EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.3.2014
COM(2014) 199 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

betreffende het EU-terugkeerbeleid

MEDEDELING BETREFFENDE HET EU-TERUGKEERBELEID

Deel I - Inleiding

De EU werkt sinds 1999 aan de ontwikkeling van een brede aanpak van migratie. Die aanpak bestrijkt onder meer de harmonisering van toelatingsvoorwaarden, de rechten van legaal verblijvende onderdanen van derde landen[1] en de ontwikkeling van wettelijke maatregelen en praktische samenwerking om illegale migratiestromen te voorkomen.

Deze mededeling spitst zich toe op het EU-beleid inzake de terugkeer van illegale migranten, dat samen met efficiënt grensbeheer, doeltreffende sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en de bestrijding van mensensmokkel en -handel een belangrijk instrument is om illegale migratie aan te pakken. Daarbij wordt erop toegezien dat de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen worden geëerbiedigd, overeenkomstig het EU-Handvest van de grondrechten, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en alle andere relevante internationale mensenrechtenverdragen. De terugkeer van onderdanen van derde landen die geen wettige reden hebben om in de EU te verblijven en die geen bescherming behoeven, is essentieel om de geloofwaardigheid van het EU-beleid inzake legale migratie en asiel te waarborgen.

In deze mededeling wordt verslag uitgebracht over de veranderingen van het EU-terugkeerbeleid in de afgelopen jaren. Verder omvat de mededeling een analyse van de impact van dat beleid en een aantal ideeën voor de toekomst. Met dit verslag voldoet de Commissie aan haar verplichting om bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in te dienen over de uitvoering van de terugkeerrichtlijn, die het belangrijkste onderdeel vormt van het EU-*acquis* op het gebied van terugkeer[2] (zie het gedetailleerde deel IV van deze mededeling), en geeft zij gevolg aan haar bij de goedkeuring van de gewijzigde FRONTEX-verordening in 2011 gedane belofte om verslag uit te brengen over het toezicht op de door FRONTEX gecoördineerde terugkeeroperaties (zie deel II.4.2).

Het terugkeerbeleid staat in nauw verband met het overname- en re-integratiebeleid, dat integraal deel uitmaakt van *de totaalaanpak van migratie en mobiliteit (TAMM)*[3], die het overkoepelende kader voor het externe asiel- en migratiebeleid vormt. Via de TAMM probeert de EU haar politieke dialoog en operationele samenwerking met derde landen met betrekking tot migratiekwesties, waaronder terugkeer en overname, te bevorderen, in een geest van partnerschap en op basis van gemeenschappelijke belangen. Hoewel het EU-overnamebeleid hier niet uitgebreid aan bod komt[4], is de externe dimensie van het terugkeerbeleid essentieel voor de doeltreffendheid ervan en voor het aanpakken van kwesties zoals vrijwillig vertrek, de re-integratie van repatrianten in hun land van herkomst en het identificeren van en verstrekken van documenten aan personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt.

---

[1] Onder *onderdaan van een derde land* wordt iedere persoon verstaan die geen EU-burger is en die niet op grond van het recht van de Unie het recht van vrij verkeer geniet.

[2] 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, PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98.

[3] Mededeling over de totaalaanpak van migratie en mobiliteit — COM(2011) 743.

[4] Meer informatie daarover is te vinden in de mededeling over de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten, COM(2011) 76 van 23.2.2011.

Deel II - Het EU-terugkeerbeleid tot op heden

1. Feiten en cijfers

Het aantal aanhoudingen van illegale migranten in de EU is sinds 2008 ieder jaar gedaald, tussen 2008 tot 2012 in totaal met bijna 30%. In 2008 waren er 610 000 aanhoudingen, tegenover 440 000 nu. De precieze oorzaak van deze daling is moeilijk vast te stellen. Een aantal factoren zoals betere controle aan de buitengrenzen, de economische crisis in Europa en de betere economische situatie in enkele belangrijke landen van herkomst heeft er wel toe bijgedragen. Ondanks de daling zal illegale migratie door de complexiteit en de vele facetten van het probleem, ongetwijfeld een uitdaging blijven voor de EU. Illegale migratie wordt per definitie vaak beïnvloed door onvoorspelbare kwantitatieve (het aantal migranten), geografische (de betrokken derde landen en lidstaten) en kwalitatieve (de redenen voor het migreren) veranderingen. De statistieken met betrekking tot de terugkeer van personen zonder recht van verblijf in de EU tonen aan dat er een aanzienlijk verschil is tussen het aantal personen ten aanzien van wie een terugkeerbesluit is genomen (ongeveer 484 000 personen in 2012, 491 000 in 2011 en 540 000 in 2010) en het aantal personen dat naar aanleiding daarvan de EU verlaat (ongeveer 178 000 in 2012, 167 000 in 2011 en 199 000 in 2010)[5]. Voorlopige gegevens voor 2013 bevestigen deze tendens, en tonen aan dat het aantal aanhoudingen in vergelijking met 2012 licht daalt en het verschil tussen het aantal terugkeerbesluiten en de daadwerkelijke terugkeer groot blijft.

Dat verschil heeft meerdere oorzaken, zoals in het bijzonder het gebrek aan medewerking van derde landen van herkomst of doorreis (bv. problemen om van de consulaten van derde landen de nodige documenten te krijgen) en van de betrokken personen (bv. de persoon verbergt zijn identiteit of duikt onder).

2. Het EU-wetgevingskader op het gebied van terugkeer

De afgelopen jaren is aanzienlijke vooruitgang geboekt in de richting van een samenhangend wetgevingskader voor terugkeermaatregelen in de lidstaten, in het bijzonder met de goedkeuring van de **terugkeerrichtlijn**. Die richtlijn moet ervoor zorgen dat de terugkeer van onderdanen van derde landen die geen wettige reden hebben om in de EU te verblijven op een doeltreffende manier verloopt, via eerlijke en transparante procedures waarbij de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen ten volle worden geëerbiedigd. Het Europees Hof van Justitie heeft in een reeks arresten een aantal belangrijke aspecten van de richtlijn (bv. bewaring) verduidelijkt die een omvangrijke impact hebben op de uitvoering van de richtlijn door de lidstaten. Een gedetailleerde beoordeling van de impact van de terugkeerrichtlijn op het beleid en de praktijken van de lidstaten[6] inzake terugkeer en een

---

[5] Gegevens van Eurostat: De *statistieken* kunnen echter een vertekend beeld geven, aangezien de lidstaten op dit moment niet verplicht zijn gegevens over vrijwillige terugkeer te verzamelen en zij de vrijwillige terugkeer van personen ook niet op eigen initiatief en op een behoorlijke manier registreren. Om tot betrouwbare statistieken te komen, moet eerst een systeem worden ingevoerd voor de systematische registratie van vrijwillig vertrek. Het EU-inreis/uitreissysteem waarover momenteel wordt onderhandeld, zou het verzamelen van gegevens aanzienlijk kunnen vergemakkelijken.

[6] De term "*lidstaten*" in de context van de terugkeerrichtlijn verwijst naar 30 staten: de 28 EU-lidstaten met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk plus Ierland, en Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. De terugkeerrichtlijn is namelijk een hybride instrument dat enerzijds deel uitmaakt van het *Schengen*acquis, waardoor het van toepassing is op Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Overeenkomstig Protocol 19 is dit onderdeel van het Schengenacquis niet bindend voor het Verenigd Koninkrijk een Ierland. Anderzijds vormt de terugkeerrichtlijn een ontwikkeling van het acquis die valt onder titel V van het derde deel

overzicht van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie zijn te vinden in deel IV van deze mededeling.

Ook andere op EU-niveau vastgestelde **flankerende rechtsinstrumenten** spelen een belangrijke rol op het gebied van terugkeer. Verwacht wordt dat Verordening (EG) nr. 767/2008 betreffende het visuminformatiesysteem (VIS) een belangrijk instrument zal worden om personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, te identificeren en van documenten te voorzien. Volgens artikel 2, onder e), bestaat een van de doelstellingen van het systeem erin *"te helpen bij de identificatie van personen die niet of niet langer aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten voldoen."* Artikel 19, lid 1, en artikel 20, lid 1, bepalen dat migratie-instanties toegang mogen krijgen tot bepaalde VIS-gegevens voor verificatie- en identificatiedoeleinden. Krachtens artikel 31, lid 2[7], mogen deze gegevens worden overgedragen of ter beschikking worden gesteld aan een derde land om de identiteit van onderdanen uit een derde land vast te stellen met het oog op terugkeer. Volgens een recent ad-hoconderzoek van het Europees migratienetwerk (EMN)[8] maakt een aantal lidstaten ondertussen al gebruik van VIS-gegevens voor terugkeer- en overnamedoeleinden, en lijkt het erop dat dit een positief effect heeft op zowel de duur van de terugkeerprocedures als de terugkeercijfers. Het VIS wordt ook expliciet genoemd als mogelijk bewijsmiddel voor de nationaliteit in het kader van enkele recentelijk gesloten EU-overnameovereenkomsten.

Het Schengeninformatiesysteem (SIS) is een nuttig instrument gebleken voor de volledige uitvoering van het Europese aspect van inreisverboden die krachtens de terugkeerrichtlijn zijn uitgevaardigd. Deze verboden gelden voor het hele Schengengebied en hebben voornamelijk een preventief doel. In de periode 2008-2013 werden gemiddeld ongeveer 700 000 verboden in het systeem opgeslagen. Toch zal zelfs efficiënter gebruik van deze instrumenten niet alle problemen kunnen oplossen met betrekking tot de identificatie van en afgifte van nieuwe documenten aan illegale migranten die bij binnenkomst in de Europese Unie niet in het bezit zijn van een visum of over geen enkel document beschikken en een al dan niet echte identiteit opgeven die niet kan worden geverifieerd. Deze problemen kosten de migratie-instanties veel tijd en bemoeilijken in grote mate de organisatie van het terugkeerproces. Zij vereisen nieuwe en innovatieve oplossingen waarbij nauwer wordt samengewerkt met derde landen, met volledige inachtneming van de grondrechten.

3. Financiële steun op EU-niveau

Met het **Terugkeerfonds** (2008-2013) is voorzien in een mechanisme voor financiële ondersteuning waarmee aanzienlijke EU-middelen aan de lidstaten zijn toegewezen om hen te helpen de problemen op het gebied van terugkeer aan te pakken. Voor de periode 2008-2013 is aan alle lidstaten samen in totaal 674 miljoen euro toegewezen. Sinds het begin van de

---

van het Verdrag, waaraan het Verenigd Koninkrijk en Ierland facultatief kunnen deelnemen overeenkomstig Protocol 21. Deze lidstaten hebben er echter niet voor gekozen van deze mogelijkheid gebruik te maken.

[7] Artikel 31, lid 2, van de VIS-verordening voorziet in een afwijking van het algemene beginsel dat in het VIS verwerkte gegevens niet mogen worden overgedragen of ter beschikking worden gesteld aan een derde land of een internationale organisatie: bepaalde soorten gegevens mogen worden overgedragen of ter beschikking worden gesteld aan een derde land indien dit in individuele gevallen noodzakelijk is om de identiteit van onderdanen uit een derde land vast te stellen, mede met het oog op terugkeer, en uitsluitend indien specifieke voorwaarden zijn vervuld om ervoor te zorgen dat aan de vereisten inzake gegevensbescherming in de EU wordt voldaan.

[8] Beschikbaar in de rubriek over ad-hoconderzoek op de website van het EMN: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

programmeringsperiode in 2008 hebben de lidstaten hun jaarprogramma's sterk ontwikkeld. De programma's omvatten nu een groter aantal maatregelen die meer gericht zijn op programma's voor vrijwillige terugkeer en naleving van gemeenschappelijke normen van de terugkeerrichtlijn, zoals humane en waardige bewaringsomstandigheden en de bevordering van duurzame terugkeer en re-integratie[9]. **Ngo's hebben een belangrijke rol gespeeld** bij de activiteiten en projecten om personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, bij te staan. Zij hebben toegang tot migrantengemeenschappen, hebben ervaring met illegale migranten en worden beschouwd als bemiddelaars die onafhankelijk zijn van de staat. Vaak zijn zij erin geslaagd spanningen af te bouwen, het vertrouwen en de samenwerking tussen autoriteiten en de betrokkenen te bevorderen en de situatie van illegale migranten in zijn geheel te verbeteren. Het Fonds voor asiel, migratie en integratie dat er in de toekomst zal komen, zal voortbouwen op de ervaring die de afgelopen zes jaar is opgedaan en zal financiële steun blijven verlenen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-terugkeerbeleid, onder meer met betrekking tot alternatieven voor bewaring, het bieden van sociale bijstand, begeleiding en rechtsbijstand, het bieden van specifieke bijstand aan kwetsbare personen, onafhankelijk en doeltreffend toezicht op gedwongen terugkeer, verbetering van de opvanginfrastructuur, -diensten en -omstandigheden alsook opleiding van medewerkers.

