



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 25 januari 2023
(OR. en)

5677/23
ADD 1

JAI 68
MIGR 32
ASILE 12
FRONT 24
RELEX 81
COMIX 43

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	24 januari 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 45 final-ANNEX
Betreft:	BIJLAGE bij BELEIDSDOCUMENT Naar een operationele strategie voor doeltreffender terugkeer

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 45 final-ANNEX.

Bijlage: COM(2023) 45 final-ANNEX



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.1.2023
COM(2023) 45 final

ANNEX

BIJLAGE

bij

BELEIDSDOCUMENT

Naar een operationele strategie voor doeltreffender terugkeer

VOORGESTELDE AANDACHTSGEBIEDEN VAN DE OPERATIONELE STRATEGIE VOOR DOELTREFFENDER TERUGKEER

1) Gerichte actie voor een gecoördineerde respons op onmiddellijke behoeften en hindernissen

Een respons geven op onmiddellijke behoeften en hindernissen met gerichte acties is een belangrijk aspect van het werk van de EU-terugkeercoördinator en het netwerk op hoog niveau. Dit voorgestelde aandachtsgebied moet ervoor zorgen dat de lidstaten hun krachten bundelen en dat er sprake is van naadloze coördinatie en coherentie tussen alle actoren. Zo wordt ervoor gezorgd dat de collectieve inspanningen gericht zijn op de terugkeer naar geïdentificeerde derde landen in overeenstemming met de politieke prioriteiten. Hindernissen moeten snel worden gesignaleerd en aangepakt. De werkzaamheden op dit gebied kunnen meer structurele kwesties aan het licht brengen (zoals de samenwerking tussen nationale autoriteiten, middelen en opleidingsbehoeften) die op een langere termijn moeten worden aangepakt en die kunnen worden meegenomen in andere aandachtsgebieden.

- Op kwartaalbasis moeten gezamenlijke gerichte inspanningen worden geleverd voor het uitvoeren van terugkeer naar een beperkt aantal prioritaire derde landen, te bespreken op elke bijeenkomst van het netwerk op hoog niveau en uit te voeren in het daaropvolgende kwartaal. Op welke landen de nadruk moet liggen, wordt gebaseerd op de desbetreffende actieplannen van de EU, de follow-up van het mechanisme van artikel 25 bis van de Visumcode en de besprekingen in de groepen van de Raad. De landen waarop de nadruk moet liggen, omvatten ook derde landen waarvan de burgers niet visumplichtig zijn. De gezamenlijke inspanningen moeten worden gecoördineerd met de inspanningen van de Commissie om het aantal terugkeerders naar specifieke derde landen te vergroten, met name in het kader van de uitvoering van EU-overnameovereenkomsten en -regelingen en de follow-up van het mechanisme van artikel 25 bis van de Visumcode.
- De samenwerking tussen lidstaten met vergelijkbare behoeften moet worden gefaciliteerd met als doel de krachten te bundelen en elkaar te ondersteunen bij operationele activiteiten op het gebied van terugkeer, waarbij onderling plaatsen worden opengesteld in de nationale programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie. Frontex zal zijn activiteiten zo nodig aanpassen om alle nodige bijstand te verlenen.
- De leden van het netwerk op hoog niveau moeten samenwerken met de betrokken autoriteiten om hun optreden te concentreren op specifieke geïdentificeerde derde landen. Naar grotere efficiëntie moet met name worden gestreefd met betrekking tot het prioriteren van deze vormen van terugkeer, het opstellen van identificatiedossiers (documenten, individuele beoordeling, biometrische gegevens), de beschikbaarheid van terugkeerders voor interviews en identificatiemissies, het aan terugkerbevelen met overnameverzoeken te geven gevolg, het regelen van voldoende capaciteit voor bewaring, indien nodig, het vaststellen van identificatiepraktijken in samenwerking met de ambassades en de bezetting van chartervluchten.
- Ad hoc-kwesties, zoals vereisten in verband met COVID-19, moeten worden aangepakt en snel aan de EU-terugkeercoördinator worden gemeld met het oog op het vinden van een oplossing.

