

Fiche 3: Terugkeerrichtlijn, herziening

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking).

b) Datum ontvangst Commissiedocument

12 september 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018) 634 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2018:0634:FIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

Artikel 79, tweede lid onder c, VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel maakt deel uit van een pakket maatregelen dat door de Commissie is voorgesteld als vervolg op de Europese Raad van 28 juni 2018. Het voorstel betreft een herziening van de

terugkeerrichtlijn.¹ Deze herziening wordt ingegeven door de achterblijvende resultaten op terugkeer, ondanks inspanningen van de lidstaten en op EU-niveau om het huidige terugkeerbeleid ten uitvoer te leggen, inclusief de actieplannen voor 2015² en 2017³ en de aanbeveling van maart 2017⁴ van de Commissie. De Commissie beoogt met de voorgestelde wijzigingen de bestaande regels te verhelderen en enkele procedures te vereenvoudigen. Daarbij beoogt de Commissie een betere balans te vinden tussen de uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid en de rechten van vreemdelingen, zonder te tornen aan de grondrechten en het beginsel van non-refoulement.⁵ De Commissie streeft ernaar de onderhandelingen nog tijdens deze legislatuur van het Europees Parlement af te ronden.

De Commissie stelt de volgende wijzigingen in de richtlijn voor:

- Harmonisatie van het moment waarop een terugkeerbesluit moet worden afgegeven, met name voor afgewezen asielzoekers.
- Vreemdelingen krijgen de verplichting om mee te werken tijdens de terugkeerprocedure.
- Lidstaten dienen bij het bepalen van de lengte van de vertrektermijn de individuele omstandigheden van de vreemdeling mee te wegen, in het bijzonder het zicht op vertrek. Ook dient in enkele situaties een periode voor vrijwillig vertrek te worden onthouden, bijvoorbeeld wanneer er risico is op onttrekking aan het toezicht.
- Lidstaten moeten programma's opzetten ter ondersteuning van terugkeer, eventueel aangevuld met herintegratieprogramma's.
- De nationale ICT-systemen voor terugkeer moeten compatibel zijn met het centrale systeem dat is opgenomen in het voorstel voor de nieuwe verordening voor de Europese Grens- en Kustwacht (EGKW)⁶.
- Het opnemen van criteria voor het bepalen van het risico op onttrekking aan het toezicht.
- Meer mogelijkheden om vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid in bewaring te stellen. Lidstaten moeten in de nationale wetgeving een maximale periode voor vreemdelingenbewaring opnemen van minimaal drie en maximaal zes maanden.
- Een aanvullende regeling voor de rechtsmiddelen voor gevallen waarin een terugkeerbesluit wordt genomen nadat al een rechtelijke toetsing heeft plaatsgehad van een afgewezen asielverzoek. De Commissie stelt voor deze gevallen een verkorte juridische toets voor van het terugkeerbesluit in één instantie. Het voorstel bevat ook een regeling voor de schorsende

¹ 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 (PbEU 2008, L 348)

² Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad EU-actieplan inzake terugkeer (COM/2015/0453 final)

³ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie – een vernieuwd actieplan (COM/2017/0200 final)

⁴ Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie van 7 maart 2017 over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2017, L 66)

⁵ Het niet mogen terugsturen van asielzoekers vanwege de gevaren die hen bedreigen in het land van herkomst.

⁶ Voorstel tot wijziging van de Verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht. COM(2018) 631 final

werking van het beroep tegen het terugkeerbesluit in die gevallen waarin er ook een beroepsprocedure tegen een afgewezen asielbesluit loopt of heeft gelopen.

