AANBEVELINGEN

AANBEVELING (EU) 2017/432 VAN DE COMMISSIE

van 7 maart 2017

over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) In Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad ([1]) zijn gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die in de lidstaten moeten worden toegepast voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

(2) Het Schengenevaluatiemechanisme ([2]) en de via het Europees migratienetwerk ([3]) verzamelde informatie hebben een brede beoordeling mogelijk gemaakt van de wijze waarop de lidstaten het EU-beleid inzake terugkeer ten uitvoer leggen.

(3) Uit de evaluaties blijkt dat de beleidsvrijheid die Richtlijn 2008/115/EG aan de lidstaten laat, heeft geleid tot een inconsistente omzetting in nationale wetgeving, met negatieve gevolgen voor de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de Unie.

(4) Sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2008/115/EG, en door de toenemende migratiedruk op de lidstaten, zijn de uitdagingen waarop het terugkeerbeleid van de Unie een antwoord moet bieden, groter geworden en is dit aspect van het Europees integraal migratiebeleid op de voorgrond komen te staan. In zijn conclusies van 20-21 oktober 2016 ([4]) heeft de Europese Raad opgeroepen tot het versterken van de nationale administratieve procedures voor terugkeer.

(5) In de Verklaring van Malta van de staatshoofden en regeringsleiders ([5]) van 3 februari 2017 is de noodzaak benadrukt van een herziening van het terugkeerbeleid van de EU op basis van een objectieve analyse van de wijze waarop de wettelijke, operationele, financiële en praktische instrumenten die op het niveau van de Unie en op nationaal niveau voorhanden zijn, worden toegepast. In de verklaring werd het voornemen van de Commissie verwelkomd om spoedig een geactualiseerd EU-actieplan inzake terugkeer te presenteren en een leidraad te bieden voor meer operationele terugkeeracties door de EU en de lidstaten en daadwerkelijke overname op basis van het bestaande acquis.

(6) Gezien de huidige toename van het aantal onderdanen van derde landen die illegaal de lidstaten binnenkomen en er verblijven, en teneinde passende capaciteit ter bescherming van mensen in nood te waarborgen, moet de door Richtlijn 2008/115/EG geboden flexibiliteit ten volle worden benut. Een doeltreffendere tenuitvoerlegging van die richtlijn zou de mogelijkheden tot misbruik van de procedures verminderen en inefficiënties wegnemen, en tegelijkertijd ervoor zorgen dat de grondrechten zoals verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, worden beschermd.

(7) Deze aanbeveling biedt richtsnoeren voor de wijze waarop de bepalingen van Richtlijn 2008/115/EG moeten worden toegepast om tot doeltreffendere terugkeerprocedures te komen, en roept de lidstaten op de nodige maatregelen te nemen om juridische en praktische hinderpalen voor terugkeer uit de weg te ruimen.

([1]) Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

([2]) Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27).

([3]) Beschikking 2008/381/EG van de Raad van 14 mei 2008 betreffende het opzetten van een Europees migratienetwerk (PB L 131 van 21.5.2008, blz. 7).

([4]) Conclusies van de Europese Raad van 20-21 oktober 2016, EUCO 31/16.

([5]) Persbericht 43/17 van de Europese Raad van 3 februari 2017.

(8) Een doeltreffend terugkeerbeleid van de Unie vergt efficiënte en evenredige maatregelen voor de aanhouding en identificatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, een snelle behandeling van hun zaak en voldoende capaciteit om hun aanwezigheid met het oog op terugkeer te verzekeren.

(9) Voor de organisatie van terugkeer is een gestroomlijnde en goed geïntegreerde organisatie van multidisciplinaire competenties op nationaal niveau nodig. Daarnaast vereist terugkeer procedures en instrumenten die het mogelijk maken informatie snel ter beschikking van de bevoegde autoriteiten te stellen, alsook samenwerking tussen alle actoren die bij de verschillende procedures betrokken zijn.

