



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.10.2002
COM(2002) 564 definitief

**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**

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1.	Terugkeer als een integraal onderdeel van een algemeen communautair immigratie- en asielbeleid.....	6
1.1.	Inleiding	6
1.2.	In het Groenboek van de Commissie vastgelegde uitgangspunten	7
1.2.1.	Nadruk op terugkeer van illegaal in de Europese Unie verblijvende personen	7
1.2.2.	Waarborgen voorn de integriteit van het immigratie- en asielstelsel door terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen.....	8
1.2.3.	Naleving van internationale verplichtingen en eerbiediging van de rechten van de mens	8
1.2.4.	Samenwerking met landen van herkomst en doorreis bij terugkeer en overname.....	9
2.	Actieprogramma inzake terugkeer.....	10
2.1.	Gefaseerde en geïntegreerde benadering van onderling samenhangende elementen van een communautair terugkeerbeleid	10
2.2.	Operationele samenwerking tussen de lidstaten	11
2.2.1.	Definities	11
2.2.2.	Statistieken en uitwisseling van informatie.....	11
2.2.3.	Samenwerking tussen instanties via netwerken	12
2.2.4.	Beste praktijken en richtsnoeren	13
2.2.5.	Gezamenlijke opleiding	13
2.2.6.	Betere identificatie en documentatie.....	14
2.2.7.	Voorschriften voor overname en doorreis tussen de lidstaten onderling.....	15
2.2.8.	Wederzijdse bijstand door verbindingsambtenaren voor immigratie	16
2.2.9.	Gezamenlijke terugkeeroperaties	17
2.2.10.	Betere coördinatie	17
2.3.	Gemeenschappelijke minimumnormen om een efficiënt terugkeerbeleid te waarborgen.....	18
2.3.1.	Wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten	18
2.3.2.	Verwijdering	19
2.3.3.	Voorwaarden voor uitzettingsbesluiten	20
2.3.4.	Beëindigen van legaal verblijf	21

2.3.5.	Vreemdelingenbewaring	21
2.3.6.	Bewijs van vertrek en wedertoelating	23
2.4.	Elementen voor geïntegreerde terugkeerprogramma's.....	23
2.5.	Intensivering van de samenwerking met derde landen	26
2.5.1.	Meer administratieve samenwerking	26
2.5.2.	Communautaire overnameovereenkomsten	26
2.5.3.	Regelingen en overeenkomsten met andere derde landen inzake doorreis en toelating	27
3.	Conclusies	27

Bijlage

VOORWOORD

De Commissie heeft de noodzaak van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid beklemtoond in haar mededeling van 15 november 2001 betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie. Zoals beloofd, heeft zij op 10 april 2002 een Groenboek ingediend over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven, dat als basis heeft gediend voor een breed opgezette raadpleging over dit gevoelige thema. Het raadplegingsproces werd op 31 juli afgesloten en leverde vele bijdragen op van lidstaten, kandidaat-lidstaten, derde landen, internationale, gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, en andere nationale en lokale autoriteiten. Het sluitstuk vormde een openbare hoorzitting op 16 juli, waarop meer dan 200 personen aanwezig waren en waar zo'n dertig deskundigen hebben gesproken.

Het belang van deze problematiek werd nogmaals onderstreept in de conclusies van de Europese Raad van Sevilla, die ertoe opriep vóór het einde van het jaar een actieprogramma op dit gebied aan te nemen. Het terugkeerbeleid werd ook uitvoerig besproken op de informele ministersbijeenkomst in Kopenhagen op 13 en 14 september. Net als de resultaten van de raadpleging, vormden de suggesties die deze besprekingen opleverden een waardevolle bijdrage voor de voorbereiding van deze mededeling.

De Commissie wil erop wijzen dat een gemeenschappelijke aanpak van terugkeer niet denkbaar is buiten het algemene kader van het communautair beleid inzake immigratie en asiel, waarvan de basis is gelegd in het Verdrag van Amsterdam en in de conclusies van de Europese Raden van Tampere, Laken en Sevilla. In deze zin vormt deze mededeling slechts een deel van een veel groter geheel, waarvan de andere onderdelen te vinden zijn in de vele voorstellen en mededelingen van de Commissie van de voorbije jaren.

Zoals de titel zelf al aangeeft, handelt deze mededeling enkel over de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen, dit wil zeggen zij die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de lidstaten vervullen. Er wordt niet ingegaan op het ruimere thema van de terugkeer van legaal in de EU verblijvende personen en op de vraag hoe bijvoorbeeld de terugkeer voordeel kan opleveren voor het land van herkomst. Deze punten zullen elders worden behandeld, bijvoorbeeld in de aangekondigde mededeling over de relatie tussen migratie en ontwikkeling.

De doeltreffendheid van maatregelen van de Gemeenschap om illegaal in de EU verblijvende personen te laten terugkeren, is dan ook essentieel voor de geloofwaardigheid van het ter bestrijding van illegale immigratie gevoerde beleid. Voor een optimaal resultaat moet er een nauwe aansluiting zijn met een zorgvuldig beheer van migratiekwoties, waarvoor kristalheldere consolidatie vereist is van legale immigratiekanalen en van de situatie van legale immigranten, een doeltreffend en grootmoedig asielsysteem op basis van snelle procedures die toegang bieden tot echte bescherming voor hen die dit nodig hebben, en een ruimere dialoog met derde landen, die meer en meer gevraagd zullen worden om op het vlak van migratie samen te werken.

Tegen deze achtergrond en gelet op het specifieke doel van deze mededeling wil de Commissie vier thema's in het bijzonder benadrukken:

- Er moet een snelle 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, zodat belemmeringen uit de weg kunnen worden geruimd en middelen kunnen worden gecoördineerd, bijvoorbeeld bij de identificatie en documentatie van de betrokkenen, de coördinatie van terugkeeroperaties en het bijeenbrengen van de noodzakelijke middelen.

- Zonder aangepast wettelijk kader zullen echter snel de beperkingen van de operationele samenwerking blijken. Een eerste doelstelling op middellange termijn is het aannemen van gemeenschappelijke normen om het werk te vergemakkelijken van de nationale autoriteiten die terugkeeroperaties uitvoeren en met name om de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten te waarborgen, waarbij wordt voortgebouwd op de richtlijn van mei 2001. Daarna zullen deze regelingen nog verder in detail moeten worden uitgewerkt inzake kwesties zoals de situatie van personen ten aanzien waarvan een terugkeerbesluit wordt genomen.
- Op basis van de ervaring van de lidstaten en van internationale organisaties moeten de basiselementen van een geïntegreerd programma worden uitgewerkt tot een gemeenschappelijk kader dat aan de specifieke behoeften van de betrokken bevolkingen en landen zou kunnen worden aangepast. Een dergelijke programma zou niet enkel de terugkeer zelf moeten regelen, maar ook de verschillende fasen van de voorbereiding en de follow-up, zodat er de grootst mogelijke kans op duurzaamheid is. De Commissie is bereid om zo nodig te overwegen gemeenschapsmiddelen beschikbaar te stellen ter ondersteuning van het opzetten van dergelijke programma's.
- Evenals elders is ook hier een nauwere samenwerking met derde landen een *sine qua non* voor het slagen van dit beleid. Deze samenwerking zal uiteraard eerst op administratief en operationeel niveau van start moeten gaan, met betrekking tot de documentatie en ontvangst van de betrokkenen en in sommige gevallen ook met betrekking tot de doorreis. Op formeel vlak kan dit het sluiten van overnameovereenkomsten inhouden: het belang hiervan is regelmatig onderstreept door de Europese Raad en de Raad. Ook moet worden gewerkt aan reïntegratie die zowel voor de repatriant als voor de plaats van herkomst gunstig is. Dit zal zowel een groot engagement van het derde land vereisen als de bereidheid van de Europese Unie en haar lidstaten om indien nodig de vereiste bijstand te verschaffen.

1. TERUGKEER ALS EEN INTEGRAAL ONDERDEEL VAN EEN ALGEMEEN COMMUNAUTAIR IMMIGRATIE- EN ASIELBELEID

1.1. Inleiding

De Europese Raad van Sevilla van 21 en 22 juni 2002 heeft opgeroepen tot een versnelde uitvoering van alle aspecten van het in oktober 1999 door de Europese Raad van Tampere aangenomen programma voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie, met name van het gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid. Opnieuw werd bevestigd dat de noodzaak om de illegale immigratie daadwerkelijk te bestrijden een essentieel onderdeel van een dergelijk gemeenschappelijk en algemeen beleid vormt. De Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 had reeds een oproep gelanceerd voor een actieplan inzake illegale immigratie¹. Op basis van de mededeling van de Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie van 15 november 2001² heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 28 februari 2002 een algemeen plan goedgekeurd ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie³. Een beleid van terugkeer en overname vormt een integraal en cruciaal onderdeel van dit plan.

