

Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten (uitgebreide samenvatting)

Deze mededeling van de Europese Commissie bevat:

1. een evaluatie van de geldende overnameovereenkomsten;
2. een beschrijving van de stand van zaken van de lopende onderhandelingen;
3. aanbevelingen voor een toekomstig EU-overnamebeleid, onder andere over toezichtsmechanismen.

Overnameovereenkomsten leggen de partijen de verplichting op hun eigen onderdanen en, onder bepaalde voorwaarden, onderdanen van derde landen en staatlozen over te nemen. De Commissie concludeert dat zij, mits correct gebruikt, een belangrijk instrument kunnen zijn voor een efficiënt beheer van migratiestromen. Tot nu toe zijn twaalf overnameovereenkomsten van kracht. Het gaat om overeenkomsten tussen de Europese Unie en:

- Hong Kong
- Macau
- Sri Lanka
- Albanië
- Rusland
- Oekraïne
- Macedonië
- Bosnië-Herzegovina
- Montenegro
- Moldavië
- Servië
- Pakistan

Een overeenkomst met Georgië is ondertekend en treedt op 1 maart 2011 in werking.

De Commissie constateert een inconsequente toepassing van de overnameovereenkomsten door de lidstaten, waardoor de geloofwaardigheid van het EU-overnamebeleid tegenover de betrokken derde landen wordt ondermijnd. De overnameovereenkomsten hebben niet alleen betrekking op eigen onderdanen, maar voorzien tevens in een bepaling voor overname van personen die niet de nationaliteit van een van de partijen hebben (waaronder staatlozen) en die via het grondgebied van een van de partijen zijn gereisd. De Europese Unie heeft belang bij dergelijke bepalingen indien het gaat om landen die voor veel illegale migranten een doorreisland naar de Europese Unie zijn. Het totale aantal overnameverzoeken is echter klein, behalve in het geval van Oekraïne. Als binnen de Europese Unie zo weinig gebruik wordt gemaakt van de bepalingen over overname van onderdanen van derde landen, moet de Europese Unie zich volgens de Commissie wellicht voortaan richten op de landen van herkomst, bijvoorbeeld in Afrika en Azië, in plaats van op de landen van doorreis.

Er is sprake van onderhandelingen en voorgenomen onderhandelingen met:

- Marokko
- Turkije
- Kaapverdië
- China
- Algerije

In het geval van de laatste twee landen zijn de onderhandelingsmandaten al in november 2002 vastgesteld, maar de Europese Unie is er nog niet in geslaagd de onderhandelingen formeel te beginnen. Onderhandelingen over overnameovereenkomsten duren vaak bijzonder lang. De belangrijkste redenen voor de geconstateerde vertragingen zijn:

- een gebrek aan stimulansen voor het derde land, zoals een visumversoepelingsovereenkomst of financiële bijstand voor de toepassing van de overnameovereenkomst en
- een zeker gebrek aan flexibiliteit van de lidstaten ten aanzien van bepaalde (technische) kwesties.

Bij elf van de twaalf overnameovereenkomsten (uitzondering is Sri Lanka) zijn Gemengde Comités overname opgericht. De comités zijn belast met het toezicht op de toepassing van de diverse overnameovereenkomsten en kunnen besluiten nemen die bindend zijn voor de partijen. De Commissie acht het nuttig dat nationale deskundigen stelselmatig aan de comités deelnemen en dat van geval tot geval bekeken wordt of ngo's en internationale organisaties moeten worden uitgenodigd. Ook moeten de comités meer gebruik maken van informatie over de situatie 'in het veld'. Er is volgens de Commissie, kortom, duidelijk ruimte voor verbetering.

De Commissie doet een aantal voorstellen voor maatregelen om de waarborgen op het gebied van de mensenrechten en het toezicht op de toepassing van de overnameovereenkomsten te verbeteren. Zo spreekt de Commissie van:

- het in de praktijk bieden van een betere toegang tot internationale bescherming en juridische beroepsmogelijkheden aan onderdanen van derde landen;
- het opnemen van opschortingsbepalingen in toekomstige overnameovereenkomsten, inhoudende dat de overeenkomst tijdelijk wordt opgeschort indien sprake is van een voortdurend en ernstig risico op schending van de mensenrechten van overgenomen personen;
- het opnemen van specifieke bepalingen over vrijwillig vertrek in toekomstige overnameovereenkomsten, bijvoorbeeld inhoudende dat aan personen die vrijwillig terugkeren geen sancties wegens het niet naleven van migratieregels opgelegd worden;
- het opnemen van een bepaling waarin partijen uitdrukkelijk bevestigen dat zij jegens onderdanen van derde landen de belangrijkste internationale mensenrechtenverdragen (waarbij zij al dan niet partij zijn) na zullen leven, teneinde buitensporige administratieve maatregelen als langdurige inbewaringstelling te voorkomen;

- het ontwikkelen van een 'post terugkeer' toezichtmechanisme waarmee kan worden nagegaan wat er met mensen - met name onderdanen van derde landen - gebeurt na hun overname.

De Europese Commissie stelt de Raad en het Europees Parlement voor het EU-overnamebeleid te herzien overeenkomstig de aanbevelingen in deze mededeling.