

SOC/105
"GROENBOEK –
COMMUNAUTAIR
TERUGKEERBELEID"

Brussel, 18 september 2002

ADVIES
van het
Europees Economisch en Sociaal Comité
over het
"Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal
in de Europese Unie verblijven"
(COM(2002) 175 def.)

De Commissie heeft op 11 april 2002 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het

"Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven"
(COM(2002) 175 def.).

De afdeling "Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 september 2002 uitgebracht; rapporteur was de heer PARIZA CASTAÑOS.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 18 en 19 september 2002 gehouden 393^e zitting (vergadering van 18 september) het volgende advies uitgebracht, dat met 126 stemmen vóór en geen stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

*

* *

1. Samenvatting van het Commissievoorstel

1.1 Dit Groenboek bevat voorstellen, bedenkingen en vragen over het illegaliteitsvraagstuk, alsmede maatregelen om de terugkeer van illegalen naar hun land van herkomst mogelijk te maken. Het sluit aan op de beslissingen van de Europese Raad van Laken van december 2001 en gaat uit van het actieplan ter bestrijding van illegale immigratie, dat op 28 februari 2002 door de Raad is goedgekeurd.

1.2 Doel van het Groenboek is om aan de hand van een scala van vragen en overwegingen de problematiek vanuit verschillende hoeken te belichten en zo een brede maatschappelijke discussie aan te zwengelen, die niet beperkt mag blijven tot de communautaire instellingen en organen, maar moet uitwaaiëren naar de kandidaat-lidstaten, niet-gouvernementele organisaties, academische kringen en organisaties van de civiele samenleving.

1.3 In Deel I van het Groenboek wordt terugkeer als een integraal onderdeel van het communautair immigratie- en asielbeleid gepresenteerd. Personen die naar hun land van herkomst terugkeren, worden in twee categorieën opgesplitst: enerzijds degenen die legaal in een lidstaat verblijven en om uiteenlopende redenen vrijwillig naar hun land van herkomst wensen terug te keren (pensioen, deelname aan ontwikkelingsprojecten, stabilisatie van de toestand in het land van herkomst in het geval van vluchtelingen) en hiervoor steun nodig hebben, en anderzijds de groep mensen die illegaal in een EU-land verblijven (illegale immigranten, asielzoekers wier aanvraag is afgewezen, maar die de betrokken lidstaat niet hebben verlaten, enz.).

1.4 Personen die illegaal in de EU verblijven, dienen er volgens de Commissie bij voorkeur toe te worden aangezet vrijwillig naar hun land van herkomst terug te keren. Wanneer terugkeer op basis van vrijwilligheid niet mogelijk is, moeten zij tot terugkeer worden gedwongen.

1.5 Zonder een terugkeerbeleid voor illegale immigranten, zo stelt de Commissie, bestaat het gevaar dat het toelatingsbeleid ondermijnd wordt. Zij voegt hieraan toe dat zoveel mogelijk voorrang moet worden gegeven aan vrijwillige terugkeer, en dit niet alleen om humanitaire redenen, maar ook omdat vrijwillige terugkeer in vergelijking met gedwongen terugkeer minder papierwerk met zich meebrengt. De Commissie wijst er eveneens op dat gedwongen terugkeer een ontmoedigend effect kan hebben op personen die de kans willen wagen om op illegale wijze naar de EU te immigreren.

1.6 Asielzoekers dienen o.m. in de volgende omstandigheden naar hun land van herkomst terug te keren: hun asielaanvraag is afgewezen of de reden waarom zij voor een bepaalde bescherming in aanmerking kwamen, is weggefallen. Ook hier geldt als uitgangspunt dat deze mensen er bij voorkeur toe worden aangezet vrijwillig terug te keren, maar dat het noodzakelijk kan zijn hen tot terugkeer te dwingen. Hierbij moeten de bepalingen van de internationale overeenkomsten te allen tijde in acht worden genomen; dit houdt o.m. in dat collectieve uitzettingen verboden zijn en dat iemand die in zijn land van herkomst ernstig gevaar loopt, niet mag worden uitgezet.