Gevolg gevend aan deze aspecten van het plan heeft de Commissie op 10 april 2002 een Groenboek ingediend over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven⁴. De bedoeling was reacties los te maken bij de belanghebbenden en een brede discussie op gang te brengen tussen alle betrokken partijen. Tijdens de publieke hoorzitting die de Commissie hiertoe op 16 juli 2002 heeft gehouden, werd op basis van de in het Groenboek uiteengezette ideeën gediscussieerd over de huidige praktijken inzake terugkeerbeleid en over de mogelijkheden voor een toekomstig gemeenschappelijk terugkeerbeleid ten aanzien van illegaal in de Unie verblijvende personen. De Europese instellingen, lidstaten, kandidaat-lidstaten, landen van herkomst en doorreis, andere landen van bestemming, internationale organisaties, regionale overheden, niet-gouvernementele organisaties en de academische wereld konden er openlijk van gedachten wisselen⁵. Daarnaast werden, zoals gevraagd in het Groenboek, ook schriftelijke bijdragen bij de Commissie ingediend⁶.

Tijdens de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 13 en 14 september 2002 werden de elementen van een toekomstig actieprogramma inzake terugkeer besproken, zoals gevraagd in conclusie nr. 30 van Sevilla, waarin onder meer werd gesteld:

“(...) De Europese Raad roept de Raad en de Commissie op om binnen hun respectieve bevoegdheden absolute prioriteit te geven aan de volgende maatregelen die onderdeel uitmaken van het plan: (...)

¹ Zie Conclusie nr. 40.

² COM (2001) 672 def.

³ Doc. 6621/1/02 rev.1, JAI 30 van de Raad.

⁴ COM (2002) 175 def.

⁵ Voor nadere informatie, zie: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm.

⁶ Zie de hierbovengenoemde website.

- *op het vlak van het verwijderings- en repatriëringsbeleid, nog voor het einde van het jaar de elementen aannemen van een repatriëringsprogramma op basis van het Groenboek van de Commissie; de optimalisering van snelle terugkeer naar Afghanistan moet een van die elementen zijn; (...)*”

Tijdens de bespreking van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken werd vooral benadrukt dat de operationele samenwerking tussen de lidstaten moet worden uitgebreid om het terugkeerbeleid in de praktijk efficiënter te maken. Het doel van deze mededeling is aan deze oproep gevolg te geven en een plan voor te leggen voor een actieprogramma inzake terugkeer, waarbij onder meer rekening is gehouden met de opmerkingen en besprekingen naar aanleiding van het Groenboek. De mededeling heeft vooral betrekking op het eerste element van de vereisten van de Europese Raad van Sevilla, namelijk de concrete maatregelen die op basis van het algemene beleid inzake de terugkeer van illegaal in de Europese Unie verblijvende personen kunnen worden genomen en die geldig zijn voor alle regio's of landen van herkomst of doorreis.

Het geval van Afghanistan, waarnaar in de conclusies van Sevilla uitdrukkelijk is verwezen, zal in een afzonderlijk kader worden behandeld. Dit sluit evenwel nauw aan bij en moet coherent zijn met het algemene terugkeerbeleid zoals in deze mededeling uiteengezet. De afbakening en toepassing van dergelijke elementen voor snelle terugkeer naar met name Afghanistan zal de lidstaten en de Commissie een unieke gelegenheid bieden om de doeltreffendheid van het nieuwe gemeenschappelijke terugkeerbeleid te testen.

1.2. In het Groenboek van de Commissie vastgelegde uitgangspunten

In haar Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven, heeft de Commissie een aantal praktische uitgangspunten vastgelegd, met de bedoeling het terugkeerbeleid als integraal onderdeel in een algemeen communautair immigratie- en asielbeleid op te nemen⁷. Deze mededeling is gebaseerd op dezelfde uitgangspunten, waarvan de belangrijkste elementen hierna in herinnering worden gebracht.

1.2.1. Nadruk op terugkeer van illegaal in de Europese Unie verblijvende personen

Hoewel het terugkeerbeleid in beginsel ook betrekking heeft op personen die legaal in de EU verblijven maar bereid zijn om naar hun land van herkomst terug te keren, is deze mededeling hoofdzakelijk gericht op de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen. Deze personen voldoen niet of niet meer aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie omdat zij illegaal zijn binnengekomen, omdat hun visum of verblijfsvergunning is verlopen of omdat hun asielverzoek definitief is verworpen.

De term "illegaal in de EU verblijvende personen" is gegrond op artikel 63, punt 3, onder b), van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Deze term geeft geen kwalificatie van de personen zelf, maar geeft aan dat zij de wetgeving betreffende binnenkomst en/of verblijf overtreden.

⁷ Zie Deel I - Terugkeer als een integrerend onderdeel van een algemeen communautair immigratie- en asielbeleid COM (2002) 175 def.

Het is evenwel nuttig om in het kader van deze mededeling ook de zelfstandige terugkeer in ogenschouw te nemen van bepaalde groepen van legaal in de EU verblijvende personen met een tijdelijk statuut of wier verwijdering tijdelijk is opgeschort. Het betreft hier met name personen die onder de een of andere vorm van internationale bescherming vallen welke tijdelijk van aard is. Uit de ervaring blijkt dat het zinvol is om de werkingssfeer van programma's inzake zelfstandige terugkeer niet al te zeer te beperken.

1.2.2. Waarborging van de integriteit van het immigratie- en asielstelsel door terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen

De mededeling heeft betrekking op de beide aspecten van terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen: zelfstandige terugkeer en gedwongen terugkeer. Er dient zoveel mogelijk voorrang te worden gegeven aan zelfstandige terugkeer, om voor de hand liggende humane redenen, maar ook vanwege de kosten, de efficiëntie en de duurzaamheid. Daarom moeten efficiëntere wijzen worden ontwikkeld en toegepast om zelfstandige terugkeer te bevorderen.

Indien evenwel zelfstandige terugkeer niet lukt, wordt gedwongen terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen noodzakelijk. Als er een reële dreiging is van gedwongen terugkeer, die daarop ook wordt uitgevoerd, geeft dit een duidelijk signaal aan illegaal in de lidstaten verblijvende personen en aan potentiële illegale migranten buiten de EU, dat illegale binnenkomst en illegaal verblijf niet leiden tot de gewenste stabiele vorm van verblijf⁸. Het moet duidelijk worden gemaakt, dat onderdanen van derde landen de EU in beginsel moeten verlaten wanneer er geen rechtsgrond is op basis waarvan zij permanent of tijdelijk in de EU kunnen blijven en wanneer de lidstaat geen wettelijke verplichting heeft om hun verblijf op zijn grondgebied te dulden.

De mogelijkheid van gedwongen terugkeer is van essentieel belang om te garanderen dat het toelatingsbeleid niet wordt ondermijnd en de beginselen van de rechtsstaat worden nageleefd, wat een wezenlijk kenmerk is van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Een geloofwaardig beleid inzake gedwongen terugkeer kan er tevens voor zorgen dat er een breed maatschappelijk draagvlak ontstaat voor de komst van personen die werkelijk bescherming nodig hebben en van nieuwe, legale immigranten in het kader van een soepeler toelatingsbeleid, in het bijzonder voor arbeidsmigranten.

1.2.3. Naleving van internationale verplichtingen en eerbiediging van de rechten van de mens

In artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt verklaard dat de Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben. De volledige eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is dan ook de natuurlijke en elementaire voorwaarde voor een Europees terugkeerbeleid.

⁸ Zie COM (2001) 672, p.6.

Zoals reeds is uiteengezet in het Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven, bevatten zowel het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van 1950, als het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat in december 2000 in Nice werd afgekondigd⁹, bepalingen die van toepassing zijn op een terugkeerbeleid ten aanzien van illegaal in de Unie verblijvende personen (artikelen 3, 5, 6, 8, 13 en 14 van het EVRM en artikelen 3, 4, 7, 19, 21, 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten). In het bijzonder artikel 18 van het Handvest van de grondrechten en de bepalingen van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het protocol van 31 januari 1967, met name de artikelen 32 en 33, hebben betrekking op internationale bescherming. Ten slotte dient te worden benadrukt, dat volgens het Verdrag inzake de rechten van het kind van de Verenigde Naties van 1989, bij alle maatregelen met betrekking tot kinderen de belangen van het kind voorop moeten staan.

