

Fiche 5: Richtlijn normen en procedures voor terugkeer onderdanen derde landen die illegaal op grondgebied van de lidstaten verblijven

Titel:

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

Datum Raadsdocument: 15 september 2005

Nr Raadsdocument: 12125/05

Nr. Commissiedocument: COM(2005) 391 final

Eerstverantwoordelijk ministerie: Justitie i.o.m. FIN, BZ, EZ, DEF, SZW, VNG

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Migratie - Verwijdering, SCIFA, Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

In haar mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie van 15 november 2001 heeft de Commissie erop gewezen dat het terugkeerbeleid een integraal en essentieel onderdeel van de bestrijding van illegale immigratie is. Het terugkeerbeleid dient gebaseerd te zijn op drie elementen: gemeenschappelijke beginselen, gemeenschappelijke normen en gemeenschappelijke maatregelen.

In het groenboek over een communautair terugkeerbeleid van 10 april 2002 is de idee van terugkeer als integraal deel van een algemeen communautair immigratie- en asielbeleid nader uitgewerkt. Onderlinge afstemming en betere samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van terugkeer werden in het groenboek noodzakelijk genoemd en er werd ook een aantal mogelijke elementen van een toekomstig wetgevingsvoorstel over gemeenschappelijke normen naar voren gebracht om een brede discussie tussen de belanghebbenden op gang te brengen.

In de daarop volgende mededeling van de Commissie van 14 oktober 2002 over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven, waren de resultaten van deze openbare raadpleging verwerkt en werd een concreet programma voor verdere maatregelen geschetst, met de nadruk op een holistische aanpak. In de mededeling werd gesteld: *"Voor een optimaal resultaat moet er een nauwe aansluiting zijn met een zorgvuldig beheer van migratiekwesties, waarvoor kristalheldere consolidatie vereist is van legale immigratiekanalen en van de situatie van legale immigranten, een doeltreffend en grootmoedig asielsysteem op basis van snelle procedures die toegang bieden tot echte bescherming voor hen die dit nodig hebben, en een ruimere dialoog met derde landen, die meer en meer gevraagd zullen worden om op het vlak van migratie samen te werken"*. Op basis van deze mededeling heeft de Raad op 28 november 2002 een actieprogramma inzake terugkeer vastgesteld, waarin wordt aangedrongen op betere operationele samenwerking tussen de lidstaten, intensievere samenwerking met derde landen en de vaststelling van gemeenschappelijke normen om terugkeer in de praktijk te vergemakkelijken.

Tenslotte werd op 4-5 november 2004 door de Europese Raad van Brussel het Haags Programma vastgesteld, waarin dit onderwerp opnieuw aan de orde komt en uitdrukkelijk wordt gevraagd om gemeenschappelijke normen op basis waarvan mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten en waardigheid teruggezonden kunnen worden. In het Haags Programma wordt de Commissie verzocht begin 2005 met een voorstel te komen.

Dit voorstel vormt het antwoord op dat verzoek en moet duidelijke, transparante en eerlijke gemeenschappelijke regels vaststellen voor terugkeer, uitzetting, het gebruik van dwangmaatregelen,

vreemdelingenbewaring en het opleggen van een inreisverbod, met volledige inachtneming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen.

De samenwerking tussen de lidstaten heeft meer kans op succes indien er gelijksoortige normen bestaan in de lidstaten. Dergelijke gemeenschappelijke normen vergemakkelijken samenwerking tussen de lidstaten en het werk van de betrokken instanties. Op lange termijn leiden dergelijke normen tot een passende en gelijke behandeling van illegaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen, ongeacht in welke lidstaat de terugkeerprocedure wordt toegepast.

Het voorstel voorziet in een twee stappen procedure, namelijk een terugkeerbesluit dat aan elke illegaal verblijvende derdelander dient te worden gegeven en - indien noodzakelijk - een uitzettingsbevel voor diegenen die niet vrijwillig willen terugkeren. Voor beide beslissingen geldt een schriftelijkheidsvereiste. Het gebruik van dwangmaatregelen en vreemdelingenbewaring worden in het voorstel genormeerd. De vreemdelingenbewaring wordt in het voorstel door een rechterlijke instantie opgelegd en dient te voldoen aan het proportionaliteitsvereiste. In dringende gevallen kan de maatregel ook opgelegd worden door een bestuurlijke instantie; in een dergelijk geval moet de maatregel binnen 72 uur door een rechterlijke instantie worden bevestigd.