- Wanneer bij uitreis wordt vastgesteld dat een vreemdeling zijn vrije termijn heeft overschreden, kan een inreisverbod worden opgelegd zonder terugkeerbesluit.
- Een regeling voor een grensprocedure, waaronder een verlengde periode voor bewaring en een specifiek criterium voor het gunnen van een periode voor vrijwillig vertrek. Deze grensprocedure is mede opgenomen met het oog op eventuele gecontroleerde centra, zoals opgenomen in de ER-conclusies van 28 juni 2018.

b) Impact assessment Commissie

Het kabinet had graag gezien dat de Commissie voor dit voorstel een impact assessment had opgesteld aangezien dit een belangrijk onderdeel is van effectieve wetgeving. Het kabinet zal dit tijdens de onderhandelingen benadrukken.

Het voorstel houdt rekening met het genoemde herziene actieplan terugkeer en de bijbehorende aanbeveling van maart 2017, de consultaties en analyses die werden gedaan voor de herziening van het terugkeerhandboek in november 2017⁷ en de uitkomsten van de Schengenevaluaties.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Terugkeer is een prioriteit van het kabinet, zoals ook blijkt uit het regeerakkoord van 10 oktober 2017. Daarbij wordt zowel ingezet op de verbetering van de samenwerking met herkomstlanden als het aanpassen van de Europese wet- en regelgeving, zodat de terugkeer van vreemdelingen van wie het asielverzoek is afgewezen effectiever verloopt, zowel vanuit de lidstaten als aan de Europese buitengrenzen. Het kabinet wenst ook de mogelijkheden voor vreemdelingenbewaring te verruimen binnen de kaders van Europese wet- en regelgeving, zoals van criminele vreemdelingen, ten einde gedwongen vertrek te kunnen realiseren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de herziening van de richtlijn. Nederland heeft hierop in lijn met het regeerakkoord meermaals aangedrongen. Verheldering en vereenvoudiging van procedures kan bijdragen aan een effectiever terugkeerproces.

Bij de onderhandelingen zal het kabinet zich met name richten op de technische uitwerking van de voorstellen. Het kabinet zal hierbij betrekken hoe de voorgestelde regelingen in de Nederlandse uitvoerings- en rechtspraktijk zullen doorwerken. Daarbij zal het kabinet er oog voor hebben dat de herziening daadwerkelijk leidt tot verlichting van administratieve lasten en vereenvoudiging en standaardisering van procedures, met een zorgvuldig oog voor de balans tussen het vergroten van de uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid en de rechten van de vreemdeling.

⁷ Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergelateerde taken (PbEU 2017, L 339)

Het kabinet staat in dit licht in beginsel positief tegenover de volgende voorstellen die in principe geen effect hebben op of aansluiten bij de Nederlandse uitvoeringspraktijk:

- Harmonisatie van het moment waarop een terugkeerbesluit moet worden afgegeven;
- De verplichting van vreemdelingen om mee te werken tijdens de terugkeerprocedure;
- Alle lidstaten moeten programma's opzetten ter ondersteuning van terugkeer, eventueel aangevuld met herintegratieprogramma's; en
- Een maximale periode voor vreemdelingenbewaring van minimaal drie maanden en maximaal zes maanden.

Het kabinet verwelkomt de voorstellen die het mogelijk maken om vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland zijn en een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, in bewaring te stellen om hun uitzetting voor te bereiden. Een crimineel verleden van illegale vreemdelingen zou daarmee een reden kunnen zijn om hen in bewaring te stellen. Daarbij wordt immer individueel beoordeeld of een lichtere maatregel effectief kan worden toegepast. Dit sluit aan bij het regeerakkoord.

Het kabinet verwelkomt het voorstel dat indien bij uitreis wordt vastgesteld dat een vreemdeling zijn vrije termijn heeft overschreden, een inreisverbod kan worden opgelegd zonder terugkeerbesluit. Dit zal leiden tot een vermindering van administratieve lasten.

