



Brussel, 9.9.2015
COM(2015) 453 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

EU-actieplan inzake terugkeer

I. Inleiding

Terugkeer van onregelmatige migranten die niet het recht hebben om in de EU te verblijven naar hun landen van herkomst, met volledige inachtneming van het beginsel van non-refoulement, is een essentieel onderdeel van **de algehele inspanningen** van de EU **om migratie aan te pakken** en in het bijzonder om onregelmatige migratie tegen te gaan. De *Europese migratieagenda*¹, die de Europese Commissie heeft aangenomen op 13 mei 2015, beklemtoonde dat een van de oorzaken van onregelmatige migratie het besef is dat het EU-systeem voor de terugkeer van onregelmatige migranten niet doeltreffend genoeg is.

In 2014 is **minder dan 40 %** van de onregelmatige migranten die werden bevolen de EU te verlaten, daadwerkelijk vertrokken. Een van de meest doeltreffende manieren om onregelmatige migratie aan te pakken is de systematische terugkeer, vrijwillig of gedwongen, van personen die niet of niet meer gerechtigd zijn om in Europa te blijven. Personen die geen internationale bescherming behoeven, zullen wellicht minder geneigd zijn hun leven te riskeren en geld te besteden aan een reis naar Europa, indien zij weten dat zij snel zullen worden teruggestuurd.

Het EU-systeem voor de terugkeer van onregelmatige migranten moet doeltreffender worden gemaakt. Dit is essentieel voor het behoud van het vertrouwen van het publiek in het asielstelsel van de EU en voor de ondersteuning van personen die internationale bescherming behoeven. De verhoging van het percentage teruggestuurde onregelmatige migranten moet hand in hand gaan met de hernieuwde inspanningen van de EU om mensen in nood te beschermen, onder meer door middel van herplaatsing en hervestiging.

De Europese Raad heeft de Commissie verzocht "*om een specifiek Europees terugkeerprogramma uit te stippelen*". Dit EU-actieplan inzake terugkeer is een antwoord op dit verzoek door de opsomming van onmiddellijke maatregelen en maatregelen op middellange termijn die zullen worden genomen om de doeltreffendheid van het terugkeersysteem van de EU te verhogen. Het EU-actieplan heeft tot doel het effect van de maatregelen die al worden uitgevoerd te maximaliseren alsook nieuwe initiatieven voor te stellen en de EU-wetgeving ten volle te benutten en, waar nodig, te versterken. Beoogd wordt te zorgen voor een samenhangend actiekader, ondersteund door sterke operationele samenwerking tussen de lidstaten, de EU-agentschappen en de landen van herkomst van migranten. Het actieplan erkent de belangrijke rol en de verantwoordelijkheid van de lidstaten bij de uitvoering van het EU-terugkeerbeleid en ontwikkelt een concept voor een betere samenwerking op het gebied van terugkeer tussen de lidstaten en de EU-agentschappen, die een belangrijk steunpunt zijn.

Bij de uitvoering van alle in deze mededeling genoemde maatregelen moeten **de internationale mensenrechtennormen in acht worden genomen**, met name het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951 en het bijbehorende protocol van 1967, en het beginsel van non-refoulement, zoals neergelegd in de desbetreffende EU-wetgeving. De terugkeerrichtlijn van de EU² bevat specifieke juridische waarborgen inzake de daadwerkelijke bescherming van de rechten van terugkeerders in het hele proces van terugkeer. Als er persoonsgegevens bij betrokken zijn,

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees en Economisch Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een Europese Migratieagenda", Brussel, 13 mei 2015, COM(2015) 240 final.

² Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

moet bijzondere aandacht worden besteed aan de volledige uitvoering van de toepasselijke bepalingen.

Er moeten voldoende middelen worden uitgetrokken om de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de EU te verhogen, conform het verzoek van de Europese Raad van 25-26 juni 2015. Voortbouwend op het Europees Terugkeerbonds (2008-2013), zal het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) de inspanningen van de lidstaten inzake terugkeer verregaand ondersteunen; de lidstaten zijn voornemens in hun nationale programma's voor de periode 2014-2020 meer dan 800 miljoen EUR uit te trekken voor terugkeer. De Commissie zal nauwgezet nagaan of de middelen voor terugkeer op EU-niveau moeten worden verhoogd, met name wat betreft de financiering van acties van Frontex op dit gebied, en zal in de komende jaren passende voorstellen doen.

II. Het EU-systeem voor de terugkeer van onregelmatige migranten doeltreffender maken

1. Bevordering van vrijwillige terugkeer

Vrijwillige terugkeer van onregelmatige migranten naar hun landen van herkomst blijft, wanneer dat mogelijk is, **de voorkeursoptie**. Vrijwillige terugkeer en begeleidende re-integratiemaatregelen helpen de positie van terugkeerders in hun landen van herkomst te consolideren en hebben bijgevolg een afschrikkende werking voor nieuwe onregelmatige migratie. Dat is over het algemeen kosteneffectiever dan gedwongen terugkeer. Vrijwillige terugkeer kan ook helpen om de terughoudendheid van bepaalde derde landen om samen te werken op het gebied van de terugkeer van eigen onderdanen, te overwinnen. Het aandeel van vrijwillige terugkeer in het totale aantal terugkeeroperaties is de afgelopen jaren geleidelijk toegenomen in de EU. Geraamd wordt dat in 2013 ongeveer 40 % van de terugkeeroperaties vrijwillige terugkeeroperaties waren, in vergelijking met slechts 14 % in 2009³.