1.7 De Commissie hamert erop dat in alle procedures de mensenrechten moeten worden gerespecteerd. Zo moeten personen die illegaal in de EU verblijven, tijdens de terugkeerprocedure de mogelijkheid krijgen bij een rechtbank beroep aan te tekenen.

1.8 In Deel II van het Groenboek wordt aan de hand van voorstellen en vragen over terugkeerprocedures, voorwaarden, enz., uitgebreid ingegaan op de samenwerking tussen de lidstaten op dit vlak.

1.9 Een persoon die legaal in de EU heeft verbleven, kan uitsluitend middels een uitzettingsbevel en onder bepaalde voorwaarden tot terugkeer worden aangezet: de geldigheidstermijn van zijn verblijfsvergunning is verlopen; zijn verblijfsvergunning is ingetrokken; hij is veroordeeld voor een feit waarop een vrijheidsstraf van minder dan 1 jaar staat; er bestaan gegronde redenen om aan te nemen dat hij ernstige strafbare feiten heeft gepleegd, of er zijn concrete aanwijzingen dat hij van plan is dergelijke feiten te plegen.

1.10 De Commissie herinnert eraan dat langdurig ingezetenen tegen uitzetting worden beschermd, en stelt de vraag of deze speciale beschermingsmaatregel tot andere groepen moet worden uitgebreid. Voorts wil de Commissie weten onder welke voorwaarden de verblijfsvergunning moet worden ingetrokken.

1.11 De Commissie is van mening dat voor de detentiecentra waar personen in afwachting van hun uitzetting gedetineerd kunnen worden, werkingsnormen moeten worden vastgesteld. Bovendien zouden huisvestingsfaciliteiten en infrastructuur aan bepaalde voorwaarden moeten

voldoen. Ook over deze materie stelt de Commissie, met het oog op het vaststellen van communautaire minimumnormen, een aantal vragen.

1.12 In de gevallen waar personen via een ánder land naar hun land van herkomst terugkeren, moeten de lidstaten onderling samenwerken en de operationele samenwerking op technisch vlak verbeteren.

1.13 In Deel III van het Groenboek ("Naar een gemeenschappelijk overnamebeleid") wijst de Commissie erop dat het moeilijk is overeenkomsten te sluiten met landen van oorsprong, aangezien die hier in de huidige omstandigheden vaak geen belang bij hebben. Dergelijke overeenkomsten moeten volgens de Commissie in de toekomstige associatie- en samenwerkingsovereenkomsten worden ingebed.

2. Inleiding

2.1 Voor het EESC heeft iemand "zonder papieren" dezelfde fundamentele rechten en dezelfde waardigheid als elk ander mens. In zijn advies over de mededeling van de Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie¹ benadrukt het Comité als volgt dat "zonder papieren" niet gelijkgeschakeld kan worden met "zonder rechten":

- “Wanneer het echter gaat om de mensen die emigreren, verdient het begrip "illegaal" nadere toelichting. Hoewel het niet legaal is om een land zonder de vereiste documenten en toestemming binnen te komen, zijn mensen die dit doen geen criminelen. Al is zijn verblijf niet legaal, de illegale immigrant is geen delinquent”.
- “Een ander punt van kritiek van het Comité op de mededeling betreft de manier waarop illegale immigranten in de EU moeten worden behandeld. In de mededeling wordt alleen gesproken over terugkeerbeleid. Hoe noodzakelijk dit ook is, terugkeerbeleid mag niet het enige antwoord zijn op de vraag hoe met het illegalenprobleem moet worden omgegaan”.
- “In het kader van de beleidscoördinatie moet de Commissie de lidstaten voorstellen na te gaan of er geen regulariseringsmaatregelen moeten worden getroffen, waarbij wel moet worden voorkomen dat illegale immigratie beschouwd wordt als een achterdeur die naar legale immigratie leidt. Bij regularisering moet de nodige aandacht worden geschonken aan de mate waarin de betrokkenen in de samenleving en de arbeidsmarkt zijn geïntegreerd”.
- “Wat het terugkeer- en overnamebeleid betreft, vindt het Comité dat het aspect van vrijwilligheid moet worden benadrukt en dat humanitaire waarden de meeste aandacht verdienen. EU-lidstaten mogen geen overname-overeenkomsten sluiten met derde landen waar grote politieke instabiliteit heerst en mensenrechten met voeten worden getreden. Het Comité zal het Groenboek over het communautaire terugkeerbeleid zorgvuldig onder de loep nemen”.