(10) Er is multidisciplinair opgeleid en bekwaam personeel nodig dat over alle relevante competenties beschikt, om ervoor te zorgen dat de nationale autoriteiten in staat zijn om in de behoeften te voorzien, met name in omstandigheden waarin de lidstaten worden geconfronteerd met aanzienlijke druk bij het vervullen van de verplichting om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen te doen terugkeren. Bij de organisatie van deze geïntegreerde en gecoördineerde aanpak moeten de lidstaten ten volle gebruikmaken van de beschikbare financiële instrumenten, programma's en projecten op het gebied van terugkeer van de Unie, met name van het Fonds voor asiel, migratie en integratie. In deze context moeten de lidstaten ook rekening houden met de migratiedruk waarmee de bevoegde autoriteiten kampen.

(11) Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2008/115/EG moeten de lidstaten stelselmatig een terugkeerbesluit uitvaardigen jegens onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Door de wetgeving en de praktijk in de lidstaten wordt niet in alle omstandigheden onverkort uitvoering aan deze verplichting gegeven, en daardoor wordt de doeltreffendheid van het terugkeersysteem van de Unie ondermijnd. Zo vaardigen bepaalde lidstaten geen terugkeerbesluit uit na een negatieve beslissing over een asielaanvraag of een verblijfsvergunning, of vaardigen zij zulke besluiten niet uit jegens illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die niet over een geldig identiteits- of reisdocument beschikken.

(12) Afhankelijk van de institutionele inrichting van de lidstaten, met name wanneer verschillende autoriteiten bij het proces betrokken zijn, wordt een terugkeerbesluit niet noodzakelijk of onmiddellijk gevolgd door een verzoek aan de autoriteiten van derde landen om de identiteit van de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land te verifiëren en een geldig reisdocument af te geven.

(13) Overeenkomstig artikel 13 van de Schengengrenscode ([1]) wordt een persoon die illegaal een grens heeft overschreden en niet het recht heeft om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven, aangehouden en onderworpen aan procedures in overeenstemming met Richtlijn 2008/115/EG.

(14) In Richtlijn 2008/115/EG is bepaald dat bij de uitvoering van die richtlijn rekening moet worden gehouden met de gezondheidstoestand van de betrokken onderdanen van derde landen en dat dringende medische zorg moet worden verstrekt en essentiële behandeling van ziekte moet worden uitgevoerd in afwachting van terugkeer. Het is echter van essentieel belang te waarborgen dat illegaal verblijvende onderdanen van derde landen daadwerkelijk worden verwijderd en maatregelen worden genomen ter voorkoming van gedrag dat terugkeer belemmert of verhindert, zoals valse nieuwe medische claims. Voorts moeten er ook maatregelen worden genomen om op een efficiënte wijze asielaanvragen te behandelen die slechts worden ingediend om de uitvoering van terugkeerbesluiten te vertragen of te dwarsbomen.

(15) Overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG zijn illegaal verblijvende onderdanen van derde landen verplicht de Unie te verlaten, maar hoeft enkel de lidstaat die het terugkeerbesluit heeft uitgevaardigd, dit uit te voeren. Een terugkeerproces kan in gang worden gezet in elke lidstaat die de betreffende illegaal verblijvende onderdaan van een derde land aanhoudt. Onderlinge erkenning van een terugkeerbesluit, waarin wordt voorzien door Richtlijn 2001/40/EG van de Raad ([2]) en Beschikking 2004/191/EG van de Raad ([3]), zou terugkeerprocessen versnellen en niet-toegestane secundaire bewegingen binnen de Unie tegengaan.

(16) Voor het verbeteren van de doeltreffendheid van het terugkeerstelsel van de Unie kan bewaring een essentieel onderdeel zijn, dat overeenkomstig artikel 15, lid 1, van Richtlijn 2008/115/EG enkel mag worden ingezet indien er geen andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. In het bijzonder omdat bewaring, waar nodig, ervoor zorgt dat illegaal verblijvende onderdanen van derde landen niet onderduiken, kan deze maatregel een succesvolle voorbereiding en organisatie van terugkeeroperaties mogelijk maken.

([1]) Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

([2]) Richtlijn 2001/40/EG van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (PB L 149 van 2.6.2001, blz. 34).