In het kader van de EU-instrumenten voor externe samenwerking heeft de EU ook steun verleend voor de capaciteitsopbouw in derde landen met betrekking tot verschillende aspecten van het terugkeerbeleid, waaronder de integratie van repatrianten. Sinds 2005 heeft de Commissie meer dan 40 projecten gefinancierd in het kader van de EU-instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking. Daarbij werd met de toewijzing van meer dan 70 miljoen euro sterk de nadruk gelegd op capaciteitsopbouw voor terugkeer en re-integratie.

4. Praktische en operationele samenwerking

4.1. Programma's ter bevordering van vrijwillig vertrek

Advies over vrijwillige terugkeer, op maat gemaakte terugkeerpakketten, efficiënte re-integratiebijstand en informatie over de mogelijkheden voor legale migratie zijn essentieel voor een duurzame terugkeer. Gouvernementele en niet-gouvernementele actoren, in het bijzonder de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), hebben een grote rol gespeeld bij het vergemakkelijken van vrijwillig vertrek. Zij hebben **programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer** uitgevoerd waarbij uitgebreide terugkeerbijstand wordt verleend, onder meer om de duurzame re-integratie in het land van herkomst te garanderen. De IOM voert momenteel meer dan 70 programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer uit in 26 EU-lidstaten. In de afgelopen zes jaar zijn zo ongeveer 148 000 migranten geholpen. De IOM heeft in de context van de uitvoering van de programma's benadrukt dat het belangrijk is samen te werken met de landen van herkomst en te blijven aanhaken bij de lopende maatregelen van de EU en de lidstaten om de terugkeer en relevante migratiekwesties via partnerschappen aan te pakken. De verhouding tussen vrijwillig vertrek en gedwongen terugkeer in de EU in 2012 bedroeg ongeveer 44:56 (volgens de gegevens van de jaarlijkse risicoanalyse van FRONTEX voor 2013[10]). De verdere bevordering van vrijwillig vertrek zal een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van het EU-terugkeerbeleid blijven.

[9] Een gedetailleerde beoordeling van de werking van het Terugkeerfonds in de eerste jaren is opgenomen in het verslag van de Commissie van het voorjaar 2014 over de behaalde resultaten en de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering van het Europees Terugkeerfonds voor de periode 2008-2010.
[10] Gepubliceerd op http://frontex.europa.eu/publications ("FRAN").

4.2. Door FRONTEX gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties

In het kader van de operationele samenwerking tussen de lidstaten, hebben de lidstaten steeds vaker gezamenlijke vluchten ingezet voor verwijdering. Het agentschap FRONTEX heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld, door aan te zetten tot gezamenlijke terugkeeroperaties. Tussen 2006 en december 2013 heeft FRONTEX 209 gezamenlijke terugkeeroperaties gecoördineerd, waarbij 10 855 personen zijn teruggekeerd[11]. Sinds 2007 voorziet FRONTEX in standaardopleidingen voor terugkeerfunctionarissen, waarbij de nadruk ligt op de eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van de personen die gedwongen worden om terug te keren[12]. In 2010 is artikel 8, lid 6, van de terugkeerrichtlijn over het toezicht op de gedwongen terugkeer bindend geworden. Sindsdien heeft de helft van alle gezamenlijke terugkeeroperaties plaatsgevonden onder toezicht van onafhankelijke controleurs die in persoon aanwezig waren vanaf het begin van de operatie tot en met de aankomst op de luchthaven van bestemming. De controleurs hebben tot op heden geen enkele schending van de grondrechten van repatrianten gemeld.

Tabel 1: Toezicht op de door FRONTEX gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties:

	Aantal gezamenlijke operaties + totale aantal repatrianten	Aantal gezamenlijke operaties met controleurs aan boord	Percentage gezamenlijke operaties in aanwezigheid van controleurs	Percentage repatrianten bij gezamenlijke operaties in aanwezigheid van controleurs	Nationaliteit van de controleurs *(Opmerking: bij sommige gezamenlijke operaties waren twee of drie controleurs aanwezig)*
2011	39 operaties met 2 059 repatrianten	23 operaties met 1 147 repatrianten	59%	56%	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1
2012	38 operaties met 2 110 repatrianten	23 operaties met 1 059 repatrianten	60%	50%	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NO: 1
2013	39 operaties met 2 152 repatrianten	20 operaties met 937 repatrianten	51%	44%	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE: 2; ES: 1; IS: 1;

Op 7 oktober 2013 is een FROTEX gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties aangenomen. In die gedragscode ligt de nadruk op doeltreffende procedures voor het toezicht op gedwongen terugkeer en op de eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van repatrianten tijdens terugkeeroperaties. In de gedragscode is bepaald dat de controleur (een onafhankelijke, externe waarnemer die vaak een ngo vertegenwoordigt of een ander onafhankelijk orgaan dat door een lidstaat op grond van artikel 8, lid 6, van de richtlijn belast is met het toezicht op gedwongen terugkeer) alle nodige informatie vóór aanvang van de operatie moet krijgen en vanaf de fase voorafgaand aan de terugkeer (interne briefings) tot de

[11] Sinds 2010 wordt in het jaarverslag over immigratie en asiel van de Commissie systematisch verslag uitgebracht over de door FRONTEX gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties.
[12] Tussen 2007 en 2013 zijn 225 terugkeerbegeleiders opgeleid.

fase na de terugkeer (debriefing) bij het proces betrokken moet zijn. De controleur moet toegang hebben tot alle informatie en alle plaatsen waartoe hij toegang wenst. Zijn opmerkingen en zijn verslag worden opgenomen in het verslag over de gezamenlijke terugkeeroperatie. Hoewel dat op grond van de huidige wetgeving niet uitdrukkelijk vereist is, zou er volgens de Commissie beter bij *elke* gezamenlijke terugkeeroperatie een onafhankelijke controleur aanwezig zijn, aangezien dergelijke operaties gevoelig liggen en ruchtbaar zijn. Met het oog daarop zal prioriteit worden gegeven aan de wijziging van de gedragscode.

Het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid (ICMPD)[13] voert momenteel een door de EU gefinancierd project uit om de wijze waarop de lidstaten toezicht houden, verder te harmoniseren. Dat project moet objectieve en transparante criteria en gemeenschappelijke voorschriften inzake toezicht tot stand brengen en zorgen voor de samenstelling van een groep onafhankelijke controleurs waaruit de lidstaten ook kunnen putten voor het toezicht op gemeenschappelijke terugkeeroperaties.

In 2012 werd de functie van onafhankelijke FRONTEX-grondrechtenfunctionaris in het leven geroepen en op 17 december 2012 volgde de eerste benoeming in deze functie. De grondrechtenfunctionaris heeft als taak toezicht te houden, te evalueren en aanbevelingen te doen om de bescherming en de eerbiediging van de grondrechten tijdens alle activiteiten en operaties van FRONTEX te garanderen, ook die welke verband houden met gezamenlijke terugkeeroperaties. Hij moet voor alle FRONTEX-activiteiten toegang hebben tot alle informatie die verband houdt met kwesties die van belang zijn voor de grondrechten.

[13] Zie: http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html

Deel III - Toekomstige ontwikkelingen

Het EU-terugkeerbeleid is de afgelopen jaren sterk tot ontwikkeling gekomen, voornamelijk door de omzetting in nationaal recht en de uitvoering van de terugkeerrichtlijn door de lidstaten. De praktijken op dit gebied zijn hierdoor verbeterd en meer op één lijn gebracht. Het uitvoeringsverslag in deze mededeling toont aan dat er in diverse lidstaten nog steeds tekortkomingen zijn. Zo zijn in een aantal lidstaten de bewaringsomstandigheden voor verbetering vatbaar of ontbreken onafhankelijke systemen voor het toezicht op gedwongen terugkeer. Bovendien zou in verschillende lidstaten systematischer gebruik kunnen worden gemaakt van alternatieven voor bewaring en vrijwillig vertrek beter kunnen worden bevorderd.

De Commissie zal ten aanzien van alle in het uitvoeringsverslag vastgelegde tekortkomingen maatregelen nemen. Zij zal bijzondere aandacht besteden aan de uitvoering door de lidstaten van de bepalingen van de richtlijnen die betrekking hebben op de bewaring van personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, op waarborgen en rechtsmiddelen, en op de behandeling van minderjarigen en andere kwetsbare personen tijdens terugkeerprocedures. Het in het kader van het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme ingestelde evaluatiesysteem, waarvan de Commissie de coördinatie en het toezicht garandeert, zal nieuwe mogelijkheden bieden om de praktijken van de lidstaten op deze gebieden te onderzoeken en te beoordelen. Het zal het ook mogelijk maken na te gaan of de lidstaten ten volle aan de richtlijn en de internationale mensenrechtennormen voldoen.

Het terugkeerbeleid alleen volstaat niet om illegale migratie naar de EU doeltreffend in goede banen te leiden. Het moet onderdeel zijn van een bredere aanpak waar ook de TAMM deel van uitmaakt. Bij die aanpak moet de nadruk liggen op:

- een intensievere dialoog en samenwerking met derde landen van herkomst en doorreis met betrekking tot migratiekwesties, teneinde op gemeenschappelijke belangen gebaseerde partnerschappen tot stand te brengen;
- een nauwere praktische samenwerking tussen de lidstaten en met FRONTEX, internationale organisaties en ngo's;
- een parallelle verbetering van andere instrumenten en ander beleid, zoals doeltreffend grensbeheer en de bestrijding van mensenhandel en -smokkel;
- integratie van aspecten van het buitenlands beleid in het EU-migratiebeleid en de koppeling van de interne aspecten aan de externe aspecten. Er moet voordeel worden gehaald uit het overzicht van de EDEO over de algehele buitenlandse betrekkingen van de EU.

Bij alle toekomstige maatregelen ter ontwikkeling van het EU-terugkeerbeleid zal daarom rekening moeten worden gehouden met alle bovenstaande aspecten en elementen.

De toekomstige maatregelen zullen gericht zijn op de onderstaande kwesties en suggesties.

1. De adequate en doeltreffende uitvoering van de terugkeerrichtlijn garanderen

Een beter toezicht op de uitvoering van de terugkeerrichtlijn is een van de belangrijkste prioriteiten voor de toekomst. De Commissie zal alle vastgestelde tekortkomingen systematisch aanpakken. Er zijn al verschillende EU-Pilotprocedures ingeleid met betrekking tot de in het verslag behandelde kwesties en er zullen er nog meer volgen in de nabije

toekomst. De nationale rechters spelen nu al een belangrijke positieve rol in dit proces. Zij zijn het voornaamste referentiepunt voor de uitvoering van het recht van de Unie in de lidstaten en vragen indien nodig om uitleg via een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Europees Hof van Justitie.

Verschillende partijen zullen een actieve rol spelen om de uitvoering van de terugkeerrichtlijn verder te verbeteren:

⇒ Eerst en vooral de Commissie, als ***hoedster van*** *het recht van* ***de Unie****, op grond van haar bevoegdheden krachtens artikel 258 VWEU;*

⇒ De Commissie en de lidstaten, door meer nadruk te leggen op de overeenstemming met het EU-acquis op het gebied van terugkeer in het kader van het nieuwe ***Schengenevaluatiemechanisme****;*

⇒ ***Nationale organen voor het toezicht op gedwongen terugkeer*** *op grond van artikel 8, lid 6, van de richtlijn, door hun taak als geïntegreerd mechanisme voor het toezicht op reguliere terugkeerpraktijken te vervullen.*

2. Bevorderen van consistentere, met de grondrechten verenigbare praktijken

De Commissie spant zich in om de correcte uitvoering van het *acquis* te garanderen en is daarnaast van plan om over de onderstaande kwesties een aantal **richtsnoeren en aanbevelingen** op te stellen. Die moeten zorgen voor consistentere terugkeerpraktijken die volledig in overeenstemming zijn met de normen op het gebied van de grondrechten.