Hoewel de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen en uitvoeren van programma's voor vrijwillige terugkeer, **financiert de EU** dergelijke programma's en biedt zij een forum voor de uitwisseling van beste praktijken en de versterking van de operationele samenwerking inzake vrijwillige terugkeer. In het kader van de nationale programma's voor AMIF (2014-2020) zijn de lidstaten met betrekking tot onregelmatige migranten voornemens om twee keer zoveel vrijwillige terugkeeroperaties uit te voeren als gedwongen terugkeeroperaties. De Commissie spoort de lidstaten aan een doeltreffend kader te ontwikkelen dat onregelmatige migranten in staat stelt gemakkelijk toegang te krijgen tot programma's voor vrijwillige terugkeer. Programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer⁴ moeten zodanig zijn ontworpen dat er geen "aanzuigende werking" van uitgaat — stimulansen voor nieuwe onregelmatige migranten die naar Europa komen om van deze programma's te profiteren⁵.

De Commissie zal in het kader van het Europees migratienetwerk (EMN)⁶ controleren en evalueren of verschillen tussen programma's van de lidstaten voor vrijwillige terugkeer en

³ EMN inform, *Overview: Incentives to return to a third country and support provided to migrants for their reintegration*, januari 2015.

⁴ Vrijwillige terugkeer of vrijwillig vertrek ondersteund door logistieke, financiële en/of andere materiële bijstand.

⁵ Voorbeeld: voor de landen van de Westelijke Balkan hebben veel lidstaten de bijstand bij vrijwillige terugkeer stopgezet en betalen zij alleen de kosten voor het vervoer van terugkeerders terug, teneinde te voorkomen dat nog meer migranten worden aangetrokken.

⁶ Het EMN heeft tot taak actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel te verstrekken.

re-integratie kunnen leiden tot 'terugkeer-shopping', waarbij migranten kiezen voor de lidstaten die de meest lucratieve pakketten aanbieden⁷. De Commissie moedigt de lidstaten aan **gezamenlijke re-integratieprojecten** te ontwikkelen, die kunnen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de aan migranten verleende steun en de kostenefficiëntie — via schaalvoordelen inzake administratieve kosten.

Om het percentage van vrijwillige terugkeeroperaties verder te verhogen, financiert de Commissie, via AMIF, **programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer**, in samenwerking met gouvernementele en niet-gouvernementele partners, zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Zij ondersteunt ERIN (European Reintegration Instrument Network), dat voor terugkeerders voorziet in steun voor re-integratie, sociale ondersteuning en steun bij het zoeken naar werk. Naast de financiële mogelijkheden van AMIF, zal de financiering van duurzame terugkeer en re-integratie een **duidelijke prioriteit** zijn in het kader van de financiële programma's van de EU op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en nabuurschapsbeleid. Met name het Trustfonds, dat zal worden gelanceerd op de migratietop EU-Afrika te Valletta (11-12 november 2015), moet aanzienlijke financiële middelen verstrekken voor de terugkeer en re-integratie van migranten in hun landen van herkomst.

Maar het succes van regelingen voor vrijwillige terugkeer hangt ook af van de vraag **hoe geloofwaardig het vooruitzicht van gedwongen terugkeer is**. Migranten die vaak hun spaargeld aan smokkelaars hebben betaald om hen naar Europa te brengen, zijn wellicht niet bereid om begeleid vrijwillig terug te keren, tenzij zij beseffen dat zij hoe dan ook zullen worden teruggestuurd. Wanneer migranten niet vrijwillig terugkeren, moet de terugkeer gedwongen plaatsvinden.

Onmiddellijke maatregelen	• Toezicht op de effecten van de verschillen tussen nationale regelingen voor vrijwillige terugkeer • Financiering via AMIF van programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer
Maatregelen op middellange termijn	• Bevordering van beste praktijken inzake programma's voor vrijwillige terugkeer en voor re-integratie, via EMN • Steun voor gezamenlijke programma's voor re-integratie

2. Strengere handhaving van de EU-regels

Om het systeem doeltreffender te maken, is het van wezenlijk belang dat de EU-regels inzake terugkeer rigoureuus en systematisch worden toegepast. Krachtens de **terugkeerrichtlijn van de EU** zijn de lidstaten⁸ wettelijk verplicht om een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen alle onderdanen van derde landen die onregelmatig op hun grondgebied verblijven en om, indien nodig, maatregelen te nemen om dat besluit uit te voeren⁹. De richtlijn bevat ook waarborgen

⁷ Zie ook 2.

⁸ De term "lidstaten" verwijst naar 30 staten: de 28 EU-lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, plus IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland. De richtlijn is een onderdeel van het Schengenacquis en is bindend voor de bij het Schengenacquis betrokken landen. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn niet gebonden, maar zij hebben wel de mogelijkheid tot "opt-in".