([3]) Beschikking 2004/191/EG van de Raad van 23 februari 2004 tot vaststelling van de criteria en uitvoeringsvoorschriften voor de compensatie van de verstoringen van het financiële evenwicht die voortvloeien uit de toepassing van Richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (PB L 60 van 27.2.2004, blz. 55).

(17) De maximale bewaringstermijn die thans door verscheidene lidstaten wordt gehanteerd, is aanzienlijk korter dan die welke is toegestaan krachtens Richtlijn 2008/115/EG en die nodig is om de terugkeerprocedure met succes te voltooien. Deze korte bewaringstermijnen staan doeltreffende verwijderingen in de weg.

(18) De termijnen voor het instellen van beroep tegen besluiten inzake terugkeer verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat en variëren van enkele dagen tot één maand of langer. In overeenstemming met de grondrechten moet de termijn voldoende tijd laten om toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte mogelijk te maken, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat lange termijnen een negatief effect op terugkeerprocedures kunnen hebben.

(19) Een irregulier verblijvende onderdaan van een derde land moet het recht worden verleend om door de bevoegde autoriteiten te worden gehoord vooraleer een individuele maatregel wordt genomen die gevolgen voor hem kan hebben.

(20) Overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG moet aan een beroep tegen een terugkeerbesluit automatisch schorsende werking worden toegekend wanneer er een risico bestaat dat de betrokken onderdaan van een derde land in geval van terugkeer een ernstig risico op slechte behandeling loopt, in strijd met artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie ([1]).

(21) Een groot aantal lidstaten verricht herhaalde evaluaties van het risico van *refoulement* in de verschillende fasen van de asiel- en terugkeerprocedures, wat kan leiden tot onnodige vertragingen bij de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

(22) De terugkeer van een niet-begeleide minderjarige naar het derde land van oorsprong en hereniging met het gezin kan het belang van het kind het beste dienen. Het verbod om terugkeerbesluiten uit te vaardigen jegens niet-begeleide minderjarigen, dat in de nationale wetgeving van verscheidene lidstaten bestaat, geeft geen volledige uitvoering aan de verplichting van de lidstaten om terdege rekening te houden met het belang van het kind en aandacht te hebben voor de omstandigheden van elk individueel geval. Dergelijke verboden kunnen onbedoelde gevolgen hebben wat betreft illegale migratie, doordat zij niet-begeleide minderjarigen ertoe aanzetten gevaarlijke reizen te ondernemen om de Unie te bereiken.

(23) Besluiten over de wettelijke status en over de terugkeer van niet-begeleide minderjarigen moeten altijd worden gebaseerd op individuele, multidisciplinaire en degelijke beoordelingen van hun belang, met inbegrip van het traceren van familieleden en het beoordelen van de thuissituatie. Een dergelijke beoordeling moet afdoende worden gedocumenteerd.

(24) Overeenkomstig artikel 17 van Richtlijn 2008/115/EG, waarin de omstandigheden worden omschreven waarin de lidstaten in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen in bewaring kunnen houden, moeten de lidstaten waarborgen dat er voor kinderen alternatieven voor bewaring voorhanden zijn. Indien dergelijke alternatieven evenwel niet bestaan, geeft een absoluut verbod van bewaring in zulke gevallen mogelijk niet onverkort uitvoering aan de verplichting om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om terugkeer te waarborgen, wat ertoe kan leiden dat terugkeeroperaties als gevolg van onderduiking worden geannuleerd.

(25) In afwachting van de goedkeuring van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen ([2]), moeten de lidstaten ten volle gebruikmaken van de mogelijkheid om een signalering van een inreisverbod op te nemen overeenkomstig artikel 24, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad ([3]).

(26) Deze aanbeveling moet worden gericht tot alle lidstaten die gebonden zijn door Richtlijn 2008/115/EG.

(27) De lidstaten moeten hun nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor het verrichten van taken op het gebied van terugkeer, opdragen deze aanbeveling toe te passen bij het uitvoeren van hun werkzaamheden.

