

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.2.2011
COM(2011) 76 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten

SEC(2011) 209 definitief
SEC(2011) 210 definitief
SEC(2011) 211 definitief
SEC(2011) 212 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten

1. INLEIDING

In het programma van Stockholm verzoekt de Raad de Commissie "in 2010" een evaluatie in te dienen van de EU-overnameovereenkomsten en de lopende onderhandelingen, en een mechanisme voor te stellen om de uitvoering ervan te bewaken¹. Bovendien zou de Raad "op basis hiervan een hernieuwde, coherente overnamestrategie moeten uitwerken, die rekening houdt met de algehele betrekkingen met het bewuste land, met inbegrip van een gemeenschappelijke aanpak van derde landen die niet meewerken bij de overname van hun eigen onderdanen."

Deze mededeling² omvat (1) een evaluatie van de tenuitvoerlegging van de EU-overnameovereenkomsten die al van kracht zijn, (2) een schets van de stand van zaken van de lopende onderhandelingen en van de "openstaande" onderhandelingsrichtsnoeren, en (3) aanbevelingen voor een toekomstig EU-overnamebeleid, onder andere over toezichtmechanismen.

Overnameovereenkomsten leggen de overeenkomstsluitende partijen wederzijdse verplichtingen op om hun eigen onderdanen en, onder bepaalde voorwaarden, onderdanen van derde landen en staatlozen over te nemen. In de overeenkomsten worden tevens de operationele en technische aspecten van de overname uitvoerig beschreven.

Uit beleidsoogpunt worden overnameovereenkomsten beschouwd als een noodzakelijk instrument voor een efficiënt beheer van de migratiestromen naar de lidstaten. Omdat zij het gemakkelijker moeten maken om illegale migranten snel terug te sturen, spelen de overeenkomsten een belangrijke rol bij het bestrijden van illegale immigratie. In de overeenkomsten worden geen criteria vastgesteld voor de wettigheid van iemands aanwezigheid in de EU of in het partnerland - die moet door de nationale autoriteiten worden getoetst aan het nationale recht en, indien van toepassing, het EU-recht.

Sinds de Europese Gemeenschap in 1999 bevoegdheden heeft gekregen op dit gebied, heeft de Raad voor achttien landen onderhandelingsrichtsnoeren opgesteld voor de Commissie. De stand van zaken hiervan wordt beschreven in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten (EU-overnameovereenkomsten: beknopt overzicht van de stand van zaken, februari 2011). Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft het sluiten van overnameovereenkomsten een expliciete rechtsgrondslag

¹ PB C 115 van 4.5.2010, blz.31.

² In 2004 heeft de Commissie een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement gepresenteerd over de prioriteiten voor de succesvolle ontwikkeling van een gemeenschappelijk overnamebeleid (SEC(2004)946 def. van 19.7.2004).

gekregen (artikel 79, lid 3, VWEU). Overigens is het een internationaal (gewoonte)rechtsbeginsel dat elk land zijn eigen onderdanen terugneemt.

2. EVALUATIE VAN DE EU-OVERNAMEOVEREENKOMSTEN DIE AL VAN KRACHT ZIJN

Op basis van de achttien onderhandelingsrichtsnoeren die de Raad heeft uitgevaardigd, zijn tot nu toe twaalf overnameovereenkomsten in werking getreden³. In drie daarvan is een overgangperiode opgenomen voor de overname van onderdanen van derde landen (zie punten 2.4 en 3.2).

Omdat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de overnameovereenkomsten, heeft de Commissie hun verzocht haar uitvoerige gegevens en feedback te verschaffen over de toepassing van de overnameovereenkomsten⁴. Deze informatie werd aangevuld met gegevens van Eurostat⁵.

2.1. Kwaliteit van de gegevens

De Commissie heeft van 21 lidstaten antwoord ontvangen (Frankrijk, Zweden, België, Estland, Portugal, Polen, Malta, Letland, Roemenië, Finland, Bulgarije, Griekenland, Tsjechië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Hongarije, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Ierland en Duitsland). Omdat vijf lidstaten (Denemarken is niet door een overnameovereenkomst gebonden) niet hebben gereageerd, terwijl sommige daarvan in hoge mate met illegale migratie hebben te kampen, kunnen slechts beperkte conclusies worden getrokken uit de gegevens.

Sommige lidstaten hebben gedetailleerde cijfers verstrekt over specifieke aspecten van overnames, terwijl andere slechts bij benadering konden zeggen om hoeveel overnameverzoeken per derde land per jaar het ging. De gegevens zijn over het algemeen niet geharmoniseerd en verschillende lidstaten delen verschillende gevallen in in dezelfde categorie⁶. Er zijn maar weinig lidstaten die gegevens hebben van voor 2008.

De enige beschikbare gegevens over terugkeer die betrekking hebben op alle EU-lidstaten, zijn dus de gegevens van Eurostat, maar ook die vertonen enkele tekortkomingen. Uit die gegevens is bijvoorbeeld wel af te leiden hoeveel burgers van een bepaald derde land zijn verwijderd uit een bepaalde lidstaat, maar niet of de betrokkene naar het land van herkomst, het land van doorreis of een andere lidstaat is gegaan. Ook maken de gegevens geen onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen terugkeer. Overnameovereenkomsten worden

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten; EU-overnameovereenkomsten: beknopt overzicht van de stand van zaken, februari 2011.

⁴ Er werd ook informatie verzameld tijdens bijeenkomsten van de Gemengde Comités overname. De Commissie heeft ook gegevens opgevraagd bij de betrokken derde landen, maar vanwege de zeer geringe respons (alleen van BH, Fyrom, HK, ALB, SER, MO), zijn deze gegevens slechts incidenteel gebruikt bij de evaluatie.

⁵ Zie Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten; Eurostatgegevens.

⁶ Zo rekent één lidstaat verschillende categorieën verzoeken tot de daadwerkelijke verwijderingen, waardoor het aantal verwijderingen soms veel hoger uitkomt dan het aantal overnameverzoeken.

zeer zelden gebruikt voor vrijwillige terugkeer. Daarom komen de cijfers die de Commissie van de lidstaten heeft gekregen⁷, in de verste verte niet overeen met de Eurostatgegevens voor welk derde land dan ook. Zo zijn volgens Eurostat in 2009 ruim 4 300 Russische burgers teruggekeerd uit de lidstaten, terwijl volgens de gegevens van de lidstaten slechts sprake was van iets meer dan 500 terugkeergevallen in het kader van de overnameovereenkomst met Rusland.

