het nationale recht kunnen worden uitgevoerd in een andere lidstaat zonder dat deze daartoe een nieuw uitzettingsbesluit moet uitvaardigen. De Raad heeft reeds een eerste stap gezet in de richting van de wederzijdse erkenning van besluiten inzake de uitzetting van onderdanen van derde landen, zie Richtlijn 2001/40/EG. De richtlijn voorziet in een stelsel voor onderlinge erkenning van administratieve besluiten inzake uitzetting, waarbij aan de lidstaten een zekere ruimte wordt gelaten om te besluiten de voorschriften al dan niet uit te voeren. In dit verband is het bijzonder belangrijk artikel 7 van de richtlijn betreffende financiële regelingen toe te passen, waarvoor een speciaal Commissievoorstel zal worden voorgelegd

K (behorend bij voetnoot 49)

Zoals in het actie programma aangegeven (para 41):

De terugkeer- en verwijderingsprocedures in de lidstaten worden reeds toegepast in overeenstemming met mensenrechtennormen en internationale verplichtingen, en dit moet vanzelfsprekend zo blijven. Met het oog op de verbetering van de operationele samenwerking inzake terugkeer zullen gemeenschappelijke normen voor begeleiders waardevol blijken ter vergemakkelijking van gezamenlijke vluchten en doorreizen door lidstaten. Ook moeten er enkele gemeenschappelijke minimumnormen worden vastgesteld voor de voorschriften inzake veiligheid en dwangmiddelen. In dit verband zullen de ervaringen die zijn opgedaan bij het Franse centrum voor rationalisatie van terugkeeroperaties (zie onder punt 37), waardevol zijn. Ook heeft de Commissie aangeboden deskundigen uit de lidstaten uit te nodigen voor een vergadering om informatie uit te wisselen over de bestaande wetgeving en praktijken op het gebied van veiligheidsvoorschriften. Wat de uitzetting door de lucht betreft, kunnen de richtsnoeren voor uitzetting en begeleiding van de IATA/CAWG en de reeds geldende nationale regels/richtsnoeren als grondslag dienen voor de ontwikkeling van EU-voorschriften betreffende begeleiding en het gebruik van dwangmiddelen.

L (behorend bij voetnoot 58)

There is a high degree of convergence across many of the states studied on the issue of what are the emerging “best practices” among them in the area of assisted voluntary return. Most agree that the following have proven to be critical to any successful voluntary return:

1. Voluntary return is preferable to forced return – and more cost effective
2. Early information/counselling prior to return; and as an aid to the return decision.
3. Close cooperation and teamwork among Ministries, NGOs, IOs and migrants.
4. Cooperative approaches between country of origin and country of destination.
5. “Profiling” of irregular migrant populations in the country of destination.

6. Incentives to return – particularly voluntary return.
7. Return is likely to be more sustainable where there is supplementary longer term
8. reintegration assistance at the return end.
9. Voluntary return should be offered to a larger beneficiary group than just rejected asylum seekers

As a general conclusion, it would appear to be less difficult to identify “good practices” in assisted voluntary return than on the involuntary return side. A range of programmes have been tried and tested, and found successful in terms of achieving more humane alternatives to forced return /removals, a better basis for broader good relations with countries of origin and some sustainability of return.

But there is still a need for more evidentiary material to corroborate the generally held belief by the states cited in this study that AVR's are ultimately more effective and cost-efficient than forced or involuntary returns.

M (behorend bij voetnoot 68)

Zo ook in het Kinderadvies:

- Aandachtspunt A.2) De aanscherping van het ama-beleid die de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden is naar mening van de ACVZ alleen dan te rechtvaardigen, indien daarbij vastgehouden wordt aan algemene (boven)verdragsrechtelijke humanitaire normen en waar nodig tegelijkertijd naar acceptabele terugkeermogelijkheden in het land van herkomst wordt gezocht. Aan dit laatste aspect dient meer aandacht te worden besteed, zowel qua menskracht als budget.

- Aandachtspunt A.12) In het geval van een negatieve beschikking/uitspraak dienen ama's en gezinnen met minderjarige kinderen voorrang te krijgen bij het faciliteren van terugkeer; van alle afgewezen ama's – ongeacht de leeftijd – dienen de terugkeermogelijkheden onderzocht te worden; de pro-actieve rol van het IOM dient te worden versterkt, door onder andere herhaalde confrontatie, bemiddeling en ‘counselling’.

N (behorend bij voetnoot 71)

Andersom is het bestrijden van illegale arbeid gebaat bij een effectief terugkeerbeleid. Of, zoals gesteld werd in een gemeenschappelijke mededeling van de JBZ enerzijds en Sociale Zaken en Werkgelegenheid anderzijds (Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over immigratie, integratie en werkgelegenheid, COM (2003) 336, 3 juni 2003), para 3.6:

“In de context van het gemeenschappelijk immigratiebeleid bestaat de enige coherente aanpak van de behandeling van illegale ingezetenen erin ervoor te zorgen dat zij naar hun land van herkomst terugkeren. In een groot aantal gevallen is het echter niet mogelijk om een dergelijk beleid om juridische, humanitaire of praktische redenen toe te passen. Het is nodig dat deze groep mensen zowel uit het oogpunt van hun effect op de arbeidsmarkt als ten aanzien van de doelstelling van integratie en sociale samenhang wordt bekeken. Op beide gebieden heeft de aanwezigheid van grote aantallen illegale ingezetenen een negatieve invloed - als bron van goedkope arbeid, die gemakkelijk kan worden uitgebuit en die op de lange termijn de nodige structurele hervorming voorkomt en op die manier

bijdraagt aan de ondoeltreffendheid van de arbeidsmarkt. Aangezien de sectoren van het zwartwerk en de illegale immigratie op elkaar teren, bestaat er een duidelijk verband met het algemeen beleid ter preventie en bestrijding van zwartwerk, dat ook moet worden versterkt als onderdeel van een brede beleidsmix om zwartwerk in regulier werk om te zetten. Tezelfdertijd worden illegale immigranten van volledige deelname aan de samenleving uitgesloten, zowel als bijdragers als begunstigden, hetgeen bijdraagt aan hun marginalisering en de negatieve houding van de plaatselijke bevolking tegenover hen stimuleert.”

O (behorend bij voetnoot 72)

In recente ACVZ adviezen over Europese regelgeving ('Voorbij de horizon van Amsterdam', februari 2004) en Arbeidsmigratie ('Regulering en facilitering van Arbeidsmigratie', februari 2004) is het volgende te lezen:

- Advies 'Voorbij de horizon van Amsterdam', paragraaf 4.4 illegale immigratie: "Daarnaast zou de nadruk moeten liggen op (...) het nemen van maatregelen die het onaantrekkelijk maken voor werkgevers om gebruik te maken van illegale arbeid".
- Advies over Arbeidsmigratie, p. 106-107:
 - Ontwikkel ten aanzien van werkgevers die illegale werknemers te werk stellen een stelsel van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties dat een effectieve en dus niet weg te calculeren bedreiging vormt.
 - Verplicht de tijdelijke arbeidsmigrant zich te melden na terugkeer waarbij deze melding voorwaardelijk wordt gesteld voor een nieuwe termijn in Nederland. Melding vindt bij voorkeur plaats bij de diplomatieke vertegenwoordiging van Nederland waar hij zijn visum/Mvv heeft verkregen.
 - Overweeg in sectoren, waar de kans op verlengd illegaal verblijf na afloop van de arbeidsovereenkomst en de termijn van rechtmatig verblijf zeer groot wordt geacht, een deel van het salaris pas na daadwerkelijke terugkeer uit te betalen.
 - Ontwikkel ten aanzien van werkgevers die illegale werknemers te werk stellen een stelsel van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties dat een effectieve en dus niet weg te calculeren bedreiging vormt. Een forse verhoging van de maximale boete, bedreiging met gevangenisstraf voor (recidiverende) werkgevers en een effectieve voordeelsontneming kunnen daarvan deel uit maken.
- Advies over Arbeidsmigratie, p. 102: "Wat de handhaving van de tijdelijkheid betreft, de ACVZ is in haar onderzoek niet gestuit op een sluitend systeem in het buitenland dat vertrek van de tijdelijke arbeidsmigratie waarborgt en bestendigt. In Nederland is de handhaving van de tijdelijkheid voornamelijk een afgeleide van de handhaving van het verbod op illegale tewerkstelling, die ook (en wellicht voornamelijk) betrekking heeft op illegale arbeid door vreemdelingen die nimmer een tijdelijke tewerkstellings- en verblijfsvergunning hebben gehad. Het is op zijn minst twijfelachtig of de illegale tewerkstelling in omvang is verminderd in de afgelopen jaren. Het Nederlandse handhavinginstrumentarium bevat geen instrument dat specifiek is gericht op de handhaving van de tijdelijkheid van het verblijf van tijdelijke arbeidsmigranten"

P (behorend bij voetnoot 75)

In de Slotoverweging van het ACVZ advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van ‘criminele’ illegalen (**Vreemdelingen in bewaring, ACVZ, 2002**) was al het volgende te lezen:

“De ‘onuitzetbaren’.

Er ontstaat een patstelling als vaststaat dat een illegaal statenloos is, of als de identiteit van een vreemdeling vaststaat en het land van herkomst hem of haar ondanks volledige medewerking niet wil terugnemen. Bij zo’n patstelling zal vervolging wegens ongewenst vreemdelingschap stranden op de onmogelijkheid van uitzetting. De eigen verantwoordelijkheid van de illegaal voor vertrek wordt dan wel zeer theoretisch. Voor deze (zeer beperkte) groep zou wellicht kunnen worden overwogen om een verblijfstatus te verlenen.

De tegenargumenten liggen voor de hand. Er zouden dan opeens veel statenlozen kunnen opduiken; door statusverlening zou gedrag van staten die in strijd met verdragsverplichtingen hun criminele burgers niet terug willen, worden ‘beloond’; en tenslotte, een ‘criminele’ illegaal mag geen voordeel trekken uit zijn crimineel gedrag.”

Daar staat tegenover dat een deel van deze groep door de onmogelijke situatie waarin ze verkeert, komt tot crimineel gedrag omdat ze nu eenmaal moeten overleven. Dat repeterende criminele gedrag bezorgt de Nederlandse samenleving aanzienlijke schade.

Q (behorend bij voetnoot 77)

Zie over regularisatie onder meer:

Gil S. Epstein, Avi Weiss *A theory of immigration amnesties*, June 2001, CEPR Discussion Paper No. 2830. <http://ssrn.com/abstract=273195>; *Immigration in Europe: realities and policies*, Leticia Delgado Godoy, University Rey Juan Carlos, 2002; *Do amnesty programs encourage illegal immigration?* Evidence from Immigration Reform and Control Act, Pia M. Orrenius, Madeline Zavodny, Research Department working paper 0103, 2001; Call to scrap asylum amnesty, Kamal Ahmed, *The Observer* 25 January 2004; Why amnesty is the wrong way to go, Peter Skerry, *The Washington Post* 12 August 2001; More aliens try to enter for amnesty, *The Washington Times*, 20 February 2004; Amnesty, Again This country should have learned - apparently, it has not, Mark Krikorian, *National Review*, 26 January 2004; Asylum Amnesty; the decks are far from cleared, *Migration Watch Asylum* 28 October 2003; ‘Amnesty’ looks set to be repeated, *Migration Watch*, 28 October 2003; *Regularization Campaigns in Europe*, - Platform for International cooperation on Undocumented Migrants (website), Dimitry Neuckens, 2001.

Daarnaast zij verwezen naar rapporten van Demetrios Papademetriou en/of het Migration Policy Institute (MPI) waarin regularisatie – gemeenlijk zijdelings - aan de orde komt: *a grand bargain* (april 2002); statement (*hearing on ‘evaluating a temporary guest worker proposa*, februari 2004).

R (behorend bij voetnoot 8o)

De ACVZ verwijst naar de Nota Cohen (1999) waarin de verantwoordelijkheid voor terugkeer wordt neergelegd bij betrokkene:

“4.2. Niet toelaten betekent terugkeren

Het centrale uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid is en blijft – zowel binnen het asielbeleid als binnen het reguliere toelatingsbeleid – dat een beslissing tot niet toelaten tot Nederland betekent dat degene ten aanzien van wie een dergelijke beslissing is genomen Nederland dient te verlaten. Zelfstandige terugkeer blijft daarbij de meest wenselijke optie. In het verleden werd deze optie aangeduid met de term «vrijwillig». De ervaring heeft echter geleerd dat van vrijwilligheid waar het gaat om terugkeer veelal niet echt sprake is. Veeleer moet sprake zijn van een situatie waarin de vreemdeling inziet dat – nu toelating tot Nederland definitief is geweigerd – een verdere verlenging van het verblijf in Nederland niet langer als een reële optie beschouwd kan worden. Dit centrale uitgangspunt zal al bij de aanvang van de procedure in de Aanmeldcentra aan de vreemdeling kenbaar worden gemaakt.

