

Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken
Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 72
Telex 34554 mvj nl

Datum	19 augustus 2026
Ons kenmerk	5177930/02/DVB
Bijlage(n)	Ja
Onderwerp	Groenboek over een communautair terugkeerbeleid

Bij beantwoording
de datum en ons
kenmerk vermelden.

Bijgaand bied ik u de concept-regeringsreactie aan ten aanzien van het op 11 april 2002 door de Europese Commissie gepubliceerde Groenboek "over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven. In het BNC-fiche van 14 juni 2002 is reeds kort in gegaan op de hoofdlijnen en belangrijkste aandachtspunten uit dit Groenboek.

De Commissie heeft aangegeven dat uiterlijk 31 juli 2002 reacties kunnen worden ingediend op het Groenboek, meer in het bijzonder op de daarin opgenomen vragen. Nederland heeft gezien het demissionaire karakter van het vorige kabinet de Commissie verzocht om uitstel. Dit verzoek is door de Commissie gehonoreerd.

Het Voorzitterschap is voornemens om op de komende informele Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken van 13 en 14 september een richtinggevende discussie te voeren over de totstandkoming van een communautair terugkeerbeleid. Op basis van deze discussie en op basis van de ontvangen reacties van de lidstaten en andere belanghebbenden, is de Commissie van plan een Mededeling over een communautair terugkeerbeleid op te stellen. De aanname van die Mededeling door de Raad wordt voorzien voor het eind van het Deens voorzitterschap.

In het licht van het bovenstaande zou verder uitstel van de Nederlandse reactie afbreuk kunnen doen aan de inbreng van Nederland in de voorbereiding van een belangrijk onderwerp als de totstandkoming van een communautair terugkeerbeleid. Daarom wil ik de conceptreactie gelijktijdig aan Uw Kamer en aan de Europese Commissie aanbieden. Ik stel mij voor de gedachtewisseling met Uw Kamer over de regeringsreactie te hebben tijdens het voor 12 september a.s. gepland staande Algemeen Overleg voorafgaand aan genoemde informele JBZ-Raad. Uw inbreng kan ik dan gebruiken

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

Conceptreactie van de Nederlandse regering op het Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven.

Inleiding

De Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 heeft in zijn conclusie nummer veertig de Raad onder meer verzocht een actieplan te ontwikkelen op basis van de mededeling van de Europese Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake immigratie van 15 november 2001. De Raad heeft vervolgens op 28 februari 2002 een algemeen actieplan voorgelegd ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie. Dit groenboek bouwt voort op de punten van het voornoemde actieplan en gaat in op verschillende aspecten met betrekking tot de terugkeer van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven.

De Nederlandse regering beoordeelt het initiatief om te komen tot een communautair terugkeerbeleid positief, en tekent daarbij aan dat de voorstellen op diverse onderdelen nadere uitwerking verdienen en ook een nadere beschouwing met betrekking tot de onderlinge samenhang behoeft.

Daarbij is voor Nederland uitgangspunt dat een Europees terugkeerbeleid verenigbaar moet zijn met de behoefte van bescherming uit hoofde van internationale en Europese wetgeving in het zich ontwikkelende Europees asiel- en immigratie stelsel. Echter, wanneer bescherming na een zorgvuldige toetsing niet noodzakelijk blijkt, moet duidelijk zijn voor betrokkene dat hij of zij geen recht meer op verblijf heeft op het grondgebied van de Europese Unie en het grondgebied derhalve dient te verlaten.

De ontwikkeling van een Europees terugkeerbeleid vormt voor Nederland een integraal onderdeel van de bestrijding van de illegale immigratie en levert een bijdrage aan de vormgeving van een algemeen asiel- en immigratiebeleid. Tevens is het terugkeerbeleid sluitstuk van de toelatingsprocedure, teneinde de consistentie en integriteit van het toelatingsbeleid inzake asiel en migratie te garanderen. Hierbij zullen ook betrokken moeten worden de conclusies van Laken om het immigratiebeleid en daarmee het terugkeerbeleid, meer te integreren in het externe beleid van de Europese Unie.

Bij de ontwikkeling van een Europees terugkeerbeleid moet wat betreft Nederland niet alleen de focus liggen op de gedwongen verwijdering, maar ook op de ontwikkeling van gemeenschappelijke beginselen betreffende het zelfstandige vertrek van afgewezen vreemdelingen en de relatie met derde landen gezien de verplichting krachtens internationaal recht tot terugname van eigen onderdanen.