Aanbeveling 1: *De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is om Eurostat meer gegevens over terugkeer te laten verzamelen, zodat de statistieken hierover als basis kunnen dienen voor de evaluatie van de toepassing van de EU-overnameovereenkomsten. In de tussentijd zou Frontex uitvoerige statistische gegevens over terugkeer moeten verzamelen (die geen persoonsgegevens bevatten) om meer betrouwbare gegevens te verkrijgen over de werkelijke aantallen overnames die plaatsvinden in het kader van de EU-overnameovereenkomsten.*

2.2. Gebruik van de EU-overnameovereenkomsten

De meeste lidstaten gebruiken de EU-overnameovereenkomsten voor alle gevallen van terugkeer, maar sommige maken nog gebruik van de bilaterale regelingen die al bestonden voordat de EU-overnameovereenkomst in werking trad. Eén lidstaat verklaarde geen enkel overnameverzoek in het kader van een EU-overnameovereenkomst te hebben ingediend. Het ontbreken van een bilateraal uitvoeringsprotocol en/of het feit dat de EU-overnameovereenkomsten alleen worden gebruikt als zij terugkeer vergemakkelijken, is volgens de lidstaten de reden dat de EU-overnameovereenkomsten niet worden toegepast.

Dat sommige EU-overnameovereenkomsten overgangperiodes kennen voor de overname van onderdanen van derde landen, en dat de nationale administratieve procedures moeten worden aangepast, kan in bepaalde gevallen verklaren waarom nog gebruik wordt gemaakt van bilaterale regelingen, maar het ontbreken van een uitvoeringsprotocol⁸ is geen excuus. De Commissie heeft altijd gezegd (en de lidstaten waren het daar volkomen mee eens) dat de EU-overnameovereenkomsten opzichzelfstaande, direct toepasselijke instrumenten zijn waarvoor niet noodzakelijkerwijs een uitvoeringsprotocol met het derde land hoeft te worden gesloten. Uitvoeringsprotocollen maken uiteindelijk slechts de toepassing eenvoudiger, ook al moeten ze soms verplicht worden opgesteld, zoals het geval is bij de overnameovereenkomst met Rusland.

De inconsequente toepassing van de EU-overnameovereenkomsten ondermijnt de geloofwaardigheid van het EU-overnamebeleid tegenover de betrokken derde landen, die geacht worden de overnameovereenkomst correct toe te passen. Wat erger is, is dat de mensenrechten en de internationalebeschermingsgaranties in de EU-overnameovereenkomsten een dode letter blijven als de lidstaten illegale migranten niet terugsturen in het kader van een overnameovereenkomst.

⁷ Zie Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten: overzicht van de gegevens betreffende de gekozen categorieën, door de Commissie verkregen van de lidstaten door middel van een vragenlijst.

⁸ Zie Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten: uitvoeringsprotocollen die door de lidstaten zijn ondertekend/gesloten in het kader van de EU-overnameovereenkomsten die al in werking zijn getreden.

Aanbeveling 2: *De lidstaten moeten voor alle gevallen van terugkeer de EU-overnameovereenkomsten toepassen. De Commissie zal er van nabij op toezien dat de EU-overnameovereenkomsten door de lidstaten correct worden toegepast en in geval van onjuiste of gebrekkige toepassing zo nodig juridische stappen overwegen.*

2.3. Overname van eigen onderdanen

Hoewel de gegevens onvolledig zijn, zijn er toch enkele conclusies te trekken over de aantallen overnames in het kader van de EU-overnameovereenkomsten. Het is duidelijk dat de EU-overnameovereenkomsten ten aanzien van eigen onderdanen een belangrijk instrument zijn bij de bestrijding van illegale migratie. Uit de gegevens die de lidstaten hebben verstrekt⁹, blijkt dat er een aanzienlijk aantal overnameverzoeken is ingediend bij bijna alle betrokken derde landen. Het inwilligingspercentage varieert van 50% tot 80-90% en hoger (Oekraïne, de Republiek Moldavië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië) voor deze aanvragen, die een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van illegale migratie uit deze landen. Deze analyse wordt bevestigd door de gegevens van Eurostat, waaruit blijkt dat in 2009 20,1% van de onderdanen van derde landen die in de EU werden aangehouden, afkomstig was uit landen waarmee de EU een overnameovereenkomst heeft. Dat is een sterke daling ten opzichte van 2007, toen dit percentage 26,9% bedroeg.

Jammer genoeg kunnen uit de gegevens geen betrouwbare conclusies over daadwerkelijke terugkeer worden getrokken. De gegevens daarover lopen sterk uiteen: het percentage is voor sommige landen buitengewoon hoog, voor andere zeer laag. Niettemin blijkt uit de gegevens van Eurostat over 2009 dat, hoewel slechts 20% van de terugkeerbesluiten betrekking had op onderdanen van landen waarmee de EU een overnameovereenkomst heeft, deze onderdanen 40% van de daadwerkelijk uit de EU teruggestuurde personen vertegenwoordigden.

Aanbeveling 3: *De Commissie dient de dialoog voort te zetten (met name in de Gemengde Comités overname) om het aantal ingewilligde overnameverzoeken en daadwerkelijke overnames te verhogen.*

2.4. Overname van onderdanen van derde landen

Op grond van de bepalingen over de overname van onderdanen van derde landen kunnen overnameverzoeken worden ingediend voor personen die niet de nationaliteit van een van de partijen hebben (dus ook voor staatlozen) en die via het grondgebied van een van de partijen zijn gereisd. Alle EU-overnameovereenkomsten hebben zo'n bepaling, maar in enkele gevallen is zij pas na verloop van tijd van toepassing geworden (na twee jaar voor Albanië en Oekraïne, na drie jaar voor de Russische Federatie)¹⁰.

De bepaling over de overname van onderdanen van derde landen in de overnameovereenkomst met Oekraïne heeft goed gewerkt. In 2009 werden bijna evenveel overnameverzoeken voor onderdanen van derde landen bij Oekraïne ingediend als in 2008, bijna de helft van het aantal verzoeken voor eigen onderdanen. Deze gegevens zijn uitsluitend

⁹ Zie Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten: overzicht van de gegevens betreffende de gekozen categorieën, door de Commissie verkregen van de lidstaten door middel van een vragenlijst.