4.3. Eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling

In de discussie rond het terugkeervraagstuk is een steeds terugkerend onderwerp de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor de terugkeer. Soms wordt daarbij aangenomen dat deze verantwoordelijkheid zou berusten bij de Nederlandse overheid. Ik ben echter van oordeel dat de primaire verantwoordelijkheid voor de terugkeer ligt bij de vreemdeling ten aanzien van wie de beslissing is genomen dat hij niet voor toelating in aanmerking komt. Dat oordeel is ook neergelegd in (...) de Vreemdelingenwet”.

In feite betekent het bovenstaande dat een Overheid zich niet (langer) verantwoordelijk hoeft te achten wanneer betrokkenen geen gehoor geven aan de zogeheten zelfstandige vertrekplicht.

BIJLAGE 2

Return Migration - Policies and Practices in Europe - IOM study

EXECUTIVE SUMMARY

The report covers the policies, laws and practices in return migration – both involuntary and voluntary – of the current 15 EU Member States (Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, UK), the ten acceding states (Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia), and Norway and Switzerland. The 27 country chapters attempt to cover the same ground in a systematic way, as far as possible following the below sequence and format for involuntary return and voluntary return respectively:

- Policy
- Legislative Instruments and Provisions
- Administrative and Procedural Arrangements
- Statistics
- Best Practices and Lessons learned

The statistics offered by the report reveal some interesting trends in and across the involuntary/ voluntary divide. Return rates vary and fluctuate from state to state, with no consistent upward or downward trend. They have increased in states like the UK, and decreased in e.g. Germany, both in direct proportion to the trends in asylum claims (up in the UK and down in Germany) and in response to stronger migration controls.

Stricter social welfare policies by states like Denmark also seem to have impacted the numbers of asylum seekers. On the other hand, the Netherlands has found that a tightening of procedures has still not led to a noticeable increase in returns, and is now looking for new ways of inducing persons without legal residence to return on their own volition. The acceding states generally have fewer returns, as a reflection both of the lower application rates and more nascent nature of their return policies. This is changing, as the focus of interest shifts eastward, and the central and eastern European countries strengthen their migration management practices.

While assisted voluntary return (AVR) continues to account for the much smaller percentage of overall returns (10-20%), it is steadily increasing and expanding to new countries. The ratio between involuntary and voluntary returns tends to be dramatically reversed when there are specific post-crisis return programmes – such as for Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Afghanistan, Iraq, particularly in states with large return numbers. For example, in Germany in 1998 more than 270,000 persons received voluntary return assistance compared to approximately 35,000 who were forcibly returned.

There are also the largely un-registered numbers of returns that occur voluntarily without assistance. Sweden, for example, reports that in 2002, compared with 8,328 persons in irregular circumstances returning on their own volition, the government only deported 921 persons.

Alongside the steady growth in general AVRs, new AVR programmes are also being established (e.g. Ireland in 2002, UK's VARRP in 2002, Spain in 2002, Norway's VARP in 2002). In the case of the acceding countries, AVR programmes are becoming more self-sufficient and less fully dependent on external funding (Hungary, Slovakia and Czech Republic).

All the states cited in the report confirm that assisted voluntary return is many times more cost effective than involuntary return, although there is a lack of actual comparative costings. The UK's evaluation of its AVR programme (VARRP) in 2002 found that the programme was both significantly cheaper than enforced removals, and covered a wider range of countries of origin.

The majority of persons returned are still rejected asylum seekers, although that is changing, particularly in the accession countries, which are of greater interest as transit countries, or countries of return for Western Europe. Belgium, too, has found in 2003, that more than 50 per cent of its AVR cases are generally persons in irregular situations, who have not been registered in the asylum system. More and more governments are widening the target group for AVRs.

The report reveals both the similarities and divergences of approach towards return. But, while most of the states studied are tightening migration control measures, they are also increasing assisted voluntary return activities, and strengthening reintegration measures to ensure greater sustainability of return.

Besides IOM's lead role in AVRs, the cooperation of NGOs, such as the Norwegian People's Aid in Norway, or Refugee Action, YMCA and NERS in the United Kingdom, is critical for many of the programmes at both ends of the return spectrum.

Involuntary returns

It is evident that most EU governments are struggling with how best to implement involuntary returns, and many states report difficulties in achieving them. Only a minority of irregular migrants issued orders to leave a European country are actually returned. For instance, Ireland reports that the number of persons actually removed is considerably lower than the number of removal orders issued in that country (364 compared to 1,979 in 2001). In Belgium in 2000, 13,563 expulsion orders were issued but only 3,002 persons actually removed. Sweden has established a special "Removals" unit in the Swedish Migration Board, to better enforce removals of rejected asylum seekers and others unable to remain in the country.

Many of the obstacles to return are well known. Migrants disappear before they can be returned, or they may have no documents, making it difficult for the authorities to identify them and the country they should be returned to. Countries of origin may for economic or other reasons not wish to cooperate in the return of their own citizens. Although return is often seen simply as a matter of removing the migrant from a given territory, other problems may arise if the return is not sustainable, and those subject to removal simply re-migrate to the country from which they have returned.

In some cases, it is evident that a significant number of returns are not to the migrant's country of origin but to a neighbouring country, often according to a readmission agreement. In Belgium, for example, the majority of removals in 1998 (56%) were not directly to the migrant's country of origin. Similarly in Austria in the same year just over a quar-

ter of those who were returned were not returned directly to their country of origin (IOM, 1999: 27).

All states are using a mixture of tools to try to achieve higher numbers of involuntary returns. Measures taken include:

- Introducing or extending the number of places in detention centres for persons awaiting removal; in some countries such as the UK this includes using prisons, whereas in others such as Sweden this is forbidden;
- Providing information about return options as early as possible in the asylum process;
- Accommodating rejected asylum seekers in return centres both to prepare and induce them to accept that return is their only option;
- Working more closely with countries of origin to try and ensure their cooperation in identifying and accepting their nationals for return;
- Enhancing reintegration assistance and other measures to make return more sustainable;
- Strengthening legislation with respect to returns and extending the number of readmission agreements to a broader range of countries;
- Ensuring that asylum seekers are given information earlier in the procedure about the likelihood of expulsion if their application is rejected;
- Reducing or removing welfare benefits from rejected asylum seekers (e.g. Netherlands);
- Toughening border management to combat irregular immigration.

Carrier sanctions have become a common practice across most countries; as have readmission agreements, targeted almost exclusively at involuntary returns. Many governments are fingerprinting asylum seekers and/or irregular migrants returned involuntarily (e.g. UK, Ireland, Poland, Latvia, Denmark); and have strict rules about identifying a deportee in travel documents and prohibiting return to the country of destination for a specified period (up to ten years in the Czech Republic; up to five years in Poland); many allow voluntary return to mitigate that prohibition (from five to three years for Poland). Finland's new law of 2003 introduced some restrictions and increased penalties for carriers.

It is difficult to assess the impact of all these measures in the absence of reliable data or evaluations of individual programmes. For example, it is reported that “there is no comprehensive evaluation of the Dutch involuntary return policies available” (see section on the Netherlands).

National return trends are varied, and there is neither a uniform upward nor downward trend. Across Europe the number of persons returned has been increasing in countries such as the UK and decreasing in countries like Germany. Identifying “best practices” is difficult given the absence of reliable and comparable return data.

There are marked differences between states, in terms of the numbers of persons returned, which are likely to reflect both differences in policy approach and the scale and nature of irregular migration in the country of destination. Southern European countries, for example, have tended to provide greater opportunities for irregular migrants to participate in amnesties than northern European states, and given less priority to returns. Southern European states also receive far fewer asylum claims than northern European states and therefore have far fewer failed asylum applicants to return. The amnesty currently being offered to some asylum seekers by the Netherlands government will be accompanied by a strict enforcement of forced returns of those not eligible for the amnesty.

There are also clearly discernible differences between EU and non-EU countries. Generally speaking, the number of persons returned from non-EU European countries appears to be much lower than for EU countries, which partly reflects the fact that these countries have only recently introduced policies and procedures for achieving returns, and have generally received fewer asylum applications than EU countries.

Nonetheless, as the number of failed asylum applications has increased considerably in recent years in central and eastern Europe, there has been a significant rise in the number of returns. For example, in the Czech Republic, one of the countries receiving high numbers of applications, expulsions rose from 730 in 1993 to 2,307 in 2000. In the first half of 2001, the Border and Aliens Police issued expulsion notices to foreigners and 1,700 were expelled.

Developing a common policy approach to involuntary returns in Europe will be a considerable challenge given the widely differing experiences and laws of the states in managing returns. Enforcement of immigration law is an area where governments tend to define their sovereignty regarding migration management most forcefully; and well entrenched sovereign approaches are difficult to change in favour of a more common, multilateral approach. Some practical steps have been proposed, for example in the European Council Directive on the responsibility of carriers to remove foreigners refused entry at the border, which is expected to be implemented in mid-2004.

Voluntary returns

While all states cited are resorting to voluntary return as a more humane and cost-effective alternative to forced return, the practice differs widely. Most allow for unassisted voluntary return, i.e. where the migrant is encouraged to return of his/her own volition, with some states offering inducements such as mitigation of the customary time-limited prohibition on re-return. The option of not having a removal stamp in the passport also works as an incentive. As stated earlier, the numbers of such voluntary returns are generally not known, or recorded (see however Sweden's report of higher voluntary returns than forced ones in 2002). More research on this would definitely benefit any future planning on return migration.

But it is the assisted voluntary return programmes (AVR) that demonstrate the greatest divergences of approach among European states, notwithstanding their widely proclaimed success. Not all assisted voluntary return programmes provide pre-return information and counselling, financial incentives or reintegration assistance. Where there are cash or other incentives, or reintegration support, they vary in approach and amount.

Most returning states also do not monitor the effectiveness of the return programmes, or evaluate the impact and possible follow-up measures. A number of the states cited are now investing more in "profiling" potential returnee caseloads, to understand motivations and needs better, and factor this information into future return planning (e.g. UK, Switzerland, Ireland, Netherlands). There is also generally more investment in both incentives to return and reintegration support at the return end.

There is a high degree of convergence across many of the states studied on the issue of what are the emerging "best practices" among them in the area of assisted voluntary return. Most agree that the following have proven to be critical to any successful voluntary return:

1. Voluntary return is preferable to forced return – and more cost effective.

While most EU states have tightened migration controls, they agree that voluntary returns work and are generally more preferable than forced returns – both in terms of humaneness and cost effectiveness, although they do not provide detailed comparable costings. Many immigration laws make some provision for persons issued an expulsion or removal order to choose the option of voluntary return, but this is different from actively providing for assisted voluntary return.

In many cases, assisted voluntary return has not been enshrined in law, but rather takes the form of administrative, operational agreements with partner agencies such as IOM, NGOs and others. Finland, for example, has an agreement with IOM, whereby persons who are no longer allowed to remain in the country, and are without means, may avail themselves of IOM's AVR services.

But this is changing, as more governments are tending to formalize AVR options in their laws. France has, exceptionally, allowed for assisted voluntary return for decades, with its 1945 Ordinance on the conditions for Entry and Residence of Foreign nationals in France. Portugal's 1998 Aliens Act makes provision for assisted voluntary return specifically in cooperation with IOM. More recently, the 1999 Danish Act on Repatriation encourages and facilitates voluntary return through information, and identifies a broad migrant target group for AVR. With increased numbers of rejected asylum seekers in the past few years, Denmark introduced a Statute in 2003 to support the voluntary return of asylum seekers. The UK Nationality and Immigration Act of 2002 includes provisions to expand assisted voluntary programmes, following the conclusions of the Home Office's earlier White Paper ("Secure borders, safe haven") that voluntary returns are key to the UK Government's efforts to return rejected asylum seekers.

2. Early information/counselling prior to return; and as an aid to the return decision.

Most of the programmes surveyed routinely include some form of information and counselling to potential and confirmed voluntary returnees – as a comfort-raising and pre-orientation strategy; and to help the decision to return voluntarily. The Dutch found in recent years that by increasing and geographically expanding access to information/counselling among migrant communities, the number of voluntary returns did increase. Key to their mobile, decentralized information delivery approach was the fact that asylum applicants could be informed early in the procedure about voluntary return options, and that a negative decision would result in expulsion. This approach will be strengthened under new provisions in 2004.

The Danish Act on Repatriation of 1999 (in force in 2000) specifically targets information as a means of facilitating voluntary return of foreigners, regardless of their legal or illegal status. A number of evaluations of voluntary return have been undertaken in Europe – e.g. by the UK Home Office, a special Norwegian MOI working group, the Swiss Federal Office for Refugees the Danish Refugee Council and the European Commission – and confirmed the importance of information for preparation of the potential returnee, spurring on voluntary return and contributing to its sustainability.