1.2.4. Samenwerking met landen van herkomst en doorreis bij terugkeer en overname

De Europese Raad van Sevilla benadrukte – nogmaals – het belang van samenwerking met de landen van herkomst en doorreis bij het beheer van de migratie, met name op het vlak van terugkeer en overname. Derde landen moeten hun onderdanen die illegaal in een lidstaat verblijven, alsmede, onder dezelfde voorwaarden, onderdanen van derde landen waarvan kan worden aangetoond dat zij het betrokken land als doorreisland naar de EU hebben gebruikt, overnemen¹⁰. In de informele Raad Justitie en Binnenlandse zaken van 13 en 14 september 2002 hebben de lidstaten duidelijk gemaakt dat het belangrijkste probleem niet een gebrek aan samenwerking tussen de lidstaten is, maar eerder de onwil van derde landen om hun onderdanen terug te nemen en een duurzame terugkeer te garanderen. Zij verwachten dan ook dat de betrokken derde landen zowel door de Gemeenschap als door de lidstaten tot een betere samenwerking zullen worden aangezet.

Administratieve samenwerking is nodig bij het verkrijgen van terugkeerdocumenten voor illegaal in de EU verblijvende personen die niet over geldige reisdocumenten beschikken. Daarnaast is op het moment van aankomst in het land waarnaar de betrokkene terugkeert, ondersteuning nodig bij de overnameprocedure op de toegangspunten, vaak luchthavens. In bepaalde gevallen zou het nuttig kunnen zijn om op politiek niveau over een overname-overeenkomst te onderhandelen, die verder gaat dan het vastleggen van de beginselen voor overname, en de praktische procedures en vervoermiddelen voor terugkeer en overname regelt.

Samenwerking met de landen van herkomst en doorreis is van vitaal belang en zonodig kan hiervoor, binnen de grenzen van de financiële vooruitzichten, door de EU technische of financiële bijstand worden verleend. Bovendien moet bij weigering van een constructieve samenwerking het in punt 36 van de conclusies van Sevilla vastgelegde gefaseerde mechanisme op gang worden gebracht, wat kan inhouden dat bij aanhoudende en ongegronde weigering van dergelijke samenwerking maatregelen of standpunten worden vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en van ander beleid van de Europese Unie.

⁹ PB C 364 van 18 december 2000, blz. 1.

¹⁰ Zie conclusies nr. 33-36.

2. ACTIEPROGRAMMA INZAKE TERUGKEER

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

Alle lidstaten worden met dezelfde belemmeringen voor een vlotte en tijdige terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen naar hun land van herkomst geconfronteerd: de onwil om vrijwillig terug te keren, onbekende verblijfplaats of identiteit van de betrokkene, ontbrekende reisdocumenten, gebrekkige medewerking van sommige landen bij het verstrekken van identiteits- of reisdocumenten, verzet van de betrokkene tegen terugkeer, gebrek aan passend vervoer. De lidstaten hebben daarom verschillende methoden ontwikkeld om aan deze moeilijkheden het hoofd te bieden. Zij hebben ervaring kunnen opdoen met verschillende concepten of verschillende terugkeerlanden. Voor de oplossing van praktische problemen is het van essentieel belang dat de opgedane ervaringen als uitgangspunt worden genomen voor de verbetering van de samenwerking tussen de lidstaten.

De uitwisseling van informatie over dergelijke ervaringen is uiteraard de eerste stap in een samenwerking tussen de lidstaten. De verbetering van bestaande regelingen voor de uitwisseling van kennis en beste praktijken is dan ook belangrijk en vormt het beste uitgangspunt voor een verdere succesvolle samenwerking. Dit omvat de uitwisseling van statistieken inzake terugkeer, samenwerking tussen instanties d.m.v. netwerken en de ontwikkeling van richtsnoeren inzake beste praktijken.

Bij dergelijke niet-bindende richtsnoeren is in zekere mate consensus vereist over het gevolg dat aan een bepaalde beste praktijk moet worden gegeven¹¹. Bovendien lijkt het onontbeerlijk dat er eensgezindheid bestaat of dat er elementaire voorschriften zijn inzake de uitvoering van het terugkeerbeleid wanneer de vraag wordt gesteld of er een gemeenschappelijke opleiding moet komen voor functionarissen die met de daadwerkelijke uitvoering worden belast. Vooraf vastgelegde opleidingsprogramma's of -normen zijn nodig om tot gemeenschappelijke resultaten te komen.

Voor een daadwerkelijke operationele samenwerking in de zin van bijstand in individuele gevallen is opnieuw vereist dat bepaalde regels worden vastgelegd en nageleefd, vooral wat betreft identificatie door middel van uitwisseling van persoonsgegevens. Wederzijdse bijstand of zelfs gezamenlijke operaties zijn tot mislukken gedoemd indien het uitvoerend personeel van de ene lidstaat niet aan de wettelijke vereisten van een andere lidstaat kan voldoen. Gemeenschappelijke normen kunnen gezamenlijke operaties dan ook vergemakkelijken, of minstens mogelijk maken. Het wettelijk karakter van de uitvoering moet uiteraard behouden blijven in alle fasen van de terugkeeroperatie. Hiermee moet met name rekening worden gehouden indien de terugkeer gepaard gaat met een doorreis door een andere lidstaat.

Een bindende regeling voor de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten moet beschouwd worden als cruciaal voor een efficiënte operationele samenwerking. De Commissie meent dat het tijd is dat de EU dit opnieuw bekijkt, omdat de samenwerking tussen de lidstaten anders zeer beperkt zal blijven. Terugkeer moet

¹¹ Zie de beste praktijken in de Schengencatalogus van aanbevelingen en beste praktijken inzake controle aan de buitengrenzen, verwijdering en overname, Raad van de Europese Unie van 28 februari 2002.

enkel als geslaagd worden beschouwd indien de illegaal in de EU verblijvende persoon het grondgebied van de EU heeft verlaten, en niet enkel het grondgebied van een bepaalde lidstaat, indien geen van de andere lidstaten een verblijfstitel heeft verleend. Het spreekt vanzelf dat de voorkeur wordt gegeven aan duurzame terugkeer naar het land van herkomst. Het gewoon voortzetten van het onwettig verblijf in een andere lidstaat is in ieder geval een onbevredigende optie, ook al komt dat in de praktijk wel voor.

De lidstaten moeten er bijgevolg voor zorgen dat het resultaat van een terugkeermaatregel niet tot hun eigen grondgebied beperkt blijft. Enkel de bindende wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten kan de basis vormen op grond waarvan op middellange termijn de uitvoering van het terugkeerbeleid, met inbegrip van wederzijdse bijstand en samenwerking, uiteindelijk tot de gewenste resultaten kan leiden. Hiervoor is noodzakelijk dat de wettelijke voorwaarden voor het beëindigen van het verblijf op elkaar worden afgestemd.

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.

2.2. Operationele samenwerking tussen de lidstaten

2.2.1. Definities

Vanwege het verschil in begrippen en rechtssystemen verschilt ook de terminologie inzake terugkeer, wat vaak aanleiding is tot verwarring. Enkele gemeenschappelijke definities zullen de praktische samenwerking reeds vergemakkelijken doordat de begrippen wederzijds zullen kunnen worden begrepen. De bespreking van de eerste reeks begrippen die in het Groenboek zijn vastgelegd, is begonnen. Deze definities zijn nu nog voorlopig en niet bindend. In een later stadium kunnen zij evenwel het uitgangspunt vormen voor nieuwe wetgeving inzake terugkeer. Als bijlage is een bijgewerkte versie van de definities bijgevoegd (zie bijlage I).

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.

2.2.2. Statistieken en uitwisseling van informatie

In de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van mei 2001 betreffende de gemeenschappelijke analyse en de verbeterde uitwisseling van statistieken over asiel en migratie¹² is gesteld dat er behoefte is aan een algemeen en coherent kader om de statistieken inzake asiel en migratie te verbeteren. De Commissie zal binnenkort een actieplan indienen om uitvoering te geven aan de conclusies van de Raad. Dit actieplan zal een hele reeks maatregelen bevatten,

¹² Zie Doc. 7973/01 ASIM 10 van de Raad.

waaronder nieuwe statistische methoden en de uitbreiding van bestaande databanken. Het zal van toepassing zijn op bestaande statistieken van de Gemeenschap inzake terugkeermaatregelen en tevens op andere statistieken die de Raad in de toekomst mogelijk wil bijhouden.

Met betrekking tot een van de doelstellingen van de conclusies is reeds begonnen met het werk, namelijk de publicatie van een algemeen jaarverslag over statistieken inzake asiel en migratie. De bedoeling is dat het eerste verslag, over data van 2001, begin 2003 wordt gepubliceerd. In het onderdeel over terugkeer zullen onder meer cijfers worden opgenomen over het totale aantal afgewezen asielaanvragers per lidstaat dat terugkeert en het aantal andere personen dat wordt uitgezet. Bovendien zal een onderscheid worden gemaakt tussen zelfstandige en gedwongen terugkeer. Betrouwbare en vergelijkbare cijfers zullen duidelijker kunnen aantonen wat de omvang is van de problemen voor de lidstaten met betrekking tot terugkeer.