⇒ De Commissie zal binnen een jaar een ***terugkeerhandboek*** *opstellen en zal daarbij de contactgroep inzake terugkeer raadplegen. Dat handboek zal gemeenschappelijke richtsnoeren, beste praktijken en aanbevelingen bevatten die de bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten toepassen bij de uitvoering van activiteiten op het gebied van terugkeer. Het moet ook als referentiepunt dienen bij Schengenevaluaties met betrekking tot terugkeer. In het handboek zal worden verwezen naar het EU-acquis op het gebied van terugkeer, alsook naar relevante internationale normen zoals die welke zijn ontwikkeld door het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en de algemene opmerking nr. 14 (2013) van de VN-commissie voor de rechten van het kind over het recht van het kind om zijn of haar belangen vooropgesteld te zien. Het handboek zal zich toespitsen op onder meer de bevordering van vrijwillig vertrek, het evenredige gebruik van dwangmaatregelen, het toezicht op gedwongen terugkeer, de opschorting van verwijdering, de terugkeer van minderjarigen, doeltreffende rechtsmiddelen, waarborgen in afwachting van terugkeer, humane en waardige bewaringsomstandigheden en waarborgen voor kwetsbare personen.*

⇒ ***Aanhouding met inachtneming van de grondrechten:*** *de Commissie zal deze kwestie aan de orde blijven stellen binnen de contactgroep en zal in het terugkeerhandboek daaromtrent aanbevelingen opnemen, op basis van een studie van het Bureau voor de grondrechten uit 2012.*

⇒ ***Bevorderen van alternatieven voor bewaring:*** *het Europees migratienetwerk zal in 2014 een studie uitvoeren over alternatieven voor bewaring, teneinde beste praktijken op dit gebied vast te stellen en te verspreiden.*

⇒ ***Strafbaarstelling van illegaal verblijf van personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt:*** *de Commissie zal in het terugkeerhandboek rechtspraak van het Europees Hof van Justitie opnemen over de beperkingen die gelden voor de lidstaten met betrekking tot strafrechtelijke sancties voor personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt.*

⇒ ***Niet-verwijderbare personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt:*** *de Commissie zal de beste praktijken die op nationaal niveau worden toegepast, verzamelen, om lang aanslepende situaties te vermijden en om te voorkomen dat niet-verwijderbare personen hun basisrechten voor onbepaalde tijd verliezen en het risico lopen onrechtmatig opnieuw in bewaring te worden genomen.*

⇒ ***Codificatie van normen van de Raad van Europa inzake bewaring:*** *de Commissie steunt de verklaring die de Europese nationale preventiemechanismen tegen foltering tijdens de conferentie over bewaring van immigranten in Europa (die in Straatsburg plaatsvond op 21 en 22 november 2013) hebben afgelegd, om de Raad van Europa ertoe op te roepen een reeks nauwkeurige voorschriften inzake de bewaring van migranten te codificeren, die gebaseerd zijn op bestaande internationale en regionale mensenrechtennormen die van toepassing zijn op de vrijheidsbeneming op grond van de immigratiestatus.*

3. Verdere ontwikkeling van de dialoog en de samenwerking met derde landen

Om migratiestromen beter in goede banen te kunnen leiden en de problemen aan te pakken met betrekking tot de terugkeer van onderdanen van derde landen die geen (of niet langer) recht hebben op verblijf in de EU, is het essentieel dat wordt samengewerkt met de derde landen van herkomst en doorreis.

De EU voert een groot aantal bilaterale en regionale dialogen en is betrokken bij tal van samenwerkingsverbanden met derde landen teneinde op dit gebied een samenwerking tot stand te brengen die voor beide partijen voordelig is. Deze activiteiten betreffen een breed scala aan kwesties, van de institutionele en capaciteitsopbouw en de doeltreffende integratie van legale migranten tot het beheer van het terugkeerproces en de reële uitvoering van overnameverplichtingen. De landen van herkomst en doorreis zouden in overeenstemming met de TAMM ook moeten worden aangemoedigd om overeenkomstig de internationale normen internationale bescherming te bieden aan personen die deze behoeven. Verder zouden zij moeten worden aangespoord hun asiel- en opvangcapaciteit te verhogen, de ontwikkeling van goed werkende migratiestelsels te bevorderen en de grondrechten van migranten te beschermen, met bijzondere aandacht voor kwetsbare migranten zoals niet-begeleide minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel, vrouwen en kinderen. Deze landen zouden met het oog op samenwerking moeten worden geholpen om hun inspanningen op dit gebied kracht bij te zetten. Voorts zou de EU haar samenwerking met relevante derde landen moeten uitbreiden om capaciteit op te bouwen op het gebied van terugkeer en overname en om partnerlanden te helpen bij hun onderhandelingen met andere derde landen over overnameovereenkomsten.

⇒ *Het* ***terugkeerbeleid*** *zal consequent deel blijven uitmaken van* ***de uitvoering en de ontwikkeling van de TAMM****, ook wat de* ***mobiliteitspartnerschappen*** *en de* ***gemeenschappelijke agenda's inzake migratie en mobiliteit*** *met derde landen betreft;*

⇒ ***Aanmoedigingsmaatregelen:*** *er zal op worden toegezien dat de samenwerking met betrekking tot terugkeer, overname en re-integratie past binnen een evenwichtig en geconsolideerd EU-beleid ten aanzien van een derde land, dat gebaseerd is op gemeenschappelijk belang, bijvoorbeeld in verband met betere mobiliteitsbepalingen en andere beleidsterreinen zoals handel, ondernemingen en industrie.*

⇒ ***Capaciteitsopbouw:*** *derde landen zullen meer worden geholpen om hun capaciteit op het gebied van terugkeer en overname op te bouwen. De verantwoordelijke autoriteiten van de partnerlanden moeten bijvoorbeeld beter in staat worden gesteld tijdig op overnameverzoeken te reageren, de personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt te identificeren en hen passende bijstand te verlenen en bij hun re-integratie te helpen.*

⇒ *In het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie zal de nadruk worden gelegd op de* ***duurzame terugkeer*** *van illegale migranten en hun* ***re-integratie*** *in het land van herkomst. Daartoe moet onder meer de capaciteit van de betrokken landen worden ontwikkeld om terugkeer en re-integratie in betere banen te leiden.*

⇒ *De Commissie zal actief de problemen aanpakken die in de* ***evaluatie uit 2011 van de EU-overnameovereenkomsten*** *zijn vastgesteld en follow-up geven aan de aanbevelingen die daarin zijn gedaan, zoals om voorrang te geven aan vrijwillige terugkeer (aanbeveling 13) en om een proefproject te lanceren om personen na hun terugkeer te volgen (aanbeveling 15).*

4. Betere operationele samenwerking tussen lidstaten met betrekking tot terugkeer

De naleving van de grondrechten in terugkeerprocedures en de coherentie van het terugkeerbeleid zullen worden verbeterd door praktische en operationele samenwerking op onder meer de volgende gebieden:

- bevordering van vrijwillig vertrek;
- het vooropstellen van het belang van het kind in terugkeerprocedures;
- wisselwerking tussen nationale toezichtsorganen;
- betere statistieken;
- uitwisseling van persoonsgegevens;
- afgifte van reisdocumenten.

⇒ *De Commissie zal het* ***Europees Migratienetwerk*** *inzetten* ***als platform*** *om een betere samenwerking tussen lidstaten en belanghebbenden te bevorderen, vooral* ***op het gebied van vrijwillig vertrek****, en zal het gebruiken als belangrijk instrument om informatie te verzamelen en te delen.*

⇒ *Het Fonds voor asiel, migratie en integratie zal gericht zijn op maatregelen ter* ***aanmoediging van vrijwillig vertrek****, maar er zal tevens op worden gelet dat die maatregelen geen ongewenst aanzuigend effect hebben. Ook zal meer werk worden gemaakt van maatregelen die met derde landen worden genomen om personen die terugkeren gemakkelijker de nodige reisdocumenten af te geven.*

⇒ *De* ***doorreis over land van personen die vrijwillig terugkeren****, zou kunnen worden verbeterd door gebruik te maken van bijlage 39 bij het Schengenhandboek (het*

standaardformulier voor de erkenning van een terugkeerbeslissing, voor doorreis over land). De lidstaten die het formulier nog niet gebruiken, worden aangemoedigd dat wel te doen.

⇒ De verdere operationele samenwerking tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen voor de uitvoering van terugkeer- en re-integratieprocedures met betrekking tot ***niet-begeleide minderjarigen****, moet worden aangemoedigd. Voorts zou de samenwerking tussen kinderbeschermingssystemen van de lidstaten en van derde landen moeten worden aangemoedigd, waarbij de financiering uit het Fonds voor asiel, migratie en integratie zo goed mogelijk wordt benut.*

⇒ Er zal nadruk worden gelegd op de ***verbetering van de statistische gegevens met betrekking tot terugkeer****, in het bijzonder door gebruik te maken van de nauwkeurige informatie die FRONTEX nu ontvangt van de lidstaten. Daarbij zal worden gezocht naar mogelijkheden om de informatie over vrijwillig vertrek te verbeteren en worden aangezet tot consistentere gegevensverzameling.*

⇒ De Commissie zal ***de betere uitwisseling van beste praktijken tussen nationale organen die*** *krachtens artikel 8, lid 6, van de richtlijn* ***belast zijn met het toezicht op gedwongen terugkeer*** *stimuleren, om het toezicht consistenter te maken, in het bijzonder met betrekking tot de door FRONTEX gecoördineerde gezamenlijke operaties.*

⇒ Het ***potentieel van het VIS en het SIS voor het terugkeerbeleid moet verder worden vergroot.*** *Met name de herziening van SIS II, voorzien voor 2016, zal het mogelijk maken het terugkeerbeleid en SIS II dichter bij elkaar te brengen. Ook zal deze de kans bieden om voor te stellen de lidstaten te verplichten om een op grond van de terugkeerrichtlijn uitgevaardigd inreisverbod in SIS II te melden.*

⇒ De operationele samenwerking tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen zal worden bevorderd, vooral met het oog op ***de identificatie en de afgifte van reisdocumenten*** *overeenkomstig de gegevensbeschermingsvereisten.*

⇒ Het Europees Migratienetwerk zal in 2014 een studie uitvoeren naar ***goede praktijken voor de terugkeer en re-integratie van illegale migranten, meer bepaald met betrekking tot het inreisverbod dat lidstaten uitvaardigen, hun beleid en hun toepassing van overnameovereenkomsten****. De studie heeft als doel het terugkeerbeleid doeltreffender te maken door de ervaring van de lidstaten met betrekking tot deze specifieke aspecten van het terugkeerproces, te verzamelen en te vergelijken.*

5. Bevordering van de rol van FRONTEX op het gebied van terugkeer

De gezamenlijke uitvoering op EU-niveau van bepaalde operationele aspecten van terugkeer heeft een duidelijke meerwaarde. FRONTEX heeft op dit gebied een belangrijke coördinerende rol, die het proactief moet blijven uitoefenen. Het moet er daarbij op toezien dat operaties worden uitgevoerd overeenkomstig het EU-*acquis* en het EU-Handvest van de grondrechten.

⇒ FRONTEX moet de coördinatie van gezamenlijke terugkeeroperaties verder versterken, zodat niet alleen aan de wettelijke verplichtingen worden voldaan, maar de ***gemeenschappelijke normen met betrekking tot humane en waardige behandeling van***

personen die terugkeren *ook op voorbeeldige wijze worden nageleefd. De Commissie verzoekt* ***FRONTEX*** *daarom* ***zijn gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties*** *zo spoedig mogelijk* ***aan te passen*** *en duidelijk te preciseren dat elke gezamenlijke terugkeeroperatie aan onafhankelijk toezicht moet worden onderworpen.*

⇒ FRONTEX wordt verzocht de lidstaten verder te ondersteunen door te voorzien in ***opleiding inzake terugkeer****, waarbij speciale nadruk ligt op het waarborgen tijdens de terugkeerprocedure van de grondrechten.*

Deel IV – Uitvoeringsverslag: de impact van Richtlijn 2008/115/EG (de terugkeerrichtlijn) op het beleid en de praktijken van de lidstaten op het gebied van terugkeer

De uiterste termijn voor de omzetting van de terugkeerrichtlijn is op 24 december 2010 verstreken. De richtlijn is bindend voor alle lidstaten, behalve het Verenigd Koninkrijk en Ierland, en voor de vier geassocieerde Schengenstaten. Vier lidstaten (EE, ES, PT, SK) hebben vóór het verstrijken de uiterste termijn meegedeeld dat de richtlijn volledig is omgezet. Negentien lidstaten hebben in 2011 mededeling van de omzetting van de richtlijn gedaan, en vijf (BE, LT, NL, PL en SE) hebben dat in 2012 gedaan. De Commissie opende twintig inbreukprocedures wegens niet-kennisgeving. Alle procedures zijn nadat de lidstaten alsnog van hun nationale omzettingsmaatregelen kennis hadden gegeven, gesloten[14]. Enkel van IJsland is nog geen kennisgeving ontvangen.

