

Vergaderjaar 2013–2014

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1843**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Aanpassing folterverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 1842)

Fiche 2: Mededeling EU terugkeerbeleid

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
F.C.G.M. Timmermans

## **Fiche: Mededeling EU-terugkeerbeleid**

### **1. Algemene gegevens**

#### *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende het EU-terugkeerbeleid.

#### *Datum ontvangst Commissiedocument*

28 maart 2014

#### *Nr. Commissiedocument*

COM (2014) 199

#### *Pre-lex*

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=1041853](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041853)

#### *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

Niet opgesteld.

#### *Behandelingstraject Raad*

Het voorstel wordt gepresenteerd op de bijeenkomst van het Strategisch Comité Immigratie, Grenzen en Asiel (SCIFA). Raadsconclusies worden voorbereid ten behoeve van de JBZ-raad van 5-6 juni 2014.

#### *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Veiligheid en Justitie

### **2. Essentie voorstel**

In deze mededeling geeft de Europese Commissie een overzicht van de in haar ogen belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het EU-terugkeerbeleid van de afgelopen jaren en stelt zij enkele prioriteiten voor de toekomst. Daarnaast bevat de mededeling een verslag over de toepassing van de richtlijn in de lidstaten. De mededeling bevat geen concrete voorstellen voor wet- en regelgeving.

De Commissie constateert dat de samenwerking op het gebied van terugkeer ertoe heeft geleid dat alle lidstaten belangrijke beleidsuitgangspunten delen, zoals het belang van grondrechten, eerlijke en efficiënte procedures, vrijwillig vertrek en re-integratie.

Deze ontwikkelingen worden bevestigd in het achtste verslag van de VN-commissie voor internationaal recht over de verwijdering van vreemdelingen. Daarin staat dat de EU-terugkeerrichtlijn vooruitloopt op de normen in andere regio's in de wereld.

Hoewel er veel vooruitgang is geboekt constateert de Commissie nog ruimte voor verbetering bij de praktische uitvoering van de terugkeerrichtlijn en van het terugkeerbeleid in het algemeen.

De Commissie is voornemens in de toekomst initiatieven te ontwikkelen gericht op:

#### *1. Een adequate en doeltreffende uitvoering van de terugkeerrichtlijn*

De Commissie zal in geval van tekortkomingen lidstaten hierop aanspreken en waar nodig (pre-)infractieprocedures starten. Zij zal daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan bewaringsomstandigheden, waarborgen en rechtsmiddelen en de behandeling van kwetsbare

personen tijdens terugkeerprocedures. Het Schengenevaluatiemechanisme en nationale monitoringsorganisaties vervullen eveneens een rol in het toezicht op de terugkeerpraktijken van lidstaten.

## *2. De bevordering van consistentere, met grondrechten verenigbare praktijken*

De Commissie is voornemens om met een aantal maatregelen de correcte uitvoering van het *acquis* te garanderen. Het meest in het oog springende initiatief daarbij is het opstellen van een zogenaamd «terugkeerhandboek» met daarin richtsnoeren, beste praktijken en aanbevelingen die lidstaten als leidraad kunnen gebruiken bij de uitvoering van het terugkeerbeleid. Wat opvalt, is dat in de Nederlandse vertaling van de mededeling aan de richtsnoeren en aanbevelingen een dwingend karakter wordt toegekend. De Engelse vertaling lijkt – zoals het hoort bij richtsnoeren – meer ruimte te bieden aan de lidstaten.

## *3. De verdere ontwikkeling van de dialoog en samenwerking met derde landen*

De integrale benadering van migratie met de zogenaamde «totaalaanpak van migratie en mobiliteit» (TAMM) blijft centraal staan in de visie van de Commissie. Doel is, om een intensievere samenwerking met derde landen tot stand te brengen gebaseerd op gemeenschappelijke belangen. Het terugkeerbeleid zal consequent deel blijven uitmaken van de uitvoering en de ontwikkeling van de TAMM.

## *4. Een betere operationele samenwerking tussen lidstaten m.b.t. terugkeer*

In de mededeling staan verschillende ideeën om de samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van terugkeer te verbeteren, o.a. door onderzoek van het Europees Migratienetwerk (EMN) naar goede praktijken en de verbetering van statistische gegevens m.b.t. terugkeer.

## *5. De bevordering van de rol van FRONTEX op het gebied van terugkeer*

Ten aanzien van FRONTEX stelt de Commissie voor om de gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties zo aan te passen, dat bij elke operatie een onafhankelijke monitor aanwezig is. Op dit moment kan dat al, maar is het nog geen verplichting.

Bij het realiseren van de doelstellingen op het gebied van terugkeer zal gebruik worden gemaakt van het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

## **3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten?**

De EU is bevoegd tot het ontwikkelen van initiatieven op het gebied van immigratie, asiel en terugkeer met het oog op het realiseren van een efficiënt beheer van migratiestromen in de EU (op grond van artikel 79 VWEU). Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsgrondslag voor deze mededeling.

Een Schengengebied zonder binnengrenscontroles noopt op EU-niveau tot samenwerking op het gebied van terugkeer. Alleen op die manier kan een effectief terugkeerbeleid worden gerealiseerd. Het kabinet heeft dan ook een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, ervan uitgaande dat het door de Commissie voorgestelde «terugkeerhandboek» (met daarin richtsnoeren, goede praktijken en aanbevelingen) geen dwingend karakter zal toekennen.

