

Advies van het Comité van de Regio's over het „Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven”

(2003/C 73/04)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

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

gezien de besluiten van de Europese Raad van Tampere (oktober 1999), de Europese Raad van Laken (december 2001) en de Europese Raad van Sevilla (juni 2002);

gezien het besluit van de Commissie van 11 april 2002 om het CvDR hierover te raadplegen, overeenkomstig artikel 265, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

gezien het besluit van het bureau van 6 februari 2002 om de commissie Externe betrekkingen te belasten met het opmaken van een advies over dit onderwerp;

gezien zijn advies⁽¹⁾ van 16 mei 2002 over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie⁽²⁾, het Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie (ARGO)⁽³⁾, de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid⁽⁴⁾, het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatslozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven⁽⁵⁾, het Werkdocument van de Commissie — Het verband tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming⁽⁶⁾ en de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open coördinatiemethode⁽⁷⁾;

gezien het door de commissie Externe betrekkingen (rapporteur: de heer Van Den Brande (B-EVP), Vlaams volksvertegenwoordiger) opgestelde ontwerpadvies (CDR 242/2002 rev.) dat op 26 september 2002 werd goedgekeurd;

overwegende dat het CvDR de waarde en de noodzaak onderstreept van gemeenschappelijke normen en maatregelen betreffende de terugkeer van personen die onrechtmatig op het grondgebied van de Europese verblijven in het kader van een samenhangend communautair asiel- en immigratiebeleid;

overwegende dat een vluchtelingen- en migratiebeleid moet gevoerd worden tegen de achtergrond van een macro-economisch beleid gericht op een duurzame groei en een evenwichtiger verdeling van de welvaart op wereldvlak;

overwegende dat lokale en regionale overheden belangrijke actoren zijn waar het gaat om opvang van en dienstverlening aan asielzoekers, vluchtelingen en immigranten,

heeft tijdens zijn 47e zitting van 20 en 21 november 2002 (vergadering van 20 november) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

⁽¹⁾ CDR 93/2002 fin — PB C 278 van 14.11.2002, blz. 44.

⁽²⁾ COM(2001) 672 def.

⁽³⁾ COM(2001) 567 def. — 2001/0230 (CNS).

⁽⁴⁾ COM(2001) 387 def.

⁽⁵⁾ COM(2001) 510 def. — 2001/0207 (CNS).

⁽⁶⁾ COM(2001) 743 def.

⁽⁷⁾ COM(2001) 710 def.

1. De opvattingen van het Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's

1.1. vindt het een goede zaak dat de Commissie met het Groenboek een debat op gang wil brengen over een complexe en gevoelige materie als de terugkeer van personen die onrechtmatig op het grondgebied van de Unie verblijven;

1.2. is het eens dat het gemeenschappelijk terugkeerbeleid een integrerend onderdeel uitmaakt van het communautair asiel- en immigratiebeleid en dat een terugkeerbeleid noodzakelijk is om een legaal en humanitair toelatingsbeleid te vrijwaren. De vaststelling van gemeenschappelijke normen voor uitzetting, detentie en verwijdering zijn een voorwaarde voor de aanvaarding van een bindend systeem tussen de lidstaten voor de wederzijdse erkenning van beslissingen over terugkeer;

1.3. betreurt evenwel dat een visie en maatregelen t.a.v. legale migratie tot dusver ontbreken alhoewel deze zouden kunnen bijdragen tot het terugdringen en het ontmoedigen van illegale immigratie;

1.4. vindt dat een uitzonderlijk belang gehecht moet worden aan het respect voor mensenrechten en de menselijke waardigheid en aan de fundamentele vrijheden in het kader van een terugkeerbeleid. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1950), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000) en de niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève van 1951 dienen hierbij van toepassing te zijn. Met het oog op de verdere concretisering van het terugkeerbeleid is het aan te bevelen dat rekening wordt gehouden met de aanbeveling terzake van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa ⁽¹⁾;

1.5. is met de Commissie van mening dat absolute voorrang gegeven moet worden aan de vrijwillige terugkeer. Maatregelen die een duurzame terugkeer kunnen bevorderen moeten prioritaire aandacht krijgen, waarbij vooral aandacht moet gaan naar de reïntegratie in het land van herkomst. Bovendien zal een terugkeerbeleid de nadruk moeten leggen op mechanismen om de betrokkenen aan te moedigen naar hun land van herkomst terug te keren;

1.6. hecht veel belang aan de vrijwillige terugkeerprogramma's, maar moet vaststellen dat deze programma's te weinig bekend zijn bij de potentiële begunstigden. Deze programma's dienen zowel voor de betrokkenen als voor de landen van herkomst concrete stimuli (opleiding, economische integratie, integratie in ontwikkelingsprogramma's, enz.) te bevatten. Om het duurzaam karakter van de terugkeer te waarborgen is bovendien een opvolging in het land van herkomst noodzakelijk;

1.7. onderstreept dat in geval van gedwongen terugkeer — waarvan in principe alleen sprake zou mogen zijn als de persoon in kwestie weigert vrijwillig terug te keren — bijzondere aandacht moet uitgaan naar de bescherming van kwetsbare personen zoals minderjarigen, kinderen en personen die gescheiden werden van hun families, zwangere vrouwen, ernstig zieken, enz. De gedwongen terugkeer moet in een transparant kader kunnen plaatsvinden, zodat toezicht van relevante actoren mogelijk is;