Sinds de goedkeuring van de richtlijn hebben de diensten van de Commissie veertien **contactgroep**vergaderingen gehouden[15] met experts van de lidstaten. Via de contactgroep moeten eventuele problemen en onopgeloste vragen gemakkelijker in een vroeg stadium kunnen worden vastgesteld en moeten open en informele besprekingen kunnen plaatsvinden. De vergaderingen hebben sterk bijgedragen aan de consequente uitvoering van de richtlijn op nationaal niveau. Naar aanleiding van de bespreking op het niveau van de contactgroep werden zes **vergelijkende studies**[16] uitgevoerd met betrekking tot:

1. *minderjarigen ten aanzien waarvan een terugkeerprocedure loopt*
2. *het toezicht op gedwongen terugkeer*
3. *de re-integratie van repatrianten*
4. *niet-verwijderbare personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt*
5. *de juiste juridische omzetting van de terugkeerrichtlijn door de lidstaten*
6. *de impact van de terugkeerrichtlijn in de praktijk*

Op basis van de bevindingen van de studie over de omzetting van de terugkeerrichtlijn in nationaal recht, heeft de Commissie een **georganiseerd werkprogramma over de omzetting van de terugkeerrichtlijn (2012-2013)** uitgevoerd. In het kader van dat programma heeft de Commissie de lidstaten vragen gesteld over eventuele resterende problemen met betrekking tot hun omzetting van de richtlijn. Tijdens technische bilaterale vergaderingen zijn de bijzonderheden van de vastgestelde tekortkomingen besproken, en de mogelijke oplossingen daarvoor. De vergaderingen en besprekingen bleken erg nuttig en de meeste problemen konden worden opgelost. De problemen hielden vooral verband met de bepalingen inzake:

- de EU-brede uitwerking van inreisverboden;
- de vaststelling van het risico op onderduiken;

[14] Doorverwijzingen naar de nationale omzettingsmaatregelen zijn te vinden in de desbetreffende rubriek op de website van EUR-Lex:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:nl:NOT

[15] De notulen van de contactgroepvergaderingen (in de vorm van vragen en antwoorden) zijn beschikbaar via het register van deskundigengroepen van de Commissie.

[16] De meeste studies zijn publiek beschikbaar in de e-bibliotheek van DG HOME op de Europa-website: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies.

- de criteria voor het verlengen van de periode voor vrijwillig vertrek;
- de na te leven voorschriften voor verwijdering per vliegtuig;
- het toezicht op gedwongen terugkeer;
- de criteria voor het opleggen van bewaring;
- de bewaringsomstandigheden.

Met betrekking tot deze resterende problemen hebben zeven lidstaten ondertussen hun nationale wetgeving gewijzigd, om te voldoen aan de verzoeken van de Commissie. Dertien lidstaten werken momenteel aan een wetswijziging en zes andere lidstaten hebben formeel toegezegd dat in de nabije toekomst te zullen doen. De Commissie volgt de ontwikkelingen van nabij (via tweemaandelijkse verslaglegging).

Dit georganiseerde programma heeft al concrete resultaten opgeleverd, meer bepaald met betrekking tot bewaring:

- Van de elf lidstaten die artikel 3, punt 7, en artikel 15, lid 1, niet volledig hadden omgezet, hebben er zes hun wetgeving gewijzigd teneinde objectieve criteria vast te leggen om te beoordelen of er redenen zijn om aan te nemen dat een illegale migrant zal onderduiken. Als gevolg daarvan worden nu minder migranten in bewaring gehouden.

- Zes van de zeven lidstaten die artikel 15, lid 4, van de richtlijn nog niet volledig hadden omgezet, hebben hun nationale wetgeving gewijzigd of werken momenteel aan een wijziging, op grond waarvan een persoon moet worden vrijgelaten indien er geen redelijk vooruitzicht op verwijdering is.

- Vier van de zes lidstaten die ngo's en internationale organisaties nog geen toegang verleenden tot bewaringscentra, hebben hun wetgeving gewijzigd of werken daar momenteel aan.

- Vier van de zes lidstaten die hun voorschriften inzake toegang tot gratis rechtsbijstand (artikel 13, lid 4) nog niet hadden herzien, hebben dat ondertussen wel gedaan.

- Dertien van de zestien lidstaten die artikel 8, lid 6, nog niet hadden omgezet, hebben ondertussen wetgeving aangenomen om een systeem voor het toezicht op gedwongen terugkeer op te zetten, of werken daar momenteel aan;

- Elf van de veertien lidstaten die de verplichting om elke verwijdering per vliegtuig uit te voeren overeenkomstig de aan Beschikking 2004/573/EG gehechte gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht, nog niet formeel hadden vastgelegd, hebben dat ondertussen wel gedaan of werken daaraan.

Met betrekking tot de overige gevallen waarin geen overeenstemming kon worden bereikt en de lidstaten niet ingingen op het verzoek van de Commissie om wijziging van de wetgeving, zijn al verschillende EU-Pilotprocedures gestart.

Over de **praktische uitvoering van de terugkeerrichtlijn in de lidstaten** is in 2012-2013 een studie uitgevoerd, die in oktober 2013 is afgerond. De studie werd opgezet als een

metastudie op basis van verschillende soorten bestaande informatie en studies en de inbreng van alle relevante belanghebbenden[17].

Om een beter overzicht te krijgen van de situatie in de praktijk, heeft de Commissie ook gerichte studies en verslagen onderzocht van onder meer het Bureau voor de grondrechten, organen van de Raad van Europa, de UNHCR en ngo's (o.a. Amnesty International, Human Rights Watch en Pro-Asyl), over de praktische situatie in de lidstaten. Daarbij bleek het bijzonder lastig dat op het niveau van de lidstaten over de meeste betrokken kwesties slechts weinig gegevens systematisch werden verzameld. Gegevens over basisparameters zoals de gemiddelde duur van inbewaringstelling, bewaringsgronden, het aantal mislukte pogingen tot terugkeer en het gebruik van het inreisverbod bleken bijvoorbeeld slechts in een klein aantal lidstaten beschikbaar te zijn. Bovendien ontbreekt het vaak aan gemeenschappelijke definities en benaderingen als het gaat om gegevensverzameling. Daardoor is het moeilijk om de gegevens van de verschillende lidstaten te vergelijken.

Zoals hierboven is aangegeven, **zal de Commissie systematisch maatregelen nemen ten aanzien van alle tekortkomingen die in dit uitvoeringsverslag worden vastgesteld.** Er zijn met betrekking tot deze tekortkomingen al verschillende EU-Pilotprocedures gestart en er zullen er nog volgen in de nabije toekomst.

1. Bewaring van personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, met het oog op hun terugkeer

a) Gronden voor en duur van inbewaringstelling (artikel 15)

Artikel 15 van de richtlijn bepaalt dat onderdanen van derde landen jegens wie een terugkeerprocedure loopt, enkel "zo kort mogelijk" en niet langer dan de duur van de "voorbereiding van de verwijdering" in bewaring mogen worden gehouden en alleen indien er een risico op onderduiken bestaat of de betrokkene de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. De inbewaringstelling, die moet berusten op een beslissing van een administratieve of justitiële autoriteit, moet "met redelijke tussenpozen" worden getoetst en moet ophouden "indien blijkt dat er omwille van juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is". De lidstaten moeten een maximale bewaringsduur vastleggen, die in de regel in totaal niet meer dan zes maanden en in uitzonderlijke gevallen in totaal niet meer dan achttien maanden mag bedragen. In de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie zijn verschillende aspecten met betrekking tot de bepalingen inzake bewaring in de richtlijn, verduidelijkt. In zijn arrest in zaak C-357/09 (Kadzoev) heeft het Hof de beschermende elementen van de met **bewaring** verband houdende artikelen van de terugkeerrichtlijn uitdrukkelijk bevestigd door te benadrukken dat **bewaring niet langer gerechtvaardigd is en de betrokkene onmiddellijk**

[17] De contractanten moesten de volgende belanghebbenden raadplegen:
1. de justitiële autoriteiten/rechters die belast zijn met het toezicht op/de beroepsprocedures met betrekking tot terugkeer (via nationale en internationale verenigingen van rechters);
2. de advocaten en instanties die rechtsbijstand verlenen aan personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt (via nationale en internationale verenigingen van advocaten);
3. de organen voor het toezicht op terugkeer (de op grond van artikel 8, lid 6, van de terugkeerrichtlijn opgerichte organen);
4. de belanghebbenden die migranten bijstaan of verdedigen (ngo's en belangenorganisaties);
5. de belanghebbenden die het terugkeerbeleid becommentariëren of bestuderen (bv. ngo's en academici);
6. internationale organisaties (bv. de UNHCR, de IOM en het Rode Kruis) die actief zijn op het gebied van terugkeer.

moet worden vrijgelaten wanneer er geen redelijk vooruitzicht is dat die binnen de toegestane maximale duur van inbewaringstelling naar een derde land zal worden gebracht. **Voorts heeft het Hof verduidelijkt dat redenen van openbare orde en openbare veiligheid geen rechtvaardiging kunnen vormen voor bewaring op grond van de terugkeerrichtlijn.** Het arrest in zaak C-534/11 (Arslan) over het verband tussen bewaring met betrekking tot terugkeer en bewaring met betrekking tot asiel (op grond van Richtlijn 2003/9/EG) **heeft verduidelijkt dat het bestaan van de twee verschillende regimes de lidstaten niet verplicht in bewaring genomen personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, automatisch vrij te laten zodra zij een asielverzoek indienen, op voorwaarde dat zij snel een besluit op grond van het nationaal recht nemen om de bewaring van de betrokkene, met inachtneming van het *acquis* inzake asiel, voort te zetten.**

Uit de beoordeling is gebleken dat de meeste lidstaten in het algemeen hun wetgeving in overeenstemming hebben gebracht met artikel 15, maar dat de praktische uitvoering **sterk varieert**. De interpretatie van "redelijke tussenpozen" waarmee **inbewaringstelling dient te worden herzien,** loopt bijvoorbeeld sterk uiteen. In sommige lidstaten gebeurt de herziening iedere week, in andere lidstaten enkel aan het eind van de bewaringsperiode (die dus tot zes maanden kan duren). Op dit gebied is er daarom meer samenhang nodig. Verschillende belanghebbenden hebben reeds verzocht om meer verduidelijking over de interpretatie van de "redelijke tussenpozen".

Wat betreft de **gronden voor inbewaringstelling van personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt**, is de praktijk daarentegen rechtlijniger. In de meeste lidstaten zijn het risico op onderduiken en/of de belemmering van de terugkeer de belangrijkste gronden. Een andere vaak genoemde grond is de behoefte om samen met derde landen duidelijkheid te scheppen over de documenten en de identiteit van de betrokkene. Het in artikel 3, punt 7, van de richtlijn omschreven **begrip "risico op onderduiken"** heeft een impact gehad op de vaststelling en het gebruik door de lidstaten van de criteria voor een eventuele inbewaringstelling, en heeft zo — in meer of mindere mate — tot meer rechtszekerheid geleid. In de meeste lidstaten berust de beoordeling van het risico op onderduiken voornamelijk op het feit dat de personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, niet de nodige documenten voorleggen of een valse identiteit gebruiken. Andere vaak gebruikte criteria voor de beoordeling van dat risico zijn:

- het gebruik van valse documenten of de vernietiging van documenten;
- het ontbreken van een verblijfplaats;
- de expliciete verklaring de voorschriften niet te zullen eerbiedigen;
- veroordelingen voor strafbare feiten.

Tabel 2: Criteria voor de beoordeling van het risico op onderduiken

Vaak gebruikte criteria om het risico op onderduiken te bepalen	Aantal lidstaten dat het criterium toepast
Ontbreken van documenten	13
Geen medewerking bij de vaststelling van de identiteit van de betrokkene	11
Ontbreken van een verblijfplaats	7
Gebruik van valse documenten of de vernietiging van documenten	7

Vaak gebruikte criteria om het risico op onderduiken te bepalen	Aantal lidstaten dat het criterium toepast
Herhaaldelijk verzuim zich bij de relevante autoriteiten te melden	7
Expliciete verklaring de voorschriften niet te zullen eerbiedigen	6
Veroordeling voor strafbare feiten	6
Niet-naleving van een inreisverbod	5
Niet-naleving van een terugkeerbeslissing	5
Voorafgaand gedrag (bv. ontsnapping)	4
Ontbreken van financiële middelen	4
Persoon is het voorwerp van een door een andere lidstaat genomen terugkeerbesluit	4
Niet-naleving van de verplichting tot vrijwillig vertrek	3

Bron: MATRIX 2013

Het dient te worden opgemerkt dat in de onderzochte lidstaten ook steeds **vaker van alternatieven voor bewaring gebruik wordt gemaakt**. Veel lidstaten voorzien in hun nationale wetgeving ondertussen in dergelijke alternatieven. Uit onderzoek blijkt dat de alternatieven verschillende voordelen hebben ten opzichte van bewaring en onder bepaalde voorwaarden ook tot aanzienlijke besparingen kunnen leiden. Verschillende lidstaten kiezen in de praktijk echter zelden voor een alternatief. De vaakst toegepaste alternatieven zijn de regelmatige melding bij de autoriteiten en het bevel zich te vestigen op een door de autoriteiten gekozen plaats. Ook het verplicht afgeven van het paspoort en van andere documenten is een van de meest gebruikte alternatieven voor bewaring.