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.

2.2.3. *Samenwerking tussen instanties via netwerken*

Samenwerking start met contacten en met informele uitwisseling tussen individuen. De voorbije jaren vond de uitwisseling van informatie inzake terugkeer tussen de lidstaten vooral op ministerieel deskundigenniveau plaats. Het contact tussen de functionarissen in de lidstaten gebeurde veeleer ad hoc, tijdens bilaterale of multilaterale besprekingen, workshops, vergaderingen, conferenties of studiebijeenkomsten, die niet noodzakelijk in EU-context plaatsvonden. Een systematisch overzicht van de organisatie en de bevoegdheid van de diensten die binnen de lidstaten belast zijn met de tenuitvoerlegging van het terugkeerbeleid, dat de contacten tussen de functionarissen van de verschillende lidstaten zou vergemakkelijken, bestaat niet.

Een bijgewerkte en gemakkelijk toegankelijke lijst van nationale contactpunten, onder meer van contactpersonen in eenheden die zich bezighouden met terugkeerdocumenten en in andere uitvoerende diensten ter zake, zou dan ook nuttig zijn voor het contacteren van de uitvoerende diensten van andere lidstaten.

De Commissie is begonnen met het opzetten van een informatie- en coördinatiernetwerk op internet (ICONet), in de vorm van een door de Commissie ter beschikking gestelde beveiligde website op het intranet, voor de diensten van de lidstaten betreffende migratiebeheer. Op deze site zou een onderdeel betreffende terugkeer kunnen worden opgenomen, waarin de lijsten van de (centrale) uitvoerende instanties inzake terugkeer zouden kunnen worden teruggevonden, in real-time bijgewerkt.

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

2.2.4. *Beste praktijken en richtsnoeren*

De uitwisseling van beste praktijken is een ander belangrijk instrument voor operationele samenwerking. Op basis van de ervaring in de context van het Verdrag van Schengen hebben de lidstaten op 28 februari 2002 reeds een catalogus met aanbevelingen en beste praktijken inzake verwijdering en overname uitgewerkt¹³. Op dezelfde datum heeft de Raad conclusies aangenomen betreffende het verkrijgen van reisdocumenten voor de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen. Op basis van de bijdragen van de lidstaten aan een vragenlijst zal een overzicht worden opgesteld van de verschillende ervaringen die zijn opgedaan met betrekking tot de laissez-passer-documenten van de EU, bijvoorbeeld of het EU-standaardreisdocument¹⁴ gewoonlijk door derde landen wordt aanvaard of niet.

Dit overzicht - en in de toekomst ook andere samenvattingen ter zake van terugkeer en overname - moet worden samengesteld, geanalyseerd en besproken. Er kan worden overwogen een handboek van beste praktijken samen te stellen, vooral gericht op de toepassing ervan en de middelen voor die toepassing. Dit zou de operationele diensten helpen om van de ervaring van anderen te profiteren en de coherentie in derde landen bij de behandeling van aanvragen om afgifte en aanvaarding van terugkeerdocumenten waarborgen. Bovendien kan een dergelijk handboek bepaalde richtsnoeren bevatten die ook de gemeenschappelijke basis voor de gezamenlijke opleiding zouden kunnen vormen.

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.

2.2.5. *Gezamenlijke opleiding*

De tenuitvoerlegging van terugkeer is een moeilijke en veeleisende taak die door een gespecialiseerde dienst moet worden uitgevoerd en waarvoor een specifieke know-how vereist is. Eenieder die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een dergelijke sterk in de kijker lopende taak moet over verschillende bekwaamheden beschikken, zoals een degelijke kennis van de wettelijke bevoegdheden, gepaste behandeling van repatrianten, het omgaan met incidenten, intercultureel begrip en onderhandelings technieken. De lidstaten moeten speciale opleidingen organiseren waardoor de betrokken ambtenaren verwijderingen op de juiste wijze kunnen uitvoeren.

Over de problemen in verband met gedwongen terugkeer zouden gezamenlijke studiebijeenkomsten moeten worden georganiseerd of regelmatige bijeenkomsten van de personen die verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van de opleidingsprogramma's. Vanwege de efficiëntie lijkt het aangeraden aanvankelijk het netwerk van nationale opleidingsvoorzieningen inzake grenscontrole te gebruiken, zoals voorzien in het actieplan van de Raad betreffende illegale immigratie van 28 februari 2002¹⁵. Indien de verantwoordelijkheden verschillen, kan worden

¹³ Schengencatalogus van aanbevelingen en beste praktijken inzake controle aan de buitengrenzen, verwijdering en overname, Raad van de Europese Unie van 28 februari 2002.

¹⁴ Zie PB C 274 van 19 september 1996, blz. 18.

¹⁵ Doc. 6621/1/02 rev.1, JAI 30 van de Raad.

overwogen een vergelijkbaar netwerk van opleidingsvoorzieningen op het gebied van terugkeer op te richten. Daarnaast zouden de lidstaten in hun opleidingsvoorzieningen opleidingen moeten aanbieden aan functionarissen van andere lidstaten. Er zou kunnen worden gestart met thema's van gemeenschappelijk belang, waarvoor geen verdere aanpassing vereist is en die niet op specifieke aspecten in samenhang met de nationale wetgeving gericht zijn.

Niettemin zouden ook gezamenlijke opleidingsprogramma's kunnen worden ontwikkeld over thema's waar de nationale methoden verschillen, zoals bijvoorbeeld bij het gebruik van dwangmiddelen. Dergelijke programma's zouden gemakkelijker kunnen worden uitgewerkt op basis van gemeenschappelijke normen, vastgelegd in de hiervoor onder 2.2.4. beschreven richtsnoeren. In het plan van de Raad voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie van 13 juni 2002 is reeds verzocht om gemeenschappelijke normen met betrekking tot standaardveiligheidsmaatregelen, die zouden moeten worden getroffen met betrekking tot repatriëring per vliegtuig, per schip of met andere vervoermiddelen¹⁶.

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.

2.2.6. *Betere identificatie en documentatie*

Er zij aan herinnerd dat onduidelijkheid over de identiteit en het ontbreken van de juiste reisdocumenten de belangrijkste belemmeringen voor terugkeer vormen. Meestal zijn de personen die voor terugkeer in aanmerking komen, verantwoordelijk voor het ontbreken van de documenten, omdat algemeen bekend is dat landen van herkomst de afgifte van terugkeerdocumenten vaak uitstellen of weigeren wegens ontbrekende informatie over nationaliteit of identiteit. Om uitzetting te vermijden zullen illegaal in de EU verblijvende personen hun reisdocumenten dan ook verbergen of vernietigen en vaak een valse identiteit en/of nationaliteit opgeven. Bijgevolg moeten vaak lange en dure procedures worden gevoerd, waaronder de aanbieding op verschillende ambassades van aangrenzende derde landen of een analyse van de taal of het dialect.

Cruciaal voor de oplossing van met terugkeer samenhangende problemen is dan ook een degelijke identificatie in de loop van de administratieve procedures, bijvoorbeeld op visumdiensten, op een moment dat de betrokkene er belang bij heeft correcte gegevens te verstrekken. Ingevolge het voorstel van de Commissie heeft de Raad er in zijn actieplan inzake illegale immigratie van 28 februari 2002 mee ingestemd een on line Europees identificatiesysteem voor visa¹⁷ in te voeren. De Commissie onderzoekt momenteel de technische haalbaarheid van een dergelijk informatiesysteem voor visa.

In het onderzoek moet met name één aspect in verband met terugkeer worden onderzocht: het opslaan van een elektronische foto of van andere biometrische identificatiemiddelen, gecombineerd met het scannen van het door de

¹⁶ Zie Doc. 10019/02 FRONT 58 van de Raad.

¹⁷ De huidige werktitel luidt: "Visa informatiesysteem".

visumaanvrager voorgelegde reisdocument. Indien deze informatie in een centrale databank beschikbaar is, zal zij een belangrijke toegevoegde waarde verkrijgen, niettegenstaande het feit dat vandaag meestal foto's worden gevraagd voor visumaanvragen en reisdocumenten worden gekopieerd. De moeilijkheid is dat zelfs bestaande informatie enkel toegankelijk is op voorwaarde dat het betrokken reisdocument beschikbaar is. Aldus is men afhankelijk van de bereidheid van de houder om dit over te leggen, wat bij illegaal verblijf niet onmiddellijk het geval zal zijn. Het is dan ook de bedoeling dit probleem te omzeilen en personen te identificeren zonder dat hun medewerking vereist is. Met behulp van de biometrische identificatiemiddelen in het informatiesysteem voor visa zouden illegaal in de EU verblijvende personen die bij arrestatie geen documenten bij zich hebben, kunnen worden teruggevonden en, indien voordien een visum was aangevraagd, worden geïdentificeerd. De gescande reisdocumenten kunnen als duidelijk bewijs worden gebruikt ten aanzien van de betrokken derde landen wanneer terugkeerdocumenten worden gevraagd.