1.8. is van mening dat een adequaat terugkeerbeleid samenhangt met een snelle, efficiënte en kwalitatieve asielprocedure;

1.9. onderkent dat een terugkeerbeleid alleen maar kan slagen met de medewerking van de landen van herkomst en ondersteunt in dit kader de idee van het inschrijven van overnameclausules in de associatie- en samenwerkingsakkoorden. De landen van herkomst zullen door de Europese Unie via diverse ondersteuningsprogramma's geholpen moeten worden om de integratie van teruggekeerden mogelijk te maken;

1.10. stelt vast dat gemeenten en regio's concreet te maken hebben met de opvang van en dienstverlening aan asielzoekers en vluchtelingen en daartoe met beperkte middelen bijzondere inspanningen leveren. Het is daarom niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk om de lokale en regionale overheden volwaardig als partners bij de verdere bepaling, uitvoering en monitoring van het gemeenschappelijk terugkeerbeleid te betrekken;

1.11. merkt op dat vele Europese gemeenten reeds samenwerkingsrelaties zijn aangegaan met lokale besturen in de landen van herkomst en bijgevolg een terreinkennis hebben opgebouwd die nuttig kan zijn voor de reïntegratie van teruggekeerden;

1.12. onderstreept dat een eerste stap naar een volwaardig gemeenschappelijk terugkeerbeleid een uitwisseling van informatie is. De lokale en regionale overheden dienen bij deze informatie-uitwisseling betrokken te worden. Dit moet bovendien gelden voor de lokale en regionale overheden uit de kandidaat-lidstaten.

2. De aanbevelingen van het Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's

2.1. vraagt dat dringend werk wordt gemaakt van een Europese visie en gemeenschappelijke maatregelen met betrekking tot legale immigratie omdat duidelijkheid hieromtrent op korte termijn een afraadend effect zal hebben op illegale immigratie;

(1) REC 1547 (2002) — 2002 Session First Part — „Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity”.

2.2. stelt voor dat met het oog op een globale aanpak van het migratieproces met de landen van herkomst en doorreis partnerschapsovereenkomsten worden afgesloten die betrekking hebben op de politieke, sociale, economische en culturele dimensies, alsmede op de relatie tussen migratie en ontwikkeling;

2.3. wenst dat de vrijwillige terugkeer uitdrukkelijk erkend wordt als basisprincipe in het gemeenschappelijk terugkeerbeleid en dat de gedwongen terugkeer beschouwd wordt als een uitzonderlijke maatregel;

2.4. pleit ervoor dat de terugkeer van personen die onrechtmatig op het grondgebied van de Europese Unie verblijven gebeurt met onvoorwaardelijk respect voor de mensenrechten en de menselijke waardigheid. In geval van gedwongen terugkeer dient een onafhankelijk humanitair toezicht door relevante actoren gewaarborgd te worden;

2.5. beveelt aan dat inzake de verwijdering van personen die onrechtmatig op het grondgebied van de Europese Unie verblijven, rekening wordt gehouden met de aanbeveling van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (REC 1547(2002));

2.6. herinnert aan het verbod op collectieve uitzetting;

2.7. verwerpt de institutionalisering van de detentie van de personen die onrechtmatig op het grondgebied van de Europese Unie verblijven en stelt dat de detentieperiode beperkt dient te worden tot de tijd die noodzakelijk is om het vertrek te organiseren. Bovendien dient benadrukt te worden dat kinderen en minderjarigen niet thuishoren in detentiecentra;

2.8. verwacht dat de lokale en regionale overheden als partners volwaardig worden betrokken bij de definiëring, uitvoering, monitoring en evaluatie van het gemeenschappelijk terugkeerbeleid;

2.9. roept de Commissie op om de terreinkennis, die Europese gemeenten via samenwerkingsrelaties in de landen van herkomst hebben opgebouwd, te benutten in het kader van terugkeer- en herintegratieprogramma's en deze kennis en ervaring als leidraad te nemen voor goede praktijken;

2.10. wenst dat er meer studiewerk wordt verricht en gegevens worden verzameld over de resultaten van de lopende vrijwillige terugkeerprogramma's en dat hieruit lessen worden getrokken voor het toekomstig beleid. Het is immers gebleken dat de concrete aanpak en invulling van deze programma's bepalend is voor het succes ervan. Bovendien dient onderzocht te worden in welke mate de lokale en regionale overheden hierin een rol kunnen spelen;

2.11. stelt voor dat de onderlinge uitwisseling van informatie tussen de lidstaten zou verbeterd worden met medewerking van de lokale en regionale instanties, ook die van de kandidaat-lidstaten;

2.12. pleit ervoor dat de Europese Unie steun zou verlenen aan de terugkeerprogramma's van de lidstaten die betrekking hebben op vrijwillige terugkeer en op de eerste plaats gericht zijn op de herintegratie van de teruggekeerden. Bovendien dient de Europese Unie een betere coördinatie en onderlinge afstemming van deze programma's tot stand te brengen;

2.13. pleit voor een opvang van de teruggekeerden in het land van herkomst en een adequate begeleiding om de herintegratie te vergemakkelijken en te waarborgen en om toe te zien op de naleving van het respect voor mensenrechten.

Brussel, 20 november 2002.

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Albert BORE