

Brussel, 30 november 2018
(OR. en)

14859/18

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0329(COD)**

**MIGR 206
COMIX 655
CODEC 2135**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	12099/18 + ADD1
Betreft:	Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking) - Voortgangsverslag

Daadwerkelijke terugkeer is van cruciaal belang voor een efficiënt en holistisch beleid inzake migratiebeheer. Derhalve is de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven een van de prioriteiten van het migratiebeleid van de Unie. Met de in 2008 vastgestelde terugkeerrichtlijn 2008/115/EG zijn gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten in het leven geroepen voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, met inachtneming van de grondrechten van deze personen en van het beginsel van non-refoulement. Sedert de vaststelling van de terugkeerrichtlijn in 2008 zijn de uitdagingen in het terugkeerbeleid van de EU aanzienlijk veranderd en toegenomen. Ondanks de aanzienlijke inspanningen die de Commissie, de lidstaten en de agentschappen reeds hebben geleverd, blijft het totale aantal personen dat terugkeert te laag; derhalve moet het aanzienlijk worden verhoogd.

Op 12 september 2018 heeft de Commissie een voorstel voor een herziene terugkeerrichtlijn (herschikking) ingediend, dat een aantal gerichte wijzigingen bevat, zonder dat aan de werkingssfeer van de oorspronkelijke terugkeerrichtlijn wordt geraakt. Met de voorgestelde wijzigingen wordt beoogd enkele van de juridische en praktische problemen en kwesties aan te pakken, die soms voortkomen uit uiteenlopende interpretaties van de bepalingen van de huidige terugkeerrichtlijn. De herziene terugkeerrichtlijn is erop gericht het terugkeerregime van de EU zo doeltreffend mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat het in alle lidstaten consistenten wordt toegepast, met inachtneming van de grondrechten en het beginsel van non-refoulement.

De Commissie heeft voorgesteld de terugkeerrichtlijn van de EU op de volgende punten te wijzigen: versnelde grensprocedures, duidelijkere en snellere procedures voor het uitvaardigen van terugkeerbesluiten, met inbegrip van de verplichting tot uitvaardiging van een terugkeerbesluit in verband met de beëindiging van het legaal verblijf, gestroomlijnde beroepsprocedures, een verplichting tot samenwerking voor personen tegen wie een terugkeerprocedure loopt, een striktere benadering van vrijwillig vertrek, duidelijke regels inzake bewaring, een gemeenschappelijke en niet-limitatieve lijst met objectieve criteria om het risico op onderduiken te bepalen, een terugkeer-beheersysteem en de mogelijkheid om tijdens grenscontroles bij uitreis een inreisverbod uit te vaardigen. Eén van de belangrijkste voorgestelde nieuwigheden was de vaststelling van een grensprocedure waarmee personen van wie het verzoek om internationale bescherming in het kader van een grensprocedure voor asiel als bedoeld in artikel 41 van de verordening asielprocedures is geweigerd, snel kunnen worden teruggestuurd, om lacunes tussen de procedures te voorkomen en voor complementariteit te zorgen.

Sinds de indiening van het voorstel heeft het voorzitterschap een aanzienlijk aantal besprekingen in verschillende samenstellingen georganiseerd over de herziene terugkeerrichtlijn.

De eerste gedachtewisselingen over de herziene terugkeerrichtlijn hebben reeds plaatsgevonden tijdens de informele vergadering van het Scifa op 20 en 21 september 2018. Tijdens de JBZ-Raad in oktober deelden de delegaties tevens hun algemene opmerkingen over de voorgestelde wetgeving. De Groep integratie, migratie en verwijdering (Imex) hield uitgebreide debatten over alle artikelen van de herziene terugkeerrichtlijn op de vergaderingen van 9 oktober, 9 november en 3 december 2018. Om te zorgen voor samenhang tussen de verschillende dossiers en vaart te zetten achter de onderhandelingen, heeft het voorzitterschap verscheidene horizontale besprekingen op het niveau van het Scifa, op 23 en 24 oktober 2018, en op het niveau van de JBZ-raden, op 20 en 29 november 2018, georganiseerd over de in de verordening asielprocedures, de richtlijn opvangvoorzieningen, de Schengengrenscore en de herziene terugkeerrichtlijn omschreven grens-procedures en over de rechtsmiddelen in artikel 16. Om de herziene terugkeerrichtlijn verder te bespreken, is een andere vergadering van de JBZ-raden gepland voor 12 december 2018.