Tabel 3: Juridische en praktische toepassing van alternatieven voor bewaring

	Beperkingen m.b.t. de verblijfplaats		Regelmatige melding bij de autoriteiten		Verplicht afstaan van documenten		Stellen van een financiële waarborg		Elektronisch toezicht	
	In de wetgeving	In de praktijk	In de wetgeving	In de praktijk	In de wetgeving	In de praktijk	In de wetgeving	In de praktijk	In de wetgeving	In de praktijk
AT	ja	ja	ja	ja	neen	neen	ja	ja	neen	neen
BE[18]	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen
BG	neen	neen	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	neen	neen	neen	neen
CY	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen
CZ	neen	neen	ja	ja	neen	neen	ja	neen	neen	neen
DE	ja	g.g.b.	ja	ja	ja	ja	neen	neen	neen	neen
DK	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	neen	ja	neen
EE	ja	ja	ja	ja	ja	ja	neen	neen	neen	neen
EL	ja	neen	ja	neen	ja	neen	ja	neen	neen	neen
ES	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	ja	neen	neen	neen	neen
FI	neen	neen	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	neen	neen
FR	ja	g.g.b.	ja	neen	ja	ja	neen	neen	ja	g.g.b.
HU	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	neen	neen	neen	neen
IT	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	neen	neen
LT	ja	ja	ja	ja	neen	neen	neen	neen	neen	neen
LU	ja	neen	ja	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen
LV	neen	neen	ja	ja	ja	ja	neen	neen	neen	neen
MT	neen	neen	ja	ja	neen	neen	ja	ja	neen	neen
NL	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	ja	neen	neen

[18] België past geen enkele van de genoemde alternatieven voor bewaring toe, maar biedt sinds 2008 speciale huisvesting en begeleiding aan gezinnen. Dit alternatief is in een recente ngo-publicatie als een beste praktijk aangemerkt.

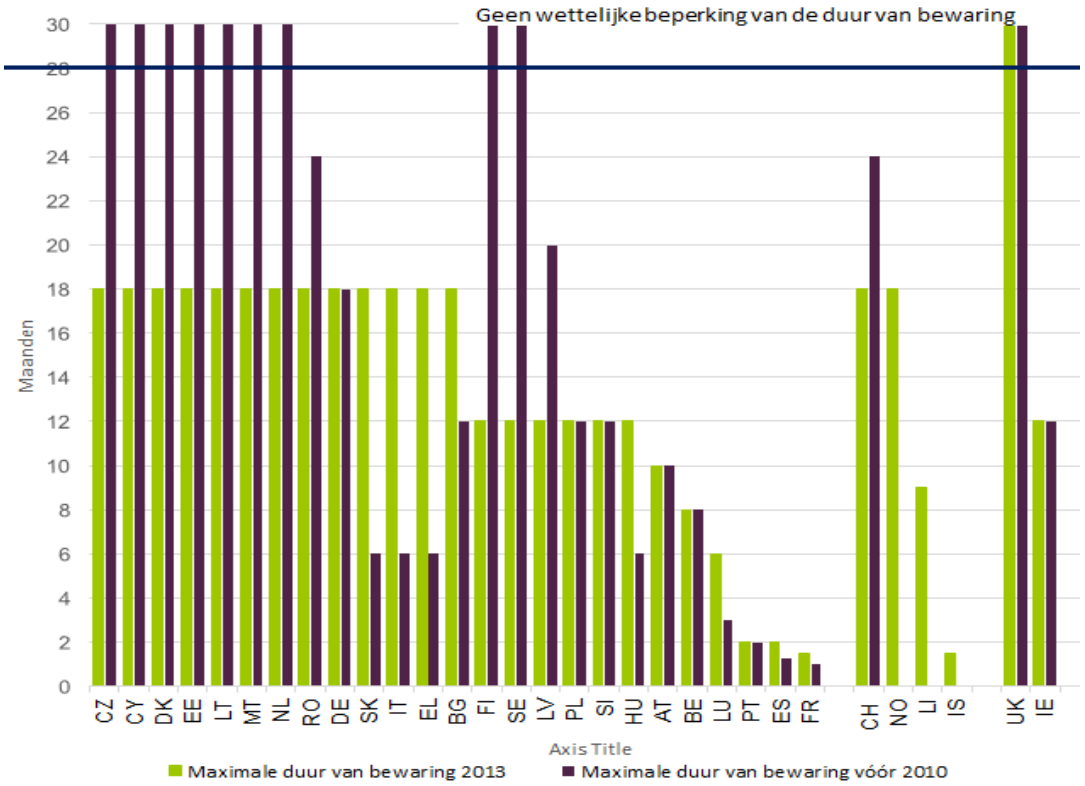
PL	ja	neen	ja	neen	neen	neen	neen	neen	neen	neen
PT	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.
RO	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	neen	neen	neen	neen	neen	neen
SE	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	neen	neen	neen	neen
SI	ja	ja	ja	ja	ja	neen	ja	neen	neen	neen
SK	ja	neen	ja	neen	neen	neen	ja	neen	neen	neen
CH	ja	neen	ja	ja	ja	neen	ja	neen	neen	neen
IS	ja	g.g.b.	ja	ja	ja	g.g.b.	neen	neen	neen	neen
LI	ja	ja	neen	neen	ja	ja	neen	neen	neen	neen
NO	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	neen	neen	neen	neen
IE	ja	g.g.b.	ja	ja	ja	g.g.b.	ja	neen	neen	neen
UK	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.	ja	g.g.b.

g.g.b.: "geen gegevens beschikbaar"
Bron: MATRIX 2013

In de meeste lidstaten is er een **gebrek aan openbare ondersteuningsmechanismen** voor illegale migranten die worden vrijgelaten omdat er geen redelijk vooruitzicht is op hun verwijdering. Als de lidstaten niet wettelijk verplicht zijn deze groep personen te onderhouden, komen de betrokkenen in een juridisch niemandsland terecht. Zij zijn dan aangewezen op de particuliere sector of vrijwilligersorganisaties of moeten hun toevlucht nemen tot zwartwerk om in hun levensonderhoud te voorzien. Enkele lidstaten geven het goede voorbeeld door de betrokkenen maandelijks zakgeld te geven en hen te helpen bij het zoeken van een verblijfplaats.

Vóór de goedkeuring van de terugkeerrichtlijn varieerde de **maximale duur van inbewaringstelling** vrij sterk tussen de lidstaten en **in ten minste negen lidstaten** konden personen jegens wie een terugkeerbesluit loopt, **onbeperkt** in bewaring worden gehouden. De terugkeerrichtlijn heeft de maximale duur van inbewaringstelling in heel de EU meer op één lijn gebracht en in het algemeen ook verkort.

Tabel 4: Maximale duur van inbewaringstelling vóór en na omzetting van de terugkeerrichtlijn



Bron: MATRIX 2013.

In acht lidstaten is de wettelijke maximumduur van bewaring toegenomen, en in twaalf lidstaten afgenomen. Er dient te worden opgemerkt dat de gemiddelde duur van bewaring in de praktijk veel lager blijkt te liggen dan de vastgelegde limiet.

Tabel 5: De duur van inbewaringstelling in de praktijk

Lidstaat	Reële duur van inbewaringstelling (dagen)	Bron	Periode
AT	16,6*	Nationale statistieken	2012
BG	64*	Studie door ngo	2011
DE	Minder dan 42***	Nationale statistieken	2011
DK	31*	Studie door ngo	2011
EE	85*	Nationale statistieken	2011
EL	Ten minste 180**	Internationale organisatie	2012
FI	5-6**	Nationale overheidsinstanties	-
FR	13*	Nationale overheidsinstanties	-
IT	31*	Overheidsinstanties van de stad Bologna	-
LU	16*	Nationale overheidsinstanties	-
NL	120-180**	Ngo en internationale organisatie	-
RO	50*	Nationale statistieken	2012
SE	Minder dan 14**	Ministerie van justitie	-
IS	1**	Overheidsinstanties en ngo's	-
LI	1-2**	Overheidsinstanties en ngo's	-
UK	7**	Nationale overheidsinstanties	-

** Gemiddelde, berekend op basis van de beschikbare gegevens. De bron van de gegevens is te vinden in de derde kolom.*
*** De meest frequente duur van inbewaringstelling volgens schattingen van de geraadpleegde belanghebbenden.*
**** In Duitsland wordt volgens de officiële statistieken 73% van de personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, minder dan 42 dagen in bewaring gehouden.*
Bron: Matrix 2013.

b) Omstandigheden waaronder onder meer minderjarigen en gezinnen in bewaring worden gehouden (artikelen 16 en 17)

In de richtlijn zijn een aantal **basisvoorwaarden** vastgelegd met betrekking tot de bewaring van personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt. Zij moeten bijvoorbeeld in speciale inrichtingen (en niet in gevangenissen) in bewaring worden gehouden of op zijn minst gescheiden worden van gewone gevangenen. Personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt en die in bewaring worden gehouden, moeten toegang krijgen tot dringende medische zorg en essentiële behandeling van ziekte. Verder moeten zij de toestemming hebben contact op te nemen met wettelijke vertegenwoordigers, familieleden en bevoegde consulaire autoriteiten. Ngo's en instanties moeten deze personen kunnen bezoeken, maar moeten voldoen aan de eventuele vereisten van voorafgaande toestemming die de lidstaten stellen. Personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, moeten naar behoren worden geïnformeerd over hun rechten en plichten. **Minderjarigen** (niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen) mogen slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring worden gehouden. Hun behoeften vereisen specifieke aandacht (het belang van het kind dient voorop te staan) en zij moeten de mogelijkheid krijgen tot vrijetijdsbesteding en (afhankelijk van de duur van hun verblijf) het volgen van onderwijs.

In de richtlijn zijn geen specifieke voorschriften vastgelegd omtrent de grootte van de kamers, de toegang tot sanitaire voorzieningen, de toegang tot open lucht, voeding enzovoort voor de personen die in bewaring worden gehouden. Overweging 17 bepaalt echter dat in bewaring gestelde personen **op een "humane en waardige wijze" moeten worden behandeld**, met eerbiediging van hun grondrechten en overeenkomstig het internationaal recht. Wanneer de lidstaten op grond van de artikelen 15 tot en met 17 van de richtlijn bewaring opleggen, moeten de omstandigheden waarin die plaatsvindt in overeenstemming zijn met artikel 4 van het EU-Handvest, dat onmenselijke of vernederende behandelingen verbiedt. De praktische consequenties van deze verplichting voor de lidstaten zijn in detail uiteengezet in de normen van het Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van de Raad van Europa[19]. Deze normen geven een algemeen erkende beschrijving van de absolute minimumverplichtingen waaraan de lidstaten in geval van bewaring moeten voldoen om te garanderen dat bij de toepassing van het EU-recht de verplichtingen uit hoofde van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het EU-Handvest worden geëerbiedigd. De Commissie zal de situatie van nabij volgen. Zij zal voor de beoordeling van de faciliteiten die de lidstaten gebruiken voor de inbewaringstelling van personen vóór hun terugkeer in het bijzonder gebruikmaken van de mogelijkheden van het nieuwe **Schengenevaluatiemechanisme**. Op die manier kan worden gegarandeerd dat alle lidstaten aan alle benchmarks voldoen. Om de meest ernstige gevallen van onmenselijke bewaringsomstandigheden aan te pakken, heeft de Commissie de afgelopen maanden jegens verschillende lidstaten al EU-Pilotprocedures ingeleid.

Van negen lidstaten is de wetgeving niet volledig in overeenstemming met artikel 16, lid 1, dat bepaalt dat **in bewaring gestelde personen strikt gescheiden moeten worden gehouden van de gewone gevangenen**. Twee van deze lidstaten hebben zich ertoe verbonden hun wetgeving te wijzigen. Ten aanzien van de andere lidstaten zijn ondertussen EU-Pilotprocedures ingeleid, of moet dat nog gebeuren. In de praktijk voorziet slechts de helft van de lidstaten systematisch in speciale inrichtingen voor bewaring. De andere helft houdt illegale migranten af en toe of regelmatig in gevangenissen in bewaring. In 2013 hebben

[19] document CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013, beschikbaar op: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm

Duitse rechters in dit verband drie verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend bij het Europees Hof van Justitie: in de zaken C-473/13 (Bero) en C-514/13 (Bouzalmate) werd aan het Hof gevraagd of lidstaten op grond van artikel 16, lid 1, van de richtlijn ertoe verplicht zijn personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt in speciale voor bewaring bestemde inrichtingen onder te brengen indien dergelijke inrichtingen enkel in een aantal regionale subentiteiten van deze lidstaat bestaan (en niet in andere). Zaak C-474/13 (Thi Ly Pham) betreft de verenigbaarheid met artikel 16, lid 1, van een nationale administratieve praktijk die erin bestaat een in bewaring gestelde persoon vóór zijn verwijdering met zijn instemming samen met gewone gevangenen onder te brengen. Deze drie verzoeken zijn momenteel nog aanhangig bij het Europees Hof van Justitie.