¹⁰ De bepaling is sinds 1 mei 2008 van kracht voor Albanië, sinds 1 januari 2010 voor Oekraïne en sinds 1 juni 2010 voor Rusland.

afkomstig van de lidstaten die gebruik hebben gemaakt van de bestaande bilaterale regelingen, zoals volgens de overnameovereenkomst was toegestaan gedurende de overgangperiode (Slowakije, Hongarije en Polen). Niets wijst echter op een trendbreuk voor Oekraïne sinds 1 januari 2010.

Het totale aantal overnameverzoeken voor onderdanen van derde landen van alle andere lidstaten in het kader van de overige EU-overnameovereenkomsten bedraagt slechts 63 en staat in schril contrast met het veelvuldig gebruik van deze bepaling voor overnames door Oekraïne. Ook de partnerlanden hebben gebruikgemaakt van de bepaling om 32 onderdanen van derde landen terug te sturen naar de EU.

De bepaling over de overname van onderdanen van derde landen in de overnameovereenkomsten met landen die niet aan de EU grenzen (Sri Lanka, Montenegro, Hongkong en Macau¹¹) werd slechts 28 keer gebruikt. Sommige lidstaten verklaarden dat zij alleen mensen terugsturen naar hun land van herkomst.

Aanbeveling 4: *Voor elk land waarmee de EU onderhandelingen over een overnameovereenkomst begint, moet grondig worden nagegaan of er daadwerkelijk behoefte is aan een bepaling over de overname van onderdanen van derde landen (zie ook punt 3.2).*

2.5. Doorgeleiding en versnelde procedures

De lidstaten maken slechts in zeer beperkte mate gebruik van doorgeleiding en versnelde procedures. Voor Servië waren er in 2008 249 verzoeken in het kader van de versnelde procedure, en 1 in 2009, voor Montenegro 88 in 2008 en 3 in 2009, maar alle lidstaten samen hebben in totaal slechts 31 verzoeken in het kader van een versnelde procedure ingediend. Ook het totale aantal doorgeleidingsverzoeken dat door alle lidstaten samen werd ingediend, bedroeg slechts 37.

Verscheidene lidstaten hebben in het geheel geen gebruikgemaakt van deze bepalingen, die wel altijd deel uitmaken van de onderhandelingsrichtsnoeren die de Commissie van de Raad krijgt en vaak serieuze problemen opleveren bij de onderhandelingen.

Aanbeveling 5: *Wanneer het waarschijnlijk is dat amper gebruik zal worden gemaakt van deze twee procedures, dient overwogen te worden ze niet op te nemen in de onderhandelingsrichtsnoeren maar later te regelen in bilaterale uitvoeringsprotocollen.*

3. EVALUATIE VAN LOPENDE ONDERHANDELINGEN EN "OPENSTAANDE" ONDERHANDELINGSRICHTSNOEREN

De gang van zaken met betrekking tot de achttien onderhandelingsrichtsnoeren die tot nu toe zijn vastgesteld¹² (d.w.z. de tijd die is verlopen tussen de vaststelling van de onderhandelingsrichtsnoeren voor de Commissie en de eerste onderhandelingsronde, en/of tussen de eerste onderhandelingsronde en de ondertekening van de overeenkomst) laat zien

¹¹ Hoewel Hongkong en Macau strikt genomen geen landen zijn maar Speciale Administratieve Regio's van de Volksrepubliek China, worden zij in het kader van deze evaluatie als landen beschouwd.

¹² Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten; EU-overnameovereenkomsten: beknopt overzicht van de stand van zaken, februari 2011.

dat in vrijwel alle landen (met name de landen van de westelijke Balkan, Moldavië en Georgië) de onderhandelingen over een EU-overnameovereenkomst bijzonder lang duren. Een duidelijk voorbeeld hiervan is Marokko: de onderhandelingsrichtsnoeren werden vastgesteld in 2000, de eerste onderhandelingsronde werd gehouden in 2003 en momenteel bevinden de onderhandelingen zich in de 15e ronde, zonder dat er veel uitzicht is op een snelle afronding. Daarnaast is de EU er in twee gevallen (China en Algerije) niet eens in geslaagd formeel met de onderhandelingen te beginnen.

De belangrijkste reden voor deze buitensporige vertragingen en problemen om de partnerlanden aan de onderhandelingstafel te krijgen, zijn: 1) een gebrek aan stimulansen, en 2) een zeker gebrek aan flexibiliteit van de lidstaten ten aanzien van bepaalde (technische) kwesties.

3.1. Gebrek aan stimulansen

In eerste instantie werden derde landen door de EU uitgenodigd om te onderhandelen over een overnameovereenkomst zonder dat de EU daar iets tegenover stelde. Omdat de betrokken derde landen hier weinig bij te winnen hebben, verlangen zij meestal een tegenprestatie voor het sluiten van een overnameovereenkomst met de EU. De onderhandelingen met de Russische Federatie en Oekraïne kwamen bijvoorbeeld pas echt op gang toen de EU op verzoek van deze landen had toegezegd tegelijkertijd over een visumversoepelingsovereenkomst te gaan onderhandelen. Het ontbreken van een stimulans is ook de reden dat de EU er tot nu toe niet in is geslaagd onderhandelingen met Algerije¹³ of China te beginnen: beide landen hebben herhaaldelijk gevraagd om “visummaatregelen”, maar de EU is daar tot nu toe niet op ingegaan. Ook Marokko en Turkije hebben om visummaatregelen gevraagd.

Een evaluatie van de EU-visumversoepelingsovereenkomsten¹⁴ wijst uit dat de toepassing van deze overeenkomsten niet tot een toename van de illegale migratie vanuit die landen naar de EU leidt. De lidstaten blijven volledige zeggenschap houden over wie er wel en wie er geen visum krijgt. Deze conclusie en de algemene verbeteringen op het gebied van de afgifte van visa die dankzij de visumcode tot stand zijn gekomen, geven aan dat visumversoepelingsovereenkomsten de nodige stimulans kunnen vormen voor overnameonderhandelingen, zonder dat de illegale migratie toeneemt.