Opvallend acht Nederland dat het Groenboek slechts ingaat op terugkeer naar het land van herkomst en geen beschouwingen wijdt aan terugkeer naar een derde land, waar betrokkenen voor de komst naar de Europese Unie langere tijd heeft verbleven. Het is immers in het kader van het asielrecht gebruikelijk om de notie van land van eerder verblijf of eerste asieland toe te passen voor asielzoekers die reeds elders bescherming hebben gevonden. Dit leidt tot afwijzing van het asielverzoek omdat bescherming in een Lidstaat niet noodzakelijk is. In deze gevallen ligt het voor de hand om te bezien of terugkeer naar het betreffende derde land alwaar bescherming kan worden geboden aan de orde is. In het kader van de volledigheid van het in kaart brengen van mogelijkheden voor een effectieve terugkeer, zou het volgens Nederland wenselijk zijn ook deze aspecten in ogenschouw te nemen.

Alles overziend meent de Nederlandse regering echter dat de voorstellen in het Groenboek de gedachtevorming over een communautair terugkeerbeleid weer een stuk verder brengen. De Nederlandse regering wil een constructieve bijdrage leveren aan die discussie, en vanuit die houding worden de voorstellen aan de hand van de in het Groenboek gestelde vragen becommentarieerd.

Vraag 1

Zijn de in de bijlage I voorgestelde definities geschikte gemeenschappelijke definities en welke definities zouden daar nog aan kunnen worden toegevoegd?

Het vaststellen van gemeenschappelijke definities voor een communautair terugkeerbeleid vormt voor Nederland een van de basiselementen om tot een eenduidig en helder communautair terugkeerbeleid te komen.

De door de Europese Commissie voorgestelde definities worden in het algemeen door Nederland op een zelfde wijze gehanteerd. Een aantal definities noopt tot een nadere uitwerking, zoals bijvoorbeeld de definitie van "vrijwillige terugkeer". In de Nederlandse situatie wordt bij deze definitie de term 'zelfstandige terugkeer' gehanteerd. De Nederlandse ervaring leert dat van vrijwilligheid veelal geen sprake is omdat in veel gevallen de beslissing terug te keren niet direct voortkomt uit de wil van de vreemdeling.

Daarnaast wordt het wenselijk geacht een definitie op te nemen van een land van eerder verblijf en/of eerste ontvangst.

Vraag 2.

Moeten er meer gedetailleerde voorwaarden voor uitzettingsbesluiten worden vastgesteld, en zo ja, wat moeten die dan inhouden?

De beschikking waarbij de verblijfsvergunning wordt ingetrokken of de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning wordt afgewezen is een meeromvattende beschikking en heeft van rechtswege het rechtsgevolg dat de vreemdeling niet langer rechtmatig verblijf heeft en Nederland uit eigen beweging dient te verlaten, bij gebreke waarvan hij kan worden uitgezet (artikelen 27 en 45 van de Vreemdelingenwet 2000). De figuur van de meeromvattende beschikking is in de Nederlandse wetgeving ingevoerd om opeenvolgende procedures te voorkomen. In één beslissing wordt uitspraak gedaan over het toelatingsverzoek, de bevoegdheid tot uitzetting en de beëindiging van de opvangvoorzieningen. Hiervoor hoeven derhalve geen aparte procedures meer voor te worden gevolgd. In het wettelijk stelsel van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000 is de bevoegdheid tot uitzetting gelegen in de afwijzing van de aanvraag in een meeromvattende beschikking, waardoor van rechtswege, na ommekomst van de vertrektermijn niet langer sprake is van rechtmatige verblijf van de vreemdeling in Nederland. In het licht van het bovenstaande is er voor Nederland geen reden om te komen tot meer gedetailleerde voorwaarden voor uitzettingsbesluiten.

Vraag 3

Welke groepen moeten, naast de in het Groenboek genoemde, speciale bescherming tegen uitzetting genieten, en hoe moet die speciale bescherming er uitzien?

Uitgangspunt voor Nederland is, dat een vreemdeling wiens aanvraag tot het verlenen van een vergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd is afgewezen, van rechtswege het gevolg heeft dat de vreemdeling niet langer rechtmatig verblijf heeft in Nederland, tenzij er een andere rechtsgrond voor rechtmatig verblijf van toepassing is. Derhalve zijn er in de Nederlandse wetgeving geen uitzonderingsgronden opgenomen voor groepen die speciale bescherming genieten, anders dan dat het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van de gezinsleden niet verantwoord is om te reizen. Deze gronden kunnen echter slechts van tijdelijke aard zijn, waardoor de uitzetting zo nodig wordt opgeschort.