Het kabinet heeft bij de overige voorstellen de volgende kanttekeningen:

- Het voorstel van de Commissie dat lidstaten bij het bepalen van de lengte van de vertrektermijn de individuele omstandigheden van de vreemdeling dienen te wegen, kan een verzwaring van de administratieve lasten inhouden. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat in de richtlijn objectieve criteria worden opgenomen.
- Het voorstel om in de richtlijn criteria op te nemen voor het bepalen van het risico op onttrekking aan het toezicht, die worden bepaald aan de hand van een algehele beoordeling van de individuele omstandigheden van de vreemdeling, vergt een aanpassing van het nationale systeem. Hierbij zal het kabinet er oog voor hebben dat dit geen verzwaring van de administratieve lasten betekent.
- Het kabinet heeft enige reserves bij het voorstel dat nationale ICT-systemen voor terugkeer compatibel moeten worden met het centrale systeem dat in het voorstel voor de nieuwe EGKW-verordening is opgenomen. Het doel en de toegevoegde waarde daarvan is niet op voorhand duidelijk.
- Nederland zal aanvullende vragen stellen over het doel en strekking van de voorgestelde regeling voor rechtsmiddelen voor die gevallen waarin een terugkeerbesluit samenloopt met een afgewezen asielerzoek. Beschermingsvraagstukken zouden moeten worden beantwoord in de asielprocedure en niet in de terugkeerprocedure. Het is onwenselijk en lastenverzwarend als dit in twee aparte procedures getoetst zou moeten worden. Bij eerste lezing lijken de effecten voor het Nederlandse stelsel praktijk echter beperkt omdat vreemdelingen in Nederland een meeromvattende beslissing ontvangen waarin naast de afwijzing van de asielaanvraag een terugkeerbesluit is opgenomen.

- De Commissie stelt tot slot voor om aan de richtlijn een grensprocedure toe te voegen die is bedoeld om een duidelijker verband te leggen tussen de terugkeerprocedure en de asielprocedure aan de grens. Een aanvullende procedure mag echter in de ogen van het kabinet niet de bestaande grensprocedures van lidstaten compliceren en dient daar zowel voor wat betreft de rechtsmiddelen als de inhoudelijke vereisten zo veel mogelijk op aan te sluiten. Uitgangspunt is dat juist op het terrein van de grensbewaking niet minder handelingsperspectief mag ontstaan opdat de grensbewaking effectief kan worden zeker gesteld.

In het voorstel van de Commissie ontbreken naar het oordeel van het kabinet ook nog enkele elementen. Het voorstel voorziet niet in het in voorkomend geval uitzetten van vreemdelingen naar een ander land dan het herkomst- of transitland. Een dergelijke verruiming sluit aan bij de ambitie in het Regeerakkoord om, bij voorkeur in Europees verband, overeenkomsten met betrekking tot migratie te sluiten met veilige derde landen. Via deze overeenkomsten moeten in EU-verband afspraken worden gemaakt met transitlanden en landen in de regio van brandhaarden over de opvang en het terugnemen van asielzoekers, zowel van eigen onderdanen als van andere landen uit de regio. Ten tweede is niet voorzien in de overdracht van statushouders tussen de lidstaten. Indien de overdracht van statushouders niet in de voorgestelde Dublinverordening wordt opgenomen, zou de meest aangewezen plaats hiervoor naar het oordeel van het kabinet de terugkeerrichtlijn zijn. Ten derde vereenvoudigt het voorstel op enkele punten de administratieve lasten en procedures onvoldoende, in het bijzonder voor vreemdelingenbewaring. Dit verhoudt zich niet goed met de ambitie van de Commissie om de toepassing van vreemdelingenbewaring efficiënter te maken. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om deze elementen aan het voorstel toe te voegen dan wel de huidige voorstellen hierop aan te passen.

De voorstellen van de Commissie zien niet op wijziging van het artikel over detentieomstandigheden en derhalve ook niet op de detentieomstandigheden van kwetsbare personen, zoals minderjarigen. Zoals beschreven in het Regeerakkoord hecht het kabinet eraan dat gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen net als nu op een kindvriendelijke wijze worden opgevangen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In een eerste bespreking wordt het voorstel voor herziening door veel lidstaten verwelkomd; enkele lidstaten zien echter meer in verbetering van de samenwerking met derde landen dan in herziening van de terugkeerrichtlijn.