De andere stimulans die goed kan werken, is financiële bijstand voor de toepassing van de overeenkomst. De overname van eigen onderdanen en onderdanen van derde landen betekent een zware financiële last voor de ontvangende landen. Ten aanzien van eigen onderdanen dienen voorwaarden te worden gesteld voor een betere herintegratie in de maatschappij; dit zou ook voorkomen dat zij opnieuw illegaal naar de EU trekken. Voorts dient de EU bereid te zijn de partnerlanden te helpen bij het opzetten van goede opvangfaciliteiten, die beantwoorden aan de EU-normen, voor onderdanen van derde landen die in afwachting van

¹³ In het geval van Algerije bepaalt artikel 84, lid 2, van de Associatieovereenkomst: "De partijen streven naar vereenvoudiging van het legale verkeer en verblijf van hun onderdanen, en komen daartoe overeen op verzoek van een partij onderhandelingen te openen over overeenkomsten inzake bestrijding van illegale immigratie en overnameovereenkomsten. De laatstgenoemde overeenkomsten betreffen tevens, indien een der partijen dat nodig acht, de overname van onderdanen van derde landen die rechtstreeks van het grondgebied van een der partijen afkomstig zijn."

¹⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie; SEC(2009)1401 van 15.10.2009 "Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries".

hun overname door het land van herkomst in het ontvangende land moeten blijven. De EU heeft al verschillende projecten gefinancierd op het gebied van herintegratie en opvangfaciliteiten in een aantal landen waarmee een EU-overnameovereenkomst is gesloten.

Partnerlanden vragen vaak om financiële bijstand (met name Marokko en Turkije, maar ook Oekraïne en sommige landen van de westelijke Balkan). Het zou een efficiënt middel kunnen zijn, vooropgesteld dat er voldoende geld wordt toegezegd dat bovenop de financiële bijstand komt die al is geprogrammeerd of beloofd in het kader van de desbetreffende geografische EU-programma's (zoals het Instrument voor pretoetredingssteun of het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument). Het enige programma waaruit dit extra geld in principe voor derde landen beschikbaar zou kunnen worden gesteld, is het thematisch programma voor samenwerking op het gebied van migratie en asiel. Maar het thematisch programma heeft een zeer beperkt budget (ongeveer 54 miljoen euro per jaar) en is bedoeld voor samenwerkingsactiviteiten overal ter wereld, waardoor de middelen die eventueel voor een specifiek derde land beschikbaar zijn, uiterst beperkt zijn. Bovendien is het thematisch programma alleen bedoeld voor ontwikkelingslanden en landen die tot de Europese nabuurschapsregio behoren, dus kandidaat-landen vallen erbuiten. Daarom is het financiële aanbod van de EU tot nu toe beperkt gebleven tot het uittrekken van middelen die eigenlijk al beschikbaar waren in het kader van geografische financiële programma's. Het hoeft geen verbazing te wekken dat de onderhandelingspartners dit aanbod vaak onvoldoende vinden.

Van bredere en meer substantiële stimulansen is op het gebied van migratie of op andere samenwerkingsgebieden met partnerlanden (het instrumentarium van de totaalaanpak van migratie), tot nu toe amper gebruikgemaakt. Slechts enkele lidstaten zijn betrokken bij mobiliteitspartnerschappen, die zich bovendien nog in een vroeg stadium bevinden. Hoewel zij voor het derde land enige mogelijkheden voor legale migratie bieden, is er vanuit de lidstaten zo weinig belangstelling getoond dat het om voordelen op kleine schaal gaat, die nauwelijks kunnen worden beschouwd als een stimulans voor verder stappen op het gebied van overname.

Er is een fundamentele verandering nodig bij het opstellen van de EU-overnameovereenkomsten, vooral wat de stimulansen betreft. De EU dient de overnameverplichting stevig te verankeren in de kaderovereenkomsten met derde landen, waarbij de overname van eigen onderdanen automatisch dient te zijn en die van onderdanen van derde landen kan worden gekoppeld aan bepaalde stimulansen. Concreet zou dit, na overleg met de EEAS of dit een geschikte manier van werken zou zijn, kunnen betekenen dat de standaardmigratiebepaling die wordt gebruikt in EU-(associatie- of samenwerkings)kaderovereenkomsten, wordt uitgewerkt tot meer gedetailleerde en direct toepasselijke overnamebepalingen. Op deze manier zou beter gebruik kunnen worden gemaakt van de hefboomwerking die dergelijke overeenkomsten hebben voor het partnerland. Dat zou ook kunnen door tegelijk met een overnameovereenkomst te onderhandelen over een partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst of een vergelijkbare overeenkomst.

Niet-naleving van de overnameverplichting dient te leiden tot sancties tegen partnerlanden die zich onvoldoende bereid tonen tot samenwerking bij de bestrijding van illegale migratie, onverminderd de juridische verplichtingen die voortvloeien uit de kaderovereenkomsten tussen de EU en derde landen, met name wat de criteria voor het opschorten van de samenwerking betreft.

Aanbeveling 6: *De EU dient de vier belangrijkste stimulansen die tot haar beschikking staan (verschillende instrumenten op het gebied van het visumbeleid, financiële bijstand,*

onderdelen van het instrumentarium van de totaalaanpak van migratie, en legale migratie) verder te ontwikkelen tot een samenhangend pakket, dat aan het partnerland wordt aangeboden bij het begin van de onderhandelingen. Er zouden niet langer opzichzelfstaande onderhandelingsrichtsnoeren voor overnameovereenkomsten moeten worden vastgesteld. Zo mogelijk dienen onderhandelingen over overname parallel te lopen met onderhandelingen over kaderovereenkomsten. Toekomstige onderhandelingsrichtsnoeren over overname dienen ook de stimulansen te omvatten die de EU aanbiedt, in het bijzonder wanneer er ook over een bepaling inzake de overname van onderdanen van derde landen wordt onderhandeld; tevens dient in de onderhandelingsrichtsnoeren te worden aangegeven welke maatregelen de EU kan nemen in het geval van een voortdurend en ongegrond gebrek aan samenwerking door het partnerland.

3.2. Gebrek aan flexibiliteit

Veel onderhandelingen slepen eindeloos aan omdat de partijen fundamenteel van mening verschillen over technische punten (zoals de in punt 2.5 genoemde procedures).

