



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 8 oktober 2015
(OR. en)**

12856/15

**MIGR 48
COMIX 477**

NOTA

van: het secretariaat-generaal van de Raad
aan: de delegaties

Betreft: Conclusies van de Raad over de toekomst van het terugkeerbeleid

De Raad heeft tijdens zijn zitting van 8 oktober 2015 de bijgaande conclusies over de toekomst van het terugkeerbeleid aangenomen.

Conclusies van de Raad over de toekomst van het terugkeerbeleid

1. De Raad herhaalt dat een samenhangend, geloofwaardig en doeltreffend beleid met betrekking tot de terugkeer van illegaal op het grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen dat de mensenrechten en de waardigheid van de betrokkenen, alsmede het beginsel van "non-refoulement" ten volle eerbiedigt, een essentieel onderdeel is van een alomvattend migratiebeleid van de Unie.

2. De Raad is ingenomen met de mededeling van de Commissie over het EU-actieplan inzake terugkeer, dat een antwoord is op de oproep van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015, waarbij de Commissie verzocht werd om een specifiek Europees terugkeerprogramma uit te stippelen. Het Actieplan¹, alsmede het 'terugkeerhandboek'², die op 9 september 2015 werden gepresenteerd, bevatten pragmatische en operationele elementen waarmee beoogd wordt de capaciteit van de lidstaten om irreguliere migranten terug te sturen, te verbeteren, daarbij ten volle erkennend dat nauwer moet worden samengewerkt met de landen van oorsprong en doorreis en dat deze landen meer steun moet worden verleend.

¹ Doc. 11846/15.

² Doc. 11847/15.

3. De Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 heeft een lijst met op de gebieden terugkeer, overname en re-integratie te nemen maatregelen vastgesteld. Teneinde de vorderingen en de nog niet opgeloste punten in kaart te brengen, verzoekt de Raad de Commissie vóór januari 2016 verslag uit te brengen. Voorts verzoekt de Raad de Commissie de in het EU-actieplan inzake terugkeer aangekondigde maatregelen spoedig in concrete acties om te zetten.

4. Er moeten voldoende financiële middelen worden uitgetrokken om de terugkeerregeling van de Unie doeltreffender te maken, met bijzondere aandacht voor de ondersteuning van lidstaten die onder sterke migratiedruk staan. Het Fonds voor asiel, migratie en integratie zal de inspanningen van de lidstaten inzake terugkeer verregaand ondersteunen; de lidstaten zijn voornemens in hun nationale programma's voor de periode 2014-2020 meer dan 800 miljoen EUR uit te trekken voor terugkeer. Ter ondersteuning van de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname, ook tussen lidstaten en derde landen, dient te worden voorzien in financiering uit alle passende instrumenten, met name het Europees noodtrustfonds voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van onregelmatige migratie en ontheemding in Afrika, en de financiële programma's van de Unie. De Raad juicht ook toe dat de Commissie in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) een specifieke faciliteit voor capaciteitsopbouw inzake overname (RCBF) heeft ingesteld. Voorts moet Frontex voldoende middelen krijgen om zijn ondersteuning op het gebied van terugkeer aanzienlijk uit te breiden.

5. De Unie en haar lidstaten moeten meer doen op het gebied van terugkeer. Hogere terugkeerpercentages moeten irreguliere migratie ontmoedigen. De terugkeerrichtlijn³, die sinds januari 2009 van kracht is, moet op coherente en doeltreffende wijze worden toegepast, zulks teneinde strenge uniforme handhavingsnormen en een hoge mate van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten te waarborgen. De Raad spoort de Commissie aan de werking en de toepassing van de terugkeerrichtlijn te evalueren en de factoren die daadwerkelijke terugkeer belemmeren, in kaart te brengen; daartoe kan met name gebruik worden gemaakt van het Schengenevaluatiemechanisme⁴. De Commissie wordt verzocht om op basis van deze evaluatie eventueel wetgevingsvoorstellen te doen, teneinde deze belemmeringen ongedaan te maken. Er moet beter gebruik worden gemaakt van de bestaande Europese informatiesystemen, met name van het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Visuminformatiesysteem (VIS) en Eurodac, belangrijke instrumenten die verder moeten worden geoptimaliseerd om informatie voor terugkeerdoeleinden beter te kunnen verzamelen, delen en coördineren tussen de lidstaten. De Raad ziet uit naar de komende, op een haalbaarheidsstudie gebaseerde voorstellen van de Commissie, die ertoe strekken de verplichting in te voeren om alle inreisverboden en terugkeerbesluiten in het SIS op te nemen, met name teneinde de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging daarvan zo spoedig mogelijk in 2016 mogelijk te maken. Voorts zou de herziene wetgeving over slimme grenzen, die vóór eind 2015 moet worden ingediend, moeten helpen om het terugkeerpercentage te verbeteren door een register van alle grensoverschrijdende bewegingen van onderdanen van derde landen op te zetten. De Raad is ook tevreden over de voorstellen van de Commissie betreffende het gebruik van Eurodac voor terugkeerdoeleinden. Verder zullen de lidstaten het netwerk van nationale contactpunten voor de uitwisseling van informatie met het oog op het vergemakkelijken van de intrekking van verblijfsvergunningen, met name voor migranten met een strafblad, vóór eind 2015 operationeel maken.