Increasingly, governments like the UK, Sweden and Finland are offering this service to potential returnees, while they are still in the asylum system, or in reception centres, or already in the expulsion process. Sweden assigns social workers to all asylum applicants, to aid them through the asylum process and advise them of their voluntary return options. Hungary is considering further engaging border guards around the country

to inform persons in refugee centres about AVR possibilities (using IOM forms). Italy espouses the importance of training/counselling in reception centres.

3. Close cooperation and teamwork among Ministries, NGOs, IOs and migrants.

This was identified by a number of states as critical to effective planning and implementation of returns, and is being actively pursued by e.g. Belgium, the Netherlands and the United Kingdom. There needs to be more cooperation particularly among affected Ministries in the future.

4. Cooperative approaches between country of origin and country of destination.

The Netherlands has been a strong advocate for closer cooperation with countries of origin; and in 2000, along with IOM, played a strong role in establishing a consultative process between a number of EU Members and the three south Caucasus states (the “Cluster” process). This revolved around joint approaches to managing returns, reintegration and the technical capacity building to support these and migration management generally.

Readmission agreements are seen by European states as a useful framework for consensual approaches to return; and most countries surveyed now have a number of such agreements. They are, however, limited in scope, because of their main focus on facilitating involuntary returns. The pros and cons of such agreements have been amply discussed in reports by governments, IOM, ICMPD, IGC and others. One of the “cons” clearly is the need for capacity building of transit and origin countries to be able to fulfil their end of the agreements. Since the *quid pro quos* surrounding such agreements are often negotiated outside their formal frameworks, there is scanty detail provided by governments on the individual agreements and how they are working.

IOM has recommended in the context of the EU deliberations on a Community Return policy, that such agreements should cover assisted voluntary return as well, in the spirit of true joint ownership of migration management among all countries concerned. There may also be merit in ensuring more consistency of approach across EU countries, to avoid potential competitiveness among states offering incentives for country of origin cooperation within such agreements.

There may equally be merit in discarding the individual agreement approach for broader cooperation agreements that cover the full range of elements that make return sustainable – including those oriented towards development, trade and cultural exchange.

5. “Profiling” of irregular migrant populations in the country of destination.

Some governments cited in the report advocate the need to better understand the “profile” of potential returnees in order to plan and tailor voluntary returns in a more sustainable way. A number of current EU Member States – notably the UK, Netherlands, Belgium, the Nordic countries and Germany – have undertaken surveys of specific migrant communities (e.g. Somalis, Afghans or Roma), and in some cases complemented these with surveys in the migrants’ places of origin (e.g. Somalia) to better plan realistic return strategies that match individual needs with available reintegration options at home.

6. Incentives to return – particularly voluntary return.

These have taken a variety of forms, with mixed results. Monetary incentives, particularly at the return end of the spectrum have served the dual purpose of (a) ensuring the returnee collects the money, and (b) monitoring by the returning government that this

has actually happened. When this is a one-off, singular event, it does not necessarily guarantee that the returnee remains in the country of return.

There is evidence from IOM's studies of AVR programmes that money alone is often not considered by migrants to be sufficiently compelling to choose the voluntary return option. A recent analysis of Belgian AVR experiences by IOM Brussels shows that in that country at least, voluntary return is only seriously considered as an option by irregular migrants after they have spent some time in the country, and exhausted any other options. It is considered a last resort by newcomers. Ireland also found in 2002 that fewer than 10 per cent of Afghans on temporary stay in the country took up the cash incentive to return home voluntarily; and Luxembourg attempted a cash-incentivized AVR programme in 2000/2001, which ultimately failed.

Other incentives have involved longer term investments in sustainable reintegration projects to leverage job-generation, employment and security at least for one year, (e.g. the well publicized Kosovo programmes supported by Switzerland, Germany and others), particularly in post-crisis scenarios. Germany has derived some good models from its vocational training programmes in countries of origin, particularly when they involve the local population as well. Italy also has had favourable experiences with information/counselling strategies to prepare migrants in reception centres for voluntary return.

Return of Qualified Nationals programmes (RQN), as they have been implemented in Bosnia and Herzegovina and Afghanistan, have been used at times to encourage further large-scale return.

One cautious note was struck by a number of governments: that cash incentives for returnees should not become the trigger for competition among returning states – and “shopping around” by the returnees.

7. Return is likely to be more sustainable where there is supplementary longer term reintegration assistance at the return end.

Most governments surveyed place a high premium on sustainability of return; and now invest in some form of reintegration support. The UK has anchored provisions for reintegration assistance to returnees in its new Immigration Act of 2002; and provides for small loans for some returns. Some governments still seem reluctant to offer such assistance, in case it becomes a pull factor and encourages more irregular migration. They also believe countries of origin should be legally bound to accept their returnees without any added financial incentives.

8. Voluntary return should be offered to a larger beneficiary group than just rejected asylum seekers.

There have been inconsistent approaches to this across states. While some, like Germany, have from the outset taken a broad approach to eligibility for AVR support, and made it available to irregular migrants across a wide spectrum, others have focused their voluntary return programmes on rejected asylum seekers or specific national groups. This is changing. One of the best examples of that is the Danish Act on Repatriation which specifically targets residents granted “humanitarian” permits and other immigrants wishing to return home. One of the marked changes over the last ten years has been the growth in the number of programmes being targeted specifically in favour of victims of trafficking.

As a general conclusion, it would appear to be less difficult to identify “good practices” in assisted voluntary return than on the involuntary return side. A range of programmes have been tried and tested, and found successful in terms of achieving more humane alternatives to forced returns, a better basis for broader good relations with countries of origin and some sustainability of return.

IOM had earlier suggested to the European Commission in the context of its deliberations and hearings on a European Return Policy that there may be sufficient commonality of approach and experience in this area, as yet relatively un-hampered by entrenched and divergent national laws, to establish some common denominators for a workable European policy.

But there is still a need for more evidentiary material to corroborate the generally held belief by the states cited in this study that AVRs are ultimately more effective and cost-efficient than forced or involuntary returns.

BIJLAGE 3

Definities

In dit advies wordt gewerkt met en uitgegaan van de definities zoals die door de Raad van Europese Unie zijn gegeven (bron: Actieprogramma inzake terugkeer, 14673/02, november 2002, Raad van Europese Unie):

Term	Definities voorstel voor een actieprogramma inzake terugkeer (Raad van Europese Unie)
Vertrek en uitzetting	De terugkeer naar het land van herkomst, het land van doorreis of een ander derde land, met inbegrip van de voorbereiding en de tenuitvoerlegging daarvan. Terugkeer kan vrijwillig of gedwongen plaatsvinden.
Illegaal in de Europese Unie verblijvende persoon	Iedere persoon die niet of niet meer voldoet aan de voorwaarden voor aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de lidstaat van de Europese Unie.
Illegaal binnengekomen persoon	Iedere persoon die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied van de lidstaat van de Europese Unie.
Vrijwillig vertrek	Begeleid of zelfstandig vertrek naar het land van herkomst, het land van doorreis of een andere derde land, op basis van een beslissing van degene die terugkeert
Gedwongen vertrek	Verplicht vertrek naar et land van herkomst, het land van doorreis of een andere derde land, op basis van een administratief of rechterlijk besluit
Overname	Handeling waarbij een staat een persoon (eigen onderdaan, onderdaan van een derde land of een statenloze) opnieuw toelaat nadat deze zich illegaal toegang heeft verschaft, aanwezig is geweest of heeft verbleven in een andere staat.
Overname-overeenkomst	Overeenkomst waarin de wederzijdse verplichtingen van de overeenkomstsluitende partijen, alsmede gedetailleerde administratieve en operationele procedures zijn vast gelegd ter vergemakkelijking van de terugkeer of de doorreis van personen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor toegang, aanwezigheid of verblijf in staat die om overname verzoekt.
Bevel tot uitzetting	Administratief of rechtelijke beslissing die de rechtsgrond vormt voor de verwijdering (in sommige rechtsstelsels synoniem met bevel tot verwijdering).
Verwijdering	Administratief of rechtelijk handeling waarbij – indien van toepassing – de toegangverschaffing, de aanwezigheid of het verblijf illegaal worden verklaard of een einde wordt gemaakt aan een tot dan toe rechtmatig verblijf, b.v. in geval van strafbare feiten

Bevel tot verwijdering	Administratief of rechtelijk beslissing die de rechtsgrond vormt voor de uitzetting
Verwijdering	Uitvoeringsmaatregel, waarbij de betrokkene fysiek het land wordt uitgezet
Vreemdelingen bewaring	Uitvoeringsmaatregel waarbij de betrokkene met het oog op terugkeer in een gesloten accommodatie wordt geplaatst
Maatregel van bewaring	Administratief of rechtelijke beslissing die de rechtsgrond vormt voor de vreemdelingenbewaring
Wedertoelating	Toelating van een onderdaan van een derde land of een statenloze tot het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie na een eerder vertrek
Weigering	Ontzegging van toegang tot een staat
Doorreis	Passage door een land tijdens de reis van het land van vertrek naar het land van bestemming

BIJLAGE 4

Chronologisch overzicht van de belangrijkste EU/EG instrumenten

1. Actie plan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd; **December 1998 (PB C19/1, 23.1.1999)**
2. Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad Tampere; **Oktober 1999**
3. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie; **November 2001 - COM (2001)672**
4. Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad Laeken; **December 2001**
5. Voorstel voor een algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie; **Februari 2002 (PB C142/2, 14.6.2002)**
6. Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven; **April 2002 – COM (2002) 175**
7. Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad Sevilla; **Juni 2002**
8. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese unie verblijven; **Oktober 2002 – COM (2002) 564**
9. Voorstel voor een actieprogramma inzake terugkeer; **November 2002 – 14673/02 Raad van Europese Unie**
10. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden; **December 2002 – COM(2002) 703**
11. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ten behoeve van de Europese Raad van Thessaloniki betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel, buitengrenzen en de terugkeer van illegaal verblijvende personen; **Juni 2003 – COM (2003) 323**
12. Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad, Brussel; **Oktober 2003**
13. Resolutie van de Raad over initiatieven ter bestrijding van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel; **Oktober 2003 (PB C260/03, 29.10.2003)**
14. Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad Brussel, **December 2003**
15. Conclusies JBZ Raad, Dublin, **Januari 2004.**
16. Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op het gebied van migratie en asiel (AENEAS); **Maart 2004 (PB L80/01, 10.04.2004)**

BIJLAGE 5

Lijst van relevante aanbevelingen en besluiten aangaande terugkeer (verwijdering, uitzetting, terugkeer, overname, repatriëring)

Document	Adopted on/reference no
Verwijdering	
Aanbeveling betreffende de handelwijzen van de lidstaten op het gebied van verwijdering	30 november 1992 not published in OJ
Aanbeveling betreffende doorreis voor verwijdering	30 november 1992 PB C 5, 10.01.1996 Bijlage I van Aanbeveling van de Raad betreffende overleg en samenwerking bij de tenuitvoerlegging van verwijderingsmaatregelen
Recommendation concerning checks on and expulsion of third country nationals residing or working without authorization	25 May 1993 WGI 1516
Aanbeveling van de Raad betreffende de aanneming van een standaard-reisdocument voor de verwijdering van onderdanen van derde landen	30 november 1994 PB C 274, 19.09.1996
Aanbeveling van de Raad inzake de harmonisatie van de middelen ter bestrijding van illegale immigratie en illegale arbeid en inzake de verbetering van de daartoe strekkende controlemiddelen	22 december 1995 PB C 5, 10.01.1996
Aanbeveling van de Raad betreffende overleg en samenwerking bij de tenuitvoerlegging van verwijderingsmaatregelen	22 december 1995 PB C 5, 10.01.1996
Besluit van de Raad inzake het volgen van de tenuitvoerlegging van reeds door de Raad aangenomen akten betreffende illegale immigratie, overname, illegale arbeid van onderdanen van derde landen en samenwerking bij de tenuitvoerlegging van besluiten tot verwijdering	16 december 1996 PB L 342, 31.12.1996
Richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen	28 mei 2001 PB L 149, 02.06.2001
Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus	COM (2002) 326

Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken	COM (2002) 71 finaal
Verordening (EG) van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend	2 september 2003 PB L 222, 05.09.2003
Richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen	25 november 2003 PB L 16, 23.01.2004
Vertrek en uitzetting / Uitzetting / Vrijwillig vertrek	
Besluit van de Raad inzake de uitwisseling van informatie over hulp bij vrijwillige terugkeer van onderdanen van derde landen	26 mei 1997 PB L 147, 05.06.1997
Gemeenschappelijk optreden door de Raad tot vaststelling van projecten en maatregelen voor de verstrekking van praktische steun bij de opvang en de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers	26 april 1999 PB L 114, 01.05.1999
Beschikking van de Raad tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds	28 september 2000 PB L 252, 06.10.2000
Verordening (EG) van de Raad betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin	11 december 2000 PB L 316, 15.12.2000
Richtlijn van de Raad tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985	28 juni 2001 PB L 187, 10.07.2001
Richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen	20 juli 2001 PB L 212, 07.08.2001
Beschikking van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie (ARGO-programma)	13 juni 2002 OJ L 161, 19.06.2002
Initiatief voor een richtlijn van de Raad betreffende bijstand bij doorgeleiding over land in het kader van verwijderingsmaatregelen van de lidstaten ten aanzien van onderdanen van derde landen	3 juli 2003 10909 / 03

Initiatief met het oog op de vaststelling van een richtlijn van de Raad betreffende bijstand bij doorgeleiding over het grondgebied van één of meer lidstaten in het kader van verwijderingsmaatregelen van de lidstaten ten aanzien van onderdanen van derde landen	PB C 223, 19.09.2003
Initiatief tot aanneming van een besluit van de Raad inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten van twee of meer lidstaten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven	PB C 223, 19.09.2003
Voorstel voor een Verordening van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen	11 november 2003 COM (2003) 687
Richtlijn van de Raad betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht	25 november 2003 PB L 321, 6.12.2003
Overname	
Conclusions on conditions for the readmission of persons who are illegally resident in a Member State but who hold a residence permit for another Member State	31 oktober 1994
Aanbeveling van de Raad betreffende een standaardmodel voor een bilaterale overnameovereenkomst tussen een Lid-Staat en een derde land	30 november 1994 PB C 274, 19.09.1996
Aanbeveling van de Raad betreffende een leidraad voor de opstelling van protocollen ter uitvoering van overnameovereenkomsten	24 Juli 1995 PB C 274, 19.09.1996
Council conclusions on clauses to be inserted in future mixed agreements	4 maart 1996 not published in OJ
Decision of Schengen Executive Committee on the guiding principles to be followed with regard to evidence to be provided under readmission agreements between Schengen States	15 december 1997 not published in OJ
Council Decision on the inclusion of model readmission agreement clauses in community agreements and in agreements between EC, its Member States and third countries	2 december 1999 not published in OJ
Initiatief 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	7 december 1999 PB C 353, 07.12.1999
Council Conclusions on criteria for the identification of third countries with which new readmission agreements need to be negotiated	24 april 2002

BIJLAGE 6

Conclusies mededeling oktober 2002

Gefaseerde en geïntegreerde benadering van onderling samenhangende elementen van een communautair terugkeerbeleid

Voor de geleidelijke ontwikkeling van een algemeen communautair terugkeerbeleid moeten korte termijnmaatregelen worden genomen die onmiddellijk kunnen worden toegepast. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op een aantal praktische stappen voor operationele samenwerking. Niettemin moet een volledig actieprogramma inzake terugkeer daarnaast wetgevende maatregelen op middellange termijn bevatten om de samenwerking tussen de lidstaten te versoepelen, zoals bijvoorbeeld de bindende wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten.

Operationele samenwerking tussen de lidstaten

De gemeenschappelijke definities zouden voorzover mogelijk in toekomstige documenten moeten worden gebruikt, om eenvormigheid te krijgen in de terminologie en aldus verwarring op het vlak van taalgebruik te vermijden.

Statistieken en uitwisseling van informatie

Na de publicatie van het rapport moet worden beoordeeld welke andere cijfergegevens zouden kunnen worden verzameld en hoe de vergelijkbaarheid van de cijfers betreffende de verschillende soorten terugkeer kan worden vergroot.

Samenwerking tussen instanties via netwerken

De Commissie zal een onderdeel inzake terugkeer opnemen in het informatie- en coördinatie-netwerk op internet (ICONet), dat gegevens zal bevatten over contactpersonen voor de uitvoerende diensten van de lidstaten inzake terugkeer.

Beste praktijken en richtsnoeren

Op basis van de beste praktijken in de lidstaten moet een handboek van beste praktijken inzake terugkeer en overname worden samengesteld, met richtsnoeren voor betere resultaten. In de eerste uitgave moet aandacht worden besteed aan het verkrijgen van terugkeerdocumenten.

Gezamenlijke opleiding

Intensieve gezamenlijke opleidingen moeten mogelijk worden gemaakt door het creëren van gemeenschappelijke veiligheidsnormen, een netwerk van opleidingsvoorzieningen inzake terugkeer, de ontwikkeling van gezamenlijke opleidingsprogramma's en de deelname aan opleidingen in andere lidstaten.

Betere identificatie en documentatie

Terugkeer moet een centrale functie van het toekomstige informatiesysteem voor visa zijn, zodat personen zonder documenten na arrestatie in de lidstaten kunnen worden geïdentificeerd met biometrische middelen, waarmee de bestaande informatie over de persoon kan worden teruggevonden, en met name de gescande versie van het reisdocument zoals dit op de visumdienst wordt aangeboden.

Voorschriften voor overname en doorreis tussen de lidstaten onderling

Het algemene kader voor overname tussen de lidstaten onderling moet opnieuw op de agenda worden geplaatst zodra de verordening inzake Dublin II op basis van een voorstel

van de Commissie is aangenomen.

De bijstand ingeval van doorreis, met name in het kader van terugkeer door de lucht, moet aan bepaalde voorschriften worden onderworpen. Daarna zou de doorreis met andere vervoermiddelen moeten worden aangepakt.

Wederzijdse bijstand door verbindingsambtenaren voor immigratie

De lidstaten dienen indien mogelijk wederzijdse bijstand te verlenen om de terugkeer in het land van terugkeer te vergemakkelijken.

Gezamenlijke terugkeeroperaties

Door de lidstaten zouden gezamenlijke terugkeeroperaties moeten worden georganiseerd, te beginnen met bi- en multilaterale gezamenlijke chartervluchten. Waar mogelijk kunnen daarnaast andere gezamenlijke terugkeeroperaties over land of over zee worden overwogen.

Betere coördinatie

De betere coördinatie van de versterkte operationele samenwerking zou moeten worden bereikt door de ontwikkeling van het informatie- en coördinatie-netwerk. Hiertoe kan daarnaast ook de oprichting van een technische ondersteuningsfaciliteit worden overwogen.

Gemeenschappelijke minimumnormen om een efficiënt terugkeerbeleid te waarborgen

De totstandbrenging van een juridisch bindend kader voor wederzijdse erkenning van alle maatregelen die een verblijf beëindigen, met name uitzettingsbesluiten moeten worden geïntegreerd in een toekomstig voorstel betreffende terugkeerprocedures.

Uitzetting

Op het niveau van de EU zouden minimumnormen moeten worden bepaald waarbij wordt voorzien in een laatste waarborg van het verbod tot uitzetting dat moet worden vastgelegd in een toekomstige richtlijn betreffende minimumnormen voor terugkeerprocedures, waarin gemeenschappelijke richtsnoeren voor uitzetting worden gegeven, zowel met betrekking tot de fysieke toestand en de mentale vermogens van de repatriant als met betrekking tot zijn integriteit tijdens de uitzettingsoperatie. Bovendien moet een beoordelingsmechanisme worden ingevoerd, op grond waarvan de haalbaarheid van uitzetting moet worden beoordeeld aan de hand van de plaatselijke situatie in bepaalde landen.

Voorwaarden voor besluiten tot verwijdering

Op het niveau van de EU moeten minimumnormen voor besluiten tot verwijdering worden bepaald, waarin dwingende en andere redenen voor verwijdering worden gedefinieerd, groepen die een specifieke bescherming nodig hebben worden geïdentificeerd en minimumwaarborgen voor beroep worden vastgelegd in het kader van een toekomstige richtlijn betreffende minimumnormen voor terugkeerprocedures.

Beëindigen van legaal verblijf

Door samenwerking tussen de EU-lidstaten zou kunnen worden gewaarborgd dat personen die in één bepaalde lidstaat geen aanspraak hebben op legaal verblijf, niet naar een andere lidstaat vertrekken zonder dat zij daar aanspraak kunnen maken op legale binnenkomst en legaal verblijf. Met dit doel zal de Commissie zich buigen over de onderlinge aanpassing van de maatregelen die het illegaal verblijf beëindigen en in de hele EU van toepassing zijn.

Vreemdelingenbewaring

Op het niveau van de EU moeten minimumnormen betreffende vreemdelingenbewaring worden vastgelegd, waarin de bevoegdheden van de betrokken autoriteiten en de voorwaarden voor detentie worden bepaald in het kader van een toekomstige richtlijn betreffende minimumnormen voor terugkeerprocedures.

Bewijs van vertrek en wedertoelating

Gemeenschappelijke definities zijn nodig voor het bepalen van de omstandigheden waarin een nieuwe visumaanvraag of verblijfstitel uitgesloten is. 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 een toekomstig Europees informatiesysteem voor visa zou voor dit doel kunnen worden gebruikt.

Elementen voor geïntegreerde terugkeerprogramma's

De EU moet haar eigen benaderingswijze voor geïntegreerde terugkeerprogramma's ontwikkelen. Dergelijke programma's moeten alle fasen van het terugkeerproces beslaan, te beginnen met de fase vóór het vertrek, de terugkeer als zodanig, en de ontvangst en reïntegratie in het land van terugkeer.

Geïntegreerde terugkeerprogramma's moeten afgestemd worden op specifieke landen, om voldoende rekening te kunnen houden met de specifieke situatie, het aantal gevallen en de behoeften van het land.

Verder moet een financieel instrument in overweging worden genomen, dat de zelfstandige en gedwongen terugkeer kan dekken en steun voor de terugkeer van onwettige migranten in doorreislanden kan verlenen. De Commissie zal hier binnenkort op terugkomen, wanneer zij het verslag over de financiële instrumenten op het gebied van immigratie en asiel uitbrengt.

Meer administratieve samenwerking

De EU moet streven naar meer administratieve samenwerking met derde landen in alle stadia en niveaus van het terugkeerproces.

Communautaire overnameovereenkomsten

De Commissie zal zich daarom verder beraden over stimulansen of compensaties in de context van overnameovereenkomsten, in het bijzonder door na te gaan of er mogelijkheden zijn voor meer complementariteit met andere beleidsdomeinen, met inbegrip van politieke en diplomatieke maatregelen van de lidstaten, om bij te dragen tot de realisatie van de communautaire doelstellingen op het vlak van terugkeer en overname.

Regelingen en overeenkomsten met andere derde landen inzake doorreis en toelating

In elke overnameovereenkomst van de Gemeenschap moeten systematisch bepalingen inzake doorreis worden opgenomen en bij gebrek aan dergelijke overeenkomsten moet, indien van toepassing, gestreefd worden naar afzonderlijke doorreisovereenkomsten.

Op basis van het mandaat van de Europese Raad van Sevilla van 21 en 22 juni schetst de Commissie hierbij de essentiële aspecten van een actieprogramma inzake terugkeer, en verzoekt zij de Raad dit programma vóór het einde van het jaar goed te keuren.

De Commissie heeft een aantal acties beschreven, met name op het gebied van operationele samenwerking, die een grotere betrokkenheid van de uitvoerende instanties van de lidstaten vereisen en die op korte tijd zouden kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast is voor een communautair actieprogramma inzake terugkeer een visie vereist op grond waarvan een pakket maatregelen op middellange termijn op het niveau van de EU

kan worden samengesteld. Dit zou een grotere operationele samenwerking op basis van gemeenschappelijke coördinatie en – waar noodzakelijk – aanpassing van de wetgeving moeten omvatten.

De Raad wordt verzocht om het terugkeerprogramma vóór het einde van dit jaar te bekrachtigen, overeenkomstig het mandaat van de Europese Raad van Sevilla.

Terugkeer in het kader van internationale handelsverdragen: het geval – Cotonou¹

In de jaren '90 investeerde de EU in de context van terugkeer in T&O-overeenkomsten (terug- en overnameovereenkomsten) en T&O-standaardclausules (terug- en overnameclausules). De clausules zijn bedoeld om deel uit te maken van overeenkomsten tussen de EU en derde landen. Begin 2000 kwam de meest recente Lomé-verdragsherziening, de Overeenkomst van Cotonou, tot stand en in dat kader was de incorporering van een T&O-standaardclausule onderwerp van intensief debat.

Uiteindelijk is de clausule in de Overeenkomst van Cotonou opgenomen. Toch is het de vraag of de bij deze onderhandelingen gevolgde benadering vanuit de EU effectief is geweest. Ook is het interessant om na te gaan wat het kan betekenen voor andere multilaterale discussies, fora en overeenkomsten waarbij terugkeer zo'n zelfde rol speelt. Hiertoe volgt hieronder een analyse van de totstandkoming van deze opname. Enig historisch perspectief wordt geboden: eerst volgt eerst een schets van de voornaamste ontwikkelingen rond het EU-terugkeerbeleid tot de Overeenkomst van Cotonou in 2000.