¹

PB C 149 van 21.6.2002 (rapporteur: de heer Pariza Castaños)

- “In het gemeenschappelijk beleid ter voorkoming van illegale immigratie moeten alle factoren die aan dit verschijnsel ten grondslag liggen in aanmerking worden genomen. Politieke en justitiële beleidsmaatregelen zijn noodzakelijk, maar volstaan op zich niet om illegale immigratie een halt toe te roepen”.
- “Het Comité verzoekt de Raad meer spoed te zetten achter en meer verantwoordelijkheid te tonen bij de behandeling van de wetgevingsvoorstellen inzake immigratie en asiel. De huidige achterstand bij de behandeling van de voorstellen van de Commissie bemoeilijkt het beheersen van de migratiestromen via legale kanalen”.

2.2 Het EESC heeft er ook in andere adviezen² reeds op gewezen dat de gedwongen terugkeer ten onrechte wordt beschouwd als het enige of belangrijkste instrument om het probleem van immigranten "zonder papieren" aan te pakken. Het juiste antwoord ligt in een overkoepelend beleid waarin de instrumenten terugkeer en regularisering gecombineerd worden.

2.3 Dat terugkeer als enig instrument zou worden gehanteerd om het illegalenprobleem aan te pakken, zou niet alleen onrechtvaardig en onheus tegenover de betrokkenen zijn, maar daarenboven ook irrealistisch – per slot van rekening gaat het over miljoenen mensen. Zelfs van de illegalen voor wie een uitzettingsprocedure is ingezet, kan maar een klein percentage daadwerkelijk worden uitgezet. Redenen daarvoor zijn dat uitzetting een moeilijk en duur proces is en dat een groot aantal landen van herkomst deze mensen niet terug op hun grondgebied willen toelaten.

2.4 Indien het gedwongen-terugkeerbeleid niet geflankeerd wordt door regulariseringsmaatregelen, zal het aantal illegalen niet verminderen, met alle gevolgen van dien op het vlak van zwartwerk, uitbuiting op het werk en maatschappelijke uitsluiting.

2.5 We mogen niet vergeten dat Commissie, Parlement, Europees Economisch en Sociaal Comité en verschillende deskundigen duidelijk hebben gemaakt dat de Unie zowel voor geschoold als ongeschoold werk een groot aantal immigranten nodig heeft, wil zij haar economisch en sociaal systeem draaiende houden. Punt is evenwel dat de lidstaten hun poorten voor legale migratie sluiten en zo de illegale immigratie aanmoedigen. Voor de duidelijkheid: de meeste illegalen blijken actief te zijn in branches die bijdragen tot de economische en sociale ontwikkeling van de Europese Unie.

2.6 De echte slachtoffers van deze onrechtvaardige situatie zijn de mensen "zonder papieren", die juridisch en administratief gezien volkomen in onzekerheid verkeren en daardoor het

2

advies over het communautair immigratiebeleid (PB C 260 van 17.9.2001; rapporteur: de heer PARIZA CASTAÑOS)

advies over de status van langdurig ingezetenen (PB C 36 van 8.2.2002 (rapporteur: de heer PARIZA CASTAÑOS)

EESC-advies over de open coördinatiemethode op het gebied van immigratie en asiel van 29/30.5.2002 (rapporteur: mevrouw zu EULENBURG)

gevaar lopen aan de rand van de samenleving te belanden, of in het zwarte arbeidscircuit, waar uitbuiting op de loer ligt.