³ Deze richtlijn is niet van toepassing op UK, IE en DK, in overeenstemming met de Protocolen nrs. 21 en 22, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁴ Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27).

6. De Raad erkent dat ook de wettelijke en administratieve regelingen van de lidstaten van cruciaal belang zijn om de noodzakelijke voorwaarden voor een doeltreffend EU-terugkeerbeleid te creëren. In het bijzonder moeten de lidstaten systematisch terugkeerbesluiten uitvaardigen, alle nodige stappen ondernemen met het oog op de uitvoering daarvan en zorgen voor de passende middelen, waaronder financiële middelen en personeel, die nodig zijn om illegaal op het grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen te identificeren en te doen terugkeren. Alle nodige maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat irreguliere migranten daadwerkelijk terugkeren, daaronder begrepen het gebruik van detentie als legitieme laatste maatregel. De lidstaten moeten met name de capaciteit van hun faciliteiten voor aan verwijdering van het grondgebied voorafgaande detentie vergroten, zodat irreguliere migranten op het moment van terugkeer fysiek beschikbaar zijn; zij moeten ook het nodige doen om te voorkomen dat rechten en procedures misbruikt worden.
7. Praktische samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van terugkeer is van essentieel belang om het terugkeerpercentage te verhogen. De lidstaten worden dan ook sterk aangemoedigd om de expertise beter te gebruiken, alsook om meer systematisch een beroep te doen op de momenteel door Frontex aangeboden diensten, zoals het inzetten van screeningteams in de gecoördineerde gezamenlijke operaties, het verlenen van bijstand bij het verkrijgen van reisdocumenten van migranten, het organiseren van gezamenlijke terugkeeroperaties en het opleiden van bij terugkeeroperaties betrokken nationale functionarissen. Frontex moet op zijn beurt alle inspanningen opvoeren om zijn huidige mandaat bij het verlenen van bijstand aan de lidstaten bij terugkeeroperaties en andere relevante activiteiten optimaal te benutten. De lidstaten zijn weliswaar primair verantwoordelijk voor het verrichten van terugkeeroperaties, maar de oprichting van een specifiek terugkeerbureau binnen Frontex moet Frontex de mogelijkheid bieden zijn steun aan de lidstaten op te voeren, teneinde onder meer terugkeeroperaties te vergemakkelijken, te organiseren en te financieren. Frontex moet rechtstreeks steun blijven verlenen aan de afzonderlijke lidstaten en het recht krijgen op eigen initiatief gezamenlijke terugkeeroperaties te organiseren, rekening houdend met de behoeften van de lidstaten. Alle lidstaten en Frontex zullen nauw samenwerken om een bijzonder actieve rol te spelen bij de oprichting en de werking van de *hotspots* met betrekking tot terugkeeroperaties, zoals onderstreept in de conclusies van de Europese Raad van 23 september 2015.
8. De Raad spreekt zijn volledige steun uit voor het versterken van Frontex en ziet uit naar het wetgevingspakket dat de Commissie in december 2015 zal indienen. In dat verband is de Raad ingenomen met het voornemen van de Commissie de oprichting te overwegen van Frontex-interventieteams voor snelle terugkeer, die ondersteuning zouden bieden bij de identificatie en de consulaire samenwerking met derde landen en ten behoeve van de lidstaten terugkeeroperaties zouden organiseren, voortbouwend op de ervaringen met de *hotspots*.