Vraag 4

Welke voorwaarden zouden nog meer kunnen worden gesteld voor beëindiging van legaal verblijf?

Vraag 5

Om welke redenen zou een verblijfsvergunning moeten kunnen worden ingetrokken?

In de Nederlandse situatie wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen verblijfsvergunningen voor asiel en regulier en voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd.

Een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken indien:

- De vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid;
- De vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- De grond voor verlening is komen te vervallen;
- De vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd.

Een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan worden ingetrokken indien:

- De vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid;
- De vreemdeling is veroordeeld voor een misdrijf (waartegen drie of meer jaren gevangenisstraf is bedreigd);
- De vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.
- De vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd;

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier kan worden ingetrokken indien de houder van deze vergunning:

- de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag tot het verlenen of verlengen zouden hebben geleid;
- de vreemdeling niet meer zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan dan wel de persoon bij wie de vreemdeling verblijf niet meer zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
- de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- niet wordt voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend of een voorschrift dat aan de vergunning is verbonden;
- de vreemdeling voor een werkgever arbeid verricht zonder dat aan de Nederlandse Wet arbeid vreemdelingen is voldaan.
- zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd;

De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier kan worden ingetrokken indien:

- de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen zouden hebben geleid;
- de houder bij een onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd dan wel hem terzake de maatregel bedoeld in artikel 37a van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is opgelegd;
- de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.
- de houder zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd;

Vraag 6

Moeten er bindende normen voor detentie worden vastgesteld? En welke alternatieven voor detentie moeten worden onderzocht?

Vraag 7

Welke bindende normen moeten op Gemeenschapsniveau worden vastgesteld voor de wettelijke voorwaarden voor, en de tenuitvoerlegging van detentie met het oog op uitzetting?

Vraag 8

Welke groepen mogen niet of slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden gedetineerd?

Vraag 9

Welke huisvestingsnormen moeten gelden voor gedetineerde personen die zullen worden uitgezet?

Vraag 10

Welke termijnen moeten worden vastgesteld om de maximumduur van de detentie te beperken?

Wettelijk kader voor detentie

Nederland is voorstander van het vaststellen van bindende normen voor detentie.

Indien er op gemeenschapsniveau bindende normen worden ontwikkeld ten aanzien van de wettelijke voorwaarden voor, en de tenuitvoerlegging van detentie met het oog op uitzetting, dan zouden deze betrekking kunnen hebben op:

- de rechtmatigheidstoets in het kader van de detentie;
- het doel en daarmee verbandhoudende de duur van de detentie;
- het te voeren regime van vreemdelingendetentie.

In de Nederlandse situatie kan een vreemdeling in detentie worden gehouden voor zolang er zicht is op daadwerkelijke verwijdering. Het is aan de rechter om te toetsen of de detentie rechtmatig is en nog proportioneel is.

Nederland kent geen alternatieven voor detentie. Bij wijze van een maatregel van toezicht is het echter mogelijk een meldplicht op te leggen waarbij een vreemdeling zich dagelijks of wekelijks bij de politie dient te melden. Een dergelijke maatregel kan worden toegepast indien de vreemdeling in afwachting is van reisdocumenten. Een alternatief voor detentie dat onderzocht zou kunnen worden is het gebruik van nieuwe technologische middelen.

Nederland is geen voorstander van het vastleggen van een maximale termijn voor detentie. Nederland is van mening dat een eenduidige formulering van het doel van de detentie meer bijdraagt aan een effectieve uitvoering van verwijderingen. Daarom dient het doel van de detentie helder te worden geformuleerd en dient een onafhankelijke rechterlijke instantie met regelmaat te toetsen of het doel waarvoor betrokkene in detentie zit nog opportuun is.

Regime

Uitgangspunt voor Nederland is dat, binnen het kader van de internationale verplichtingen, per individueel geval bekeken zal moeten worden of de fysieke en/of psychische gesteldheid van betrokkene redenen geeft om af te zien van detentie ten behoeve van de verwijdering. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan kwetsbare groepen zoals minderjarigen en eenoudergezinnen met zeer jonge kinderen.

Een regime dient ontwikkeld te worden waarbij de vreemdelingenbewaring mede rekening houdt met het doel van de bewaring, te weten, de terugkeer naar het land van herkomst. Er dienen niet meer beperkingen te worden opgelegd dan noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor detentie is opgelegd.

In dit kader kan ook aandacht besteed worden aan de ontwikkeling en het in praktijk brengen van terugkeeractiviteiten.