De verwachting is dat het systeem het tijdverlies en de kosten die met illegaal verblijf gepaard gaan, waaronder ook de tijd dat de betrokkene in afwachting van zijn uitzetting in hechtenis wordt gehouden, aanzienlijk zal verminderen. Bovendien kan een wijziging van de gebruiken inzake visumverstrekking worden overwogen, aangezien de risicobeoordeling volledig verandert. Door opname van het terugkeeraspect in het informatiesysteem voor visa kan de hele visumprocedure sneller en vlotter worden afgehandeld, omdat de lidstaten daadwerkelijk de mogelijkheid zullen hebben om reizigers die te kwader trouw zijn te identificeren en uit te zetten, ongeacht of zij al dan niet over documenten beschikken of door welke lidstaatvertegenwoordiging een visum werd verstrekt. Aldus zouden reizigers die te goeder trouw zijn, voordeel hebben bij het systeem.

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.

2.2.7. *Voorschriften voor overname en doorreis tussen de lidstaten onderling*

Zoals in het Groenboek van de Commissie is vermeld, vindt overname uitsluitend plaats op basis van bilaterale overnameovereenkomsten of informele samenwerking¹⁸. In 1999 heeft Finland een initiatief ingediend met het oog op de aanneming van een verordening van de Raad tot vaststelling van de verplichtingen tussen de lidstaten onderling inzake de overname van onderdanen van derde staten¹⁹. De bespreking werd opgeschort ingevolge de onderhandelingen om de instrumenten voor het bepalen van de verantwoordelijkheid voor asiolverzoeken in het gemeenschapsrecht, Dublin II, in te voeren²⁰. Aangezien aanzienlijke vorderingen zijn gemaakt in de desbetreffende onderhandelingen, zou het algemene kader voor

¹⁸ Afgezien van de Overeenkomst van Dublin en het mechanisme om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van asiolverzoeken en artikel 11 van de Verordening nr. 2001/55/EG van de Raad betreffende tijdelijke bescherming. Zie ook COM (2001) 127 def., artikel 26 van het voorstel betreffende langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

¹⁹ PB C 353 van 7 december 1999, blz. 6.

²⁰ Zie COM (2001) 447 def.

overname tussen de lidstaten onderling met betrekking tot alle uit derde landen afkomstige personen die illegaal in de EU verblijven, opnieuw op de agenda moeten worden geplaatst.

Bovendien zou er een gemeenschappelijk kader kunnen worden ontwikkeld voor vraagstukken in verband met de doorreis door andere lidstaten tijdens de terugkeer. Bij gebrek aan verbindingen met het land van herkomst, moet vaak gebruik worden gemaakt van luchthavens in andere lidstaten. In dergelijke gevallen is het van belang een duidelijk juridisch kader vast te stellen voor de doorreisprocedure, bijv. betreffende de aanwezigheid en de bevoegdheden van begeleiders tijdens de doorreis, en regelingen voor het geval de terugkeer mislukt. Met dit doel heeft Duitsland een initiatief genomen voor een richtlijn van de Raad betreffende ondersteuning tijdens de doorreis in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht²¹. In deze context moet rekening worden gehouden met bijlage 9 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart²². Daarnaast zou moeten worden bekeken hoe andere landen van bestemming in het EU-stelsel voor doorreis door de lucht kunnen worden geïntegreerd.

Bovendien moeten pragmatische oplossingen worden uitgewerkt voor repatrianten die interne grenzen tussen de lidstaten overschrijden, in het bijzonder als het gaat om zelfstandige terugkeer. Dit kan met name een probleem zijn als degene die terugkeert onderdaan is van een land waarvoor de visumplicht geldt, en dus een visum nodig zou hebben om over het grondgebied van andere lidstaten te reizen. In dergelijke gevallen zou wellicht gebruik kunnen worden gemaakt van een standaardreisdocument dat door de lidstaat die de betrokkene heeft uitgezet, wordt afgegeven en door alle andere lidstaten wordt erkend en gelijkgesteld met een visum.

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.

2.2.8. *Wederzijdse bijstand door verbindingssambtenaren voor immigratie*

De met immigratie belaste verbindingssambtenaren in de landen van herkomst of doorreis hebben vaste contacten met de lokale autoriteiten, met name met grenswachten en immigratiediensten op luchthavens. Dergelijke professionele contacten moeten kunnen worden gebruikt voor met terugkeer verband houdende opdrachten.

Bij aankomst van de repatrianten in het land van terugkeer kan de aanwezigheid van verbindingssambtenaren de overdracht in het kader van de overname vergemakkelijken. Daarnaast kan bijstand worden verleend aan de begeleiders. Hiertoe is een verdere uitbouw van het netwerk van verbindingsofficieren nodig.

²¹ Zie Doc. 10386/02 – MIGR 60 van 27 juni 2002 van de Raad.

²² "Verdrag van Chicago" van 7 december 1944.

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

2.2.9. *Gezamenlijke terugkeeroperaties*

Om verschillende redenen worden uitzettingen meer en meer uitgevoerd met chartervluchten. Sommige lidstaten gebruiken ingeval van gedwongen terugkeer met verzet kleinere chartervliegtuigen, die extreem duur zijn gebleken. Sommige lidstaten gebruiken grotere vliegtuigen zodat grotere aantallen kunnen worden uitgezet met de nodige begeleiders. Deze methode is ook duur, vooral wanneer de capaciteit niet ten volle kan worden benut, wat vaak gebeurt als gevolg van niet-beschikbaarheid van een repatriant doordat hij is ondergedoken, ziek is of zich hevig verzet of op het laatste nippertje een procedure heeft ingesteld om verwijdering te voorkomen.

De lidstaten zouden terugkeer op een efficiëntere wijze kunnen laten verlopen indien zij bestaande capaciteit zouden kunnen delen door gezamenlijke operaties te organiseren. Op voorwaarde dat passende doorreisregelingen worden vastgesteld, zouden de lidstaten ernaar moeten streven voor zelfstandige en gedwongen terugkeer gezamenlijke vluchten te organiseren. Als proefprojecten zijn op bi- en trilaterale basis reeds gezamenlijke chartervluchten georganiseerd tussen de lidstaten onderling of met andere landen van bestemming. Het uitbouwen van deze methode zou niet enkel financiële voordelen hebben: er wordt dan ook een sterker signaal afgegeven.

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.

2.2.10. *Betere coördinatie*

Versterkte samenwerking zoals hierboven omschreven, vereist een aangepast coördinatiekader. Zoals reeds opgemerkt²³, kan de creatie van ICONet, het beveiligd informatie- en coördinatie-netwerk op intranet, hiertoe bijdragen. Deze website kan naast informatie over de contactpersoon ook andere met terugkeer verband houdende diensten verlenen. Zo kan voorzien worden in een instrument waarmee de lidstaten elkaar on line in kennis kunnen stellen van doorreis, door middel van een standaardformulier zoals gesuggereerd in het Duitse initiatief betreffende doorreis door de lucht. Daarnaast zouden de lidstaten ICONet kunnen gebruiken om chartervluchten voor gedwongen terugkeer te coördineren. ICONet zou zelfs informatie kunnen verstrekken over contactpersonen in derde landen of andere gegevens over derde landen die relevant zijn in het kader van de terugkeeroperaties.

Een website kan evenwel geen vervanging zijn voor persoonlijke interactie, die alleszins nodig is om een hoog niveau van samenwerking te bereiken. Samenwerking, en met name coördinatie, zou kunnen worden verbeterd door concreet vorm te geven aan de technische ondersteuningsfaciliteit die door de Commissie is bepleit in de recente mededeling betreffende een gemeenschappelijk

²³ Zie 2.2.3.

beleid inzake illegale immigratie²⁴. Aan een dergelijke faciliteit zouden vele taken kunnen worden toevertrouwd: het verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie over terugkeer, het voeren van een dialoog tussen functionarissen die belast zijn met de uitvoering van de terugkeer, het organiseren van bijeenkomsten van deskundigen, het voorbereiden van gezamenlijke opleidingen of het helpen bij het organiseren van gezamenlijke operaties zijn slechts enkele voorbeelden van wat mogelijk is. Om het nut van een dergelijke technische ondersteuningsfaciliteit te bewijzen, zou zij in het begin beperkt moeten worden tot een klein secretariaat, waar een aantal nationale deskundigen zich zou moeten concentreren op bepaalde prioritaire activiteiten. Een technische ondersteuningsfaciliteit zou kunnen worden gefinancierd met de door het actieprogramma voor administratieve samenwerking (ARGO) geboden steun²⁵, die ook kan worden toegekend voor samenwerking tussen de lidstaten inzake terugkeer.