De Commissie ziet zich bij onderhandelingen altijd genoodzaakt vast te houden aan een bepaalde tijdslimiet die op zijn best gelijk is aan de kortste maximumbewaringsduur in de lidstaten, omdat de bewaringsduur niet volledig is geharmoniseerd binnen de EU. Deze termijn, die gekoppeld is aan het principe dat het uitblijven van een antwoord binnen de termijn inhoudt dat het partnerland met de overname instemt, is voor veel derde landen onhaalbaar vanwege hun gebrekkige administratieve capaciteit. Dit probleem wordt in de (nabije) toekomst wellicht minder nijpend dankzij de nieuwe technologie. Ook overwegen verschillende lidstaten de bewaringsduur te verlengen. Maar voorlopig is het een van de grootste hinderpalen voor een vlot verloop van de onderhandelingen, zowel voor het betrokken derde land als voor de lidstaten. Wat ook vaak gebeurt, is dat de Commissie verder moet onderhandelen over een ontwerpovereenkomst, soms op verzoek van een enkele lidstaat of slechts een zeer beperkt aantal lidstaten, terwijl het ontwerp voor de meerderheid van de lidstaten wel aanvaardbaar is. Weliswaar zijn de belangrijkste betrokken landen in die gevallen ook de landen die het meest te winnen of te verliezen hebben bij de overeenkomst, maar dat neemt niet weg dat voor het sluiten van een overeenkomst een gekwalificeerde meerderheid in de Raad volstaat.

Aanbeveling 7: *Het wordt aanbevolen dat alle lidstaten één enkele termijn overeenkomen, die zowel voor derde landen als voor de lidstaten realistisch en haalbaar is. Deze termijn mag niet buitensporig lang zijn, omdat de strikte beperkingen die in artikel 15 van de terugkeerrichtlijn worden opgelegd (bewaring als uiterste middel, voorkeur voor niet-dwingende maatregelen, regelmatige rechterlijke toetsing van het besluit tot inbewaringstelling en de verplichting voor de lidstaten om zorgvuldig te werk te gaan bij verwijderingsprocedures), altijd in acht moeten worden genomen. De lidstaten dienen de onderhandelingsinspanningen van de Commissie overtuigender te ondersteunen en niet uit het oog te verliezen dat een overnameovereenkomst in het belang van de gehele EU is.*

In alle tot nu toe gesloten EU-overnameovereenkomsten is de verplichting opgenomen om onder bepaalde voorwaarden ook onderdanen van derde landen die via het grondgebied van een van de overeenkomstsluitende partijen zijn gereisd, over te nemen.

Alle derde landen hebben grote moeite met de bepaling over de overname van onderdanen van derde landen, omdat zij vinden dat zij niet verantwoordelijk zijn voor onderdanen van andere landen en daarom niet verplicht zijn deze over te nemen. Als de EU niet had gestaan

op een dergelijke bepaling of als aan deze eis de nodige stimulansen zouden zijn verbonden, zouden sommige onderhandelingen al afgerond kunnen zijn (met Marokko en Turkije bijvoorbeeld) en zouden andere onderhandelingen veel sneller zijn verlopen. Het spreekt echter vanzelf dat de EU niet veel belang heeft bij een overnameovereenkomst met een land dat voor veel illegale migranten een doorreisland naar de EU is, als zo'n overeenkomst geen bepaling over de overname van onderdanen van derde landen omvat.

De ervaring leert dat tegen de tijd dat een derde land er uiteindelijk mee instemt dat in de overeenkomst een bepaling over de overname van onderdanen van derde landen wordt opgenomen, er al veel tijd verloren is gegaan en er verdere concessies moeten worden gedaan om tot overeenstemming te komen over de precieze formulering en de voorwaarden, vaak ten koste van de effectiviteit van de bepaling. Met het oog op de effectiviteit zou het nuttig zijn geweest als de EU gebruik had kunnen maken van een passende stimulans in de gevallen dat zij er groot belang bij had om een bepaling over de overname van onderdanen van derde landen in de overeenkomst op te nemen. Voor de overname van eigen onderdanen is normaal gesproken geen stimulans van betekenis nodig. Opmerkelijk is, dat de lidstaten in hun bilaterale overnameovereenkomsten zelden een bepaling over de overname van onderdanen van derde landen opnemen (meestal alleen wanneer er een gemeenschappelijke landgrens is). Toch vragen de lidstaten altijd om een dergelijke bepaling op EU-niveau. Dit werpt een aantal belangrijke vragen op, want uit de gegevens van de lidstaten (zie punt 2.4) blijkt dat zij bijna geen gebruikmaken van deze bepaling, ook niet met de landen van de westelijke Balkan, waarmee de EU landgrenzen deelt.

Zo bezien zou de EU, als er zo weinig gebruik wordt gemaakt van de bepaling over de overname van onderdanen van derde landen, haar overnamebeleid niet zozeer moeten richten op de landen van doorreis, maar meer op de belangrijke landen van herkomst van illegale migranten, bijvoorbeeld in Afrika bezuiden de Sahara en in Azië.

Aanbeveling 8: *De huidige aanpak dient te worden herzien. Toekomstige onderhandelingsrichtsnoeren dienen in de regel geen bepaling over de overname van onderdanen van derde landen te omvatten; dan zijn er ook geen grote stimulansen nodig. Alleen wanneer het betrokken derde land vanwege zijn geografische ligging ten opzichte van de EU (buurlanden, sommige landen in het Middellandse Zeegebied) een groot risico vormt als doorreisland voor illegale migratie naar de EU, dient er naar te worden gestreefd een bepaling inzake de overname van onderdanen van derde landen in de overeenkomst op te nemen, en dit alleen met behulp van passende stimulansen. In dergelijke gevallen dient de EU ook te verklaren dat zij in principe altijd eerst zal proberen een persoon te laten overnemen door zijn land van herkomst. De EU dient haar overnamestrategie ook meer te richten op belangrijke landen van herkomst.*

4. TOEZICHT OP DE TOEPASSING VAN DE EU-OVERNAMEOVEREENKOMSTEN EN VERBETERING VAN DE MENSENRECHTENWAARBORGEN

4.1. Toezichtmechanisme

Tot nu toe zijn de Gemengde Comités overname de belangrijkste instrumenten geweest voor het toezicht op de toepassing van de overnameovereenkomsten. Deze comités zijn formeel opgericht bij elk van de elf overnameovereenkomsten, behalve bij de overeenkomst met Sri Lanka, waar tot nu toe vanwege de politieke situatie en technische problemen geen

bijeenkomst kon worden gehouden. Elk Gemengd Comité overname komt bijeen naargelang de behoefte en op verzoek van een van beide partijen. Behalve voor Hongkong en Macau komen de comités ten minste een keer per jaar bijeen, en voor sommige landen zelfs twee keer. De comités zijn met name belast met het toezicht op de toepassing van de diverse overnameovereenkomsten en kunnen besluiten nemen die bindend zijn voor de partijen. De comités worden gezamenlijk voorgezeten door de Commissie (namens de EU, maar soms met hulp van deskundigen van de lidstaten) en het betrokken derde land.