Uit de tot dusver gevoerde besprekingen blijkt over het algemeen een consensus om in de herziene terugkeerrichtlijn een strengere aanpak inzake terugkeeroperaties te hanteren. Significante vooruitgang is geboekt bij het streven naar een akkoord met betrekking tot de lijst van factoren die wijzen op het gevaar van onderduiken, de verplichting voor onderdanen van derde landen om met de nationale autoriteiten samen te werken, alsmede de gevolgen van niet-medewerking, de vaststelling van het terugkeerbesluit, het toekennen van vrijwillig vertrek, de mogelijkheid om het inreisverbod uit te vaardigen zonder een terugkeerbesluit uit te vaardigen, het ontwerp en de modaliteiten van het terugkeerbeheersysteem, en ook nationale programma's voor vrijwillige terugkeer en re-integratie.

Tegelijkertijd vereist een aantal kwesties een grondigere bespreking teneinde naar een consensus toe te werken. Er moet nog steeds een debat plaatsvinden over de mogelijkheid om een onderdaan van een derde land terug te sturen naar een veilig derde land en niet alleen naar het land van herkomst of doorreis. Al in de raadplegingsfase in juli hebben verscheidene lidstaten meermaals om deze optie gevraagd, die het toepassingsgebied van de herziene terugkeerrichtlijn aanzienlijk zou uitbreiden, maar niet in het voorstel van de Commissie voor een herziene terugkeerrichtlijn is opgenomen.

Een andere mogelijkheid die niet in het voorstel van de Commissie voor een herziene terugkeerrichtlijn is opgenomen, maar die ook door enkele delegaties werd aangevoerd, is het beginsel van wederzijdse erkenning van door andere lidstaten uitgevaardigde terugkeerbesluiten. Er moet evenwel worden opgemerkt dat de huidige EU-wetgeving al in deze mogelijkheid voorziet. Voorts zal de komende herziening van het Schengeninformatiesysteem de lidstaten in staat stellen om de door andere lidstaten uitgevaardigde terugkeerbesluiten te raadplegen. Alvorens de volgende stappen te zetten, kan het nuttig zijn de toegevoegde waarde van deze nieuwe mogelijkheden te beoordelen.

Artikel 16 over rechtsmiddelen en artikel 22 over grensprocedures vereisen eveneens grondigere besprekingen. Het voorstel van de Commissie voor artikel 16 bevat een complex systeem van rechtsmiddelen tegen terugkeerbesluiten, teneinde te zorgen voor een zekere harmonisatie van de zeer verscheidene rechtsmiddelen die momenteel in verschillende lidstaten beschikbaar zijn. Er hebben reeds intensieve besprekingen plaatsgevonden over verschillende bepalingen van dit artikel, onder meer over de mogelijkheid om bij een administratieve autoriteit beroep tegen een terugkeerbesluit in te stellen, de mogelijkheid om het beroep door meer dan één gerechtelijk niveau te laten onderzoeken, de opschortende werking van beroep, en de termijnen voor het instellen van beroep.

Artikel 22 betreffende de grensprocedure voor terugkeer deed heel wat discussie ontstaan, met name wat betreft de aard en de omvang van de toepassing van deze nieuwe procedure. Onverminderd de lopende besprekingen over de verordening asielprocedures lijkt er overeenstemming over te zijn bereikt dat de werkingssfeer van de procedure als bepaald in artikel 22 van de terugkeerrichtlijn moet overeenstemmen met de werkingssfeer van artikel 41 van de verordening asielprocedures. Sommige delegaties waren er sterk van overtuigd dat deze procedure moet worden toegepast bij de beslissing of onderdanen van derde landen die internationale bescherming vragen, toegang tot het grondgebied van de lidstaten moet worden verleend.

Het Oostenrijkse voorzitterschap is vastbesloten om aan het einde van zijn mandaat zoveel mogelijk vooruitgang met de herziene terugkeerrichtlijn te hebben geboekt, teneinde tot een echt veerkrachtig en doeltreffend migratiesysteem van de EU te komen.