De verplichting op grond van artikel 16, lid 2, om in bewaring gestelde personen in staat te stellen **contact op te nemen met wettelijke vertegenwoordigers, familieleden en consulaire autoriteiten** is door alle lidstaten correct omgezet. Het verzamelde bewijsmateriaal wijst er echter op dat in twee lidstaten deze mogelijkheid niet altijd wordt geboden. De verplichting op grond van artikel 16, lid 3, om **in dringende situaties in medische zorg te voorzien,** is eveneens door alle lidstaten omgezet. Er wordt echter beweerd dat in zes lidstaten de toegang tot dit recht in de praktijk af en toe wordt belemmerd. De Commissie zal ten aanzien van alle vastgestelde tekortkomingen maatregelen nemen.

Zeven lidstaten hebben het zelfstandig recht op grond van artikel 16, lid 4, van nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties op **onbeperkte toegang tot inrichtingen voor bewaring** nog niet naar behoren omgezet. Drie van deze lidstaten hebben er zich reeds toe verbonden hun wetgeving te wijzigen. De praktijk in vier andere lidstaten lijkt dit recht niet volledig te eerbiedigen.

In alle lidstaten is de wetgeving in overeenstemming met artikel 17 inzake de **bewaring van minderjarigen en gezinnen**. In de praktijk zijn echter tekortkomingen gemeld met betrekking tot de afzonderlijke accommodatie voor gezinnen in twee lidstaten, de toegang tot vrijetijdsbesteding in drie lidstaten en de toegang tot onderwijs in vijf lidstaten. Uit de evaluatie blijkt ten aanzien van de praktische toepassing van artikel 17, op grond waarvan minderjarigen slechts in laatste instantie in bewaring mogen worden gesteld, dat in zeventien lidstaten inbewaringstelling van niet-begeleide minderjarigen en in negentien lidstaten inbewaringstelling van gezinnen met minderjarigen op zijn minst af en toe voorkomt. Aangezien de definitie van "in laatste instantie" in de richtlijn op uiteenlopende wijze kan worden geïnterpreteerd, hebben enkele belanghebbenden voorgesteld de lidstaten ertoe op te roepen in hun wetgeving een bepaling op te nemen tegen de bewaring van kinderen en alternatieven toe te passen voor de bewaring van niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met kinderen.

Met betrekking tot de **bijstand aan niet-begeleide minderjarigen** (artikel 10) is uit de evaluatie gebleken dat de manier waarop bijstand wordt verleend, en de organen die daarvoor verantwoordelijk zijn, sterk variëren.

Tabel 6: Voor bijstand aan niet-begeleide minderjarigen verantwoordelijke autoriteit

Landen	Ngo's	Internationale Organisatie voor Migratie	In illegale niet-begeleide minderjarigen gespecialiseerde instantie	Overheidsinstantie	Algemene jeugd- en sociale diensten	Lokale overheid	Algemene asiel- of immigratiediensten	Openbare aanklager of rechter	Politie of grenswacht	Geen formeel bevoegde instantie
AT					✓					
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO[20]		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Bron: MATRIX 2013.

Hoewel in de praktijk de meeste lidstaten wel minderjarigen doen terugkeren, hebben slechts zeven lidstaten gemeld dat zij gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om niet-begeleide minderjarigen terug te brengen naar opvangcentra of sociale diensten in het land van herkomst.

[20] Evaluatie door de Europese Commissie (2013) van de conformiteit van de omzetting van Richtlijn 2008/115/EG door Noorwegen. Versie 3.0 – 20.06.2013. Artikel 10, lid 1, niet gepubliceerd.

De uitvoering van de terugkeerrichtlijn heeft met betrekking tot bewaring vooral gevolgen gehad op de onderstaande gebieden:

Tabel 7: Belangrijkste veranderingen op het gebied van bewaring ten gevolge van de uitvoering van de terugkeerrichtlijn:

Verandering	Lidstaat
Kortere duur van inbewaringstelling	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Langere duur van inbewaringstelling	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Specifiek beleid met betrekking tot minderjarigen en gezinnen met minderjarigen (en kwetsbare personen)	AT, CZ, SI
Betere omstandigheden in de centra voor bewaring	DK, LU, LV, RO
Gespecialiseerde inrichtingen voor bewaring/ afzondering van gevangenen	DE, DK, LU
Gebruik van alternatieven	BE, DE, LV, NL
Juridisch advies	AT, SK
Vaste termijn voor rechterlijke toetsing/beslissing van de rechter	CZ, SK
Mogelijkheid tot beroep	LV
Schriftelijke beslissing	DK

Bron: MATRIX 2013.

2. Vrijwillig vertrek (artikel 7) en toezicht op gedwongen terugkeer (artikel 8, lid 6)

De terugkeerrichtlijn heeft een positief effect gehad op de nationale wetgeving en praktijk inzake **vrijwillig vertrek**. Artikel 7 verplicht de lidstaten te voorzien in een passende termijn van zeven tot dertig dagen voor vrijwillig vertrek. In sommige lidstaten was er in het nationaal recht nog geen termijn voor vrijwillig vertrek vastgesteld, of was de duur ervan niet precies omschreven. Ondertussen hebben alle lidstaten een termijn vastgelegd. In het merendeel van de onderzochte lidstaten geldt **automatisch** een termijn voor vrijwillig vertrek. Slechts drie lidstaten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid op grond van artikel 7, lid 1, van de richtlijn om de termijn alleen op aanvraag toe te kennen. In oktober 2013 heeft een Nederlandse rechter bij het Europees Hof van Justitie een verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend (zaak C-554/13) met betrekking tot de mogelijkheid op grond van artikel 7, lid 4, om redenen van openbare orde geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen.

Uit de studie blijkt ook dat de richtlijn voor verandering heeft gezorgd op het gebied van het **toezicht op gedwongen terugkeer**. Een groot aantal lidstaten heeft rechtstreeks naar aanleiding van de richtlijn toezichtsorganen opgericht, vaak met steun uit het Europees Terugkeerfonds. Zeven lidstaten hebben niet voldaan aan hun verplichting om een systeem voor toezicht op gedwongen terugkeer in te stellen. De Commissie heeft daarop EU-Pilotprocedures ingeleid (of zal dat weldra doen). De lidstaten waar er al een toezichtsorgaan is ingesteld, laten een uiteenlopend beeld zien, met toezicht door maatschappelijke organisaties (ngo's werkzaam op het gebied van mensenrechten), ombudsmannen en aan een nationaal ministerie verbonden autoriteiten. De toezichtssystemen worden bij wet of via een samenwerkingsovereenkomst geregeld. Uit de evaluatie blijkt dat de terugkeerrichtlijn een aanzienlijke invloed heeft gehad op de instelling van organen voor het toezicht op terugkeer

en dat er nieuwe ontwikkelingen volgen naarmate de systemen meer ingeburgerd raken. Deze toezichtsorganen zullen een belangrijke rol spelen als geïntegreerd mechanisme voor het toezicht op de reguliere nationale terugkeerpraktijken.

Tabel 8: Organen voor toezicht op gedwongen terugkeer

Land	Toezichtsorgaan	Soort toezichtsorgaan
AT	√	Ombudsman en ngo
BE	√	Aan de Belgische politie verbonden orgaan
BG	√[21]	Ombudsman en ngo
CY	√	Ombudsman
CZ	√	Aan het Tsjechische parlement verbonden orgaan
DE	Informeel	Ngo
DK	√	Ombudsman en ngo
EE	√	Ngo
EL	√	Ombudsman
ES	√	Ombudsman
FI	√	Ombudsman
FR	Geen	-
HU	√	Ombudsman
IT	Geen	-
LT	√	Ngo
LU	√	Ngo
LV	√	Ombudsman
MT	√	Aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Nationale Veiligheid verbonden orgaan
NL	√	Aan het ministerie van Veiligheid en Justitie verbonden orgaan
PL	√	Ombudsman en ngo
PT	√	Aan het ministerie van Binnenlandse Zaken verbonden orgaan
RO	√	Ngo
SE	Geen	De rechters, de parlementaire ombudsman en de minister van Justitie voeren de functie van toezichtsorgaan uit
SI	Geen[22]	-
SK	√	Ombudsman en ngo
CH	√	Aan de federale overheidsdienst Justitie en Politie verbonden orgaan
IS	Geen	-
LI	Geen	-
NO	√	Ombudsman
IE	Geen	-
UK	√	Aan het ministerie van Justitie verbonden organen

Bron: MATRIX 2013.

[21] Enkel voorgesteld (gegevens met betrekking tot 2012 verkregen via het Bureau voor de grondrechten).
[22] De regering overlegt momenteel over een tweeledig toezichtssysteem waarin de ombudsman samen met ngo's toezicht zou houden.

3. Waarborgen (artikelen 12 en 14) en rechtsmiddelen (artikel 13)

Uit de evaluatie is gebleken dat de meerderheid van de onderzochte lidstaten gebruik maakt van de mogelijkheid om **op grond van artikel 2, lid 2, van de richtlijn af te wijken**[23]. De evaluatie heeft aangetoond dat de beschermingsverplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 4, in de meeste gevallen worden nagekomen en dat een vergelijkbaar beschermingsniveau wordt gegarandeerd voor onderdanen van derde landen die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen als voor die welke door een "situatie aan de grens" door de lidstaten van de werkingssfeer worden uitgesloten.

Ook is uit de evaluatie gebleken dat de **procedurele waarborgen** met betrekking tot de rechten van illegale migranten tijdens de terugkeerprocedure ruimschoots in het nationaal recht van de lidstaten zijn omgezet. De bevindingen tonen aan dat de in artikel 12, lid 1, van de richtlijn vaststelde waarborgen betreffende de vorm van de terugkeerbeslissing (schriftelijk, met vermelding van de feitelijke en rechtsgronden en de beschikbare rechtsmiddelen) ook algemeen in de praktijk worden toegepast. Sommige belanghebbenden hebben zich echter bezorgd getoond over de formulering van de gronden voor de beslissing (onvoldoende nauwkeurig en onderbouwd). In bijna de helft van de lidstaten die de richtlijn toepassen, hebben belanghebbenden vertaling (van de belangrijkste elementen van de terugkeerbeslissing) en, in mindere mate, vertolking aangestipt als gebieden waarop vooruitgang zou kunnen worden geboekt.

Het is bij de evaluatie niet mogelijk gebleken belangrijke tendensen of veranderingen vast te stellen met betrekking tot de **waarborgen bij uitstel van terugkeer** (artikel 14 bestrijkt waarborgen bij uitstel van terugkeer met betrekking tot de eenheid van het gezin, medische zorg, toegang tot onderwijs, de behoeften van kwetsbare personen en het recht op een schriftelijke bevestiging). De basiswaarborgen lijken voornamelijk te worden geboden door de uitvoering van internationale verdragen en de wetgeving inzake universele toegang (in het bijzonder tot dringende medische zorg en onderwijs).

Met betrekking tot de verplichting uit hoofde van artikel 13 voor de lidstaten om personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, een **doeltreffend rechtsmiddel** te bieden, blijkt uit de conclusie van de evaluatie dat hoewel alle lidstaten in hun wetgeving in een rechtsmiddel voorzien, er in de praktijk een aantal factoren spelen die het recht op een rechtsmiddel kunnen ondermijnen. Allereerst wordt de informatie over de beschikbare rechtsmiddelen niet altijd voldoende en in een begrijpbare taal gecommuniceerd aan onderdanen van derde landen jegens wie een terugkeermaatregel loopt (problemen met betrekking tot vertaling en uitlegging/rechtsbijstand), zelfs al is de richtlijn correct omgezet. Ten tweede, en verband houdend met het vorige punt, kan gebrekkige rechtsbijstandsverlening afbreuk doen aan de mogelijkheid een doeltreffend rechtsmiddel in te stellen. Dat kan het geval zijn wanneer lidstaten uitgebreid gebruikmaken van artikel 13, lid 4, van de richtlijn. Daarin wordt bepaald dat aan gratis rechtsbijstand de voorwaarden als bedoeld in artikel 15, leden 3 tot en met 6, van Richtlijn 2005/85/EG gekoppeld kunnen worden. Uit de evaluatie blijkt dat daardoor in

[23] Op grond van artikel 2, lid 2, onder a), kunnen lidstaten besluiten in bepaalde "situaties aan de grens" (weigering van toegang aan de grens en aanhouding wegens illegale grensoverschrijding) de richtlijn niet toe te passen. In dat geval zijn nog de in artikel 4, lid 4, vastgestelde minimumwaarborgen van toepassing. Op grond van artikel 2, lid 2, onder b), kunnen lidstaten besluiten de richtlijn niet toe te passen in een aantal "strafrechtelijke situaties" (wanneer met betrekking tot een persoon de strafrechtelijke sanctie van terugkeer is opgelegd of jegens een persoon een uitleveringsprocedure loopt).

verschillende lidstaten in de praktijk niet vaak beroep werd ingesteld, of minder vaak dan verwacht. De Commissie zal deze kwestie van nabij volgen.