Het werk van de comités wordt over het algemeen positief beoordeeld door de lidstaten. De Commissie is het eens met de lidstaten die vinden dat het nuttig zou zijn om de nationale deskundigen stelselmatig bij de werkzaamheden te betrekken.

Nu de EU-overnameovereenkomsten echter steeds belangrijker worden in het terugkeerproces en de mogelijkheid bestaat dat zij in de praktijk interfereren met de mensenrechten en de internationale beschermingsnormen, moet worden overwogen ngo's en internationale organisaties die actief zijn op dit gebied, ook uit te nodigen voor de bijeenkomsten van de Gemengde Comités overname. Uiteraard dient de medevoorzitter hiermee in te stemmen¹⁵. Om zowel de bestaande als toekomstige comités een grotere rol te laten spelen bij het toezicht op de toepassing van de overnameovereenkomsten zouden de comités bovendien veel meer gebruik moeten maken van informatie over de situatie "in het veld" die kan worden aangeleverd door ngo's en internationale organisaties, ambassades van de lidstaten en delegaties van de EU.

Aanbeveling 9: *Er dient te worden overwogen nationale deskundigen stelselmatig te laten deelnemen aan de Gemengde Comités overname. Per geval dient te worden bekeken of ngo's en internationale organisaties moeten worden uitgenodigd. De comités dienen veel nauwer samen te werken met actoren die in de derde landen zelf actief zijn, bijvoorbeeld bij het toezicht op de behandeling van onderdanen van derde landen. Er dient informatie over de toepassing van de overnameovereenkomsten te worden verzameld van bronnen zoals EU-delegaties, ambassades van de lidstaten, internationale organisaties en ngo's.*

4.2. Huidige aanpak van mensenrechtenwaarborgen in het kader van overnameovereenkomsten

De EU beschouwt overnameovereenkomsten als technische instrumenten die de procedures voor de samenwerking tussen overheidsdiensten verbeteren. De situatie van de persoon die wordt overgenomen, wordt niet in de overeenkomsten geregeld, maar wordt overgelaten aan de toepasselijke internationale, EU- en nationale wetgeving.

Juridisch uitgangspunt van de tot nu toe gesloten overnameovereenkomsten (en de tot nu toe vastgestelde onderhandelingsrichtsnoeren) was dat een overnameprocedure alleen van toepassing is op personen die illegaal op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen verblijven. Of er al dan niet sprake is van illegaal verblijf wordt bepaald door een terugkeerbesluit op grond van het toepasselijke (administratieve) recht van de betrokken partij en de procedurele garanties die daarin zijn vervat (wettelijke vertegenwoordiging, rechterlijke toetsing, naleving van het non-refoulementbeginsel, enz.). Bepaalde procedurele garanties voor onderdanen van derde landen op wie een terugkeerbesluit van toepassing is (zoals de

¹⁵ Het reglement van orde van elk van de gemengde comités voorziet al in de mogelijkheid om nationale deskundigen uit te nodigen voor de bijeenkomsten.

naleving van het non-refoulementbeginsel) zijn onlangs vastgelegd in de terugkeerrichtlijn¹⁶, die uiterlijk op 24 december 2010 door de lidstaten moest zijn omgezet met inachtneming van de grondrechten, in het bijzonder het EU-handvest van de grondrechten.

Indien de persoon in kwestie internationale bescherming heeft aangevraagd, bepaalt het EU-asielacquis dat de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat mag blijven tot er een beslissing over het verzoek is genomen. Pas nadat een verzoek is afgewezen, kan een terugkeerbesluit worden uitgevaardigd of uitgevoerd; dit houdt in dat een persoon die een gegrond verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, nooit in aanmerking komt voor overname, omdat zijn verblijf niet als illegaal kan worden beschouwd.

De juridisch bindende toepasselijke internationale instrumenten die door alle lidstaten zijn bekrachtigd¹⁷, zijn in het algemeen van toepassing op iedereen die voorwerp is van een overnameprocedure; dit staat los van het hierboven genoemde EU-acquis inzake terugkeer en asiel. Deze instrumenten garanderen dat niemand uit een lidstaat mag worden verwijderd indien dit in strijd zou zijn met het non-refoulementbeginsel omdat de betrokkene gevaar loopt in het ontvangende land te worden blootgesteld aan foltering of aan een onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. In dergelijke gevallen kan geen overnameprocedure worden begonnen, hetgeen in de EU-overnameovereenkomsten wordt erkend in de zogeheten “onverminderde toepasselijkheidsbepaling”, waarin de toepasselijkheid van mensenrechteninstrumenten wordt bevestigd. Terugkeer/overname kan dus uitsluitend plaatsvinden op basis van een terugkeerbesluit, dat alleen kan worden genomen met inachtneming van de hierboven genoemde waarborgen. Bovendien moeten de lidstaten het EU-handvest van de grondrechten eerbiedigen bij de toepassing van de overnameovereenkomsten.

4.3. Mogelijke maatregelen om de waarborgen op het gebied van de mensenrechten en het toezicht op de toepassing van de overnameovereenkomsten te verbeteren

Uit het bovenstaande blijkt dat het rechtskader dat wordt gevormd door de EU-overnameovereenkomsten, het onmogelijk maakt de overeenkomsten toe te passen op personen die mogelijk het gevaar lopen te worden blootgesteld aan vervolging, foltering, of een onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing in het land waarnaar zij worden teruggestuurd.