De wens van het kabinet om onder de richtlijn ook terugkeer naar een ander land dan het herkomst- of transitland mogelijk te maken en ook de overdracht van statushouders op te nemen, vindt bij meerdere lidstaten weerklank. Enkele lidstaten hadden graag de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten teruggezien in het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid positief. De door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 79, tweede lid onder c, VWEU. De EU is op basis daarvan bevoegd maatregelen vast te stellen inzake illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende vreemdelingen. Het kabinet is van oordeel dat de EU de bevoegdheid heeft om deze maatregel vast te stellen. Het betreft hier maatregelen in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit beleidsterrein hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Het voorkomen en bestrijden van illegale immigratie en terugkeer van degenen die geen wettelijk verblijfsrecht hebben, is een gedeeld doel van alle lidstaten dat zij niet alleen kunnen bereiken. Het voorstel beoogt enkele tekortkomingen en obstakels die de lidstaten ondervinden bij het uitvoeren van terugkeer te verminderen. Deze obstakels komen deels voort uit de divergerende nationale interpretatie die in lidstaten aan de huidige richtlijn wordt gegeven. Door een uniformer en effectiever terugkeerbeleid in andere lidstaten wordt bovendien secundaire migratie voorkomen. Verdergaande harmonisering van het terugkeerbeleid is derhalve aangewezen, hetgeen door herziening van de richtlijn wordt bereikt.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. De gekozen vorm van het voorstel, de richtlijn, ligt voor de hand nu het gaat om een herziening een bestaande richtlijn. De voorgestelde wijzigingen zijn beperkt en gericht op het effectief aanpakken van de belangrijkste tekortkoming van terugkeerprocedures en verminderen van de obstakels die lidstaten ondervinden. De maatregel gaat derhalve niet verder dan noodzakelijk en is ook geschikt om de doelstelling te bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel heeft geen financiële of administratieve consequenties voor de Europese Unie.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Deze herziening van de richtlijn moet leiden tot vereenvoudiging van enkele procedures en uiteindelijk een effectiever terugkeerbeleid. Met de eventuele aanpassing van de ICT-systemen aan het centrale systeem van de EGKW zou echter wel extra uitgaven gemoeid zijn. Het kabinet schat in dat de wijzigingen in de richtlijn uiteindelijk kostenneutraal zouden moeten zijn. Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Niet van toepassing

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De Commissie beoogt met de voorgestelde wijzigingen de bestaande regels te verhelderen en enkele procedures te vereenvoudigen. Het kabinet zal bij de onderhandelingen steeds kritisch beoordelen of de voorstellen daadwerkelijk leiden tot vermindering van administratieve lasten.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Niet van toepassing.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen moeten wijzigingen worden doorgevoerd in de Vreemdelingenwet dan wel in lagere regelgeving (Vreemdelingenbesluit, Voorschrift Vreemdelingen, Vreemdelingencirculaire).

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Niet van toepassing.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De Commissie stelt een implementatietermijn voor van zes maanden, met uitzondering van het nationale ICT-systeem voor terugkeer waarvoor een termijn van een jaar staat. Het kabinet acht deze termijn te kort. Na de herziening van de richtlijn zullen wijzigingen moeten worden doorgevoerd in de Vreemdelingenwet dan wel in lagere regelgeving. Een meer gebruikelijke implementatietermijn bedraagt twee jaar en deze zal ook nodig zijn voor de wijziging van de Vreemdelingenwet. Ook voor het doorvoeren van de noodzakelijke wijzigingen in het ICT-systeem, wordt een dergelijke termijn van belang geacht.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie brengt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn en vervolgens om de drie jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad. Hiermee wordt aangesloten bij de verplichting tot verslaglegging die gelden voor de huidige terugkeerrichtlijn. Het kabinet acht dit wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Met de herziening van de richtlijn wordt een verheldering en vereenvoudiging van enkele procedures en een effectiever terugkeerbeleid nagestreefd. Dit zal de uitvoering van het terugkeerbeleid ten goede komen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.