Vraag 11

Moet in een toekomstige richtlijn over minimumnormen voor terugkeerprocedures een laatste waarborg worden ingebouwd tegen 'refoulement'?

In Nederland wordt bij de beoordeling van een vreemdelingrechtelijke toelatingsvraag, middels een zorgvuldige procedure, inclusief een rechterlijke toetsing, getoetst op het verbod op non-refoulement middels de meeromvattende beschikking. Nederland is van mening dat opeenvolgende procedures vermeden dienen te worden. Dit is ook de kerngedachte van de zogenaamde "single procedure" waarin alle gronden voor bescherming in één procedure worden getoetst. Het invoeren van een aparte procedure voorafgaand aan de terugkeer is daarmee niet in overeenstemming en doet afbreuk aan de duidelijkheid en de effectiviteit. Indien er voor de uitzetting sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden die mogelijk tot een inwilligende beslissing kunnen leiden, bestaat de mogelijkheid voor de betrokkene een tweede aanvraag in te dienen.

Vraag 12

Welke normen moeten worden overwogen ten aanzien van de fysieke en mentale gesteldheid van degenen die terugkeren?

In de Nederlandse situatie is het uitgangspunt dat er geen sprake mag zijn van een medische noodsituatie op korte termijn van tijdelijke of blijvende aard. Onder medische noodsituatie wordt verstaan: de situatie waarbij het achterwege blijven van de medische behandeling naar alle waarschijnlijkheid binnen enkele weken tot maanden zal leiden tot het overlijden van betrokkene of diens volledige verlies van ADL-zelfstandigheid (ADL = Activiteiten Dagelijks Leven of een andere vorm van ernstige geestelijke en/of lichamelijke schade). Voorts geldt dat betrokkene in staat moet zijn om te reizen en dat een eventueel benodigde medische behandeling aantoonbaar aanwezig moet zijn in het land van herkomst of een derde land waar een beschermingsalternatief geldt. Op dit moment wordt door een onafhankelijke medisch-ethische commissie bezien of de huidige criteria nog opgeld doen. Het rapport van deze commissie wordt later dit jaar verwacht.

Vraag 13

Welke normen moeten worden gehanteerd voor het gebruik van dwangmiddelen of voor de bevoegdheden van begeleiders?

Voor Nederland is het van belang dat vastgelegd dient te worden welke instantie welke dwangmiddelen mag gebruiken en de wijze waarop het onafhankelijke toezicht wordt geborgd. Daarnaast moeten er voorwaarden worden opgesteld ten aanzien van het proportionaliteitsbeginsel. Vervolgens is het van belang dat een rapportagesystematiek wordt ontwikkeld waar de frequentie en de reden van gebruik van dwangmiddelen in verankerd wordt.

Vraag 14

Moet de vraag of verwijdering naar bepaalde landen met het oog op de bestaande situatie daar, aanvaardbaar is, op gemeenschappelijke basis worden beantwoord?

Nederland staat positief tegenover de mogelijkheid om te komen tot een gemeenschappelijke basis waarop de vraag beantwoord kan worden of verwijdering naar bepaalde landen aanvaardbaar is. Hierbij zullen evenwel eenduidige gemeenschappelijke criteria moeten worden vastgesteld om te bepalen of een derde land als 'veilig' kan worden aangemerkt om tot verwijdering over te gaan. Hierbij speelt voor Nederland echter de vraag of een gezamenlijke regeling hieromtrent wel noodzakelijk is naast de richtlijn inzake de vluchtelingendefinitie en aanvullende vormen van bescherming. In artikel 15 van die ontwerp-richtlijn worden immers bepaalde categorieën van personen aangeduid die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen. Het lijkt in de rede te liggen dat in deze richtlijn alle protectieredenen worden vervat, zodat geen aparte categorie geschapen hoeft te worden voor wie terugkeer niet mogelijk is op grond van de onveilige situatie in het land van herkomst.

Vraag 15

Moet er een bindend en algemeen systeem voor de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten worden ontwikkeld, dat verder gaat dan Richtlijn 2001/4/EG?

Het opstellen van een bindend en algemeen systeem voor de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten is wenselijk. Nederland is immers voorstander om te komen tot gemeenschappelijke criteria om illegaal in de Unie verblijvende personen te verwijderen. Wel zal de onderlinge samenhang moeten worden bekeken met het voorstel om te komen tot een juridisch kader om tussen lidstaten de overname te regelen van alle illegaal in de Unie verblijvende personen (zie vraag 17).

Vraag 16

Welke aanpak biedt een eerlijke oplossing voor de eventuele ongelijke financiële lasten die kunnen voortvloeien uit de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten?