9. De Raad is ingenomen met het voornemen van de Commissie om een geïntegreerd systeem voor het beheer van terugkeer te bevorderen en te sturen door het creëren van synergieën tussen de Europese geïntegreerde aanpak inzake terugkeer naar derde landen (Eurint), het European Reintegration Instrument Network (Erin) en het netwerk van verbindingsfunctionarissen voor terugkeer (Eurlo), alsook de Europese migratieverbindingsfunctionarissen (Emlo's), de immigratieverbindingsfunctionarissen (Ilo's) en de Frontex-verbindingsfunctionarissen. Deze instrumenten moeten elkaar wederzijds versterken en dubbel werk voorkomen, dit alles ter verbetering van de doeltreffendheid van het terugkeersysteem van de Unie. Voorts moet hun deskundigheid en ervaring verder worden gedeeld met de lidstaten met het oog op eventuele follow-up. Alle lidstaten wordt verzocht na te denken over actieve deelname aan deze netwerken. Frontex moet zorgen voor de operationele coördinatie van het geïntegreerd systeem voor het beheer van terugkeer.
10. Alle instrumenten zullen worden ingezet om de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname te verbeteren. De lidstaten, de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden zullen overname bovenaan op de agenda plaatsen in alle contacten ter zake op politiek niveau met de landen van oorsprong van irreguliere migranten, zodat deze landen een consequente boodschap wordt gebracht, onder meer dat de bestaande overnameovereenkomsten volledig en daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd ten aanzien van alle lidstaten. De samenwerking met de landen van oorsprong moet ook gericht zijn op de identificatie van irreguliere migranten en de afgifte van reisdocumenten. In dit verband is de samenwerking met de diplomatieke vertegenwoordigingen van de landen van oorsprong van cruciaal belang en moet deze als prioriteit worden aangemerkt. Op het gebied van Binnenlandse Zaken zal de Raad zich verder beraden op het verband tussen visumfaciliterings- en overnameovereenkomsten in het kader van de herschikte visumcode, met name door ervoor te zorgen dat visumfacilitering, zoals beoogd in de visumcode, slechts wordt toegestaan na een evaluatie van de samenwerking op het gebied van overname met alle lidstaten.

11. De Raad benadrukt dat de overname van eigen onderdanen een verplichting is uit hoofde van het internationaal gewoonterecht, en dat alle staten zich aan deze verplichting moeten conformeren. Met betrekking tot Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS), wordt deze verplichting nader omschreven in artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou⁵, die alle deelnemende lidstaten verplicht eigen onderdanen zonder verdere formaliteiten over te nemen. De Unie en haar lidstaten zullen zich inspannen om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van alle overnameverplichtingen, ongeacht of deze via formele overnameovereenkomsten, de Overeenkomst van Cotonou, dan wel andere regelingen zijn aangegaan. De Raad verzoekt de Commissie om, in nauwe samenwerking met de EDEO, spoedig bilaterale gesprekken op gang te brengen om de praktische samenwerking met alle betrokken derde landen van oorsprong en doorreis voor irreguliere migranten te intensiveren, voortbouwend op de ervaringen van de EU-lidstaten die succesvolle terugkeeroperaties naar deze derde landen hebben uitgevoerd. Frontex moet samen met de netwerken voor terugkeer voor operationele en technische ondersteuning zorgen. De Commissie en de EDEO moeten geregeld informatie over het resultaat van dit overleg verstrekken en uiterlijk in juni 2016 verslag uitbrengen over de gemaakte vorderingen. Op basis hiervan verzoekt de Raad de Commissie een voorstel te doen voor onderhandelingsrichtsnoeren voor overnameovereenkomsten met de betrokken landen van oorsprong, wanneer dit nodig is om de praktische samenwerkingsregelingen te formaliseren. Tegelijk verzoekt de Raad de Commissie ervoor te zorgen dat vaart wordt gezet achter de lopende onderhandelingen over overnameovereenkomsten en dat deze zo spoedig mogelijk worden afgerond.

⁵ Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan enerzijds en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3-353).

12. De Raad is ingenomen met de invoering van het 'meer-voor-meer'-beginsel, waardoor de Unie en de lidstaten aan invloed winnen. Een zorgvuldig evenwicht tussen stimulansen en druk is de beste manier om derde landen tot samenwerking op het gebied van overname en terugkeer te bewegen. Dat beginsel moet derhalve in gezamenlijk overleg op een ruimere en actievere manier worden toegepast, zowel op EU-niveau als op nationaal niveau, waarbij een betere samenwerking op het gebied van terugkeer en overname wordt gekoppeld aan voordelen op alle beleidsterreinen, voortbouwend op de ervaring met de proefprojecten op het gebied van terugkeer. De Raad roept de Commissie op om samen met de EDEO binnen zes maanden alomvattende en op maat gesneden pakketten maatregelen voor te stellen die ten aanzien van derde landen kunnen worden gebruikt en die iets moeten doen aan problemen die zich hebben voorgedaan bij het uitvoeren van daadwerkelijke overname. Deze pakketten moeten onmiddellijk daarna worden gebruikt. Waar nodig dient ter verbetering van de samenwerking gebruik te worden gemaakt van conditionaliteit. In dit verband worden de lidstaten aangemoedigd te bezien op welke onder hun nationale bevoegdheid vallende gebieden zij over hefboomen beschikken.