(28) Deze aanbeveling is in overeenstemming met de grondrechten en neemt de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende beginselen in acht. Deze aanbeveling waarborgt in het bijzonder de volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid en de toepassing van de artikelen 1, 4, 14, 18, 19, 24 en 47 van het Handvest en dient dienovereenkomstig te worden uitgevoerd,

---

([1]) Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 18 december 2014, Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve/Moussa Abdida, C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453.

([2]) COM(2016) 881 final.

([3]) Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB L 381 van 28.12.2006, blz. 4).

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

VERSTERKTE EN BETERE TERUGKEERCAPACITEIT

1. Om de procedurele, technische en operationele hinderpalen voor doeltreffender terugkeer uit de weg te ruimen, moeten de lidstaten uiterlijk op 1 juni 2017 hun capaciteit voor het uitvoeren van de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen versterken door een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak te waarborgen.

2. De doelstellingen van een dergelijke geïntegreerde en gecoördineerde aanpak op het gebied van terugkeer moeten erin bestaan:

   a) snelle terugkeerprocedures te waarborgen en het terugkeerpercentage aanzienlijk te verhogen;

   b) al naargelang van de behoefte rechtshandhavings- en immigratieautoriteiten te mobiliseren en acties met rechterlijke autoriteiten, bewaringsinstanties, voogdijsystemen en medische en sociale diensten te coördineren om ervoor te zorgen dat alle bij terugkeerprocedures betrokken autoriteiten snelle en afdoende multidisciplinaire maatregelen kunnen nemen;

   c) ervoor te zorgen dat er voldoende opgeleid en bekwaam personeel, van alle autoriteiten met bevoegdheden op het gebied van terugkeerprocedures, beschikbaar is om snel, en indien nodig op 24/7-basis, te reageren, met name in geval van toenemende druk bij de uitvoering van de verplichting om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen te doen terugkeren;

   d) afhankelijk van de specifieke situatie van de lidstaat extra personeelsleden in te zetten aan de buitengrenzen van de Unie met het mandaat en de capaciteit om onmiddellijke maatregelen te nemen om de identiteit en de wettelijke status van de onderdanen van derde landen te bepalen en te verifiëren, en onmiddellijk toegang te weigeren aan of terugkeerbesluiten uit te vaardigen jegens degenen die geen recht hebben om de Unie binnen te komen of er te verblijven.

3. De geïntegreerde en gecoördineerde aanpak op het gebied van terugkeer moet met name de volgende taken vervullen:

   a) snelle medische onderzoeken verrichten om mogelijk misbruik te voorkomen in de in punt 9, onder b), bedoelde situaties;

   b) met andere lidstaten en met het Europees Grens- en kustwachtagentschap contacten onderhouden en relevante operationele informatie uitwisselen met het oog op het halen van hun doelstellingen en het vervullen van hun taken;

   c) ten volle gebruikmaken van de relevante IT-systemen, zoals Eurodac, het Schengeninformatiesysteem (SIS) en het visuminformatiesysteem (VIS), om tijdig informatie over de identiteit en de wettelijke situatie van de betrokken onderdanen van derde landen te verkrijgen.

4. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat aan de eenheden of instanties die met het waarborgen van de geïntegreerde en gecoördineerde aanpak belast zijn, alle nodige personele, financiële en materiële middelen worden toegewezen.

STELSELMATIGE AFGIFTE VAN TERUGKEERBESLUITEN

5. Om ervoor te zorgen dat terugkeerbesluiten stelselmatig worden uitgevaardigd jegens onderdanen van derde landen die niet of niet langer het recht hebben om in de Europese Unie te verblijven, moeten de lidstaten:

   a) maatregelen nemen om op doeltreffende wijze illegaal verblijvende onderdanen van derde landen te lokaliseren en aan te houden;

   b) terugkeerbesluiten uitvaardigen, ongeacht of de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land over een identiteits- of reisdocument beschikt;

   c) optimaal gebruikmaken van de door artikel 6, lid 6, van Richtlijn 2008/115/EG geboden mogelijkheid om het besluit inzake de beëindiging van het legaal verblijf tezamen met een terugkeerbesluit met één besluit of gelijktijdig te nemen, op voorwaarde dat de relevante waarborgen en bepalingen voor elk individueel besluit in acht worden genomen.

6. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat terugkeerbesluiten een onbeperkte geldigheidsduur hebben, zodat zij op elk moment ten uitvoer kunnen worden gelegd zonder dat er na verloop van tijd opnieuw terugkeerprocedures hoeven te worden begonnen. Dit doet geen afbreuk aan de verplichting om rekening te houden met elke wijziging van de individuele situatie van de betrokken onderdanen van derde landen, met inbegrip van het risico van *refoulement*.

7. De lidstaten moeten in terugkeerbesluiten stelselmatig de informatie opnemen dat onderdanen van derde landen het grondgebied van de lidstaat moeten verlaten om naar een derde land te gaan, teneinde niet-toegestane secundaire bewegingen te ontmoedigen en te voorkomen.

8. De lidstaten moeten gebruikmaken van de afwijking waarin wordt voorzien door artikel 2, lid 2, onder a), van Richtlijn 2008/115/EG wanneer dit kan bijdragen aan de effectiviteit van procedures, met name bij aanzienlijke migratiedruk.

DOELTREFFENDE HANDHAVING VAN TERUGKEERBESLUITEN

9. Om te zorgen voor een snelle terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, moeten de lidstaten:

   a) overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad ([1]) een werkwijze ontwikkelen voor het snelle onderzoek van verzoeken om internationale bescherming in een versnelde procedure of, indien passend geacht, een grensprocedure, met inbegrip van gevallen waarin een asielaanvraag slechts wordt ingediend om de uitvoering van een terugkeerbesluit te vertragen of te dwarsbomen;

   b) maatregelen nemen ter voorkoming van mogelijk misbruik in verband met valse nieuwe medische claims die erop gericht zijn verwijdering te verhinderen, bijvoorbeeld door te waarborgen dat er door de relevante nationale autoriteit aangewezen medisch personeel beschikbaar is om objectief en onafhankelijk advies te verlenen;

   c) waarborgen dat terugkeerbesluiten onverwijld worden gevolgd door een verzoek aan het derde land van overname om een geldig reisdocument af te geven of het gebruik van het overeenkomstig Verordening (EU) 2016/1953 van het Europees Parlement en de Raad ([2]) afgegeven Europees reisdocument voor terugkeer te aanvaarden;

   d) gebruikmaken van het instrument voor de onderlinge erkenning van terugkeerbesluiten waarin is voorzien bij Richtlijn 2001/40/EG en Beschikking 2004/191/EG.

10. Om doeltreffend te waarborgen dat illegaal verblijvende onderdanen van derde landen worden verwijderd, moeten de lidstaten:

   a) waar nodig en passend gebruikmaken van bewaring in de gevallen als bedoeld in artikel 15, lid 1, van Richtlijn 2008/115/EG, en met name wanneer er een risico op onderduiken bestaat als bedoeld in de punten 15 en 16 van deze aanbeveling;

   b) in hun nationale wetgeving voorzien in een maximale initiële periode van bewaring van zes maanden, die kan worden aangepast door de rechterlijke autoriteiten in het licht van de omstandigheden van het geval, en in de mogelijkheid om de bewaring verder te verlengen tot 18 maanden in de gevallen waarin is voorzien in artikel 15, lid 6, van Richtlijn 2008/115/EG;

   c) de bewaringscapaciteit in overeenstemming brengen met de werkelijke behoeften, onder meer door zo nodig gebruik te maken van de afwijking voor noodsituaties als bedoeld in artikel 18 van Richtlijn 2008/115/EG.

11. Met betrekking tot illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die opzettelijk terugkeerprocedures tegenwerken, moeten de lidstaten het gebruik van sancties overeenkomstig het nationale recht overwegen. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn en mogen de verwezenlijking van de doelstelling van Richtlijn 2008/115/EG niet in het gedrang brengen.