Dan volgt na een introductie over de Overeenkomst van Cotonou zelf een beschrijving van de onderhandelingen die leidden tot de opname van de terugkeerclausule daarin, en enkele conclusies worden geformuleerd.

De ontwikkeling van T&O-overeenkomsten en -standaardclausules in EU-verband

In de afgelopen tien jaar is een gemeenschappelijk Europees beleid op het gebied van terug- en overname² sterk ontwikkeld om illegale immigratie te bestrijden. Al in de eerste helft van de jaren '90 ontwikkelde zich "soft law" op het gebied van terugname, overname en uitwijzing in de vorm van een hele reeks aanbevelingen door de Raad. (Van Krieken: 2001, 228-255) De belangrijkste noviteit vormde de T&O-standaardclausules; verplichtende teksten waarvan het de bedoeling was dat ze deel zouden gaan uitmaken van overeenkomsten tussen de EU en derde landen. In 1994 lanceerde de Raad voor het eerst een aanbeveling om verplichtende T&O-teksten in nagenoeg alle overeenkomsten tussen Lidstaten en derde landen op te nemen.³ Na deze eerste aanbeveling volgde in 1996 een cruciaal keerpunt toen de Lidstaten overeenkwamen dat een T&O-standaardclausule in bilaterale overeenkomsten tussen een EU-Lidstaat en een derde land opgenomen diende te worden. Dit vormde een formele juridische basis voor alle latere ontwikkelingen rond T&O-overeenkomsten.

1 Frank Woud. Zie voetnoot 16 in de hoofdttekst

2 Terug- en overname wordt gedefinieerd als "a decision by a receiving state on the re-entry of an individual", waarbij terugname betrekking heeft op eigen onderdanen van het zendland en overname op de onderdanen van een derde land of op statenlozen. Terugnameovereenkomsten zijn "agreements setting out the practical procedures and modes of transportation for the return and readmission by the contracting parties of persons illegally residing on the territory of one of the contracting parties". European Commission: *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM (2002) 0175 final.

3 De Raad beval hierin aan dat de Lidstaten met ingang van 1 januari 1995 een bijgevoegde specimen terug- en overnameovereenkomst moesten gebruiken als basis voor onderhandelingen met derde landen over het afsluiten van terug- en overnameovereenkomsten. Deze bijgevoegde tekst hoefde niet al te strak door de Lidstaten te worden gehanteerd en kon worden aangepast aan de specifieke behoeften van de verdragsluitende partijen. (Aanbeveling van 30 november 1994 betreffende een bilaterale terug- en overnameovereenkomst tussen een Lidstaat van de Europese Unie en een derde land. In; Van Krieken: 2001, 247-251)

Gaandeweg deze ontwikkelingen kreeg de verplichte opname van een T&O-tekst in andersoortige overeenkomsten met derde landen meer juridisch gewicht. In 1997 kende het Verdrag van Amsterdam formeel macht toe aan de Gemeenschap op het gebied van T&O (Verdrag van Amsterdam, Artikel 63.3). In het Vienna Action Plan uit 1998 werd ook opgeroepen tot implementatie van T&O-overeenkomsten om daarmee de mogelijkheden tot verwijdering van personen aan wie het verblijfsrecht is geweigerd te verruimen (Vienna Action Plan, art. 38c). In 1999 werd in de Conclusies van het voorzitterschap van de Top van Tampere opgeroepen T&O-overeenkomsten af te sluiten in andere overeenkomsten tussen de Gemeenschap en relevante landen of groepen landen (Conclusies van Tampere: art. 27).⁴

In december 1999 lanceerde de JBZ-Raad de “Decision on the inclusion of model readmission clauses in community agreements and in agreements between the EC, its Member States and third countries”.⁵ Hiermee namen de Lidstaten opnieuw T&O-standaardclausules aan die een verbeterde versie waren van die van 1996. De clausules werden hiermee aangepast aan de nieuwe juridische situatie als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Deze clausules zijn nog steeds geldig.

In tegenstelling tot die van 1996 vormden deze clausules geen T&O-overeenkomsten in enge zin maar in feite slechts “enabling clauses”, d.w.z. dat ze louter waren bedoeld om de verdragsluitende partijen in spe te committeren de eigen onderdanen terug te nemen en om tevens derdelanders en statenlozen over te nemen. De Gemeenschap of de Lidstaten moeten middels implementatie-overeenkomsten zelf de operationele regelingen en procedures regelen. Het was de uitdrukkelijke bedoeling van de Raad dat ze in *alle* toekomstige overeenkomsten door de Gemeenschap moesten worden opgenomen, terwijl dit bij de “oude” clausules van 1996 per geval moest worden overwogen en beslist.

Hoewel enigszins afwijkend van de standaardtekst zijn er al standaardclausules opgenomen in overeenkomsten tussen de EU met o.a. Algerije, Armenië, Azerbaidzjan, Kroatië, Egypte, Georgië, Libanon, Macedonië, Oezbekistan en uiteraard in de Overeenkomst van Cotonou. De clausules maken deel van nog meer overeenkomsten waarvan sommige momenteel nog in onderhandeling zijn.⁶

Cotonou, het Lomé-regime en migratie

De Overeenkomst van Cotonou, daterend uit 2000, is de zesde verdragsherziening in het kader van het Lomé-regime.⁷ Dit regime kwam voort uit het Verdrag van Lomé, gesloten in 1975 tussen de EG en een groep ex-koloniën in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Pacific, de ACP-landen. Dit “Lomé I-verdrag” voorzag in een voor die tijd zeer vernieuwende manier van ontwikkelingssamenwerking, vooral in de vorm van niet-wederke-

-
- 4 De Lidstaten meenden dat zulke overeenkomsten in het algemeen een waardevol instrument vormen in het kader van een actief terugkeerbeleid omdat ze heldere verplichtingen en procedures inhouden ter vergemakkelijking en versneling van terugkeer. Bovendien vormen deze een betrouwbaar kader voor samenwerking en helpen deze tevens de geloofwaardigheid en financiële belangen van betrokken smokkelnetwerken te ondermijnen (European Commission: *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM <2002> 0175 final).
 - 5 Hierin wordt gesteld dat de tekst van de T&O-standaardclausule is overeengekomen door het COREPER op 24 november 1999, en dat deze tekst direct moest worden doorgestuurd aan de Raad van Ministers ter opname als A-punt (d.w.z. hamerstuk) op de agenda voor haar volgende vergaderingen. Slechts een paar maanden later werd de Overeenkomst van Cotonou getekend, waarin zo’n clausule is opgenomen. Wellicht kan de opvallende daadkracht en vastberadenheid van het COREPER verklaard worden uit de tijdsdruk in verband met het naderende einde van de onderhandelingen voor “Cotonou”.
 - 6 Behalve deze is de Europese Commissie tot dusver ook geautoriseerd om onderhandelingen over T&O-overeenkomsten te beginnen met Rusland, Pakistan, Sri Lanka, Hong Kong en Macao.
 - 7 Hier zijn internationale regimes bedoeld: *sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations.*

rige handelspreferenties, exportstabilisatie en ontwikkelingshulp.⁸ Tot nu toe is er elke vijf jaar een uitgebreide verdragsherziening van Lomé I geweest.⁹ Cotonou is de meest recente in deze reeks, en werd gesloten tussen de 15 EU-Lidstaten en 77 ACP-landen.¹⁰ Cotonou heeft een looptijd van 20 jaar, desalniettemin staat de eerstvolgende verdragsherziening alweer gepland voor 2005.

Sinds het ontstaan van het Lomé-kader verhoogden de EG/EU-lidstaten bij elke verdragsherziening de mate van *conditionaliteit* van de handels- en hulpvoordelen voor de ACP-landen, d.w.z. dat aan deze hulpverlening steeds meer en steeds zwaardere voorwaarden werden verbonden. Mede hierdoor heeft Cotonou een compleet ander karakter dan ooit Lomé I had. Het centrale doel van Cotonou is armoedebestrijding middels het integreren van de economieën van de ACP-landen in de globaliserende wereldeconomie. De hiertoe gemaakte afspraken inzake politiek, handel en hulp zijn zeer flexibel vanwege de sterke afhankelijkheid van de prestaties van ACP-regeringen.¹¹

Het onderwerp migratie maakte voor het eerst deel uit van het Lomé-kader in 1985, toen het werd opgenomen in de tekst van Lomé III. In de daarbij horende bijlagen werd enkele keren verwezen naar de relatie tussen ontwikkeling en migratie. Dit waren “gemeenschappelijke verklaringen” inzake arbeidsmigranten en studenten uit ACP-landen in een EG-Lidstaat. Deze verklaringen bevatten onder meer: de fundamentele vrijheden, gelijke behandeling en non-discriminatie van legale immigranten uit ACP-landen in de EG; de verbetering van sociale en culturele faciliteiten voor arbeidsmigranten uit ACP-landen; trainingen aan arbeidsmigranten uit ACP-landen in de EG die terug willen keren; bevordering van onderwijs van studenten uit ACP-landen in hun herkomstland; alsmede technische bijstand aan ACP-landen die deze landen in staat stellen hun onderdanen te ontmoedigen om illegaal naar een EG-land te migreren. Deze verklaringen werden met min of meer dezelfde strekking en bewoordingen opgenomen in Lomé IV en Lomé IV-bis (Lomé III t/m IV-bis; EC 2003a, 1-2). Het initiatief voor de opname van deze verklaringen kwam logischerwijs steeds vanuit de ACP-landen (Rozenburg: 2003).

De opname van een T&O-clausule in de Overeenkomst van Cotonou

In de Overeenkomst van Cotonou werden de migratieverklaringen opgenomen als de eerste leden van artikel 13, dat alle migratie-componenten in Cotonou omvat (appendix 1). Het vijfde en laatste lid van artikel 13 betreft de T&O-clausule, het terugkeerelement dat dus een novum is in het Lomé-kader. Een minstens zo belangrijke vernieuwing is dat het gehele onderdeel migratie, in casu het dictum van artikel 13 deel is van de hoofdtekst van de overeenkomst, terwijl de “oude” migratie-elementen in de gemeenschappelijke verklaringen altijd deel van de bijlagen waren, en dus buiten de hoofdtekst vielen. Dit is van belang omdat de bijlagen van iedere internationale overeenkomst veel minder juridi-

8 Lomé I was het resultaat van een unieke configuratie van factoren: de toenmalige dominantie van “linkse” ideeën over een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO), de oliecrisis, het optreden van een toen zeer zelfverzekerde, agressieve en coherente groep ex-koloniën en een intern verdeelde EG. Sinds het ontstaan van het Lomé-kader is het sterk bekritiseerd geweest, vooral vanwege de discriminatoire werking richting arme niet-ACP-landen. De Europese motieven om Lomé op te zetten en steeds voort te zetten waren en zijn een mix van politieke (bijv. invloed tijdens de Koude Oorlog); psychologische (bijv. postkoloniaal schuldcomplex); en materialistische (bijv. verzekering van grondstoffenaanvoer)

9 Namelijk in 1980 (Lomé II); 1985 (Lomé III); 1990 (Lomé IV) en 1995 (Lomé IV-bis).

10 Het aantal ACP-landen is nadien nog gestegen wegens uitbreiding met o.a. Oost-Timor

11 Deze politieke component staat in Cotonou op gelijke voet met de handels- en hulpcomponent en betreft vooral corruptiebestrijding, peacebuilding, conflictpreventie en de ontwikkeling van een civil society (European Commission: The new ACP-EU Agreement. General Overview. DG Development)

sche kracht hebben dan de hoofdtekst.¹² Het initiatief om de T&O-tekst in de hoofdtekst op te nemen kwam van de EU (Rozenburg: 2003).

Tijdens de onderhandelingsperiode, die duurde van 1998 tot en met 2000 werden er in totaal vier ministeriële onderhandelings sessies gehouden. Tijdens deze moesten de hardste noten gekraakt worden over de moeilijke onderwerpen van de onderhandelingen. Hoewel tijdens de derde onderhandelings sessie, op 7 en 8 december 1999, vele majeure obstakels werden weggeruimd, bleven er toch wat vraagstukken open.¹³ Zo werd er nog geen overeenstemming bereikt over de T&O-clausule. Het initiatief voor de opname daarvan lag vooral bij Nederland, dat later belangrijke steun kreeg. De clausule vormde het moeilijkste onderwerp tijdens de onderhandelingen. Het stond als een van de laatste punten op de onderhandelingsagenda, dus het werd alleen tijdens de laatste paar maanden van de onderhandelingen besproken. Het onderdeel migratie, in casu de T&O-clausule, werd verschoven naar de vierde en laatste ministeriële sessie die zou worden gehouden op 2 en 3 februari 2000. De urgentie om tot een overall-overeenkomst te komen was ondertussen erg hoog vanwege de naderende expiratie van Lomé IV-bis op 29 februari 2000, hetgeen de druk op de onderhandelaars tot grote hoogten opstuwde. Vanwege het onderdeel migratie werden discussies en onderhandelingen over de andere punten vertraagd. De ACP-landen en de EU hadden een compleet andere visie en onderhandelingspositie over dit onderwerp (EC 2000c, 2). Dit, in combinatie met de hoge druk vanwege de expiratie van Lomé IV-bis, verruimde het karakter van de onderhandelingen.