2.7 In het belang van de mensenrechten en van de economische en sociale behoeften zou het goed zijn om onder bepaalde voorwaarden over te gaan tot de regularisering van een groot aantal illegale immigranten, waarbij wel moet worden voorkomen dat illegale immigratie beschouwd wordt als een achterdeur die naar legale immigratie leidt.

3. **De Europese Raad van Sevilla**

3.1 Tijdens de Europese Raad van Sevilla hebben de staatshoofden en regeringsleiders beslist het gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid een nieuwe impuls te geven en hebben zij termijnen vastgesteld waarbinnen in het tweede halfjaar van 2002 en in 2003 politieke en wetgevende besluiten moeten worden aangenomen.

3.2 Wat het uitzettings- en terugkeerbeleid betreft, heeft de Raad zich ertoe verbonden om, op basis van het Groenboek van de Commissie, vóór het einde van het jaar de bestanddelen van een terugkeerprogramma goed te keuren.

3.3 Voorts heeft de Raad het licht op groen gezet voor de integratie van het immigratiebeleid in het buitenlands beleid van de EU en heeft hij met het oog op het tot stand brengen van een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid nieuwe verbintenissen aangegaan. Zo heeft de Raad de goedkeuring van een aantal dossiers aan een tijdschema gekoppeld; het gaat dan met name over de wijziging van de Overeenkomst van Dublin, de vluchtelingenstatus en de status van langdurig ingezetenen.

3.4 Het EESC wijst Raad en Commissie op de adviezen die het Comité over deze wetgevingsvoorstellen heeft uitgebracht en hoopt dat deze bestudeerd zullen worden en dat de daarin geventileerde standpunten in de communautaire wetgeving zullen worden verwerkt. De Raad moet vermijden dat de immigratie- en asielwetgeving minimalistisch wordt en te ver afwijkt van de adviezen van het Parlement en het Comité. De Unie heeft een immigratie- en asielwetgeving nodig waarin op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met economische en arbeidsmarktoverwegingen, humanitaire aspecten, de internationale overeenkomsten en het Handvest van de grondrechten.

3.5 In eerder uitgebrachte adviezen stelt het EESC dat illegale immigratie alleen kan worden bestreden, indien er adequate kanalen voor legale immigratie bestaan. Helaas is tijdens de Europese Raad van Sevilla geen termijn vastgesteld voor de goedkeuring van de richtlijn over de voorwaarden voor toegang en verblijf van personen die naar de EU emigreren om hier te werken. Zonder kanalen voor legale immigratie is preventie van illegale immigratie namelijk onbegonnen werk. Vanuit die invalshoek bekeken heeft de boodschap van de Europese Raad van Sevilla er niet toe bijgedragen dat het gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid op een evenwichtige manier kon worden uitgebouwd.

4. **Opmerkingen**

4.1 De Commissie heeft dit Groenboek terecht in de vorm van een werkdocument gegoten dat als doel heeft de discussie op gang te brengen. Het Comité zal zich bij het opstellen van dit advies even open en constructief opstellen en hoopt dat de andere instellingen en organisaties het EESC hierin zullen volgen.

4.2 **Vrijwillige terugkeer**

4.2.1 Het voorstel om de vrijwillige terugkeer op nationaal en EU-niveau middels steun- en samenwerkingsmaatregelen te bevorderen, kan op de instemming van het Comité rekenen, met name wanneer het erom gaat mensen die legaal in de EU verblijven en naar hun land van herkomst wensen terug te keren, van de nodige middelen te voorzien om hun terugkeer vlot te laten verlopen.