PROCEDURELE WAARBORGEN EN RECHTSMIDDELEN

12. De lidstaten moeten:

   a) administratieve hoorzittingen die door de bevoegde autoriteiten voor verschillende doeleinden worden gehouden, zoals voor het verlenen van een verblijfsvergunning, voor terugkeer of voor bewaring, zo veel mogelijk in één procedurestap samenvoegen. Tevens moeten nieuwe manieren worden ontwikkeld voor het houden van zulke hoorzittingen, zoals het gebruik van videoconferenties;

   b) voor het instellen van beroep tegen terugkeerbesluiten voorzien in de kortst mogelijke termijn die het nationale recht voor vergelijkbare situaties kent, om misbruik van rechten en procedures, en met name het instellen van beroep kort vóór de geplande datum van verwijdering, te voorkomen;

([1]) Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 60).

([2]) Verordening (EU) 2016/1953 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende de vaststelling van een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van de aanbeveling van de Raad van 30 november 1994 (PB L 311 van 17.11.2016, blz. 13).

c) ervoor zorgen dat de automatisch schorsende werking van beroep tegen terugkeerbesluiten enkel wordt toegekend indien dat noodzakelijk is met het oog op de naleving van artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest;

d) herhaalde beoordelingen van het risico op schending van het beginsel van *non-refoulement* voorkomen, indien de inachtneming van dat beginsel al in het kader van andere procedures is beoordeeld, de beoordeling definitief is en er geen verandering is in de individuele situatie van de betrokken onderdanen van derde landen.

FAMILIE EN GEZIN EN KINDEREN

13. Om overeenkomstig artikel 5 van Richtlijn 2008/115/EG de rechten van het kind te eerbiedigen en ten volle rekening te houden met het belang van het kind en het familie- en gezinsleven, moeten de lidstaten:

a) duidelijke regels inzake de wettelijke status van niet-begeleide minderjarigen vaststellen die het mogelijk maken terugkeerbesluiten uit te vaardigen en terugkeeroperaties uit te voeren of hun een verblijfsrecht te verlenen;

b) waarborgen dat besluiten inzake de wettelijke status van niet-begeleide minderjarigen te allen tijde op een individuele beoordeling van hun belangen berusten. Bij deze beoordeling moet stelselmatig rekening worden gehouden met de vraag of terugkeer van een niet-begeleide minderjarige naar het land van herkomst en hereniging met het gezin in zijn belang zijn;

c) voorzien in gerichte re-integratiebeleidsmaatregelen voor niet-begeleide minderjarigen;

d) waarborgen dat de beoordeling van het belang van het kind stelselmatig door de bevoegde autoriteiten wordt verricht op basis van een multidisciplinaire aanpak, dat de niet-begeleide minderjarige wordt gehoord en dat er naar behoren een voogd bij het proces wordt betrokken.

14. Met het oog op de eerbiediging van de grondrechten en de naleving van de in Richtlijn 2008/115/EG vastgestelde voorwaarden mogen de lidstaten in hun nationale wetgeving de mogelijkheid om minderjarigen in bewaring te houden niet uitsluiten wanneer dit strikt noodzakelijk is om de uitvoering van een definitief terugkeerbesluit te waarborgen, voor zover de lidstaten niet in staat zijn te zorgen voor minder dwingende maatregelen dan bewaring die doeltreffend kunnen worden toegepast met het oog op doeltreffende terugkeer.

RISICO OP ONDERDUIKEN

15. Elk van de volgende objectieve omstandigheden moet een weerlegbaar vermoeden van een risico op onderduiken vormen:

a) weigeren om mee te werken aan het identificatieproces, valse of vervalste identiteitsdocumenten gebruiken, bestaande documenten vernietigen of anderszins verwijderen, weigeren vingerafdrukken te geven;

b) zich op gewelddadige of frauduleuze wijze verzetten tegen de terugkeeroperatie;

c) niet-naleving van een krachtens artikel 7, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG opgelegde maatregel die erop gericht is onderduiken te voorkomen, zoals niet aan de bevoegde autoriteiten rapporteren of niet op een bepaalde plaats verblijven;

d) niet-naleving van een bestaand inreisverbod;

e) niet-toegestane secundaire bewegingen naar een andere lidstaat.