Gezien de positieve houding van Nederland om te komen tot een bindend en algemeen systeem voor de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten, is eerst van belang om inzichtelijk te krijgen

op welke wijze de lidstaten tot een algemeen en bindend systeem wensen te komen, alvorens een voorkeur uit te spreken over een oplossing voor de eventuele ongelijke financiële lasten die kunnen voortvloeien uit de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten. Hierbij zal ook de idee om te komen tot een juridisch kader ten aanzien van de overname van in de Unie verblijvende illegale personen moeten worden betrokken en de daarmee verbonden financiële lasten. Hierop op vooruitlopend ligt het voornamelijk in de lijn om de kosten van verwijderingen op basis van de wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten in rekening te brengen bij de lidstaat die het verwijderingsbesluit heeft uitgevaardigd.

Vraag 17

Moeten in een toekomstig voorstel over terugkeerprocedures, een mechanisme waarmee het vertrek van de persoon die terugkeert kan worden bewezen, en regels betreffende de juridische consequenties van aanvragen om opnieuw toegang te krijgen tot de EU worden opgenomen?

Het gegeven dat een vreemdeling vanuit het land van herkomst of een ander land dan dat van de Europese Unie een nieuwe aanvraag om toegang indient, is voldoende bewijs dat hij het grondgebied van de Unie heeft verlaten. Daarnaast is het van belang dat er op eenduidige wijze binnen de gemeenschap wordt vastgesteld op welke gronden toegang tot het grondgebied kan worden geweigerd. Conform een aantal andere lidstaten kan worden overwogen om vreemdelingen die verwijderd zijn met de toepassing van biometrische gegevens op te nemen in een database. Of er een onderscheid gemaakt zou moeten worden voor personen die zelfstandig terugkeren zou nader onderzocht moeten worden. De vrijwillige of zelfstandige terugkeer van vreemdelingen vindt niet altijd plaats met ondersteuning van de overheid.

Vraag 18

Moeten voorwaarden worden vastgelegd voor opname op de lijst van personen aan wie de toegang wordt geweigerd, die deel uitmaakt van het Schengeninformatiesysteem? Welke categorieën moeten daarbij worden onderscheiden?

Nederland kan de optie van de Commissie ondersteunen om de vereisten voor opname in de SIS-signaleringslijst te harmoniseren. Dit komt de eenduidige toepassing ten goede en voorkomt dat bepaalde personen via een lidstaat het grondgebied van de Unie betreden terwijl deze persoon in een ander lidstaat de toegang tot het grondgebied is geweigerd.

In de huidige Nederlandse situatie wordt signalering toegepast bij weigering toegang en/of bij verwijdering van een vreemdeling die gebruik heeft gemaakt van valse en/of vervalste reis- en/of identiteitspapieren. Hangend een nader onderzoek naar een mogelijke uitbreiding van categorieën is een nader onderscheid op dit moment niet aan te geven.

Vraag 19

Moet er een juridisch kader worden ontwikkeld om tussen de lidstaten de overname te regelen van alle illegaal in de Unie verblijvende personen?

De ontwikkeling van een juridisch kader voor de overname tussen lidstaten heeft voor Nederland een toegevoegde waarde wanneer deze in samenhang met de ontwikkeling van een bindend en algemeen systeem voor de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten wordt opgesteld. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het doel van een communautair terugkeerbeleid. Een eigenstandig juridisch kader voor de overname van illegaal verblijvende personen in de Unie tussen de lidstaten bevordert de verwijdering uit de Unie niet.

Vraag 20

Hoe moet een voorstel over doorreis tijdens terugkeer eruit zien, rekening houdend met de huidige discussies in de Raad?

Nederland wil de gedachte van de Commissie ondersteunen om te komen tot een reisdocument dat door de lidstaat die de betrokkene heeft uitgezet, wordt afgegeven en door alle andere lidstaten wordt erkend en gelijkgesteld met een visum, zodat de terugkeer zo "onbureaucratisch" mogelijk wordt gemaakt. Het opstellen van een juridisch kader voor de transitprocedures kan onderdeel vormen van het nog nader te ontwikkelen juridisch kader voor de interne overname tussen lidstaten.

Daarbij kan gebruik gemaakt van de bestaande praktijk in de Benelux en de Europese Unie waarbij in af te sluiten terug- en overname overeenkomsten een transitprocedure is opgenomen. Ten aanzien van de doorreis van personen die vrijwillig of zelfstandig terugkeren en de interne grenzen van de lidstaten dienen te overschrijden, heeft Nederland de voorkeur om in Europees verband voorstellen te ontwikkelen die aansluiten bij de praktische afspraken omtrent de te volgen procedure met betrekking tot de eenmalige doorreis via het grondgebied zoals die zijn neergelegd in het Verdrag inzake toestemming voor de doorreis van Joegoslavische staatsburgers zonder verblijfsrecht.