De dialogen op hoog niveau die de hoge vertegenwoordiger in samenwerking met de lidstaten en de Commissie heeft gevoerd, moeten helpen te bepalen welke hefboomen kunnen worden ingezet en moeten bijdragen tot een intensievere samenwerking op het gebied van overname.

13. Samenwerking met de landen van oorsprong en doorreis is van essentieel belang voor succesvolle terugkeeroperaties. Op korte termijn zal de Unie nagaan tot welke synergieën de EU-diplomatie heeft geleid op het terrein, via de EU-delegaties, met name via de Europese migratieverbindingfunctionarissen (Emlo's), die vóór eind 2015 zullen worden ingezet in Egypte, Marokko, Libanon, Niger, Nigeria, Senegal, Pakistan, Servië, Ethiopië, Tunesië, Sudan, Turkije en Jordanië.

14. De Raad verzoekt de Commissie en de EDEO, alsook de lidstaten, om met name via hun vertegenwoordigingen buiten de EU, in nauwe samenwerking met de verbindings-officieren waarvan sprake in punt 9, een lans te breken voor het EU-laissez-passer (standaard-reisdocument voor de verwijdering van onderdanen van derde landen)⁶, dat het door derde landen algemeen aanvaarde reisdocument voor terugkeerdoeleinden moet worden. Voorts zeggen de lidstaten toe dat zij het EU-laissez-passer frequenter zullen gebruiken in het kader van terugkeeroperaties.
15. Erkennend dat steun voor re-integratie geen voorwaarde voor terugkeer is, zijn extra inspanningen op het gebied van steun voor re-integratie nodig om het duurzaamheid van de terugkeer te waarborgen. Ook moet de praktische samenwerking met de plaatselijke autoriteiten worden opgevoerd, teneinde hun capaciteit om hun onderdanen efficiënt en tijdig over te nemen, te vergroten.
16. Programma's voor vrijwillige terugkeer worden in een aantal derde landen meestal door nationale overheidsinstanties uitgevoerd. Waar passend moeten de lidstaten gezamenlijke re-integratieprojecten ontwerpen en toepassen die door hun schaalvoordelen alomvattender en kostenefficiënter zouden worden. De lidstaten kunnen gebruikmaken van de beschikbare financiële middelen, bovenop de middelen in het kader van het AMIF, dat door de Commissie is opgezet. De Raad is ingenomen met het voornemen van de Commissie om in het kader van het Europees migratienetwerk (EMN) te controleren en te evalueren of verschillen tussen programma's van de lidstaten voor vrijwillige terugkeer en re-integratie kunnen leiden tot *terugkeer-shopping*.

⁶ Aanbeveling van de Raad van 30 november 1994 betreffende de aanneming van een standaard-reisdocument voor de verwijdering van onderdanen van derde landen.

17. De Unie zal onderzoeken of veilige en duurzame opvangcapaciteit kan worden ontwikkeld en of de vluchtelingen en hun gezinnen duurzame vooruitzichten en geschikte procedures kunnen worden geboden in door migratiedruk getroffen regio's in derde landen, in afwachting dat terugkeer naar hun land van oorsprong mogelijk is. Zodra aan de voorwaarden van Richtlijn 2013/32/EU⁷, en met name aan het beginsel van "non-refoulement" in artikel 38 is voldaan, kunnen de lidstaten asielverzoeken van die personen als niet-ontvankelijk beschouwen op grond van het begrip "veilig derde land" overeenkomstig artikel 33 van voornoemde richtlijn, waarna begeleide terugkeer snel plaats kan vinden. Daarnaast moeten soortgelijke regionale capaciteiten worden onderzocht voor de snelle terugkeer van mensen die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming.
-

⁷ Deze richtlijn is niet van toepassing op UK, IE en DK, in overeenstemming met de Protocollen nrs. 21 en 22, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.