De onenigheid tussen de EU en de ACP ging om twee aspecten: ten eerste de wenselijkheid van de opname van de T&O-clausule in de hoofdtekst, en ten tweede de al dan niet opname van derdelanders (in dit verband niet-ingezetenen van ACP-landen) en statenlozen in de clausule. Op het tweede aspect bestond de meeste weerstand onder de ACP-landen, en dit genereerde dan ook de langste en zwaarste debatten. De standaardtekst van de clausule omvat zowel terugname van eigen onderdanen als wel overname van derdelanders die dus niet de nationaliteit van de ACP-staat in kwestie bezitten alsook statenlozen.¹⁴

De EU-onderhandelaars hadden verscheidene argumenten voor hun positie: de context van het zich ontwikkelende EU-terugkeerbeleid (zie boven); recente handelsakkoorden met Egypte en Zuid-Afrika; en het HLWG-proces (Woud: 2003, 98-99). In de eerste plaats sluit de onderhandelingspositie van de EU in feite naadloos aan bij de bredere context van de ontwikkeling van de europeanisering van terugkeerbeleid. De lidstaten volgden simpelweg de lijn die al in 1996 was ingezet bij het aanvaarden van de hantering van T&O-standaardclausules in overeenkomsten met derde landen, gevolgd door een tekst met dezelfde strekking in het Verdrag van Amsterdam (zie boven). Dit verklaart ook waarom de T&O-clausule deel werd van het onderhandelingsmandaat voor de Commissie.¹⁵ Zowel de toen zeer recente conclusies van de top van Tampere in oktober 1999 als het besluit van de Europese JBZ-ministerraad eind 1999 om de standaardclausules in elke overeenkomst met derde landen op te nemen gaven de onderhandelaars een sterk mandaat.

12 Zo zit er bijvoorbeeld een arbitrageprocedure in de hoofdtekst van Cotonou die alleen gelding heeft voor de hele hoofdtekst, voor het geval er onenigheid ontstaat over de uitleg daarvan.

13 Deze betroffen *inter alia* de duur van de overeenkomst, verscheidene handelsgerelateerde onderwerpen, compensatie van exportverliezen, investeringsfaciliteiten en het totale hulpvolume.

14 Het oorspronkelijke voorstel tijdens de onderhandelingen omvatte zelfs de terugkeer van legale migranten – hoewel de EU later toegaf dat deze per ongeluk in het voorstel terecht waren gekomen.

15 Bij dergelijke onderhandelingen treedt de Europese Commissie namens de EU als gesprekspartner op voor de ACP-landen. De Commissie doet dat altijd op basis van een onderhandelingsmandaat van de Lidstaten. Voor de onderhandelingen met de ACP-landen begonnen kwamen de Lidstaten en de Europese Commissie in 1998 een onderhandelingsmandaat overeen. De Commissie is naar de Lidstaten, via de Raad, verplicht zich strak aan dit mandaat te houden, en om de Raad regelmatig voortgangrapportages te sturen.

Volgens onderzoek door Statewatch¹⁶ was de beslissing om de opname van de standaardclausule tijdens de onderhandelingen met de ACP-landen erdoor te drukken iets eerder in alle haast achter de schermen genomen, vooral om de druk op de EU-ACP-onderhandelingen te vergroten. Vrijwel niemand bleek hiervan te weten totdat het “plotse-ling” als urgent beslistpunt op de agenda verscheen van de Europese JBZ-ministerraad op 2 december 1999. Hierdoor ontbrak het aan tijd voor consultaties met het Europees Parlement en de nationale parlementen. Volgens Statewatch was dit punt tijdens de Europese JBZ-ministerraad slechts een hamerstuk dat zonder verdere discussie werd aangenomen, en was het imperatief om de maatregel door de besluitvorming te loodsen net voordat vijf dagen later een EU-ACP-onderhandelingsronde zou beginnen de essentiële overweging (Statewatch: 2000, 7). Tenslotte werd ook vlak voor de vierde ministeriële EU-ACP-vergadering een Algemene Raad gehouden waarbij werd beslist dat de Lidstaten in principe voor de invoering waren van de opname van de T&O-clausule in de definitieve hoofdtekst van de EU-ACP-overeenkomst (BUZA: 2000, 2).

Een andere belangrijke factor was de toen recente opname van een T&O-standaardclausule in een handelsakkoord tussen de EU en Egypte. Na veel discussie voorafgaand aan de onderhandelingen voor dit akkoord kreeg deze opname voldoende steun van de Lidstaten, en uiteindelijk stemden de Egyptenaren toe in de opname van de, licht gewijzigde, standaardclausule. Maar ook de resultaten van de toen recente onderhandelingen voor een soortgelijk handelsakkoord tussen de EU en Zuid-Afrika speelden een rol. De opname van een T&O-tekst was tijdens de onderhandelingen daarvoor niet gelukt, maar de EU en haar Lidstaten gaven aan dat de terugname van niet-toegelaten Zuid-Afrikanen in het kader van de toen naderende EU-ACP-onderhandelingen geregeld moest worden (Tweede Kamer: 1999, 13). Ook deze twee zaken verhoogden de druk voor de opname van de clausule in Cotonou.

Een laatste belangrijke factor die maakte dat de EU op opname aandrong was dat er rond de periode waarin de finale EU-ACP-onderhandelingen plaatsvonden er ook onderhandelingen liepen tussen de EU en een groep herkomstlanden die in het kader van de “High Level Working Group” (HLWG) waren geselecteerd. Dit betekende dat de EU met deze landen zeer intensief probeerde samen te werken op het gebied van asiel en (illegale) immigratie. Terugkeer vormde ook binnen deze onderhandelingen een van de belangrijkste onderwerpen (Tweede Kamer: 1999, 12-13). Het ligt voor de hand dat de EU het om strategische redenen belangrijk vond om de T&O-clausule in Cotonou op te nemen, daar dit een stevig precedent zou scheppen voor het bereiken van een T&O-akkoord met de HLWG-herkomstlanden. Die herkomstlanden zijn overigens Afghanistan, Albanië, Marokko, Somalië, Sri Lanka en Irak.

De Lidstaten die zowel de opname van de clausule in de hoofdtekst als de opname van derdelanders en statenlozen het sterkst steunden waren Nederland en Duitsland, maar in mindere mate ook Spanje, Italië en Griekenland. Nederland speelde een opmerkelijke rol, omdat het van tevoren veel initiatieven nam om de ACP-landen de opname van de clausule te doen accepteren. De Nederlandse delegatie hamerde op de bestaande EU-brede akkoorden met als strekking de verplichte opname van de T&O-standaardclausule in overeenkomsten met derde landen en slaagden mede daardoor in de opname van deze clausule in Cotonou. Cruciaal was ook dat de grote landen Nederland gunstig gezind

¹⁶ Statewatch is een non-profit vrijwilligersgroep bestaande uit juristen, academici, journalisten en onderzoekers uit 13 landen in Europa. Statewatch bevordert de publicatie van onderzoeksjournalistiek en kritisch onderzoek in Europa op het gebied van de overheid, justitie en binnenlandse zaken, burgerlijke vrijheden, verantwoordelijkheid en openheid (www.statewatch.org).

waren; Duitsland stond aan de kant van de Nederlanders, terwijl Frankrijk en Groot-Brittannië aangaven niet tegen de opname te zijn. De Zweden steunden de assertieve Nederlandse diplomatieke inspanningen niet.¹⁷

Hoewel de ACP-landen uiteindelijk bereid waren terugname van hun eigen onderdanen te accepteren verzetten deze zich vanaf het begin hevig tegen de overname van derdelanders en statenlozen die via hun territorium gereisd hadden (BUZA: 2000, 3).¹⁸ De ACP-landen meenden dat de EU ze dwong tot het overeenkomen van regelingen die in sommige gevallen illegaal waren en in andere gevallen veel meer behelsden dan de EU jegens andere partners met wie dergelijke regelingen waren overeengekomen. Ze waren tevens van mening dat de voorgestelde maatregelen geen basis hadden in het internationale recht. Ook meenden de ACP-landen dat een dergelijke vorm van migratiebeleid niet in dergelijke ontwikkelingsovereenkomsten thuishoorden (ACP: 2000, 1). Met name die ACP-landen van waar veel directe vluchten vertrekken naar EU-landen waren bevreesd om flinke aantallen ongewenste vreemdelingen terug te ontvangen, met alle bijbehorende kosten (Trouw, 4 februari 2000).

De onderhandelingen tijdens de twee dagen waarop de ministeriële onderhandelingsessie plaatsvond waren lang, moeilijk en soms ruw.¹⁹ Frankrijk, Ierland en de Scandinavische landen gaven aan in het uiterste geval flexibel te willen zijn, voor het geval dat de ACP-staten zouden volharden in hun bezwaren tegen de overname van derdelanders en statenlozen (Trouw, 4 februari 2000). Maar aan de andere kant verklaarde Spanje geen manoeuvreerruimte meer in haar positie te hebben, vanwege de inwerkingtreding van een nieuwe immigratiewet in Spanje eerder die week. Ook de Europese Commissie hield uiteindelijk haar rug recht (BUZA: 2000, 2).²⁰ Niettemin bleek de EU toch bereid om in ruil voor acceptatie van de opname van de clausule voor wat betreft terugname van de eigen onderdanen in de hoofdtekst haar eisen inzake de overname van derdelanders en statenlozen te laten vallen. Dit is uiteindelijk ook gebeurd. (zie hieronder) Een externe gebeurtenis tijdens diezelfde week bleek hiervoor beslissend: de EU en de ACP werden het eindelijk eens over het totale volume aan financiële hulp aan de ACP-landen. Dit zorgde voor een snelle oplossing van de vele nog losse eindjes in de ontwerpovereenkomst. Al met al lijkt de voornaamste reden voor de uiteindelijke acceptatie van de opname van een terugnameclausule te liggen in pure machtspolitiek door de EU-Lidstaten (Woud: 2003, 100).

Na deze lange onderhandelingen en nog wat tekstuele aanpassingen was het resultaat dat de EU en de ACP-landen het eindelijk toch eens werden over een compromistekst in de overeenkomst, gelijk aan die in de handelsovereenkomst met Egypte (BUZA: 2000, 3).²¹ In de uiteindelijk overeengekomen tekst beloven de Lidstaten en de ACP-landen elkaar om na een daartoe strekkend verzoek de eigen onderdanen zonder enige formaliteiten terug te nemen. (Overeenkomst van Cotonou, art. 13) Deze tekst bevat verder een kaderovereenkomst, d.w.z. een machtigingsartikel dat een basis verschaft voor nader uit te onderhandelen

17 In die tijd was in Zweden de bewindspersoon van OS belangrijker dan die van immigratiezaken. Het is gewoonte dat OS-ministers tegen de opname van immigratiemaatregelen in hun beleid zijn, en ook in deze onderhandelingen speelde dat een rol.

18 Hoewel de conclusie van Tampere bijdroegen aan een groeiend begrip en acceptatie vanuit de ACP.

19 De ACP was onaangenaam verrast door de ontdekking van samenstelling van de "musketiers" achter dit voorstel alsmede door de krachtige gevoelens waar hun voorstel mee gepresenteerd werd. Tijdens een besloten sessie werden de spanningen zo groot dat een EU-minister de vergaderzaal verliet na opmerkingen die door de ACP-voorzitter en een collega werden omschreven als neerbuigend, betuttelend en offensief.

20 Het EU-voorzitterschap was die dagen in handen van Portugal.

21 De overeenkomst omvatte minder dan tussen de Raad en de Commissie was overeengekomen in het onderhandelingsmandaat.

bilaterale T&O-overeenkomsten met iedere ACP-staat (EC: 2000c, 2). Hoewel dit artikel zelf dus slechts terugname van eigen onderdanen betreft kunnen deze overeenkomsten, als beide verdragsluitende partijen het daarover eens zijn, ook gaan gelden voor derdelanders en statenlozen. In deze overeenkomsten zullen ook de details worden vastgelegd inzake categorieën van personen die onder zo'n overeenkomst vallen, alsmede de modaliteiten van de terugname, overname en terugkeer (Overeenkomst van Cotonou, art. 13). Deze overeenkomsten worden op vrijwillige basis gesloten en zullen onder het internationaal recht moeten vallen. ACP-landen zullen niet verplicht worden mee te werken aan zulke overeenkomsten met de EU of met individuele EU-Lidstaten (ACP: 2000, 2). Deze kaderovereenkomst werd opgenomen in de hoofdtekst van de Overeenkomst en zit vervat in het al eerder genoemde artikel 13, samen met de andere teksten over migratie.