4.2.2 De vrijwillige terugkeer van illegalen dient volgens het Comité steeds te worden begeleid door organisaties als de IOM³ of het UNHCR⁴. Het is hun taak te bevestigen dat de betrokkene de EU heeft verlaten en weer in zijn land van herkomst is toegelaten. Voorts dienen zij de voorwaarden voor wedertoelating op te volgen. Internationaal gerenommeerde NGO's zouden hierbij hun medewerking kunnen verlenen.

4.2.3 Personen die vrijwillig uit een lidstaat naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd en besluiten weer naar de EU te emigreren, moeten bij de behandeling van hun immigratieverzoek in diezelfde lidstaat een voorkeursbehandeling krijgen.

4.2.4 Om de vrijwillige terugkeer te financieren, moeten EU en lidstaten de nodige middelen ter beschikking stellen. Om de reïntegratie in het land van herkomst te bevorderen, moeten permanente, voldoende gedoteerde programma's op de rails worden gezet. Het idee om een - met name reïntegratiebevorderend - Europees terugkeerprogramma op te starten, is bij het Comité in goede aarde gevallen. Het verdient aanbeveling internationaal gerenommeerde NGO's die hun sporen op het vlak van terugkeer en maatschappelijke reïntegratie hebben verdiend, bij het beheer van dergelijke programma's te betrekken.

4.3 **Gedwongen terugkeer**

4.3.1 Het Comité kan zich vinden in het voorstel van de Commissie om voorrang te geven aan vrijwillige terugkeer en pas in laatste instantie mensen dwingen terug te keren. Net als de Commissie is het Comité van mening dat gedwongen terugkeer een zeer harde maatregel is die de vrijheid en de wil van de betrokkenen aan banden legt. Vaak hebben deze mensen hun hele hebben en

³ Internationale Organisatie voor Migratie

⁴ Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen

houden van de hand gedaan om te kunnen emigreren; de schulden die ze hierbij hebben gemaakt maken de terugkeer niet zelden tot een uitermate hachelijke onderneming.

4.3.2 Krachtens artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de EU is collectieve uitzetting verboden en mag niemand worden verwijderd, uitgezet of uitgeleverd aan een staat, indien een ernstig risico bestaat dat hij daar aan de doodstraf, folteringen of andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen. Dit neemt niet weg dat het UNHCR en verschillende NGO's gevallen aan de kaak hebben gesteld waar wél sprake was van collectieve uitzettingen en van uitzettingen van illegale immigranten en asielzoekers naar landen die de mensenrechten herhaaldelijk met de voeten treden.

4.3.3 Het EESC is het eens met de uitspraak van de Commissie⁵ dat een Europees terugkeerbeleid de mensenrechten en de fundamentele vrijheden integraal moet eerbiedigen. De Commissie wijst erop dat de artt. 3, 5, 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de artt. 3, 4, 19, 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten bepalingen bevatten die van toepassing zijn op een terugkeerbeleid ten aanzien van illegaal in de Unie verblijvende personen. Het menselijk drama van een groot aantal van deze immigranten mag hierbij nooit uit het oog worden verloren; bij het vaststellen en toepassen van de regelgeving moeten mensenrechten en solidariteit steeds voorop staan.

4.3.4 De Commissie kondigt in het Groenboek een voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor terugkeerprocedures aan. Het EESC is voorstander van communautaire wetgeving in dit verband, op voorwaarde dat deze gebaseerd is op het Handvest van de grondrechten en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Diverse internationaal gerenommeerde NGO's hebben aangeklaagd dat bepaalde lidstaten er wetten en praktijken op nahouden die indruisen tegen de mensenrechten en het Handvest van de grondrechten van de EU⁶.

4.3.5 De terugkeer van personen wier verblijfsvergunning is vervallen, mag alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden met een uitzettingsbevel worden afgedwongen. Eerst moet worden nagetrokken of zij alsnog van plan waren een verlenging van hun verblijfsvergunning aan te vragen; in dergelijke gevallen moet het mogelijk zijn de situatie te regulariseren.