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

2.3. Gemeenschappelijke minimumnormen om een efficiënt terugkeerbeleid te waarborgen

De samenwerking tussen de lidstaten zoals hiervoor beschreven in hoofdstuk 2.2 heeft meer kans op succes indien er eensgezindheid bestaat over de voornaamste punten. Daarom moeten op middellange termijn gemeenschappelijke normen worden vastgelegd om het werk van de betrokken diensten te vergemakkelijken en een versterkte samenwerking tussen de lidstaten mogelijk te maken. Op lange termijn moet op basis van dergelijke normen voorschriften worden vastgesteld voor passende en gelijke behandeling van illegaal in de EU verblijvende personen tegen wie maatregelen worden genomen om dit verblijf te beëindigen, ongeacht welke staat tot de verwijdering overgaat. De Commissie heeft dan ook de bedoeling hiervoor de nodige initiatieven te nemen.

2.3.1. Wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten

De efficiënte uitzetting van illegaal in de EU verblijvende personen die waren ondergedoken nadat een lidstaat tot uitzetting had besloten en die in een andere lidstaat worden aangehouden, is van het grootste belang voor de operationele samenwerking inzake gedwongen terugkeer in de EU, vooral waar er geen controles aan de binnengrenzen zijn. Een uitzettingbesluit van de ene lidstaat zou in een andere lidstaat moeten kunnen worden uitgevoerd zonder dat deze daartoe een nieuw uitzettingbesluit moet uitvaardigen. Richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen²⁶ onderstreept deze noodzaak, zonder evenwel een bindend kader in te voeren.

Speciale aandacht moet worden besteed aan de wederzijdse erkenning van uitzettingsbesluiten betreffende personen die asiel hebben aangevraagd, omdat de

²⁴ COM(2001) 672 def.

²⁵ Zie Besluit van de Raad van 13 juni 2002, PB L 161 van 19 juni 2002, blz. 11.

²⁶ Zie PB L 149 van 2 juni 2001, blz. 34.

lidstaten het Verdrag van Genève op verschillende manieren interpreteren en de subsidiaire bescherming op verschillende gronden toekennen. Volgens de Europese Raad van Tampere van 1999 moet op lange termijn gestreefd worden naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status. De Raad van Sevilla van juni 2002 heeft deze doelstelling bevestigd en deadlines gesteld voor de specifieke richtlijnen die moeten worden aangenomen. De Commissie bevestigt dan ook haar stapsgewijze benadering als voorgesteld in haar mededeling van november 2000²⁷, waarbij de nadruk wordt gelegd op de koppeling van wederzijdse erkenning en harmonisatie betreffende asiel.

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.

2.3.2. *Uitzetting*

Voor uitzetting, de afsluitende handeling bij gedwongen terugkeer, moeten minimumnormen gelden die zowel de rechten van de betrokken personen als de doeltreffendheid van de vermelde waarborgen. Minimumnormen zullen ook de operationele samenwerking tussen lidstaten vergemakkelijken tijdens de doorreis of bij gemeenschappelijke uitzettingsoperaties.

Zolang de lidstaten verschillende asielstelsels hebben, lijkt een laatste waarborg voor de naleving van het verbod op refoulement noodzakelijk om de lidstaten de mogelijkheid te geven hun internationale verplichtingen na te komen indien het risico van refoulement voordien niet is onderzocht. Een dergelijke laatste waarborg is deverwijzing naar de asielprocedure, inclusief een doeltreffende beroepsmogelijkheid.

Minimumnormen moeten ook de gulden middenweg vinden tussen het voorkomen van misbruik door het veinzen van ziekte, en rekening houden met de werkelijke fysieke toestand en mentale vermogens van de betrokkenen. Indien de repatriant vlak voor het vertrek beweert aan een lichamelijke of psychische aandoening te lijden, kan dit een poging zijn om de uitzetting te dwarsbomen, maar het kan ook oprecht zijn. Dit moet degelijk worden onderzocht, vooral ten aanzien van kwetsbare groepen zoals minderjarigen en zwangere vrouwen. Minimumnormen moeten ook de voorwaarden bevatten op grond waarvan familieleden tijdens de uitzettingsprocedure van elkaar kunnen worden gescheiden.

De lidstaten moeten de mogelijkheid krijgen om een persoon uit te zetten in weerwil van zijn of haar (fysiek) verweer. Het moet evenwel duidelijk zijn dat er grenzen zijn aan dwangmaatregelen. De fysieke integriteit van de repatriant tijdens de uitzetting is van het grootste belang. Zijn of haar psychische toestand moet eveneens in acht worden genomen. Dit vereist normen betreffende de intensiteit van dwangmaatregelen. Wat de uitzetting door de lucht betreft, kunnen de richtsnoeren voor uitzetting en begeleiding van de IATA/CAWG als grondslag dienen voor de ontwikkeling van EU-voorschriften betreffende begeleiding en het gebruik van dwangmiddelen.

²⁷ COM (2000) 755 def.

Met betrekking tot de samenwerking inzake uitzettingen moet ook worden nagegaan hoe de lidstaten hun huidige methoden voor terugkeer naar bepaalde landen van herkomst kunnen coördineren ingeval de uitzetting om dwingende humanitaire redenen betwistbaar is vanwege de plaatselijke situatie (een actueel voorbeeld is Angola). Indien de lidstaten op dit vlak willen samenwerken, lijkt het logisch om minimumnormen te hebben voor de beoordeling van dergelijke situaties. Deze zouden bijvoorbeeld raadpleging van organisaties zoals het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties of andere VN-administraties (bijv. UNMIK in Kosovo) of van andere relevante instanties kunnen inhouden.

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.

2.3.3. *Voorwaarden voor besluiten tot verwijdering*

Besluiten tot verwijdering worden op het niveau van de lidstaten genomen, totnogtoe overeenkomstig het nationale recht. In richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen, die is aangenomen in mei 2001²⁸, heeft de Raad reeds voorzien in basisnormen voor besluiten tot verwijdering. Volgens deze richtlijn wordt jegens onderdanen van een derde land op grond van een ernstige en daadwerkelijke bedreiging van de openbare orde of van de nationale of binnenlandse veiligheid, verwijderingsbesluiten genomen in twee groepen van gevallen.

Om de idee van wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten verder te ontwikkelen, neemt de Commissie als uitgangspunt het onderscheid tussen dwingende redenen voor verwijderingsbesluiten op grond van buitengewoon gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid, en andere geldige redenen, die normaal aanleiding zijn voor een verwijderingsbesluit.

Bij dit onderscheid moet terdege rekening worden gehouden met de voorwaarden en waarborgen waaraan moet zijn voldaan om het legale verblijf van bepaalde groepen te beëindigen. Geprivilegieerde onderdanen van derde landen zoals langdurig ingezetene onderdanen²⁹ of familieleden van burgers van de Unie mogen enkel worden verwijderd op grond van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid³⁰. Ook op onderdanen van derde landen die in een lidstaat zijn geboren en nooit in het land van hun nationaliteit hebben gewoond, behoren bijzondere bepalingen van toepassing te zijn.

²⁸ Zie PB L 149 van 2 juni 2001, blz. 34.

²⁹ Zie artikel 13 van COM (2001) 127 def.

³⁰ Zie de toelichting in Zaak C-459/99, MRAX, arrest van 25 juli 2002.

De verwijdering van vluchtelingen en van andere personen die onder een vorm van internationale bescherming vallen, verdient bijzondere aandacht, omdat zij alleen kunnen worden verwijderd overeenkomstig internationale verplichtingen zoals het Verdrag van Genève van 1951 en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. In het algemeen moet een besluit tot verwijdering steeds gebaseerd zijn op de individuele situatie. De mensenrechten van de betrokkene en de evenredigheid van de maatregel moeten grondig worden meegewogen. Er moet voorzien zijn in een rechtsmiddel, waaronder de mogelijkheid een opschorting van de maatregel te vragen.

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.

2.3.4. *Beëindigen van legaal verblijf*

De Commissie stelt voor dat een persoon kan worden verplicht het grondgebied van een lidstaat te verlaten vanaf het moment dat het legaal verblijf is geëindigd. Dit omvat de afwijzing van de aanvraag van een verblijfstitel (op grond van redenen van internationale bescherming of migratie), het verlopen van een verblijfstitel of de intrekking/herroeping ervan (bijv. om redenen van openbare orde of nationale veiligheid), maar ook het eindigen van het illegale verblijf van iemand die in de betrokken lidstaat nooit legaal heeft verbleven. Het legale verblijf wordt ook geacht te zijn beëindigd wanneer het beroep tegen een besluit betreffende het verblijfsrecht op het grondgebied van een lidstaat geen opschortende werking heeft. Al deze personen zouden wettelijke verplicht moeten zijn om de lidstaat onmiddellijk te verlaten of, indien een termijn is bepaald voor het vertrek, vóór het verstrijken van deze termijn. Op het niveau van de EU beschouwd, zou de verplichting om te vertrekken betrekking moeten hebben op de EU en niet enkel op een lidstaat.