De huidige situatie

De Overeenkomst van Cotonou is per 1 april 2003 in werking getreden, maar tot nog toe zijn nog geen onderhandelingen over een T&O-overeenkomst met een ACP-staat begonnen. Er is ook nog niet om verzocht. De reden is dat hierover nog steeds geen consensus tussen de Lidstaten is bereikt, zodat er nog geen onderhandelingsmandaat ligt waarmee de Europese Commissie onderhandelingen met een ACP-land kan beginnen. Zeer waarschijnlijk gaat dit in de loop van 2004 wel lukken. Dit jaar wordt een midterm review van Cotonou voorzien, en naar verwachting zal het onderdeel migratie daarbij een nog grotere rol spelen dan bij de onderhandelingen voor Cotonou in 1999/2000. Per ACP-land wordt geïnventariseerd of migratie een issue is, of er een T&O-overeenkomst moet worden overeengekomen en in welke vorm. Eind 2004 zal duidelijk worden aangegeven wat de situatie per ACP-land is (Rozenburg: 2003/2). Onderhandelingen met ACP-landen over T&O-overeenkomsten met de EU zullen waarschijnlijk lastig zijn: ACP-landen zijn vaak zelf notoire bestemmingslanden voor vluchtelingen en illegalen en zitten er derhalve niet op te wachten (EC 2003a, 3).²²

De T&O-tekst in Cotonou is vooralsnog hooguit politiek-strategisch van belang geweest. Er is immers in de praktijk van het terugkeerbeleid nog niets veranderd; het is nu voor de Lidstaten even moeilijk om illegalen naar ACP-landen terug te sturen als vóór Cotonou. Ook ontbreekt er nog altijd een specifieke analyse van de daadwerkelijke instroom van (illegale) immigranten vanuit ACP-landen in de EU. (Rozenburg, 2003) De wel beschikbare cijfers wijzen uit dat de ACP-landen voor de EU als geheel geen majeure groep herkomstlanden vormen; in 2000 kwam 9% van alle immigranten vanuit Afrika ten zuiden van de Sahara (EC 2002b, 9). In de EU-brede toptien van herkomstlanden van illegalen komt geen ACP-land voor (EC 2003a, 3). Ook de samenstelling van de coalitie van Lidstaten die het meest aandrongen op de opname onderstreept een politieke oorsprong.²³ Tot slot wijst de politieke precedentwerking met het oog op lopende onderhandelingen met HLWG-zendlanden op politieke motieven.

Voor Nederland is de situatie iets anders dan het algemene EU-beeld. In het kader van het Nederlandse terugkeerbeleid, dat in aanvulling op het zich ontwikkelende Europese beleid wordt gevoerd, richten de inspanningen zich in eerste instantie op elf voor Nederland belangrijke herkomstlanden. Het betreft Afghanistan, Algerije,

22 ACP-landen als Burundi, Guinea, Tanzania, Gambia, Kenya en de Democratische Republiek Congo hebben zelf te maken met grote vluchtelingenpopulaties die qua aantallen ver boven de gemiddelde EU-immigratiecijfers uitstijgen.

23 Nederland en Duitsland waren bij de onderhandelingen de meest populaire bestemmingslanden, terwijl Spanje, Italië en Griekenland toen al veel te lijden hadden van de toevloed aan illegale migranten uit het Zuiden.

Angola, China, de Democratische Republiek Congo, Guinee, Iran, Nigeria, Servië en Montenegro, Somalië en Syrië.²⁴ Met deze landen bestaat nu een vorm van samenwerking op het gebied van terugkeer, van wisselende intensiteit (Ministerie van Justitie: 2003, 25-30). Uit dit lijstje zijn Angola, de Democratische Republiek Congo, Guinee, Nigeria en Somalië ACP-landen en dus partner bij Cotonou. De T&O-tekst daarin zal de overtuigingskracht van een Nederlands verzoek aan deze landen tot medewerking aan terugkeer ongetwijfeld gunstig beïnvloeden.

Slotsom

Opname van een T&O-clausule in een handels- en ontwikkelingsverdrag als de Overeenkomst van Cotonou moet eerst en vooral gezien worden als logisch uitvloeisel van de bredere ontwikkeling van (terugkeer)migratiebeleid in EU-verband. Het is in wezen slechts één uit een groeiende reeks T&O-overeenkomsten waarin, n.a.v. verschillende EU-brede afspraken met een toenemend juridisch gewicht, een terugkeerclausule in is opgenomen. De opname is ook een reflectie van een beginnende integratie van migratie- en ontwikkelingsbeleid op Europees niveau.²⁵ Het lijkt steeds meer te worden gerealiseerd dat de reductie van immigratiestromen mede via extern ontwikkelingsbeleid moet gaan. Het aspect van migratie dat tot nu toe het meest succesvol is verbonden met ontwikkelingsbeleid is terugkeer.

Hoewel het tijdstip van het initiatief voor de opname van dit migratieonderdeel dus allerminst als toevallig gezien moet worden, moest er kennelijk toch nog veel energie worden gestoken in het regelen van een aantal zaken voordat de onderhandelingen begonnen. Net voordat de EU-ACP-onderhandelingssessies werden gehouden, maakten de Lidstaten op de valreep onderling nog specifieke afspraken met het oog op opname van de clausule in Cotonou. Blijkbaar was dus het belang voor de EU relatief groot maar moest er nog aan enige juridische en politieke randvoorwaarden worden voldaan. Vervolgens was enige machtspolitiek van EU-zijde nodig om de ACP-landen over de streep te trekken. De T&O-kaderovereenkomst in Cotonou diende een vooral politiek-strategisch doel met juridische middelen.

Het voornaamste effect is dat op basis hiervan bilaterale terugkeerovereenkomsten met de ACP-landen kunnen worden gesloten, hetgeen een belangrijke verbetering zal betekenen voor het terugkeerbeleid van Lidstaten. Verder is er een leereffect: bij de midterm review van Cotonou in 2004 zal de ervaring met de onderhandelingen voor de opname van de T&O-kaderovereenkomst zeker bijdragen aan de kwaliteit van de onderhandelingstactieken jegens de ACP-landen.

De opname van een T&O-kaderovereenkomst in Cotonou kan voorts een impact hebben op andere multilaterale fora waarin terugkeerbeleid een issue is. Vooral voor andere bestaande samenwerkingsverbanden tussen de EU met (groepen van) derde landen vallen de potentiële politieke precedentwerking en het leereffect niet uit te vlakken, hetgeen wellicht een aanzet kan zijn voor nieuw beleid. Te denken valt aan

²⁴ Belangrijke criteria voor de keuze van deze landen zijn enerzijds het aantal vreemdelingen zonder verblijfstitel met de nationaliteit van het land en anderzijds de inschatting dat het EU-terugkeerbeleid ten aanzien van het land op korte termijn voldoende resultaten oplevert.

²⁵ Zie hierover verder de Mededeling van de Commissie inzake integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de EU met ontwikkelingslanden (European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Integrating migration issues in the European Union's Relations with third countries*. COM <2002> 703 final).

o.a. de samenwerking tussen de EU en landen rond de Middellandse Zee, en aan de Europese samenwerking met ASEAN en MERCOSUR. Buiten de EU kan het een effect hebben op bijvoorbeeld de werkzaamheden van de IOM.

Kortom, hoewel in de juridische zin de opname van de T&O-tekst in Cotonou nog allerminst effectief is geweest - er is immers nog geen bilaterale overeenkomst - is het in politiek-strategische zin hoogstwaarschijnlijk wel degelijk effectief. Gezien de recentheid van de totstandkoming en inwerkingtreding van Cotonou is het uitblijven van juridische effectiviteit overigens ook weer niet zo vreemd. Verdere concrete effecten zijn nu nog lastig te duiden. Het valt uiteraard te hopen dat met de terugkeertekst in Cotonou snel concrete (juridische) resultaten zullen worden geboekt, met name in de vorm van bilaterale T&O-overeenkomsten met ACP-landen. Nederland moet daar in het kader van het komende EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004 zijn best voor doen.

BIJLAGE 8

Literatuuroverzicht terugkeerbeleid – internationaal

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002), *Het VN-Vrouwenverdrag in relatie tot de positie van vreemdelingenvrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Kinderen en de asielpraktijk. De positie van het kind voor, tijdens, en na de asielprocedure – tegen de achtergrond van het internationaal recht*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Voorbij de horizon van ‘Amsterdam’. Een advies over het Europese beleid inzake asiel, arbeids- en gezinsmigratie na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2002), *Vreemdelingen in bewaring. Advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van ‘criminele’ illegalen*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Aleinikoff, T. Alexander & Vincent Chetail (2003), *Migration and international legal norms*, The Hague: T.M.C. Asser Press.

Black, R., K. Koser and M. Wlash (1997), *Conditions for the return of displaced persons, final report – Brussels*, Office of Official Publications of the European Community, <http://publications.eu.int>

Black, Richard & Khalid Koser (1999), *The end of the refugee cycle? Refugee repatriation & reconstruction*, Oxford: Berghahn Books.

Boano, Camillo e.a. (2003), *Bridging the Gap. Involuntary population movement and reconstruction strategy*, Centro Regionale d’Intervento per la Cooperazione, CRIC.

Byron, Carole (ed.) (2002), *The voluntary Assisted Returns Programme: an evaluation*, Home Office (www.homeoffice.gov.uk/rds) (02-11-02)

Callea, S. (1986), ‘Different forms, reasons and motivations for return migration of persons who voluntarily decide to return to their countries of origin’, *International Migration*, p. 61-71.

Cinel, D. (1991), *The national integration of Italian return migration*, New York: Cambridge University Press.

Condé, J. (1989), ‘Measures to encourage return and reintegration of retired migrants in their home country’, in: R. Appleyard (ed.), *The Impact of International Migration on Developing Countries*, Paris: OECD, p. 323-332.

Corey, J.M. (1992), 'The politics of extradition, deportation and asylum', *Maryland Journal of International Law and Trade*, p. 83.

Dijk, P. van (2003), 'De toegang tot de rechter. Een Straatsburgse springprocessie', *NJCM-bulletin*, p. 945-961.

Dijk, P. van (1999), 'Protection of integrated aliens against expulsion under the European Convention on Human Rights', *European Journal of Migration and Law*, p. 293-312.

European Council on Refugees and Exiles (2003), *Position on return*, European Council on Refugees and Exiles, ECRE (www.ecre.org) (03-11-03).

Feitsma, J. (1989), 'Repatriation law and refugees', *Netherlands Quarterly of Human Rights*, p. 294-307.

Feitsma, Johan (2001), 'The Human Rights debate: Migration and Return', in: Peter J. van Krieken (ed.), *Health, Migration and Return. A handbook for a multidisciplinary approach*, Den Haag, TMC Asser Press, p. 203.

Fennelly, Nial (1999), 'The European Union and Protection of aliens from expulsion', *European Journal of Migration and Law*, p. 313 – 328.

Form, W.H. and Rivera, J. (1958), 'The place of returning migrants in a stratification system', *Rural Sociology*, p. 286-297.

Ghosh, Bimal (ed.) (2000), *Return Migration. Journey of Hope or Despair?*, Geneva: International Organization for Migration IOM.

Gibney, Matthew J. & Randall Hansen (2003), *Deportation and the liberal state. The forcible return of asylum seekers and unlawfull migrants in Canada, Germany and the United Kingdom*, Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR.

Goodwin-Gill, Guy S. (1995), 'The right to leave, the right to return and the question of a right to remain', in: Gowlland-Debbas, V. (ed.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p. 95-106.

Goodwin-Gill, Guy S. (1989), 'Voluntary repatriation: legal and policy issues', in: Gil Loescher & Laila Monahan, *Refugees and International Relations*, Oxford: Clarendon Press, p. 255-260.

Gowlland-Debbas, V. (ed.) (1995), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Grimmer, Kirk and Palinski, Erik (2001), 'Return, Principles and Problems', in: Peter J. van Krieken (ed.), *Health, Migration and Return. A handbook for a multidisciplinary approach*, Den Haag, TMC Asser Press, p. 224-236.

Guild, Elspeth, Paul Minderhoud & Jan Niessen (eds.) (2001), *Security of residence and expulsion. Protection of aliens in Europe*, Den Haag: Kluwer Law International.