4.3.6 Wanneer illegalen uit hoofde van een beschermingsstatus een tijd legaal op het grondgebied van de EU hebben verbleven, dient rekening te worden gehouden met de mate waarin zij via familiebanden, sociale contacten of werk zijn geïntegreerd. Een zware procedure als uitzetting of gedwongen terugkeer moet in zulke gevallen worden vermeden.

4.3.7 Het lijkt redelijk om krachtens Richtlijn 2001/40/EG van mei 2001 over te gaan tot uitzetting van onderdanen uit derde landen, die zijn veroordeeld voor een strafbaar feit waarop een

⁵ Groenboek, paragraaf 2.4: "Mensenrechten en terugkeer".

⁶ zie rapporten van o.m. Amnesty International en het Rode Kruis

vrijheidsstraf van minstens één jaar staat. Het EESC vindt het daarentegen niet aanvaardbaar dat mensen van wie vermoed wordt dat ze een strafbaar feit hebben gepleegd, maar die niet berecht zijn, zouden worden uitgezet. Het in artikel 48 van het Handvest van de grondrechten opgenomen vermoeden van onschuld moet te allen tijde het uitgangspunt zijn.

4.3.8 Uitzetting wegens criminele feiten mag alleen worden toegestaan, indien sprake is van een in een rechtsstaat gebruikelijk niveau van rechtszekerheid. Het voorstel om personen uit te zetten die van strafbare feiten worden verdacht, maar hiervoor niet zijn berecht - en wier schuld dus niet bewezen is - is in dit Groenboek dan ook niet op zijn plaats. In het Groenboek wordt deze grond tot uitzetting als volgt geformuleerd: "het bestaan van gegronde redenen om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land ernstige strafbare feiten heeft gepleegd of van concrete aanwijzingen dat hij of zij overweegt dergelijke feiten te plegen". Uiteindelijk is het de rechter die zich moet uitspreken over de vraag of iemand een strafbaar feit heeft gepleegd en al dan niet moet worden uitgezet.

4.3.9 Zoals de Commissie aangeeft, moet bij de besluitvorming over de uitzetting rekening worden gehouden met de verblijfsstatus van de betrokkene. Langdurig ingezetenen, familieleden van EU-burgers, vluchtelingen en personen met een andere internationale-beschermingsstatus mogen alleen worden uitgezet, indien zij een ernstige bedreiging vormen voor de openbare veiligheid of de openbare orde. Een doeltreffende rechtsbescherming bij uitzetting moet steeds gegarandeerd zijn. Het EESC is tot slot van mening dat minderjarigen en andere kwetsbare groepen optimaal moeten worden beschermd.

4.3.10 Er moet naar worden gestreefd om via een harmonisatie van de wetgeving gedwongen terugkeer in de volgende omstandigheden te vermijden:

- indien het gezin van de betrokken persoon uit elkaar zou vallen, zowel in gevallen waarin de partner een EU-ingezetene is of legaal in de Unie verblijft, als wanneer de betrokkene zou worden gescheiden van verwanten in opgaande of neergaande lijn;
- indien zijn terugkeer nadelig zou zijn voor minderjarigen die hij ten laste heeft;
- indien hij lichamelijk of psychisch ernstig ziek is, of
- indien de veiligheid, het leven en de vrijheid van de betrokkene in het land van herkomst of van doorreis ernstig bedreigd wordt.

4.3.11 Indien iemand beroep aantekent tegen een besluit tot uitzetting of gedwongen terugkeer, moet dit altijd een opschortende werking hebben. Alleen op die manier kunnen de rechten van de betrokkene worden beschermd.

5. Detentie in afwachting van verwijdering

5.1 Detentie in afwachting van verwijdering vormt een ernstige inbreuk op de persoonlijke vrijheid van de betrokkene. In de op EU-niveau vast te stellen minimumnormen dient te worden opgenomen dat de detentiebevelen door een gerechtelijke instantie moeten worden afgegeven en dat tegen het bevel beroep kan worden aangetekend.