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.

2.3.5. *Vreemdelingenbewaring*

De Commissie erkent dat het noodzakelijk is dat de lidstaten voorzien in de mogelijkheid van bewaring in afwachting van uitzetting. Er dient evenwel een billijk evenwicht te worden gevonden tussen de behoefte van de lidstaten aan efficiënte procedures en de bescherming van de elementaire mensenrechten van illegaal in de EU verblijvende personen. Er moeten minimumnormen op het niveau van de Unie worden vastgesteld, die de bevoegdheden van de betrokken autoriteiten en de voorwaarden voor bewaring bepalen, zodat ook de operationele samenwerking tussen de lidstaten bij doorreis of gemeenschappelijke uitzettingsoperaties wordt vergemakkelijkt. Deze minimumnormen moeten de volgende aspecten regelen:

- Gronden voor vreemdelingenbewaring. Deze bewaring omvat bewaring van illegaal in de EU verblijvende personen met het oog op het verkrijgen van terugkeerdocumenten of om te vermijden dat de betrokkenen onderduiken tijdens de verwijdering of tijdens de doorreis.
- Identificatie van de groepen van personen die over het algemeen niet of slechts onder specifieke voorwaarden in bewaring kunnen worden gesteld:
 - niet-begeleide kinderen en jongeren onder 18;
 - ouderen, vooral wanneer toezicht vereist is;
 - zwangere vrouwen, tenzij er duidelijk gevaar is dat zij zouden onderduiken en bewaring bij medisch advies wordt toegelaten;
 - personen die aan ernstige aandoeningen lijden of psychisch ziek zijn;
 - personen ten aanzien van wie onafhankelijk bewijs is geleverd dat zij in hechtenis zijn gefolterd of mishandeld voordat zij in de EU aankwamen;
 - personen met een ernstige handicap.
- Voorschriften betreffende het uitvoeren van een maatregel van bewaring. Deze zouden betrekking kunnen hebben op de evenredigheid van bewaring en de mogelijkheden van geschikte alternatieven voor bewaring, zoals meldingsplicht, verplicht verblijf, het stellen van een borgsom en zelfs toezicht met elektronische middelen.
- Voorschriften inzake rechterlijke toetsing. Een gerechtelijke instantie moet bevoegd zijn voor het uitvoeren of herzien van de maatregel tot bewaring.
- Maximale duur van de bewaring in afwachting van uitzetting. Hoewel beperking van de duur inherent is aan de bewaringsgronden (bijv. identificatie of vermijden dat de betrokkene onderduikt), meent de Commissie dat het noodzakelijk is een absolute maximumduur op te leggen en te voorzien in bindende termijnen voor gerechtelijke toetsing van het voortzetten van de bewaring.
- Voorschriften betreffende het regime van de vreemdelingenbewaring, met name met betrekking tot normen voor accommodatie, maar ook met betrekking tot rechtsbijstand, om de menselijke behandeling in alle bewaringsaccommodaties in de lidstaten te waarborgen. De Commissie is van oordeel dat, wat de accommodatie betreft, repatrianten zoveel mogelijk moeten worden afgezonderd van gedetineerden om criminalisering te vermijden.

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.

2.3.6. *Bewijs van vertrek en wedertoelating*

Zoals reeds aangegeven in het groenboek, is een duidelijk bewijs van vertrek belangrijk, met name in gevallen van zelfstandige terugkeer, om duurzame terugkeer te garanderen en om personen die zelfstandig terugkeren een preferentiële behandeling te kunnen geven, dat wil zeggen, te voorkomen dat deze personen later niet opnieuw legaal de Unie kunnen binnenkomen omdat een bewijs van hun eerdere zelfstandige vertrek ontbreekt. Als mogelijke optie zouden repatrianten kunnen worden gestimuleerd om zich in het land van herkomst persoonlijk te melden bij een consulaire post van een lidstaat. Indien van toepassing zou het bewijs van vertrek ook kunnen worden afgegeven door een betrouwbare organisatie die betrokken is geweest bij de terugkeer.

Uitgaande van het beginsel dat in de eerste plaats wordt gestreefd naar zelfstandige terugkeer, moeten de juridische gevolgen van zelfstandige of gedwongen terugkeer voor een later verzoek om wedertoelating worden beoordeeld. Een toekomstig visum om de EU opnieuw binnen te komen, moet niet meer uitsluitend op grond van een eerder illegaal verblijf kunnen worden geweigerd, indien de betrokkene zelfstandig is teruggekeerd. Anderzijds zouden beperkingen kunnen worden opgelegd ingeval van gedwongen terugkeer.

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.

2.4. **Elementen voor geïntegreerde terugkeerprogramma's**

Tijdens het laatste decennium heeft de internationale gemeenschap in het algemeen reeds verschillende schema's voor terugkeerprogramma's en modellen voor de uitvoering ervan ontwikkeld. In essentie zijn er twee soorten terugkeerprocessen: de volledig vrijwillige terugkeer waarbij de betrokkene uit eigen vrije wil beslist terug te keren en hierbij geholpen wordt, en de situaties waarbij overheidsinstanties tot terugkeer verplichten, met inachtneming van het internationaal recht en de mensenrechten van de betrokkenen. Er is ook een tussensituatie, waarin de betrokkene de verplichting om terug te keren aanvaardt, en daarnaast ook de bijstand van de autoriteiten accepteert.

Op dit gebied zijn internationale organisaties bijzonder actief geweest, voor alle soorten terugkeer: zij hebben zowel door de Europese Gemeenschap als door de nationale autoriteiten gefinancierde projecten beheerd, met wisselend succes, afhankelijk van de omstandigheden. Over het algemeen is uit de ervaring van de Commissie vanaf de gemeenschappelijke optredens in het kader van de "derde pijler" van het Verdrag van Maastricht van 1997 tot 1999³¹ die de oprichting van het Europees Vluchtelingenfonds in 2000³² voorafgingen, gebleken dat succesvolle terugkeerprojecten alle of de meeste van de volgende elementen vereisen: aan de

³¹ Begrotingsonderdelen B7-6008 en B5-803.

³² Besluit van 28 september 2000 (2000/596/EG) van de Raad, PB L 252, blz. 12.

terugkeer voorafgaande adviesverlening en begeleiding, bijstand bij opleiding en tewerkstelling, bijstand bij reizen naar en/of hervestiging in het land van herkomst/huisvesting, advies en begeleiding na de terugkeer. Bovendien moet de uitvoerende instantie voldoende contacten hebben met de autoriteiten en de niet-gouvernementele instanties in het land van herkomst, alsmede de nodige faciliteiten ter plaatse (bijvoorbeeld personeel dat, minstens tijdelijk, ter plaatse aanwezig is en de plaatselijke talen beheerst) en de nodige vaardigheden om, indien toepasselijk, repatrianten te selecteren die kans hebben om te slagen nadat zij zijn teruggekeerd. Uit een analyse van met terugkeer verband houdende projecten die voor financiering door al deze instrumenten zijn aanvaard, blijkt dat dergelijke projecten hoofdzakelijk in een beperkt aantal lidstaten geconcentreerd zijn. Dit houdt verband met de omstandigheden in de lidstaten, zowel wat betreft het aantal potentiële repatrianten als wat betreft de behoefte aan financiering voor andere zaken, zoals opvangmogelijkheden of integratieprogramma's.

Tegen deze factoren moeten de kosten en baten van terugkeerprogramma's worden afgewogen. Sommige projecten (bijvoorbeeld die betreffende de in Europa wonende Somaliërs) kunnen per persoon zeer duur zijn. Bovendien zijn er factoren die eigenlijk niet kwantificeerbaar zijn, zoals de kans dat repatrianten proberen terug te komen naar het gastland. Of een persoon na terugkeer naar het land van herkomst, daar zal blijven, hangt af van een aantal factoren, zoals de wettelijke status in het gastland en de afgifte van reisdocumenten die hernieuwde immigratie mogelijk maken, de economische en familiale omstandigheden enz.