De administratieve en gerechtelijke praktijk is echter ook belangrijk. Gezien het grote aantal EU-overnameovereenkomsten en de belangrijke rol die zij spelen in het EU-beleid tegen illegale migratie dienen wij te overwegen bepaalde flankerende maatregelen, controlemechanismen en/of waarborgen in te bouwen in toekomstige overnameovereenkomsten, om ervoor te zorgen dat de mensenrechten van degenen die terugkeren te allen tijde volledig worden geëerbiedigd. De bestaande Gemengde Comit es overname dienen hierbij voor zover mogelijk een belangrijke rol te spelen. Bij het overwegen van mogelijke maatregelen dient het volgende in het oog te worden gehouden:

¹⁶ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

¹⁷ Het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van 1950, het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing van 1984 en het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, als gewijzigd bij het Protocol van New York van 1967.

i) de bestaande instrumenten (in het bijzonder het EU-asiel/terugkeeracquis) moeten de belangrijkste pijlers blijven van het terugkeer- en overnamesysteem van de EU. Verbeteringen die worden opgenomen in het overnamebeleid en de overnameovereenkomsten van de EU, moeten meer inhouden dan de waarborgen die al in andere instrumenten zijn vervat. Anders zouden zij geen toegevoegde waarde hebben voor de werkelijke situatie van de betrokken personen. Dergelijke verbeteringen moeten een aanvulling vormen op bestaande instrumenten en gericht zijn op praktische tekortkomingen die zouden kunnen leiden tot schendingen van de grondrechten bij de toepassing van overnameprocedures;

ii) de EU-overnameovereenkomsten (en elke andere overnameovereenkomst) hebben in de eerste plaats ten doel met de overheid van het partnerland afspraken te maken over een snelle en efficiënte overnameprocedure. Dit uitgangspunt mag niet in het gedrang komen door maatregelen die aanleiding zouden kunnen geven tot de herziening van eerder genomen definitieve terugkeerbesluiten of definitieve afwijzingen van verzoeken om internationale bescherming, tenzij het EU-acquis dit toelaat;

iii) het ontbreken van een EU-overnameovereenkomst met een bepaald derde land betekent niet dat een lidstaat dit land niet op bilaterale basis kan verzoeken personen over te nemen. Eventuele verbeteringen die op EU-niveau worden doorgevoerd, hebben dus in principe geen gevolgen voor overnames die door de lidstaten op bilaterale basis worden geregeld;

iv) sommige van de voorgestelde maatregelen, met name die onder punt V, brengen niet alleen een extra financiële en personele belasting voor de Commissie en mogelijk voor de EU-delegaties met zich mee, maar vergen ook de onvoorwaardelijke medewerking van de lidstaten en de betrokken derde landen. Zeker deze laatstgenoemde landen zijn misschien niet altijd bereid tot deze vorm van samenwerking.

I Onderdanen van derde landen in de praktijk betere toegang bieden tot internationale bescherming en juridische beroepsmogelijkheden

1) Veel overeenkomsten (zeker die met buurlanden van de EU) bevatten speciale regelingen voor personen die in de grensstreek (waartoe ook luchthavens worden gerekend) worden aangehouden, waardoor deze binnen een veel kortere termijn kunnen worden overgedragen – de zogenaamde “versnelde procedure”. Hoewel de waarborgen van het EU-acquis (zoals toegang tot de asielprocedure en naleving van het non-refoulementbeginsel) geenszins aan de kant worden geschoven in de versnelde procedure, bestaat in de praktijk het gevaar van tekortkomingen. Bovendien kunnen de lidstaten ervoor kiezen sommige waarborgen van de terugkeerrichtlijn niet toe te passen op personen die in de grensstreek worden aangehouden, want de richtlijn verplicht de lidstaten slechts een bepaald aantal kernbepalingen te respecteren, zoals het non-refoulementbeginsel.

Aanbeveling 10: *In het Praktisch handboek voor grenswachters zouden bepalingen over dit onderwerp kunnen worden opgenomen, waarbij er tevens in het algemeen op wordt gewezen hoe belangrijk het is dat grenswachters personen die internationale bescherming zoeken, kunnen identificeren¹⁸. Tevens zou in de overeenkomsten een bepaling kunnen worden*

¹⁸ Aanbeveling van de Commissie van 6 november 2006 tot vaststelling van een gemeenschappelijk “Praktisch handboek voor grenswachters (Schengehandboek)” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van grensoezicht op personen, C(2006) 5186 def.

opgenomen die de toepassing van de versnelde procedure afhankelijk maakt van deze informatie¹⁹.

2) De terugkeerrichtlijn bevat uitvoerige voorschriften betreffende de opschortende werking van een beroep en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Ook de richtlijn over asielprocedures verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat asielzoekers toegang hebben tot een procedure in beroep. In de praktijk kan het voorkomen dat wordt geprobeerd iemand terug te sturen ondanks het feit dat er nog een beroep met opschortende werking loopt.

Aanbeveling 11: *In EU-overnameovereenkomsten duidelijk bepalen dat de overeenkomst alleen mag worden toegepast op personen van wie de terugkeer/verwijdering niet is opgeschort²⁰.*

II Opschortingsbepalingen opnemen in elke toekomstige overnameovereenkomst

Er worden vele vraagtekens geplaatst bij het sluiten van EU-overnameovereenkomsten met landen die een slechte naam hebben op het gebied van de mensenrechten en internationale bescherming. Een opschortingsbepaling voor voortdurende schendingen van de mensenrechten in het betrokken derde land zou een oplossing kunnen zijn.

Aanbeveling 12: *De lidstaten moeten altijd de grondrechten eerbiedigen bij het toepassen van een EU-overnameovereenkomst en moeten daarom de overeenkomst opschorten als de toepassing ervan tot een schending van de grondrechten zou leiden.*

Dit overkoepelende beginsel zou verder kracht kunnen worden bijgezet door in de overeenkomst een opschortingsbepaling met wederzijdse werking op te nemen. Deze bepaling zou moeten inhouden dat de overeenkomst tijdelijk wordt opgeschort indien sprake is van een voortdurend en ernstig risico op schending van de mensenrechten van overgenomen personen. De EU zou in dit geval de toepassing van de overeenkomst eenzijdig moeten kunnen beëindigen door middel van een kennisgeving aan de andere overeenkomstsluitende partij (zo nodig na raadpleging van het Gemengd Comité overname).

III In elke toekomstig overnameovereenkomst specifieke bepalingen opnemen over vrijwillig vertrek

Vrijwillige terugkeer, waaraan in de terugkeerrichtlijn uitdrukkelijk de voorkeur wordt gegeven, kan in de praktijk worden bemoeilijkt door administratieve problemen bij het verkrijgen van de nodige laissez-passer voor de terugreis en door de angst om bij thuiskomst administratieve of strafrechtelijke sancties (voor het overtreden van de migratieregels) opgelegd te krijgen.