5.2 Aangezien illegalen geen criminelen⁷ zijn, gaat het niet aan om hen in afwachting van uitzetting of verwijdering in strafinrichtingen voor misdadigers op te sluiten. De enige juiste plaats voor deze mensen is een detentiecentrum. Opsluiting in een gevangenis mag alleen, indien zij wegens strafbare feiten worden uitgezet.

5.3 Er moet Europese regelgeving voor deze detentiecentra komen. De bewoners van de centra moeten hun individuele rechten – met uitzondering van het recht op vrij verkeer – kunnen uitoefenen. Een uitgewezen illegaal mag in afwachting van zijn verwijdering niet langer dan 30 dagen in een detentiecentrum verblijven. Minderjarigen die niet door hun ouders of voogd worden begeleid, worden door de autoriteiten bijgestaan en mogen niet in een detentiecentrum worden toegelaten.

5.4 Opvang in detentiecentra is echter niet de enige oplossing. Zo kan worden gedacht aan de mogelijkheid om iemand in afwachting van zijn verwijdering op zijn gewone adres te laten verblijven, op voorwaarde dat hij zich regelmatig bij de autoriteiten aanmeldt. Bij de besluitvorming over een eventuele detentiemaatregel moet rekening worden gehouden met de situatie van de betrokkene; voor iemand met familiebanden en een baan in de lidstaat van verblijf of voor iemand die gedwongen moet terugkeren omdat zijn verblijfsvergunning is verlopen, is detentie bijvoorbeeld niet nodig.

5.5 Het EESC zou Commissie en Raad willen verzoeken de volgende vraag te beantwoorden. Wat voor zin heeft het om mensen in afwachting van hun verwijdering op te sluiten, indien zij niet kunnen worden uitgezet, omdat zij afkomstig zijn uit een land waarmee geen adequate overeenkomst is gesloten, waar een oorlog woedt, waar zij worden vervolgd of waar de mensenrechten niet worden gerespecteerd? Lange periodes van opsluiting, zoals die momenteel in bepaalde lidstaten voorkomen, zijn onverenigbaar met de mensenrechten.

5.6 Naast de minimumnormen moet de EU een geregeld aan te passen lijst met landen opstellen waar de vrijheden aan banden worden gelegd, oorlog wordt gevoerd of humanitaire crises heersen en waarnaar derhalve geen illegalen mogen worden teruggestuurd.

5.7 Personen die lichamelijk of psychisch ernstig ziek zijn, hebben een medische behandeling nodig en mogen niet worden gedetineerd of uitgezet.

6. Overname-overeenkomsten

⁷

PB C 149 van 21.06.2002 (rapporteur: de heer Pariza Castaños)

6.1 Zowel de Commissie als de lidstaten slagen er momenteel moeilijk in overname-overeenkomsten met derde landen te sluiten. Het staat immers buiten kijf dat alleen Europa baat heeft bij dergelijke overeenkomsten. Het EESC is van mening dat in het verlengde van deze overname-overeenkomsten andere politieke en economische instrumenten moeten worden ontworpen die de derde landen ten goede komen. De Europese Unie moet zich in haar betrekkingen met derde landen steeds laten leiden door humanitaire criteria.

6.2 In de associatie-overeenkomsten die tussen de EU en derde landen worden gesloten, moeten clausules worden opgenomen om de migratiestromen in wettelijke banen te leiden. Bovendien moet erop worden toegezien dat het Europees migratiebeleid een positief effect sorteert op de economische en sociale ontwikkeling van deze derde landen. Ook in de overname-overeenkomsten moet met deze parameters rekening worden gehouden.