- De lidstaten, de leden van het netwerk op hoog niveau, Frontex en andere betrokken actoren, zoals Europese migratieverbindingsfunctionarissen (EMLO's) en Europese verbindingsfunctionarissen voor terugkeer (EURLO's), moeten zich inzetten om relevante informatie en input te verstrekken voor contacten met derde landen. Dit vergemakkelijkt het organiseren van gezamenlijke missies van de Commissie en de betrokken lidstaten naar derde landen, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden, met als doel een gemeenschappelijke coherente aanpak voor te stellen.

2) Structurele behoeften en behoeften voor de langere termijn

Lacunes in het kader van de samenwerking en de contacten tussen de bij het terugkeerproces betrokken instanties vormen een belangrijke structurele hindernis voor een efficiënter terugkeerproces. De werkzaamheden in het kader van dit voorgestelde gebied zullen zich richten op het opsporen en aanpakken van deze lacunes, om ervoor te zorgen dat een besluit tot beëindiging van een legaal verblijf in de EU resulteert in een terugkeerbesluit, dat dergelijke terugkeerbesluiten ten uitvoer worden gelegd en dat de terugkeer zo snel mogelijk wordt uitgevoerd.

a) Het terugkeerstelsel in zijn geheel efficiënter maken door het proces te versnellen en lacunes weg te werken

- Om het terugkeerproces te versnellen, moet nadruk worden gelegd op belangrijke punten en specifieke hindernissen die de lidstaten hebben gesignaleerd of die bij Schengenevaluaties zijn vastgesteld.
- Er moet voor worden gezorgd dat een besluit tot beëindiging van legaal verblijf onmiddellijk wordt gevolgd door een terugkeerbesluit, waarbij de uitkomst van de asielprocedure wordt gekoppeld aan de terugkeerprocedure. Daarbij moet worden samengewerkt met Frontex en worden voortgebouwd op de ervaring en kennis die het Asielagentschap van de EU en het Bureau van de EU voor de grondrechten hebben verworven.
- Om doeltreffendheid te verbeteren en het onderduikrisico te verminderen, moeten gebreken in de overdracht van vrijwillige naar gedwongen terugkeer worden aangepakt, evenals ontbrekende schakels tussen de bevoegde autoriteiten.
- Procedurele lacunes en hindernissen in verband met de verschillende bevoegdheden van de instanties en organen die verantwoordelijk zijn voor de verschillende fasen van het terugkeerproces, moeten worden aangepakt. Het netwerk op hoog niveau moet daarvoor praktische oplossingen verkennen op basis van de ervaringen en goede praktijken van de lidstaten.
- Specifiek aangewezen hindernissen die verband houden met obstructief gedrag en gebrek aan medewerking van onderdanen van derde landen, moeten worden aangepakt.
- Hindernissen die specifiek zijn voor de terugkeer van veroordeelde criminelen, moeten worden aangepakt.

- Hindernissen in de systemen van de lidstaten met betrekking tot de indiening van overnameverzoeken moeten worden aangepakt (inclusief eventuele problemen met derde landen in verband met het systeem voor het beheer van overnamedossiers).
- Praktische behoeften en maatregelen moeten worden geïdentificeerd om optimaal gebruik te kunnen maken van de nieuwe functie in het Schengeninformatiesysteem om signaleringen in te voeren van personen jegens wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, teneinde de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten te vergemakkelijken.
- Er moet een meer coherente aanpak worden ontwikkeld om het onderduikrisico, het gebrek aan capaciteit en de mogelijkheden voor efficiënter gebruik van doeltreffende alternatieven voor bewaring vast te stellen. Er moet worden gewerkt aan een betere koppeling tussen de verschillende typen onderduikrisico's en de meest geschikte en relevante alternatieven voor detentie.