Over de financiële gevolgen, regeldruk en administratieve lasten, is op basis van deze mededeling, geen uitspraak te doen, nu er geen wet- en regelgeving wordt aangekondigd.

Budgettaire gevolgen van wet- en regelgeving worden in een dergelijk geval ingepast op de begroting van de/het beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Zoals gesteld wordt bij het realiseren van de doelstellingen op het gebied van terugkeer gebruik gemaakt van het Fonds voor asiel, migratie en integratie. In de periode 2014–2020 is in dit fonds voor Nederland ongeveer € 90 mln. beschikbaar, waarvan circa € 36 mln. zal worden ingezet voor terugkeeractiviteiten. Deze activiteiten zien o.a. op projecten ten behoeve van herintegratie en projecten ter versterking van de praktische samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van terugkeer.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Het kabinet steunt het uitgangspunt van de Europese Commissie om op basis van de uitgangspunten van de terugkeerrichtlijn verder te werken aan een effectief terugkeerbeleid. Nederland onderschrijft in dit kader de stelling van de Commissie dat de terugkeer van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen essentieel is om de geloofwaardigheid van het beleid inzake reguliere migratie en asiel te waarborgen.

De kabinetsreactie op het verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de richtlijn in de lidstaten, zal in een aparte brief aan uw Kamer worden verzonden, zodat daarbij ook de reactie op de nationale evaluatie van de terugkeerrichtlijn en het inreisverbod van het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) kan worden betrokken. Hierover is uw Kamer op 13 februari 2014 per brief geïnformeerd (Kamerstuk 33 512, nr. 10). Hieronder volgt een reactie op hoofdlijnen op de belangrijkste elementen uit de mededeling.

##### *1. Een adequate en doeltreffende uitvoering van de terugkeerrichtlijn*

Het kabinet hecht aan een zorgvuldige en consistente tenuitvoerlegging van de terugkeerrichtlijn, met oog voor zowel de waarborgen voor de vreemdeling als de effectiviteit van het terugkeerbeleid.

##### *2. De bevordering van consistentere, met grondrechten verenigbare praktijken*

Nederland is een voorstander van de uitwisseling van ideeën en praktijken tussen lidstaten, zodat ervaringen van andere lidstaten kunnen worden betrokken bij nationale beleidskeuzes over de uitvoering van de terugkeerrichtlijn. Een «terugkeerhandboek» zou een goed overzicht kunnen bieden van praktijken in lidstaten en relevante EU wet- en regelgeving en internationale normen. Van belang is dat de richtsnoeren, goede

praktijken en aanbevelingen die de Commissie in dit handboek wil verzamelen geen dwingend karakter kennen; het betreft immers geen wet- en regelgeving. Ook dient een dergelijk handboek in nauwe afstemming met de lidstaten te worden opgesteld. Het antwoord op de vraag of een aanvulling of wijziging van het bestaande uitvoeringsbeleid passend is, hangt van verschillende factoren af, waaronder de inrichting van de rechtsstaat en vreemdelingenketen in de betreffende lidstaat. Het is om die reden dan ook van belang dat lidstaten een zekere beleidsvrijheid behouden.

### *3. De verdere ontwikkeling van de dialoog en samenwerking met derde landen*

De dialoog en samenwerking met derde landen vormen een belangrijk onderdeel van het terugkeerbeleid. Nederland streeft naar een verdere integratie van terugkeer in het externe beleid van de EU. Bij voorkeur wordt hierbij gekozen voor het principe van de meer-voor-meer-benadering, waarbij medewerking aan terugkeer als voorwaarde wordt gesteld voor samenwerking op andere terreinen. Op initiatief van Nederland wordt daarover inmiddels in EU-verband gesproken.

### *4. Een betere operationele samenwerking tussen lidstaten m.b.t. terugkeer*

Nederland steunt het voornemen van de Commissie om de operationele samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van terugkeer te verbeteren. Ten aanzien van de statistische gegevens zal Nederland er bij de Commissie op aandringen dat daarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij reeds bestaande dataverzameling en -verwerking (o.a. door FRONTEX) en beschikbare nationale en internationale gegevensbronnen. Voorkomen dient te worden dat er nieuwe Europese statistische verplichtingen ontstaan.

## **5. De bevordering van de rol van FRONTEX op het gebied van terugkeer**

Het kabinet hanteert eenzelfde positie bij de gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties die door FRONTEX worden gecoördineerd, als bij het «terugkeerhandboek». De gedragscode bestaat uit richtsnoeren die lidstaten als referentiekader gebruiken bij de uitvoering van gezamenlijke terugkeeroperaties. Eventuele aanpassingen aan de gedragscode, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanwezigheid van onafhankelijk toezicht bij gezamenlijke terugkeeroperaties, dienen het uitgangspunt dat dit kader niet bindend is, te respecteren. Nederland hecht overigens veel waarde aan de gedragscode en hanteert op een aantal punten al hogere normen. Zo voorziet Nederland nu al in onafhankelijk toezicht bij alle door Nederland georganiseerde gezamenlijke terugkeeroperaties.