6.2.1 Het EESC uit zijn tevredenheid over het besluit van de Europese Raad van Sevilla om de doelstellingen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te behouden en te vermijden dat de verbintenissen die in dat kader met derde landen zijn aangegaan, door eventuele sancties in het gedrang komen. De migratiedruk uit ontwikkelingslanden kan het best worden verminderd door het EU-beleid ter bevordering van de ontwikkeling van deze landen verder uit te bouwen.

6.3 In een eerder uitgebracht advies⁸ poneert het EESC dat respect voor de mensenrechten een absolute voorwaarde is voor de ondertekening van overname-overeenkomsten.

7. Terugkeer en ontwikkelingssamenwerking

7.1 Het Europees terugkeerbeleid moet de ontwikkeling van de betrokken derde landen ten goede komen en mag voor hen geen extra problemen met zich meebrengen. Personen die naar hun land zijn teruggekeerd, moeten in de maatschappij integreren en een bijdrage tot de economische en sociale ontwikkeling van hun land leveren. De steun die deze mensen voor hun terugkeer ontvangen, moet hun de mogelijkheid bieden een baan te vinden en de economie een zetje te geven.

7.2 Zowel van vrijwillig als van gedwongen teruggekeerden zou een positieve impuls voor de ontwikkeling van hun land moeten uitgaan. Toch zal de kans op succes groter zijn, indien de betrokken persoon uit vrije wil naar zijn land terugkeert.

7.3 De terugkeer moet aan de hand van een gepersonaliseerd programma worden begeleid. Zowel de economische en sociale omstandigheden van de betrokkene, als die van het land waarnaar hij terugkeert, moeten hierbij in aanmerking worden genomen. In het programma moet ook melding worden gemaakt van de maatregelen die de bij dit proces betrokken organisaties hebben getroffen.

⁸ PB C 149 van 21-6-2002 (rapporteur: de heer Pariza Castaños)

7.4 De financiële middelen voor de terugkeerprogramma's van de EU mogen niet in mindering worden gebracht op de reeds bestaande nationale of communautaire ontwikkelingsprogramma's. Doel is om nieuwe programma's op te starten met een dotatie die bovenop die van de reeds bestaande programma's komt.

7.5 De wereldwijd erkende internationale organisaties (IOM, Rode Kruis, UNHCR, enz.) moeten, naast de EU en de lidstaten, bij het beheer van deze programma's worden betrokken.

7.6 De Commissie heeft aangekondigd eerdaags een mededeling over immigratie en ontwikkelingshulp voor te leggen. Het EESC meent dat een dergelijk initiatief noodzakelijk is en hoopt dat de Commissie rekening zal houden met zijn standpunten.

8. Slotopmerkingen

8.1 De Raad heeft spoed gezet achter de behandeling van maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie – en deze zijn noodzakelijk. Zoals het EESC reeds in verschillende adviezen heeft geponereerd, ligt de verantwoordelijkheid voor het feit dat de EU nog niet over een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid beschikt, voor een groot stuk bij de Raad en de lidstaten. Bij gebrek aan een dergelijk beleid wordt het moeilijker de migratiestromen via legale kanalen te beheersen.

8.2 Alle instellingen en organen van de EU moeten zich vastberaden opstellen tegen politiek extremisme, en met name tegen het racisme dat op sommige plaatsen de kop opsteekt. Om dit doel te bereiken en de burgers op de hoogte te brengen van de werkelijkheid die achter migratie schuilgaat, moet vanuit politieke hoek op een verantwoordelijke en pedagogische manier te werk worden gegaan. Van de media wordt verwacht dat zij bij het informeren van de burger objectiviteit en

verantwoordelijkheidszin aan de dag leggen. Sommige politici spelen zonder enige scrupule in op de onzekerheid van de burger en creëren zo een voedingsbodem voor racisme en vreemdelingenhaat. Het EESC steunt de initiatieven van de organisaties uit het maatschappelijk middenveld die de strijd met racisme en vreemdelingenhaat hebben aangeboden.

Brussel, 18 september 2002

De voorzitter
van het
Europees Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Europees Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

P. VENTURINI