Vraag 21

Hoe kan de operationele samenwerking op technisch vlak worden verbeterd?

In de optiek van Nederland kan de operationele samenwerking worden verbeterd door:

- een permanente, gerichte vorm van informatie-uitwisseling inzake terugkeer tussen de lidstaten;
- Het opzetten van gemeenschappelijke charters in het kader van gedwongen verwijdering;
- Een intensivering van de uitwisseling van informatie over de afgifte van reisdocumenten van derde landen;
- De ondersteuning tijdens de doorreis ten behoeve van de verwijdering door de lucht;
- De uitwisseling van zogenaamde 'beste praktijken' op het gebied van terugkeer door de lidstaten;

Daarnaast is het van belang om ook op operationeel niveau de mogelijkheden te onderzoeken gezamenlijk op te trekken richting derde landen. Hierbij kan door de Commissie benoemde financiële steun in het kader van het voorgestelde actieplan ARGO worden ingezet.

Vraag 22

Hoe kan de basis voor gegevens over terugkeer verder worden verbeterd?

Het verzamelen en analyseren van statistische informatie over terugkeer maakt een onderdeel uit van het actieplan dat de Commissie op afzienbare termijn zal indienen ter uitvoering van het besluit van de Raad van mei 2001 om een jaarlijks openbaar verslag over asiel en migratie in te voeren. Nederland steunt dit streven. Met betrekking tot cijfers over verwijderingen zij hierbij aangetekend dat het jaarlijks te verschijnen verslag gebaseerd zal zijn op de cijfers die reeds in het kader van CIREFI worden verstrekt. De Commissie stelt tevens voor het virtueel Europees waarnemingscentrum voor migratie, dat in ontwikkeling is, te laten bijdragen aan een beter inzicht in de terugkeerproblematiek. De mate waarin een waarnemingscentrum hieraan kan bijdragen hangt af van de taakstelling en de middelen van het centrum, waarover consultaties gaande zijn.

Vraag 23

Hoe kan de identificatie van illegaal in de Europese Unie verblijvende personen en de afgifte van terugkeerdocumenten worden verbeterd?

Ten eerste door een consequente gecoördineerde invoer van gegevens in Eurodac en het Schengeninformatiesysteem (SIS). Voorts kan de identificatie van illegaal in de Unie verblijvende personen en de afgifte van terugkeerdocumenten worden verbeterd door de eerder genoemde permanente, gerichte informatie-uitwisseling (bijv. het vastleggen en uitwisselen van vingerafdrukken van alle vreemdelingen, zowel asiel als niet-asiel, waarbij overwogen moet worden of een kosten/baten-analyse nodig is). Verder is het gezamenlijk optrekken richting derde landen en/of het aandringen op acceptatie van het EU-laissez passer een instrument. Daarnaast zou, wanneer wordt geconstateerd dat een vertegenwoordiging van een derde land in de ene lidstaat soepeler handelt bij de afgifte van vervangende reisdocumenten dan in de andere lidstaat, dit bij de betreffende vertegenwoordiging aangekaart moeten worden. Het onlangs door de JBZ-Raad aangenomen document inzake de afgifte van reispapieren vormt hier een goede basis voor.

Vraag 24

Welke gegevens moeten in het toekomstige Europese visum-identificatiesysteem worden opgenomen teneinde illegaal in de Unie verblijvende personen zonder papieren te kunnen identificeren?

Deze vraag zal worden beantwoord in het haalbaarheidsonderzoek naar het oprichten van een centrale visumdatabase dat de Commissie uit gaat laten voeren. Het lijkt al wel vast te staan dat alleen door gebruik te maken van biometrie in de visumprocedure een redelijk waterdicht systeem kan worden verkregen. Door het afnemen van een biometrisch kenmerk bij het indienen van de visumaanvraag wordt unieke informatie verzameld van de aanvrager. Door deze informatie beschikbaar te maken binnen de gehele unie bestaat de mogelijkheid de aangetroffen vreemdeling (zonder papieren) te herleiden tot een visumaanvraag. Daarnaast zouden visumaanvragen die in behandeling zijn, geweigerde visa en visa die toegekend zijn in het systeem opgenomen dienen te worden. Nederland wil dan ook het resultaat van het haalbaarheidsonderzoek afwachten.