Hailbronner, Kay (1995), 'Comments on: The right to Leave, the Right to Return and the Question of a Right to Remain', in: V. Gowlland-Debbas (ed.), *The Problem of Refugees*

in the Light of Contemporary International Law Issues, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p. 109-118.

Hailbronner, Kay (1996), *Die Rückübernahme eigener und fremder Staatsangehöriger. Völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten*, Heidelberg.

Hailbronner, Kay (1997), 'Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, p. 1-49.

Hammond, L. (1999), 'Examining the discourse of repatriation: towards a more proactive theory of return migration', in: R. Black & K. Koser. (eds.) *The End of Refugee Cycle? Refugee repatriation and reconstruction*, New York: Berghahn Books, p. 226-244.

Hannum, Hurst (1987), *The right to leave and return in international law and practice*, The Hague: Kluwer Law International.

Harvey, Colin (2001), 'Promoting insecurity: public order, expulsion and the European Convention on Human Rights', in: Elspeth Guild, Paul Minderhoud & Jan Niessen (eds.), *Security of Residence and Expulsion: Protection of Aliens in Europe*, Den Haag: Kluwer Law International, p. 23-40 and p. 41-58.

Hathaway, James C. (1997), 'The meaning of repatriation', *The International Journal of Refugee Law*, p. 551 – 558.

Higgins, Rosalynn (1973), 'The right in international law of an individual to enter, stay in and leave a country', *International Affairs*, p. 341-357.

Hofmann, R. (1984), 'Voluntary repatriation and UNHCR', *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, p. 327-335.

Hulst, Marc & Frank Laczko (2003), *Identification of sustainable approaches to voluntary return and reintegration of asylum seekers and persons with temporary protection status. Final project report to the European Commission*, Geneva: International Organization for Migration.

International Centre for Migration Policy Development (2002), *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. Final Report*, Vienna: International Centre for Migration Policy Development, ICMPD.

International Organization for Migration (2004), *Return Migration: Policies and Practices in Europe*, Geneva: International Organization for Migration, IOM.

Johnson, D.H.N. (1980), 'Refugees, deportees and illegal migrants', *Sydney L R*, p. 11.

Koser, Khalid (2001), *The Return and Reintegration of Rejected Asylum Seekers and Irregular Migrants. An analysis of government assisted return programmes in selected European countries*, Geneva: International Organization for Migration, IOM (www.iom.int).

Krieken, Peter J. van (ed.), *Health, Migration and Return. A handbook for a multidisciplinary approach*, Den Haag, TMC Asser Press.

Krieken, Peter van (1982), 'Repatriation of refugees under international law', in: *Netherlands Yearbook of International Law*, p. 93-123.

Krieken, Peter J. van (ed.) (2001), *The Migration Acquis Handbook. The foundation for a common European migration policy*, The Hague: T.M.C. Asser Press.

Krieken, van / Ungureanu (eds.) (2002), *The Migration Acquis. 2002 Update*, Vienna: International Organization for Migration, IOM.

Kubat, D. (ed.) (1984), *The Politics of Return: International Return Migration in Europe. Proceedings of the First European Conference on International Migration*, Roma: Centro Studi Emigrazione Roma, CSER.

Lubkemann, Stephen, Larry Minear & Thomas G. Weiss (2000), 'Understanding forced migration: rethinking collaborative arrangements', in: *Humanitarian Action: Social Science Connections, Occasional Paper no. 37*, Providence: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, p. 1-32.
(www.reliefweb.int/library/documents/OP37.pdf)

Martin, David A. (2003), 'The authority and responsibility of States', in: T. Alexander Aleinikoff & Vincent Chetail (eds.), *Migration and International Legal Norms*, The Hague: T.M.C. Asser Press.

Meijers, H., Fernhout, R and Terlouw, A. (1997), 'Forced repatriation: towards minimum guarantees for repatriation treaties', in: *Democracy, Migrants and Police in the European Union*, Utrecht: Forum, p. 105-117.

Nascimbene, Bruno (ed.) (2001), *Expulsion and detention of aliens in the European Union countries*, Milano: Giuffrè Editore.

Noll, Gregor (1999), *Rejected asylum seekers: the problem of return*, Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR.

Olesen, H. (2002), 'Migration, return and development: an institutional perspective', *International Migration*, p. 125.

Petrin, Sarah (2002), *Refugee return and state reconstruction. A comparative analysis*, Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR.

Pires, J. (1992), 'Return and reintegration of qualified nationals from developing countries residing abroad: the IOM experience', *International Migration*, p. 353-375.

Preston, R. (1995), *Dialogue with reference to a study of the social application of refugee law concerning repatriation in safety and dignity*, Ontario: Centre for Refugee Studies, York University.

Reermann, Olaf (1998), 'Readmission Agreements', in: Kay Hailbronner, David A. Martin & Hiroshi Motomura (eds.), *Immigration Admissions: The Search for Workable Policies in Germany and the United States*, Providence: Berghahn Books.

Reyneri, E and Mughini, C. (1984), 'Return migration and sending areas: from the myth of development to the reality of stagnation', in D. Kubat (ed.), *The Politics of Return: International Return Migration in Europe. Proceedings of the First European Conference on International Migration*, Roma: Centro Studi Emigrazione Roma, CSER, p. 31-36.

Richmond, A.H. (1984), 'Explaining return migration', in D. Kubat (ed.), *The Politics of Return: International Return Migration in Europe. Proceedings of the First European Conference on International Migration*, Roma: Centro Studi Emigrazione Roma, CSER, p.269-275.

Rogge, J. (1991), *Repatriation of refugees: a not so-simple 'optimum' solution*, Paper presented at the Symposium on Social and Economic Aspects of Mass Voluntary Return of Refugees From One African Country to Another, Harare, Zimbabwe: United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD.

Sakka, Despina, Maria Dikaiou & Grigoris Kiosseoglou (1999), 'Return Migration: changing roles of men and women', *International Migration*, p. 741-764.

Samuels, L.S. (1998), 'Releasing the development potential of return migrants, presentation to the UN technical symposium on international migration and development', The Hague, The Netherlands.

Schieffer, Martin (2003), 'Community Readmission Agreements with Third Countries. Objectives, Substance and Current State of Negotiations', *European Journal of Migration and Law*, p. 343-357.

Sepulveda, D.C. (1995), 'Challenging the assumptions of repatriation', *The Courier*, p. 83-85.

Smeets, R.M.W. (voorz.) (2004), *Medische aspecten van het Vreemdelingenbeleid. Rapport*, Den Haag: Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid.

Stein, B. (1992), 'Policy challenges regarding repatriation in the 1990s: is 1992 the year for voluntary repatriation', unpublished, Tufts University.

Stenberg, G. (1989), 'Non-expulsion and non-refoulement', Uppsala: Iustus Förlag, p. 45.

Toft, Monica Duffy (2002), *Repatriation of refugees: A failing policy?*, Cambridge: Harvard University, John F. Kennedy School of Government.

Widgren, Jonas (1999), 'The European Union and the need for a repatriation policy. Contribution to the Conference "From Schengen to Amsterdam – towards a European immigration and asylum legislation"', Vienna: International Center for Migration Policy Development, ICMPD.

Woud, Frank (2003), *Lomé, Globalization and Migration. Globalization and the neoliberal Europeanization of labor migration policy: the case of the Cotonou Convention* (scriptie UvA Amsterdam), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Zetter, R. (1988), 'Refugees, repatriation and root causes', *Journal of Refugee Studies*, p. 99-106.

Zieck, M. (1997), 'UNHCR and voluntary repatriation of refugees: a legal analysis', The Hague, Martinus Nijhoff Publishers.

Summary in English

The Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken ACVZ (Advisory committee on Alien Affairs) submits in this report that the issue of the return of illegal migrants and asylum seekers whose request for asylum has been rejected requires a European approach. Particular attention needs to be paid to the issue of access of irregulars to the labour market and public services (welfare, health, education).

In the second half of 2004 the Netherlands will be in the chair of the European Union (EU). This provides an ideal opportunity to highlight the issue of return, and in particular its international aspects. This advice, to a great extent of an exploratory character, focuses on the above topics.

Effective return policy

The asylum and migration policy can only retain its validity with an effective return policy for illegal immigrants and rejected asylum seekers. Such a return policy must form an integral part of the asylum and migration policy. In this respect the ACVZ fully agrees with the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Lack of effective return erodes the support that exists in society for welcoming refugees. The realisation that an investment in a trip to the EU may be a waste of money will restrict the influx of illegal immigrants. The ACVZ is of the opinion that a European Asylum Agency, as proposed by the UNHCR, is worth considering. The requirement for such an Asylum Agency is made even more urgent as, because of the expansion of the EU, the number of asylum seekers at the outer borders will increase. This will put severe pressure on the asylum systems of the countries in question, which, in turn, will reduce the chances of a successful return policy.

Socio-economic factors

Not just aspects pertaining to laws and policy regarding foreign nationals play a role in returning illegal immigrants and rejected asylum seekers, but also – and mainly – socio-economic factors. It is an illusion to assume that a return policy can be effective if millions of illegal immigrants find employment in the EU and, frequently, also have access to public services (including welfare, health and education). For this reason it is important to put in place improved control and to impose more severe penalties, on a Europe-wide basis, on employing illegal immigrants.

Intractable subject matter

In all European countries the return policy is a difficult and complex issue. The implementation of such a policy has proven to be extremely intractable. If a return policy is to be effective there will need to be a balance between stimulating and repressive measures. These measures will, simultaneously, need to target the parties directly involved, including countries of origin, and address the issue of access to the employment market and public services in the EU. The absolute bottom line for denying access to public services is the ban on inhuman treatment as contained in article 3 of the European Convention on Human Rights.

Set-up

This advice will, in succession, deal with starting points pertaining to international law, European measures and the 2003 Return Memorandum. On the basis of these issues the ACVZ advises that a joint European approach be found aiming at an integrated approach.

International law

In international law there is no general right of access to other countries. Countries of origin are obliged to receive their own nationals. The parties involved need not necessarily agree. This means that countries of origin cannot stipulate that a national must return voluntarily. Neither is there a need for readmission agreements. The procedures pursuant to laws on foreign nationals must be sound and must conform to the stipulations of the European Convention of Human Rights. Each individual is entitled to his/her own procedure. Collective deportation without an individual procedure is prohibited. There must be a time limit on the detention of foreign nationals.

Integral return policy

The ACVZ strongly advises that the issue of a return policy be placed high on the agenda of the Dutch Presidency of the EU. The Return Memorandum issued by the Government, containing measures for an effective implementation of the November 2003 return policy, offers a good basis for doing so. The ACVZ agrees that it is necessary to formulate country-specific strategies in the short term, of which the return of illegal immigrants and rejected asylum seekers forms an integral part. Dialogue, support and, in the last instance, enforcement, will need to be used to ensure effective cooperation. Return clauses as they are currently being used in trade treaties will also need to form part of these strategies. The ACVZ promotes the use European Readmission Agreements. These agreements should preferably be based on the most effective bilateral agreement.

European measures

Europe is only just at the early stages of a joint return policy. A common policy of directive does not automatically resolve all the problems – policy and implementation in particular remain potential problematic issues. Notably, there is as yet no European directive on the return of illegal immigrants and rejected asylum seekers, although the Temporary Protection Directive pays some attention was given to this issue and the moves toward joint implementation agreements were made. The ACVZ is therefore of the opinion that it is essential that a directive with minimum norms for the return of illegal immigrants and rejected asylum seekers be agreed upon before 2006. During its forthcoming presidency of the EU, the Netherlands would then have to come out strongly in support of the realisation of such a directive.

If a return policy at European level is to be effective it will not only have to be part and parcel of the asylum and migration policy but must also be embedded in a longer-term perspective. This perspective is lacking at present. Furthermore, the return of illegal immigrants and rejected asylum seekers is currently mostly dealt with in a *legal* context concerning foreign nationals. An integral approach, in which access to the employment market and public services also plays a role, is therefore urgently required.

In conclusion:

- before 2006 a directive for the return of illegal immigrants and rejected asylum seekers must have been agreed upon, based on international law, clearly formulating the starting points, minimum norms and possible measures;
- the ACVZ recommends that, during the Netherlands' imminent presidency, the Minister pays due attention towards the realisation of such a directive;
- the effectiveness of a return directive depends on its being linked together with a package of tasks and action points regarding access to the employment market and public services: an integral approach is strongly recommended;
- a long-term policy plan with a carefully formulated vision is absolutely essential, preferably based on the recent UNHCR EU proposals;
- the facilitated return of illegal immigrants and rejected asylum seekers must be encouraged, more so than before, specifically from the new and future EU member states.

- finally, further research is required into
 - the factors that play a role in the individual consideration whether or not to cooperate towards return; aspects such as access to the employment market and public services, as well as the supposed opportunity for a pardon/regularisation, must be included;
 - stimulating and repressive measures.