16. De lidstaten moeten bepalen dat naar behoren rekening moet worden gehouden met de volgende criteria als aanwijzing dat een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land een risico op onderduiken vertegenwoordigt:

a) het expliciet uiten van het voornemen om een terugkeerbesluit niet na te leven;

b) niet-naleving van een termijn voor vrijwillig vertrek;

c) een bestaande veroordeling voor een ernstig strafbaar feit in de lidstaten.

VRIJWILLIG VERTREK

17. De lidstaten mogen slechts op verzoek van de betrokken onderdaan van een derde land vrijwillig vertrek toestaan en moeten daarbij waarborgen dat onderdanen van derde landen goed worden geïnformeerd over de mogelijkheid om een dergelijk verzoek in te dienen.

18. De lidstaten moeten in het terugkeerbesluit de kortst mogelijke termijn voor vrijwillige terugkeer vaststellen die nodig is om de terugkeer te organiseren en uit te voeren, rekening houdend met de individuele omstandigheden van het geval.

19. Bij de vaststelling van de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek moeten de lidstaten de individuele omstandigheden van het geval beoordelen, met name de vooruitzichten op terugkeer en de bereidheid van de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land om met de bevoegde autoriteiten mee te werken aan terugkeer.

20. Er mag enkel een termijn van meer dan zeven dagen worden vastgesteld indien de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land actief meewerkt aan terugkeer.

21. In de gevallen waarin is voorzien in artikel 7, lid 4, van Richtlijn 2008/115/EG, met name wanneer de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land een risico op onderduiken als bedoeld in de punten 15 en 16 van deze aanbeveling vertegenwoordigt en in gevallen van eerdere veroordelingen voor ernstige strafbare feiten in andere lidstaten, mag geen termijn voor vrijwillige terugkeer worden vastgesteld.

PROGRAMMA'S VOOR BEGELEIDE VRIJWILLIGE TERUGKEER

22. De lidstaten moeten uiterlijk op 1 juni 2017 beschikken over operationele programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer, die in overeenstemming moeten zijn met de gemeenschappelijke normen inzake begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratieprogramma's die door de Commissie zijn ontwikkeld in samenwerking met de lidstaten en door de Raad zijn bekrachtigd ([1]).

23. De lidstaten moeten maatregelen nemen ter verbetering van de verspreiding van informatie over programma's voor vrijwillige terugkeer en begeleide vrijwillige terugkeer aan illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, in samenwerking met nationale onderwijs-, sociale en gezondheidsdiensten.

INREISVERBODEN

24. Om de inreisverboden ten volle te benutten, moeten de lidstaten:

a) ervoor zorgen dat de inreisverboden geldig worden op de dag waarop de onderdanen van derde landen de EU verlaten, zodat hun effectieve duur niet onnodig wordt verkort; dit moet worden gewaarborgd in gevallen waarin de datum van vertrek bekend is bij de nationale autoriteiten, met name in gevallen van verwijdering en vertrek in het kader van een programma voor begeleide vrijwillige terugkeer;

b) voorzien in middelen om te verifiëren of een illegaal in de Europese Unie verblijvende onderdaan van een derde land is vertrokken binnen de termijn voor vrijwillig vertrek, en een doeltreffende follow-up waarborgen indien deze persoon niet is vertrokken, onder meer door het uitvaardigen van een inreisverbod;

c) stelselmatig een signalering van een inreisverbod opnemen in het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie overeenkomstig artikel 24, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1987/2006, en

d) een systeem invoeren voor het uitvaardigen van terugkeerbesluiten in gevallen waarin tijdens een uitreiscontrole illegaal verblijf aan het licht komt. Indien zulks op basis van een individuele beoordeling en overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel gerechtvaardigd is, moet een inreisverbod worden uitgevaardigd om toekomstige risico's op illegaal verblijf te voorkomen.

Gedaan te Brussel, 7 maart 2017.

Voor de Commissie
Dimitris AVRAMOPOULOS
Lid van de Commissie

([1]) Conclusies van de Raad van 9-10 juni 2016.