Vraag 25

Zouden de lidstaten elkaar wederzijdse bijstand kunnen bieden bij het vergemakkelijken van terugkeer?

Nederland is voorstander van wederzijdse bijstand in het kader van terugkeer. Niet alleen bij de doorgeleiding van personen in het kader van verwijderingen, maar ook valt te denken aan samenwerking op het terrein van gemeenschappelijke charters ten behoeve van de verwijdering van personen en door middel van de reeds genoemde uitwisseling van informatie ten behoeve van het verwijderingsproces.

Vraag 26

Hoe kan de uitwisseling van informatie over beproefde methoden worden verbeterd?

In navolging van de rapporten die de Schengen-evaluatie commissie heeft opgesteld ten aanzien van de 'beste praktijken' inzake verwijderingen zou dit proces gecontinueerd kunnen worden ten behoeve van een continu proces van verbetering van terugkeerinstrumenten welke door de lidstaten worden gehanteerd. Hierbij zijn analyses en aanbevelingen van de projecten die in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds en ARGO zijn uitgevoerd onontbeerlijk. Een volgende stap zou kunnen zijn dat de uitwisseling van informatie wordt verbeterd door deze te institutionaliseren en aan voorwaarden te verbinden, om te voorkomen dat de informatie-uitwisseling te vrijblijvend wordt en niet ten goede komt aan de ontwikkeling van een communautair terugkeerbeleid.

Vraag 27

Moet het idee van gezamenlijke opleiding op het gebied van terugkeer verder worden uitgewerkt?

De uitwerking van een gezamenlijke opleiding op het gebied van terugkeer lijkt zinvol. Zowel op het gebied van de vrijwillige terugkeer als de gedwongen terugkeer is het zinvol om door middel van o.a. studiebijeenkomsten informatie uit te wisselen. Het opzetten van gezamenlijke opleidingen heeft pas een toegevoegde waarde wanneer deze worden ontwikkeld ten behoeve van de uitvoering van communautaire instrumenten op het terrein van vrijwillige terugkeer en verwijderingen.

Vraag 28

Hoe kan de informatie-uitwisseling over concrete terugkeeroperaties worden opgezet?

De informatie-uitwisseling over concrete terugkeeroperaties zou deel moeten uitmaken van het hiervoor genoemde, te institutionaliseren informatie-uitwisselingspakket.

Vraag 29

Kunt u een algemene beoordeling geven van bestaande terugkeerprogramma's?

Centraal uitgangspunt van het Nederlandse terugkeerbeleid is dat een beslissing tot niet toelaten, betekent dat de betrokkenen vreemdeling Nederland dient te verlaten. Zelfstandige terugkeer geniet daarbij de voorkeur. Ten behoeve van de zelfstandige terugkeer ondersteunt Nederland maatregelen die hulp bieden bij de voorbereiding en heroriëntatie op de terugkeer, de feitelijke terugkeer en de eerste dagen van opvang in het land van herkomst en tenslotte het begin van de herintegratie in het land van herkomst.

De bestaande Nederlandse terugkeerprogramma's gaan uit van de vrijwillige terugkeer van betrokkene. Illegaal in Nederland verblijvende personen kunnen niet gedwongen worden om deel te nemen aan een terugkeerprogramma. Het succes van een terugkeerprogramma is afhankelijkheid van de bereidwilligheid van potentiële terugkeerders.

Probleem is dat het grootste gedeelte van de potentiële terugkeerders ongedocumenteerd is. Dit compliceert de terugkeer doordat de benodigde laissez passers alleen verstrekt worden wanneer identiteit en nationaliteit vaststaan. Het vaststellen van identiteit en nationaliteit is veelal problematisch doordat in de herkomstlanden geen adequaat bevolkingsregistratie-systeem voorhanden is of verloren is gegaan en de medewerking van de autoriteiten van herkomstlanden niet optimaal is.

Vraag 30

Leiden de in het Groenboek genoemde kenmerken tot meer succes bij de tenuitvoerlegging van terugkeerprogramma's, en welke andere kenmerken zouden daarnaast nog kunnen worden genoemd?

Genoemde kenmerken kunnen bijdragen tot meer succes bij de tenuitvoerlegging van terugkeerprogramma's. Echter, zoals reeds is aangegeven, zijn de huidige Nederlandse terugkeerprogramma's in de eerste plaats gebaseerd op de vrijwilligheid van de potentiële terugkeerder, vervolgens dient de identiteit en de nationaliteit van de vreemdeling te worden vastgesteld.