De richtlijn bepaalt dat lidstaten zelf kunnen beslissen of een beroep automatisch een **opschortend effect** heeft dan wel de beroepsinstantie per geval over het opschortend effect beslist. De evaluatie heeft aangetoond dat in slechts negen lidstaten in geval van beroep de uitvoering van de beslissing tot terugkeer en/of verwijdering in het algemeen automatisch op grond van het nationaal recht wordt opgeschort. In de meeste lidstaten moet de immigrant daartoe een verzoek indienen, dat de rechter in specifieke gevallen kan weigeren (of toewijzen).

Tabel 9: Opschortende werking van beroep

Opschortende werking van beroep tegen terugkeerbeslissing	
Ja: automatisch	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Soms: via beslissing van een bevoegde gerechtelijke of administratieve autoriteit	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Bron: MATRIX 2013.

In dit verband is het belangrijk te benadrukken dat het Europees Hof van Justitie in zijn arrest in zaak C-383/13 PPU (G en R)[24] heeft bevestigd dat **de in artikel 41, lid 2, van het EU-Handvest bedoelde rechten van de verdediging** (het recht te worden gehoord en het recht om inzage te krijgen in het dossier) bij beslissingen op grond van de terugkeerrichtlijn moeten worden geëerbiedigd, ook wanneer die rechten niet uitdrukkelijk zijn vastgelegd in de richtlijn.

4. Strafbaarstelling van illegale binnenkomst en illegaal verblijf

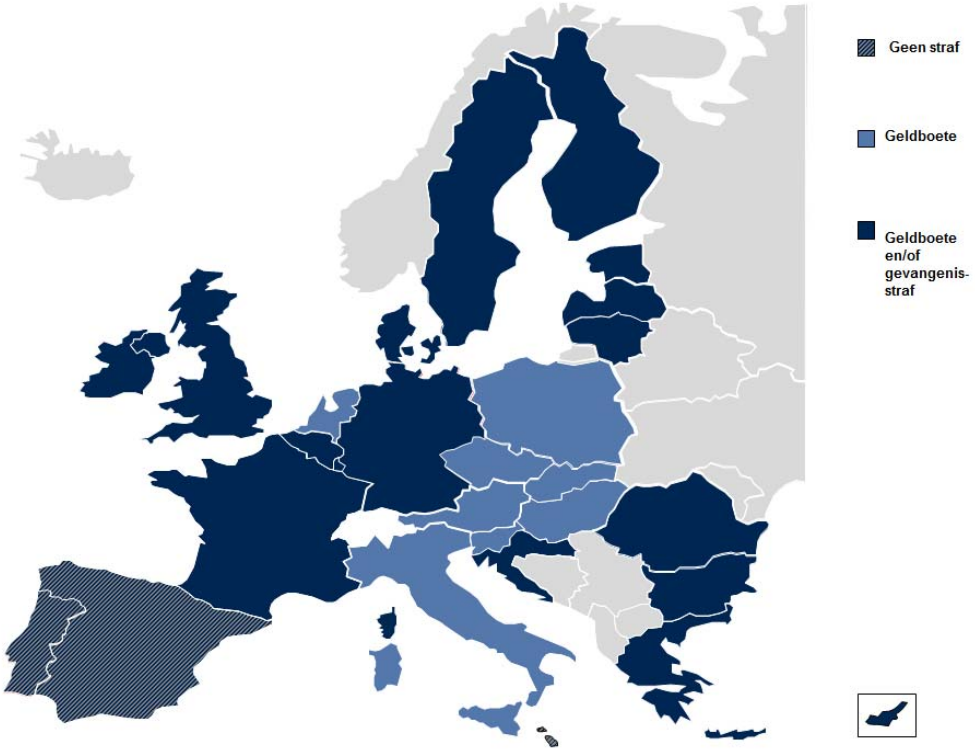
Uit de bevindingen van de evaluatie en uit een recente studie van het Bureau voor de grondrechten blijkt dat er in de meeste lidstaten, op verschillende manieren, bij wet is vastgelegd dat **illegale binnenkomst en/of illegaal verblijf strafbaar is.** Noch de terugkeerrichtlijn, noch enig ander EU-rechtsinstrument weerhoudt de lidstaten ervan op grond van het nationaal strafrecht illegale binnenkomst en/of illegaal verblijf strafbaar te stellen. Verschillende uitspraken van het Europees Hof van Justitie hebben echter de mogelijkheid voor de lidstaten beperkt om personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, op deze gronden vast te houden. Het Hof heeft in het bijzonder in zaak C-61/11 (El Dridi) geoordeeld dat de terugkeerrichtlijn nationale regels tot strafbaarstelling van illegaal verblijf uitsluit *voor zover* dergelijke regels de doeltreffendheid van de terugkeerrichtlijn ondermijnen. Het Hof heeft in dat verband geoordeeld dat het opleggen van een gevangenisstraf aan een illegaal op het grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land uitsluitend omdat die geen gevolg heeft gegeven aan een bevel om het nationale grondgebied te verlaten, strijdig is met de richtlijn. De conclusies van het El Dridi-arrest zijn bevestigd door een arrest in een vergelijkbare zaak (C-329/11 Achoughbabian), waarin is geoordeeld dat nationaal recht op grond waarvan een persoon louter wegens illegaal verblijf in gevangenschap kan worden genomen, niet verenigbaar is met de terugkeerrichtlijn. Het

[24] Twee andere hangende verzoeken om een prejudiciële beslissing — C-166/13 (Mukarubega) en C-249/13 (Boudjilida) — hebben betrekking op soortgelijke kwesties.

arrest in zaak C-430/11 (Sagor) heeft bevestigd dat de strafrechtelijke sanctie die bestaat uit een geldboete die kan worden vervangen door een bevel tot verwijdering, kan worden toegepast, op voorwaarde dat bij de verwijderingsprocedure alle relevante in de terugkeerrichtlijn vastgelegde procedurele waarborgen in acht worden genomen, en de strafrechtelijke sanctie huisarrest enkel kan worden opgelegd voor zover wordt gegarandeerd dat die de terugkeer niet vertraagt.

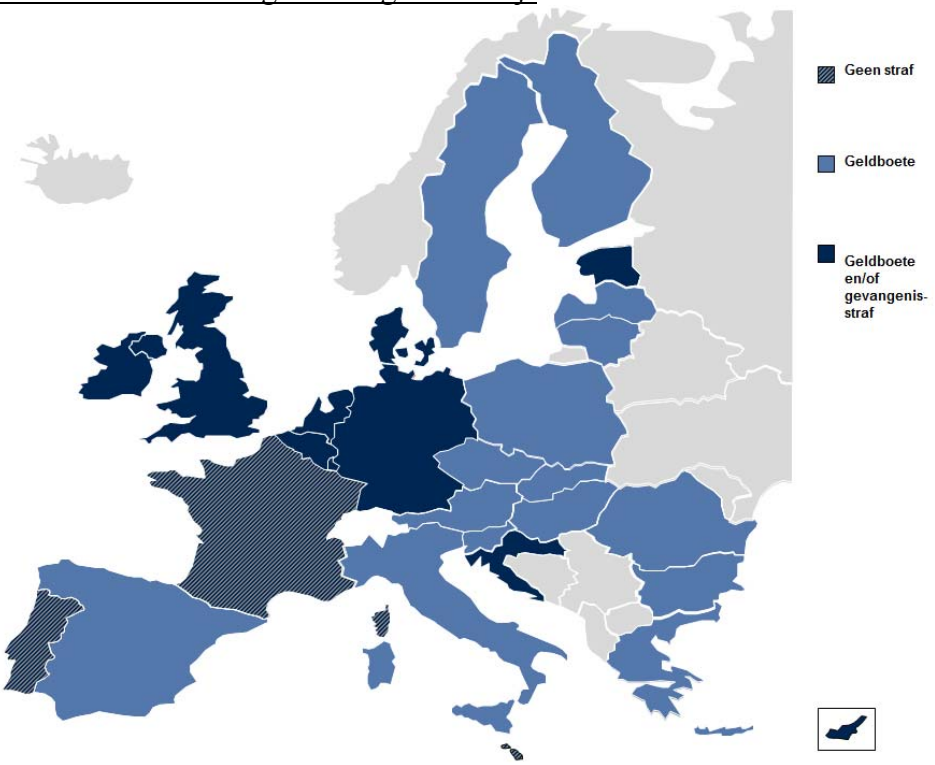
De bovenstaande uitspraken hebben in de onderzochte landen aanleiding gegeven tot een **groot aantal wetswijzigingen**. Ook recent nog heeft deze rechtspraak verschillende lidstaten ertoe bewogen hun wetgeving te wijzigen. De Commissie volgt de situatie van nabij en is ten aanzien van bepaalde lidstaten al een EU-Pilotprocedure gestart.

Tabel 10: Strafbaarstelling van illegale binnenkomst



Bron: Bureau voor de grondrechten, 2014.

Tabel 11: Strafbaarstelling van illegaal verblijf



Bron: Bureau voor de grondrechten, 2014.

5. Terugkeerprocedures (artikel 6) en inreisverboden (artikel 11)

De wijze waarop de lidstaten het in artikel 6 van de terugkeerrichtlijn gebruikte begrip **"illegaal verblijf"** definiëren, komt in de lidstaten sterk overeen. In de meeste lidstaten zijn bij wet nauwkeurig de omstandigheden vastgelegd waarin een onderdaan van een derde land geacht kan worden illegaal op het grondgebied te verblijven. De vijf belangrijkste omstandigheden zijn: vervallen visum, vervallen verblijfsvergunning, intrekking van de verblijfsvergunning, intrekking van de vluchtelingenstatus en illegale binnenkomst. De meeste lidstaten passen gunstigere regels toe voor personen ten aanzien van wie er een procedure tot verlening of vernieuwing van een visum aanhangig is. Het merendeel van de lidstaten heeft gekozen voor een **procedure in één fase**, waarbij de terugkeer- en de verwijderingsbeslissing in één enkel (administratief) besluit worden gegeven. In slechts negen lidstaten (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE en UK) bestaat er een procedure in twee fasen. De richtlijn heeft ook gezorgd voor meer harmonisatie in de EU wat betreft verblijfsvergunningen of andere vormen van toestemming waarbij illegaal verblijvende onderdanen van derde landen **in schrijnende gevallen of om humanitaire of andere redenen het recht op verblijf** op het nationale grondgebied wordt toegekend. Alle lidstaten voorzien in hun wetgeving in dergelijke vormen van toestemming. De **verplichting een terugkeerprocedure in te leiden** heeft geen grote veranderingen teweeggebracht wat betreft de praktijken met betrekking tot de aanhouding van onderdanen van derde landen en het aantal aanhoudingen. Of een lidstaat illegale onderdanen van derde landen opspoort via algemene politieacties dan wel op *ad-hoc*basis, is niet vastgelegd in de richtlijn. Nationale factoren en overwegingen zijn daarbij doorslaggevend. Aangezien het concept **aanhouding** niet uitdrukkelijk in de richtlijn is gedefinieerd en er niet in wordt uitgelegd hoe aanhouding moet plaatsvinden, hebben de lidstaten hun bestaande institutionele structuren zo goed als

ongewijzigd gelaten. Er zijn in de lidstaten twee belangrijke praktijken op het gebied van aanhouding. Allereerst is er aanhouding tijdens routinecontroles door de politie of gerichte operaties op plaatsen waarvan redelijkerwijs wordt vermoed dat er zich illegale migranten schuilhouden. Ten tweede is er aanhouding op verzoek van de immigratie-instanties van personen die geen gevolg hebben gegeven aan een bevel om het grondgebied te verlaten of aan een beslissing om vrijwillig te vertrekken.

De terugkeerrichtlijn bepaalt dat de lidstaten bij een terugkeerbeslissing een inreisverbod moeten uitvaardigen indien geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend[25] of wanneer de verplichting om terug te keren niet is nageleefd. In andere gevallen is het inreisverbod facultatief. Bij de bepaling van de duur van het inreisverbod moeten alle relevante omstandigheden in aanmerking worden genomen. De maximale duur van vijf jaar mag enkel worden overschreden wanneer de persoon een ernstig bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Uit de evaluatie blijkt dat de terugkeerrichtlijn ertoe heeft geleid dat de praktijk in de lidstaten wat de (maximale) **duur van met terugkeer verband houdende inreisverboden** van vijf jaar (artikel 11, lid 2, van de richtlijn) betreft, uniformer is geworden. De meeste lidstaten leggen ook een maximale duur vast voor inreisverboden voor personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt en die als een bedreiging voor de nationale veiligheid worden beschouwd. Overeenkomstig de richtlijn kan de duur in dat geval bij wijze van uitzondering meer dan vijf jaar bedragen. In acht lidstaten is naar aanleiding van de uitvoering van de richtlijn de duur van inreisverboden ingekort. Het onderzoek heeft echter ook aan het licht gebracht dat in zes lidstaten het aantal inreisverboden voor personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, is toegenomen. In de praktijk bieden alle lidstaten illegale migranten de mogelijkheid om in uitzonderlijke humanitaire omstandigheden om de intrekking of de schorsing van het inreisverbod te verzoeken. Elk inreisverbod wordt in het Schengeninformatiesysteem ingevoerd, om te voorkomen dat migranten het Schengengebied opnieuw zouden binnenkomen. Het Europees Hof van Justitie heeft in zijn arrest in zaak C-297/12 (Filev/Osmani) bevestigd dat de in de richtlijn vastgelegde maximale duur van een inreisverbod ook geldt voor "oude" inreisverboden die vóór de inwerkingtreding van de richtlijn zijn uitgevaardigd.