Potentiële repatrianten moeten zo snel mogelijk informatie krijgen over de mogelijkheden van vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Het moet daarbij gaan om informatie over terugkeerprogramma's, de mogelijkheden van beroepsopleiding en dergelijke, de situatie in het land waarnaar de betrokkene zou terugkeren en de mogelijkheden om een nieuw leven op te bouwen. Er kan een beroepsopleiding of een andere opleiding worden aangeboden die nuttig zou kunnen zijn in het land van terugkeer, vóór de terugkeer dan wel in het land van terugkeer. Hulp en begeleiding moeten in alle fasen van het terugkeerproces worden aangeboden, te beginnen bij het begin van het verblijf in de lidstaat tot enige tijd na de aankomst in het land van bestemming, om een duurzame terugkeer te waarborgen. Algemeen gesteld moeten stimulansen worden onderzocht die potentiële repatrianten ertoe aanzetten vrijwillig terug te keren. Om deze reden heeft de Commissie opdracht gegeven voor een studie over stimulansen tot terugkeer, die tegen het einde van het jaar ter beschikking zal zijn. Op basis van deze studie moeten verdere stappen worden overwogen om voldoende stimulansen voor terugkeer te creëren.

De algemene conclusie die uit vroegere ervaringen met het beheer van terugkeerprogramma's moet worden getrokken, is dat deze flexibel moeten zijn wat betreft timing en beheer, om te kunnen inspelen op de feitelijke omstandigheden. Dit vereist een meer samenhangend gebruik van gemeenschapsprogramma's en nationale programma's, op basis van duidelijke beleidsrichtsnoeren.

Naast de gemeenschappelijke optredens van 1997 tot 1999 en het Europees Vluchtelingenfonds heeft de Commissie ook gebruik gemaakt van begrotingsonderdeel B7-667 (waarvoor eind 2002 een rechtsgrond zal worden voorgesteld) met betrekking tot de activiteiten van de werkgroep op hoog niveau inzake immigratie en asiel voor met terugkeer verband houdende kwesties. De Commissie zal binnenkort starten met een evaluatie van de toekomst van het

Europees Vluchtelingenfonds, waarvan een van de belangrijkste onderdelen de vrijwillige terugkeer is. Gelet op de eisen van de Europese Raad van Sevilla³³ zal de Commissie zich moeten bezinnen over de optimale terugkeermechanismen, zowel op financieel vlak als op het vlak van de coördinatie. De Commissie zal bij het begin van de herfst 2002 verslag uitbrengen bij de Raad over de begrotingsaspecten van de conclusies van de Europese Raad.

Een regeling van financiële steun voor terugkeer zou zelfstandige terugkeer, gedwongen terugkeer en steun voor de terugkeer van illegale migranten in doorreislanden moeten dekken.

Het onderdeel zelfstandige terugkeer in een financiële steunregeling voor terugkeer moet gericht zijn op terugkeer en reïntegratie van zowel illegaal als legaal in de EU verblijvende personen, indien zij wensen terug te keren en het in het openbaar belang is om dit te steunen. Er kan financiële hulp worden verleend voor individuele reiskosten, transport van persoonlijke goederen, de eerste onkosten na terugkeer en een beperkte opstartsteun.

Het tweede onderdeel van een financiële steunregeling voor terugkeer – strikt beperkt tot illegaal in de EU verblijvende personen -- zou de financiële steun voor terugkeermaatregelen zijn. Dit onderdeel zou erin bestaan dat de noodzaak van solidariteit en lastenverdeling tussen de lidstaten wordt benadrukt, bijvoorbeeld met betrekking tot de reiskosten van repatrianten en begeleiders.

Het derde onderdeel van een financiële steunregeling voor terugkeer zou zich vooral richten op het onderscheppen van illegale migranten. Aan derde landen kan steun worden verleend bij het doen terugkeren van onwettige migranten voorzover deze niet voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst in het betrokken land, zij geen behoefte hebben aan internationale bescherming en zij op doorreis zijn met de bedoeling om op illegale wijze de EU binnen te komen.

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.

³³ Zie conclusie nr. 33.

2.5. Intensivering van de samenwerking met derde landen

Met het oog op een betere coördinatie en meer complementariteit en samenhang van het externe beleid van de Unie, moet de samenwerking tussen de EU en derde landen verder worden geïntensiveerd, al naar gelang het geval, in de context van de opstelling of herziening van de nationale strategiedocumenten en de regionale strategiedocumenten, een taak van de Commissie die zij in nauwe samenwerking met de lidstaten vervult. Daarnaast moet altijd rekening worden gehouden met de specifieke situatie van de kandidaat-landen, waarvoor gebruik moet worden gemaakt van de mechanismen van de Associatie-overeenkomsten.

2.5.1. *Meer administratieve samenwerking*

De intensivering van de samenwerking met derde landen inzake terugkeer zou starten met een versterking van de administratieve samenwerking. Indien van toepassing zou de EU steun kunnen bieden bij het opbouwen van de institutionele capaciteit voor de ontvangst en reïntegratie van repatrianten. Ook technische samenwerking kan worden nagestreefd. In principe moeten alle reïntegratiemaatregelen in overweging worden genomen die de duurzaamheid van de terugkeer helpen waarborgen, zoals bijvoorbeeld bijstand op het vlak van behuizing of voor de reïntegratie in de arbeidsmarkt, met inbegrip van beroepsopleiding. Ten slotte moet het aspect terugkeer deel uitmaken van de algemene politieke dialoog met het betrokken land inzake met migratie verband houdende kwesties.

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

2.5.2. *Communautaire overnameovereenkomsten*

De Europese Raad van Sevilla heeft er ook toe opgeroepen overnameovereenkomsten waarover reeds onderhandeld wordt, sneller te sluiten. Zoals reeds gesteld in het groenboek, zal de Commissie dan ook verdere inspanningen doen om de lopende onderhandelingen voort te zetten teneinde deze tijdig en voor zover mogelijk overeenkomstig de haar opgelegde onderhandelingsrichtsnoeren af te ronden. Hiertoe zal een ruimere politieke en diplomatieke ondersteuning vanuit de lidstaten nodig zijn dan deze totnogtoe hebben willen bieden. Uit het zeer verschillende verloop van de onderhandelingen met de eerste zeven landen kan echter al een belangrijke conclusie worden getrokken. Omdat overnameovereenkomsten hoofdzakelijk in het belang van de Gemeenschap zijn, zijn derde landen zeer terughoudend om deze overeenkomsten te aanvaarden. Het succes bij het sluiten hangt dan ook sterk af van de positieve stimulansen (het "wisselgeld") waarover de Commissie beschikt. In dit verband moet worden opgemerkt dat de Commissie op het gebied van JBZ weinig te bieden heeft. Met name versoepeling of vrijstelling van de visumplicht is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk (bijv. Hongkong, Macau); in de meeste gevallen is dat niet zo. Het is dan ook van essentieel belang dat meer aandacht wordt besteed aan de vraag welke andere stimulansen, niet enkel op het gebied van JBZ maar op alle gemeenschapsgebieden (bijv. handelsuitbreiding, technische/financiële bijstand, aanvullende ontwikkelingssteun, enz.) als wederdienst aan de betrokken landen zouden kunnen worden geboden. Hoewel de Europese Raad van Sevilla nogmaals de wil van de EU heeft benadrukt om, binnen de perken van de financiële vooruitzichten, gepaste technische en financiële bijstand te verlenen, werd geen

bevredigend antwoord gegeven op de vraag hoe moet worden omgegaan met landen die, ondanks dit aanbod, niet geïnteresseerd zijn in het sluiten van een overnameovereenkomst.

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.

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

Indien een rechtstreekse terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk of niet de beste oplossing is, moeten andere mogelijkheden van samenwerking met derde landen worden onderzocht. Vooral bij praktische belemmeringen, zoals ingewikkelde of ontbrekende verbindingen met het land van herkomst, kunnen potentiële doorreislanden worden benaderd met een verzoek om steun voor de – vrijwillige of onvrijwillige – doorreis van repatrianten over hun grondgebied.

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.

3. CONCLUSIES

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.

BIJLAGE – Definities

Begrip	Definitie
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 zelfstandig 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 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.
Zelfstandig vertrek	Begeleid of onafhankelijk vertrek naar het land van herkomst, het land van doorreis of een ander derde land, op basis van een beslissing van degene die terugkeert
Gedwongen vertrek	Verplicht vertrek naar het land van herkomst, het land van doorreis of een ander 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 vastgelegd 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.
verwijdering	Administratieve of rechterlijke handeling waarbij – indien van toepassing – de toegangsverschaffing, 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	Administratieve of rechterlijke beslissing die de rechtsgrond vormt voor de uitzetting
Vreemdelingen-bewaring	Uitvoeringsmaatregel waarbij de betrokkene met het oog op terugkeer in een gesloten accommodatie wordt geplaatst.
Maatregel van bewaring	Administratieve of rechterlijke beslissing die de rechtsgrond vormt voor de vreemdelingenbewaring
Uitzetting	Uitvoeringsmaatregel, waarbij de betrokkene fysiek het land wordt uitgezet.
Bevel tot uitzetting	Administratieve of rechterlijke beslissing die de rechtsgrond vormt voor de verwijdering (in sommige rechtsstelsels synoniem met bevel tot verwijdering).
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.