Vraag 31

Is het wenselijk een onafhankelijk Europees terugkeerprogramma op te zetten?

Het opstellen van een Europees kader voor terugkeerprogramma's kan een bijdrage leveren aan de daadwerkelijke terugkeer. Op basis van gemeenschappelijk vastgestelde criteria en uitgangspunten voor verwijderingen en terugkeerprogramma's zouden de lidstaten zelf uitvoering moeten geven aan de terugkeer.

Hierbij kan een toegevoegde waarde liggen in het opzetten van een coördinatiepunt (clearing house) ten behoeve van het uitvoeren van terugkeerprogramma's. Dit coördinatiepunt zou zich bijvoorbeeld kunnen richten op het organiseren en afstemmen van de informatiebehoefte tussen lidstaten (zie ook het antwoord op de vraag over de operationele samenwerking).

Een element dat bij kan dragen aan een effectieve uitvoering van programma's is de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld zowel in de lidstaten van de EU als in de landen van herkomst. De inzet van non-gouvernementele organisaties kan bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van terugkeer. Voorts dient een terugkeerprogramma zoveel mogelijk maatwerk te bevatten voor een goed gedefinieerde doelgroep.

Vraag 32

Moet zo'n programma betrekking hebben op vrijwillige terugkeer, gedwongen terugkeer en bijstand aan derde landen bij het terugzenden van illegaal verblijvende personen naar hun land van herkomst?

Een dergelijk programma dient alomvattend te zijn dat wil zeggen, het moet betrekking hebben op vrijwillige en niet vrijwillige terugkeer.

Het verlenen van bijstand aan derde landen bij het terugzenden van illegaal verblijvende personen naar hun land van herkomst kan een integraal onderdeel vormen van een breder programma ter bestrijding van illegale immigratie.

Vraag 33

Moeten bij deze afweging nog andere criteria worden gehanteerd?

Naast de reeds genoemde drie criteria, namelijk immigratiedruk op de EU, regionale samenhang van bepaalde landen (zoals door taal, religie, historische verbondenheid als gevolg van een gemeenschappelijk koloniaal verleden, enz.) en de geografische ligging ten opzichte van de EU, zou men ook rekening kunnen houden met de volgende criteria:

Transitfunctie. Indien een land door grote aantallen vluchtelingen als uitvalsbasis voor reizen naar Europa wordt benut, zou met dat land een terug- en overname overeenkomst (T&O) afgesloten moeten worden. Deze transitfunctie zal in vele gevallen samenhangen met de geografische ligging en de regionale samenhang, maar kan hier ook los van staan.

Mate van afhankelijkheid van de EU op andere beleidsterreinen. Naarmate landen van herkomst en transit op andere terreinen belangen hebben, waarvoor ze afhankelijk zijn van de EU kan het naleven van een T&O beter worden afgedwongen.

Infrastructurele verbindingen. Naarmate het logistiek makkelijker is van het land van oorsprong te reizen naar de EU, zal de keuze voor migratie sneller worden gemaakt. Dit zal vaak samenhangen met de geografische ligging ten opzichte van de EU, maar kan hier ook los van staan.

Vraag 34

Hoe kan worden gezorgd voor meer aansluiting en samenhang tussen de verschillende communautaire beleidsterreinen?

De migratieproblematiek moet pijleroverstijgend worden benaderd. Indien door landen van oorsprong en transit niet wordt meegewerkt aan de totstandkoming van een T&O, of bestaande T&O overeenkomsten niet worden nageleefd, zou gekeken moeten worden naar de mogelijkheden om **via** gebruikmaking van samenwerking op andere beleidsterreinen deze medewerking af te dwingen. De mogelijkheden hiertoe zouden vóór onderhandelingen met de betrokken landen al moeten worden geïnventariseerd. De pijleroverstijgende **Werkgroep** op Hoog Niveau voor Asiel en Migratie dient hierin een rol te spelen en terzake adviezen uit te brengen.

Vraag 35

Over welke alternatieven voor repatriëring zou met andere derde landen kunnen worden gesproken?

Er zou met andere derde landen gesproken kunnen worden over opname van repatrianten. Deze opname zou tijdelijk kunnen zijn, totdat de repatriant daadwerkelijk naar het land van herkomst terug kan keren. Ook zouden repatrianten duurzaam kunnen worden opgevangen in ruil voor bijvoorbeeld een financiële vergoeding of toezeggingen op andere beleidsterreinen. Een dergelijke duurzame opvang zou in bepaalde gevallen over verschillende landen moeten worden verspreid, ter voorkoming van xenofobische gevoelens in deze andere derde landen.