Tabel 12: Inreisverboden

Gronden voor uitvaardiging van een inreisverbod	Lidstaten die zich op deze gronden beroepen
Systematische uitvaardiging van inreisverbod bij iedere terugkeerbeslissing	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
Geen systematische uitvaardiging van inreisverbod, maar wel (in ieder geval) indien a) geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend b) niet aan de terugkeerverplichting is voldaan	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
Uitvaardiging van inreisverbod per geval (verschillende gronden)	FR, SI, LI

[25] Wanneer er een risico op onderduiken bestaat, een verzoek om legaal verblijf kennelijk ongegrond of frauduleus is verklaard of de betrokkene een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

Veranderingen ten gevolge van de terugkeerrichtlijn	Lidstaat
Kortere duur van inreisverbod	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Hoger aantal uitgevaardigde inreisverboden	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Specifieke regeling inzake inreisverboden/standaardisering op nationaal niveau	LT, MT, SI
Mogelijkheid tot intrekking	ES, PL
Schriftelijk inreisverbod	LU, PL
Lager aantal uitgevaardigde inreisverboden	SK

Bron: MATRIX 2013.

6. Rechtspraak van het Europees Hof van Justitie met betrekking tot de terugkeerrichtlijn

De voorbije vijf jaar hebben nationale rechters bij het Europees Hof van Justitie verschillende verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend met betrekking tot de uitlegging van de terugkeerrichtlijn:

Met betrekking tot bewaring:
In zijn uitspraak van 30 november 2009 in zaak C-357/09 (Kadzoev) heeft het Europees Hof van Justitie uitdrukkelijk de beschermende elementen van de met bewaring verband houdende bepalingen van de richtlijn bevestigd, in het bijzonder de verplichting de betrokkene onverwijld vrij te laten zodra niet meer aan de in de richtlijn vastgelegde gronden is voldaan.

In de zomer van 2013 zijn door Duitse rechters drie verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend: de (aanhangige) zaken C-473/13 (Bero) en C-514/13 (Bouzalmate) betreffende de vraag of de lidstaten op grond van artikel 16, lid 1, van de richtlijn verplicht zijn personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt in speciale voor bewaring bestemde inrichtingen onder te brengen indien dergelijke inrichtingen enkel in een aantal regionale subentiteiten van deze lidstaat bestaan (en niet in andere). De (aanhangige) zaak C-474/13 (Thi Ly Pham) betreft de verenigbaarheid met artikel 16, lid 1, van de richtlijn van een nationale administratieve praktijk die erin bestaat een in bewaring gestelde persoon vóór zijn verwijdering met zijn instemming samen met gewone gevangenen onder te brengen.

Met betrekking tot de strafbaarstelling van illegaal verblijf:
Op 28 april 2011 heeft het Europees Hof van Justitie een uitspraak gedaan in zaak C-61/11 (El Dridi). In dit verstrekkende arrest heeft het Hof geoordeeld dat de terugkeerrichtlijn zich verzet tegen nationale regelingen die bepalen dat een gevangenisstraf wordt opgelegd aan illegaal op het grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen die geen gevolg geven aan een bevel om het nationale grondgebied te verlaten. Het Hof oordeelde namelijk dat een dergelijke straf de beoogde verwezenlijking van een doeltreffend beleid van verwijdering en terugkeer met inachtneming van de grondrechten in gevaar zou kunnen brengen. In december 2011 werd een uitspraak gedaan in een soortgelijke zaak (zaak C-329/11 Achoughbabian) met betrekking tot de situatie in Frankrijk. Daarin werden de bevindingen van het El Dridi-arrest bevestigd en werd geoordeeld dat nationaal recht op grond waarvan voor *illegaal verblijf* een gevangenisstraf kan worden opgelegd, niet verenigbaar is met de terugkeerrichtlijn. In december 2012 volgde de uitspraak in zaak C-430/11 (Sagor) (met betrekking tot de

verenigbaarheid van de bepalingen van de Italiaanse nationale wetgeving op grond waarvan illegaal verblijf aanleiding kan geven tot de strafrechtelijke sancties huisarrest en onmiddellijke verwijdering), die een verdere verfijning inhield van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie op dit gebied. In zijn beschikking van 21 maart 2013 in zaak C-522/11 (Mbaye) heeft het Hof naar de bovenstaande rechtspraak verwezen en zijn conclusies herhaald. De (aanhangige) zaak C-189/13 (Da Silva) sluit aan bij de zaak Achoughbabian en heeft betrekking op de verenigbaarheid van nationaal recht op grond waarvan voor *illegale binnenkomst* een gevangenisstraf kan worden opgelegd, met de richtlijn.

Met betrekking tot het verband tussen de terugkeerrichtlijn en het *acquis* inzake asiel:
De uitspraak van mei 2013 in zaak C-534/11 (Arslan) heeft betrekking op hoe bewaring in verband met terugkeer (op grond van Richtlijn 2008/115/EG) zich verhoudt ten opzichte bewaring in verband met asiel (op grond van richtlijn 2003/9/EG) wanneer een onderdaan van een derde land op grond van de terugkeerrichtlijn in bewaring wordt gehouden en een asielverzoek indient teneinde zijn terugkeer uit te stellen. De uitspraak bevestigt dat met asiel verband houdende bewaring en met terugkeer verband houdende bewaring onder twee verschillende wettelijke regelingen vallen, die allebei wettelijke garanties omvatten die zijn afgestemd op de specifieke situatie van asielzoekers en personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt. Het Hof heeft verduidelijkt dat het bestaan van deze twee verschillende regelingen de lidstaten er niet toe verplicht in bewaring gestelde personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt, automatisch vrij te laten zodra zij een asielaanvraag indienen. De uitspraak bevestigt uitdrukkelijk dat bewaring kan worden gehandhaafd, op voorwaarde dat de lidstaten onverwijld, overeenkomstig het nationaal recht, beslissen de bewaring te handhaven met inachtneming van het *acquis* inzake asiel.

Met betrekking tot het inreisverbod:
Op 19 september 2013 is in zaak C-297/12 (Filev/Omani) een uitspraak gedaan over de geldigheid van oude inreisverboden die vóór de inwerkingtreding van de richtlijn zijn uitgevaardigd en over de voorschriften inzake de duur van het verbod. Met deze uitspraak heeft het Europees Hof van Justitie:
- bevestigd dat artikel 11, lid 2, in de weg staat aan een nationale bepaling die voor de toekenning van de beperking van de duur van een inreisverbod vereist dat daartoe een *aanvraag* wordt ingediend.
- verduidelijkt dat een inreisverbod dat meer dan vijf jaar vóór de datum van inwerkingtreding van de nationale wetgeving tot uitvoering van de richtlijn is opgelegd, geen verdere gevolgen kan hebben, tenzij de betrokkene een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.
- zich ertegen verzet dat de lidstaten op grond van artikel 2, lid 2, onder b), van de richtlijn personen uitsluiten die in het tijdvak tussen de datum waarop deze richtlijn had moeten zijn omgezet en de datum waarop deze omzetting daadwerkelijk is verricht, een gunstigere rechtstreekse werking van de richtlijn hebben genoten.

Met betrekking tot vrijwillig vertrek:
In oktober 2013 heeft de Nederlandse Raad van State een verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend met betrekking tot de uitlegging van het begrip "bedreiging voor de openbare orde" als grond om in de context van artikel 7 geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te staan. Deze zaak C-554/13 (Zh. en O.) is nog hangende.

Met betrekking tot het recht om te worden gehoord (artikel 41 van het EU-Handvest) in de context van de terugkeerrichtlijn:

- In het voorjaar van 2013 zijn met betrekking tot deze kwestie door Franse rechters twee verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend: de (aanhangige) zaken C-166/13 (Mukarubega) en C-249/13 (Boudjilida) betreffen de vraag of het recht op grond van artikel 41, lid 2, van het Handvest om te worden gehoord vóór een beslissing wordt genomen van toepassing is op terugkeerprocedures (Mukarubega), en het verzoek de exacte inhoud van dit recht nader toe te lichten (Boudjilida).

In zijn uitspraak van 10 september 2013 in zaak C- 383/13 PPU (G en R) heeft het Hof bevestigd dat de rechten van de verdediging moeten worden geëerbiedigd wanneer beslist wordt over de verlenging van de bewaring. Het heeft verduidelijkt dat niet elke onregelmatigheid bij de eerbiediging van de rechten van de verdediging leidt tot de nietigverklaring van het besluit. De nietigverklaring zou uitsluitend plaatsvinden als de nationale rechter van oordeel is dat de inbreuk in kwestie tot een andere uitkomst heeft geleid.

Deel V - Conclusies

Deze mededeling toont aan dat de ontwikkeling van een EU-*acquis* op het gebied van terugkeer in het afgelopen decennium in alle lidstaten tot aanzienlijke wetswijzigingen en praktische veranderingen heeft geleid. De terugkeerrichtlijn heeft de nationale wetgeving en praktijk inzake vrijwillig vertrek positief beïnvloed en heeft voor vooruitgang gezorgd wat het toezicht op gedwongen terugkeer betreft. De richtlijn heeft er ook toe bijgedragen dat de maximale duur van inbewaringstelling in de EU dichter bij elkaar is gebracht, en in het algemeen ook is verkort, en dat de lidstaten nu steeds vaker alternatieven voor bewaring kiezen. Voorts heeft de richtlijn de mogelijkheid van de lidstaten om illegaal verblijf op zich strafbaar te stellen beperkt en de in de richtlijn opgenomen procedurele waarborgen hebben meer rechtszekerheid verschaft.

Sommige lidstaten waren bij de goedkeuring van de richtlijn bezorgd dat de beschermende bepalingen ervan de efficiëntie van terugkeerprocedures zouden ondermijnen. Dat is echter niet het geval geweest. De praktijk toont aan dat dankzij de in de terugkeerrichtlijn vastgelegde procedures vastberaden kan worden opgetreden. De voornaamste oorzaken van het niet plaatsvinden van terugkeer hebben te maken met *praktische* problemen bij de identificatie van personen jegens wie een terugkeermaatregel loopt en bij de afgifte van de nodige documenten door de autoriteiten van derde landen.

De gedeelde verantwoordelijkheid en de steun voor de belangrijkste doelstellingen van dit nieuwe EU-beleid zijn langzaam gegroeid. Alle lidstaten onderschrijven nu in het algemeen de volgende beleidsdoelstellingen:

- *de eerbiediging van de grondrechten;*
- *eerlijke en efficiënte procedures;*
- *de beperking van gevallen waarin migranten geen duidelijke juridische status meer hebben;*
- *het primaire belang van vrijwillig vertrek;*
- *de bevordering van re-integratie en alternatieven voor bewaring.*

Dat is gebleken uit de recente beleidsdialogen die in 2013 met de lidstaten zijn gevoerd. Deze positieve ontwikkelingen zijn ook bevestigd in het achtste verslag van de VN-commissie voor internationaal recht over de verwijdering van vreemdelingen. Daarin erkent de speciale rapporteur van de Verenigde Naties dat de terugkeerrichtlijn van de EU *ter zake uiterst progressieve bepalingen bevat, die ver vooruitlopen op de normen in andere regio's in de wereld.*

Er is voortuitgang geboekt en de lidstaten hebben in het algemeen de terugkeerrichtlijn in nationaal recht omgezet. De praktische uitvoering van de richtlijn en van het terugkeerbeleid in het algemeen kunnen echter nog beter, wat betreft de naleving van de normen inzake de grondrechten (onder meer met betrekking tot de bewaringsomstandigheden en doeltreffende rechtsmiddelen) en de efficiëntie (bv. snelle procedures en meer gevallen van vrijwillige terugkeer).

Het in deze mededeling uiteengezette optreden moet ervoor zorgen dat de bestaande voorschriften correct en daadwerkelijk worden uitgevoerd, de met de grondrechten verenigbare praktijken worden bevorderd en de samenwerking tussen de lidstaten onderling en met derde landen wordt gestimuleerd. Het zal zorgen voor een betere uitvoering en praktische toepassing van het terugkeerbeleid, zodat de positieve resultaten van dit EU-beleid

in de komende jaren worden geconsolideerd en verdiept, met volledige inachtneming van de onvervreemdbare rechten en de waardigheid van alle personen, ongeacht hun migrantenstatus.