b) Terugkeerbegeleiding en re-integratie bevorderen en tot kernelementen van de terugkeerstelsels maken, zowel voor vrijwillige als voor gedwongen terugkeer

Terugkeerbegeleiders spelen een centrale rol in het terugkeerproces. Zij begeleiden terugkeerders in elke fase van de procedure, onder meer door ervoor te zorgen dat de grondrechten in alle fasen van het terugkeerproces volledig worden geëerbiedigd. Op basis van de lopende werkzaamheden in het kader van de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie, inclusief de besprekingen in de relevante groepen van de Raad en deskundigenfora, zullen de werkzaamheden op dit terrein erop gericht zijn te waarborgen dat alle lidstaten goed opgeleide terugkeerbegeleiders kunnen inzetten die over de nodige instrumenten beschikken om ondersteuning te bieden voor een efficiënter proces. Daarvoor moeten mogelijkheden worden geschapen in het land van terugkeer en moet worden verwezen naar initiatieven van internationale organisaties, lokale actoren of nationale autoriteiten of naar ontwikkelingssamenwerkingsprojecten. Daarnaast zullen de werkzaamheden erop gericht zijn dat een coherente aanpak voor duurzame re-integratie en financiering daarvan wordt gevolgd, die zowel repatrianten als autoriteiten van derde landen verder kan aanmoedigen om in het kader van het terugkeerproces medewerking te verlenen.

- De lidstaten moeten ondersteuning krijgen bij het opzetten van effectievere regelingen voor begeleide vrijwillige terugkeer en structuren voor terugkeerbegeleiding. Daarbij wordt voortgebouwd op de lopende werkzaamheden op het niveau van de specialisten, met de steun van Frontex. Alle lidstaten zouden tegen het einde van het jaar gebruik moeten maken van de gezamenlijke re-integratiediensten van Frontex. Er moet naar worden gestreefd het absolute aantal vrijwillige terugkeerders voor alle lidstaten te vergroten.
- Er moet voor worden gezorgd dat alle lidstaten terugkeerbegeleiding in het professionele profiel opnemen en vrijwillige terugkeer bevorderen in het kader van de algehele doelstelling om het totale aantal terugkeerders te vergroten.
- Er moet voor worden gezorgd dat de beschikbare instrumenten en opleidingen (onder meer op het gebied van de grondrechten) voor de aanpak van structurele uitdagingen op alle niveaus volledig bekend zijn.

- Ervaren lidstaten worden aangemoedigd om de lidstaten die minder ervaring hebben opgedaan te ondersteunen door middel van sterker gerichte strategische uitwisseling tussen leden van het netwerk op hoog niveau.
- De consistentie van de steun voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie ten behoeve van specifieke derde landen waarvoor dat nodig is, moet voor alle lidstaten worden bevorderd. Er moet worden voorzien in coördinatie van de relevante bestaande programma's in derde landen.
- De terugkeerbegeleiders van de lidstaten en Frontex moeten op de hoogte zijn van de mogelijkheden voor doorverwijzing- en re-integratie die terugkeerders in de landen van terugkeer ter beschikking staan door initiatieven van internationale organisaties, lokale actoren of nationale autoriteiten of door ontwikkelingssamenwerkingsprojecten, en moeten van die mogelijkheden ook gebruikmaken.
- Het aantal derde landen dat onder de gezamenlijke re-integratiediensten van Frontex valt, moet uiterlijk eind 2023 zijn verdubbeld.

c) Digitalisering van het terugkeerbeheer en verbetering van de analyse van gegevens

Het ontbreken van regelmatige en betrouwbare gegevens op het gebied van terugkeer is een belangrijk probleem dat moet worden aangepakt. Een belangrijk punt is dat ervoor moet worden gezorgd dat elke lidstaat beschikt over een digitaal systeem voor het beheer van terugkeerdossiers dat kan worden aangesloten op andere IT-systemen die relevant zijn voor het terugkeerproces en dat een efficiëntere en betrouwbaardere analyse van relevante gegevens mogelijk maakt.