Minimaal een keer per maand zal het bevel tot vreemdelingenbewaring door een rechterlijke instantie worden getoetst. Ten aanzien van de vreemdelingenbewaring geldt een maximale termijn van zes maanden. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de situatie van kwetsbare personen in vreemdelingenbewaring. Voorts wordt een inreisverbod voorgesteld, inhoudende dat de vreemdeling gedurende een periode van maximaal vijf jaar geen toegang zal hebben tot het grondgebied van de lidstaten. Slechts in geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of openbare veiligheid kan het inreisverbod voor een langere duur afgegeven worden. In het voorstel is voorzien in effectieve rechtsmiddelen tegen een terugkeerbesluit en/of uitzettingsbevel. Hierbij wordt bepaald dat rechtsmiddelen hetzij schorsende werking hebben dan wel dat de mogelijkheid open moet staan met dat doel een verzoek tot een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter in te dienen. In het voorstel wordt voorts aangegeven welke stappen een lidstaat kan nemen in de situatie dat een onderdaan van een derde land, die onderwerp is van een terugkeerbesluit dan wel uitzettingsbevel in een andere lidstaat, op zijn grondgebied wordt aangetroffen. Gelet op vorenstaande is in de preambule voorgesteld Richtlijn 2001/40/EC betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen in te trekken.

Rechtsbasis van het voorstel: artikel 63, lid 3, onderdeel b, EG-Verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: besluit van de Raad en Europees Parlement op basis van co-decisie, artikel 251 EG-Verdrag.

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee, het betreft hier een richtlijn.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: in beginsel positief. Het doel van het voorstel is om gemeenschappelijke regels voor terugkeer, uitzetting, het gebruik van dwangmaatregelen, vreemdelingenbewaring, inreisverbod en onderlinge erkenning op te stellen, teneinde een effectief terugkeerbeleid te bewerkstelligen. De verwachting hierbij is dat de gemeenschappelijke normen zullen leiden tot een gelijke behandeling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Deze normen kunnen alleen op gemeenschapsniveau vastgesteld worden, zodat de subsidiariteitstoets in beginsel positief luidt.

Proportionaliteit: twijfelachtig. Het voorstel geeft gemeenschappelijke normen en is als zodanig wenselijk, het laat echter onvoldoende aan de lidstaten over om de meest geschikte vorm en methode

te kiezen teneinde deze normen ten uitvoer te brengen in hun nationale juridische systemen. (zie ook

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling)

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Afhankelijk van de interpretatie en definitieve versie van de richtlijn kunnen zich financiële consequenties voordoen. Risico's liggen met name in een toename van administratieve en gerechtelijke procedures als gevolg van de richtlijn.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Afhankelijk van de interpretatie van het richtlijnvoorstel kan sprake zijn van consequenties voor nationale regelgeving en beleid (Vreemdelingenwet, Vreemdelingenbesluit en Vreemdelingencirculaire), namelijk onder meer met betrekking tot de meeromvattende beschikking, de vreemdelingenbewaring, de ongewenstverklaring en de SIS-signalering.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De implementatietermijn luidt 24 maanden na publicatie van de richtlijn. Haalbaarheid is afhankelijk van de interpretatie van het richtlijnvoorstel.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland verwelkomt allereerst het initiatief te komen tot gemeenschappelijke normen op het gebied van terugkeer. Nederland is van mening dat gemeenschappelijke normen de mogelijkheden tot samenwerking tussen de lidstaten vergroten. Voorts verwelkomt Nederland in beginsel het invoeren van een inreisverbod en een nieuwe regeling inzake de onderlinge erkenning van verwijderingsbesluiten door lidstaten. Deze zaken kunnen de effectiviteit van het gezamenlijk Europese terugkeerbeleid vergroten.

In het richtlijnvoorstel is echter een aantal zaken neergelegd, waarvan de verenigbaarheid met het huidige Nederlands wettelijke stelsel vooralsnog twijfelachtig is, zoals het afzonderlijke terugkeerbesluit, het uitzettingsbevel, de maximale termijn voor vreemdelingenbewaring en de bijbehorende inrichting van de rechterlijke toets.

De verplichting van een vreemdeling om Nederland te verlaten vloeit rechtstreeks voort uit de wet. Nederland kent derhalve geen afzonderlijk terugkeerbesluit of uitzettingsbevel. In de toelichting bij het voorstel wordt in reactie op de namens verschillende lidstaten geuite bezwaren aangegeven dat het de lidstaten vrijstaat om het terugkeerbesluit en het uitzettingsbevel in een besluit samen te nemen. Wel dient er dus in ieder geval een dergelijk besluit genomen te worden. Hierbij is tevens bepaald dat dit schriftelijk dient te geschieden. Voorts kent Nederland geen terugkeerbesluit indien een vreemdeling nimmer een aanvraag heeft ingediend, de bevoegdheid tot uitzetting vloeit immers rechtstreeks voort uit de wet. Daarnaast is in het voorstel een maximale termijn van zes maanden voor vreemdelingenbewaring opgenomen; Nederland kent een dergelijke maximale termijn niet.