Aanbeveling 13: *In elke EU-overnameovereenkomst een artikel opnemen waarin de partijen zich ertoe verbinden de voorkeur te geven aan vrijwillige terugkeer, de daarvoor benodigde*

¹⁹ De situatie zou op dit punt verder kunnen worden verbeterd door de vaststelling van het herschikkingsvoorstel betreffende de procedurerichtlijn, waarin het recht op informatie bij grensdoorlaatposten wordt versterkt.

²⁰ De situatie zou op dit punt verder kunnen worden verbeterd door de vaststelling van het herschikkingsvoorstel betreffende de procedurerichtlijn, waarin de automatisch opschortende werking als algemeen beginsel wordt ingevoerd.

papieren en documenten te verstrekken en personen die vrijwillig terugkeren geen sancties voor het niet naleven van de migratieregels op te leggen.

IV Eisen dat bij de behandeling van teruggekeerde personen de mensenrechten worden geëerbiedigd

Onderdanen van derde landen die zijn overgedragen aan een land van doorreis verkeren soms in een precaire situatie, vooral in landen waar mensenrechten en internationale bescherming niet stevig zijn verankerd in het systeem. Het gevaar bestaat bijvoorbeeld dat er buitensporige administratieve maatregelen worden toegepast die niet zijn toegestaan volgens de algemene mensenrechtennormen (zoals langdurige inbewaringstelling of inbewaringstelling voor onbepaalde termijn in afwachting van verwijdering naar het land van herkomst), of dat de betrokkene wordt overgedragen aan het land van herkomst, ondanks een gerechtvaardigde angst daar te worden vervolgd. Onderdanen van derde landen die niet in bewaring worden gesteld, kunnen problemen ondervinden bij het vinden van middelen van bestaan gedurende hun verblijf in het land van overname.

Aanbeveling 14: *Elke EU-overnameovereenkomst met een bepaling over de overname van onderdanen van derde landen dient tevens een bepaling te bevatten waarin de partijen uitdrukkelijk bevestigen dat zij onderdanen van derde landen zullen behandelen in overeenstemming met de belangrijkste internationale mensenrechtenverdragen waarbij zij partij zijn. Indien de overnemende partij geen van de belangrijkste internationale mensenrechtenverdragen heeft geratificeerd, dient het betrokken land bij de EU-overnameovereenkomst uitdrukkelijk te worden verplicht de normen die in die internationale verdragen zijn vastgelegd, na te leven.*

V In de landen van terugkeer een “post-terugkeer”-toezichtmechanisme ontwikkelen waarmee informatie kan worden verzameld over de situatie van personen die in het kader van een EU-overnameovereenkomst zijn overgenomen, en over de naleving van de mensenrechten

Tot nu toe is er geen enkel mechanisme waarmee kan worden nagegaan wat er met mensen (met name onderdanen van derde landen) gebeurt na hun overname. Het is belangrijk om te weten of het betrokken derde land de mensenrechten van overgenomen personen heeft nageleefd. Er dient goed op te worden gelet dat de toepassing van het mechanisme haalbaar is, dat de soevereiniteit van derde landen wordt gerespecteerd en dat teruggekeerde personen worden aangemoedigd actief mee te werken aan het toezicht na de terugkeer.

Aanbeveling 15: *De Commissie dient in overweging te nemen om met hulp van de dienst voor buitenlands optreden een proefproject op te zetten met een van de belangrijkste internationale organisaties die in een derde land waarmee een EU-overnameovereenkomst van kracht is, actief zijn op het gebied van migratie (bv. Pakistan of Oekraïne), waarbij die organisatie de situatie van overgenomen personen in het oog houdt en verslag uitbrengt aan het desbetreffende Gemengd Comité overname. Na evaluatie van dit proefproject zou de Commissie, rekening houdend met de beschikbare personele en financiële middelen, kunnen besluiten dit project uit te breiden tot alle derde landen waarmee de EU een overnameovereenkomst heeft gesloten. Tevens zou kunnen worden nagegaan in hoeverre het toezichtstelsel voor gedwongen terugkeer dat verplicht moet worden ingevoerd volgens de terugkeerrichtlijn, een rol kan spelen in het “post-terugkeer”-toezichtstelsel.*

5. CONCLUSIES

Over het geheel genomen schetst de evaluatie een gemengd beeld. Enerzijds is duidelijk dat EU-overnameovereenkomsten, mits correct gebruikt, een toegevoegde waarde bieden voor de overname van personen, met name als het gaat om buurlanden van de EU. In die zin vormen zij een belangrijk instrument voor het bestrijden van illegale migratie uit derde landen. Anderzijds zijn de onderhandelingsrichtsnoeren weinig flexibel ten aanzien van sommige (technische) aspecten en bieden zij onvoldoende stimulansen, waardoor de onderhandelingen blijven aanslepen en/of er extra concessies moeten worden gedaan. Het toezicht op de toepassing van de EU-overnameovereenkomsten en de naleving van de mensenrechten biedt duidelijk ruimte voor verbetering, in het bijzonder in de vorm van een grotere rol van de Gemengde Comités overname.

De Commissie stelt de Raad en het Europees Parlement voor het EU-overnamebeleid te herzien overeenkomstig de aanbevelingen in deze mededeling. De Commissie beveelt met name aan de stimulansen die de EU kan aanbieden, uit te werken tot een samenhangend mobiliteitspakket dat bij het begin van de onderhandelingen aan het derde land waarmee wordt onderhandeld, moet worden aangeboden. Er dienen geen opzichzelfstaande overnameonderhandelingsrichtsnoeren meer te worden opgesteld en in toekomstige onderhandelingsrichtsnoeren dient te worden vermeld welke stimulansen de EU aanbiedt, in het bijzonder wanneer de richtsnoeren ook een bepaling over de overname van onderdanen van derde landen omvatten; tegelijkertijd dient te worden aangegeven welke maatregelen de EU zal nemen indien het betrokken derde land blijft weigeren mee te werken. Bovendien dient het EU-overnamebeleid veel grondiger te worden ingebed in het algemene EU-beleid op het gebied van buitenlandse betrekkingen, onder andere door te zoeken naar raakvlakken met onderhandelingen over kaderovereenkomsten met derde landen.