- Er moeten duidelijke tijdschema's worden opgesteld voor het ondersteunen van de digitalisering van de systemen voor het beheer van terugkeerdossiers van de lidstaten die het Frontex-model implementeren. Frontex moet de kloofanalyse voor alle lidstaten afronden tegen eind 2023, en dan samen met de lidstaten een plan ontwikkelen en uitvoeren om zo snel mogelijk (maar uiterlijk in 2026) tot volledige digitalisering te komen. Er moet gebruik worden gemaakt van de financiering die in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie beschikbaar is voor deze projecten.
- Verdere analyse moet worden verricht van de mogelijkheid om de IT-systemen die relevant zijn voor het terugkeerproces interoperabel te maken, waarbij er wordt gekeken naar de noodzaak en evenredigheid van dergelijke koppelingen.
- Er moet in het kader van de samenwerking met derde landen meer gebruik worden gemaakt van het instrument voor re-integratiebijstand (RIAT) en het bestaande systeem voor het beheer van overnamedossiers (RCMS).
- Duidelijk moet worden gemaakt hoe het staat met het uploaden en bijwerken van terugkeersignaleringen in SIS II, met de toegang tot SIS II voor instanties van de verschillende lidstaten, met het toezicht op terugkeer en met de gevestigde praktijken inzake treffers.

- De nieuwe mogelijkheden die het inreis-uitreissysteem biedt om doeltreffend gebruik te maken van door het systeem automatisch gegenereerde gegevens over personen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden, moeten in kaart worden gebracht.
- Voortbouwend op de nieuwe functie in het Schengeninformatiesysteem om signaleringen in te voeren van personen jegens wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, moeten de mogelijkheden worden geïdentificeerd en benut om de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten te vergemakkelijken met het oog op een snellere en efficiëntere terugkeerprocedure.
- Met alle belanghebbenden (Commissie, Frontex, lidstaten) moet worden samengewerkt om betere statistieken te verzamelen over terugkeer en geschikte gegevens en analyse- en situatiebeeldproducten voor het functioneren van het terugkeerproces te ontwikkelen. De bedoeling is proactieve planning van gezamenlijke acties mogelijk te maken en zo de geconstateerde problemen aan te pakken.
- Er moet een gemeenschappelijk inzicht worden opgebouwd met betrekking tot goede prestaties op het gebied van terugkeer dat verder gaat dan alleen het terugkeerpercentage. Er moeten passende indicatoren voor verslaglegging en efficiëntie worden vastgesteld.

* * *

De voortgang en de resultaten van de operationele strategie moeten worden gemonitord aan de hand van duidelijk omschreven indicatoren. De volgende indicatoren moeten in aanmerking worden genomen:

- het aantal terugkeerbesluiten dat is uitgevaardigd naar aanleiding van negatieve asielbesluiten;
- het aantal overnameverzoeken dat is ingediend op basis van terugkeerbesluiten;
- het aandeel vrijwillige terugkeerders in verhouding tot het totale aantal terugkeerders;
- het aantal lidstaten met een IT-systeem voor het beheer van terugkeerdossiers;
- het aantal lidstaten met een systeem voor terugkeerbegeleiding;
- het aantal lidstaten dat regelmatig gebruikmaakt van de diensten van Frontex op het gebied van terugkeer (vóór de terugkeer, na de terugkeer, re-integratie) en dat deelneemt aan terugkeeroperaties;
- het aantal derde landen dat onder de gezamenlijke re-integratiediensten van Frontex valt.

De EU-terugkeercoördinator zal regelmatig verslag uitbrengen over de voortgang aan het netwerk op hoog niveau. Die verslagen zullen ook worden meegenomen in de Schengenbarometer. De indicatoren vormen een solide basis voor het monitoren van de vooruitgang, maar kunnen ook worden aangepast in het licht van de ontwikkeling en uitvoering van de operationele strategie.