⁹ Overeenkomstig artikel 8, lid 1, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 4, is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de volgens artikel 7 toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan.

die **de rechten van terugkeerders moeten beschermen** en die het mogelijk moeten maken de terugkeer op een humane en evenredige wijze uit te voeren.

Om te voldoen aan hun verplichtingen inzake gedwongen terugkeer, **moeten de lidstaten**, als legitieme laatste maatregel, **gebruik maken van inbewaringstelling**, wanneer dat noodzakelijk om te voorkomen dat onregelmatige migranten onderduiken en dat zij zich naar andere lidstaten verplaatsen (secundaire bewegingen)¹⁰. Zo lang verwijdering redelijkerwijs nog mogelijk is, mag die mogelijkheid niet worden ondermijnd door een voortijdige beëindiging van de inbewaringstelling. De in de nationale wetgeving vastgestelde maximumduur van de bewaring moet het voor de autoriteiten van de lidstaten mogelijk maken de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de identificatie van een onregelmatige migrant en voor de afgifte van reisdocumenten door het land van herkomst. De lidstaten moeten, indien nodig, onderzoek doen naar **nieuwe alternatieven voor bewaring** en naar het gebruik van minder dwingende maatregelen. Het kan daarbij onder meer gaan om elektronisch toezicht voor onregelmatige migranten of het gebruik van half gesloten accommodaties.

De terugkeerrichtlijn biedt de lidstaten ook de nodige manoeuvreerruimte om situaties van bijzondere migratiedruk aan te pakken. In het kader van de **noodbepaling**¹¹ beschikken lidstaten die worden geconfronteerd met een plotselinge en onverwachte toestroom van grote aantallen migranten over de nodige flexibiliteit met betrekking tot de omstandigheden van gesloten bewaring van migranten. De lidstaten mogen ook gebruik maken van **vereenvoudigde en versnelde terugkeerprocedures** voor migranten die zijn aangehouden of onderschept in verband met onregelmatige grensoverschrijding, conform het nationale recht en met eerbiediging van bepaalde fundamentele waarborgen¹².

De Commissie evalueert momenteel de stand van de toepassing van de richtlijn en zal alle middelen gebruiken om de correcte uitvoering ervan af te dwingen, zowel wat betreft de bescherming van de rechten van onregelmatige migranten als wat betreft de volledige en doeltreffende uitvoering van het terugkeerproces. Zij zal bijstand verlenen aan de lidstaten teneinde hen in staat te stellen hun verplichtingen na te komen. En zij zal **inbreukprocedures inleiden** tegen lidstaten die niet volledig voldoen aan alle bepalingen van de richtlijn, waaronder de verplichting terugkeerbesluiten uit te vaardigen en uit te voeren. Voorts zal de Commissie uiterlijk in 2017 bij het Europees Parlement en de Raad een tweede uitvoeringsverslag indienen, waarin zij tevens zal nagaan of het nodig is de terugkeerrichtlijn te herzien.

De wettelijke en administratieve regelingen van de lidstaten zijn ook van cruciaal belang voor het creëren van de noodzakelijke voorwaarden voor een doeltreffend terugkeerbeleid. Zij moeten een krachtig optreden mogelijk maken, te beginnen met de identificatie van onderdanen van derde landen die onregelmatig op het grondgebied verblijven, de uitvaardiging en uitvoering van terugkeerbesluiten en snelle juridische procedures¹³. Daartoe moeten de lidstaten voldoende daadkracht tonen en de nodige middelen inzetten, waaronder

¹⁰ Ingevolge de terugkeerrichtlijn mogen terugkeerders maximaal 6 maanden in bewaring worden gehouden en maximaal 18 maanden indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen.

¹¹ Artikel 18, leden 1 en 2, van de terugkeerrichtlijn.

¹² De eerbiediging van het beginsel van non-refoulement bij onmiddellijke terugkeer aan de buitengrenzen kan afdoende worden gewaarborgd indien de terugkeerders — rechtens en feitelijk — de mogelijkheid hebben om een verzoek om internationale bescherming in te dienen bij een gemakkelijk toegankelijke grensdoorlaatpost.

¹³ Zo voorzien verschillende lidstaten in een automatisch schorsende werking, zonder onderscheid en in alle gevallen waarin een rechtsmiddel is ingesteld tegen een terugkeerbesluit. Dit kan leiden tot vertraging bij terugkeerprocedures. Een automatisch schorsende werking zou alleen mogen worden verleend in gevallen waarin het beginsel van non-refoulement in het geding is.

financiële middelen, personeel en bewaringscapaciteit, zodat een onregelmatige migrant op het moment van terugkeer fysiek beschikbaar is, indien nodig ook via inbewaringstelling.

Uiteenlopende praktijken van de lidstaten bij de uitvoering van de terugkeerrichtlijn schaden de doeltreffendheid van het terugkeersysteem van de EU, aangezien onregelmatige migranten terugkeer kunnen vermijden door zich te begeven naar een ander land in het Schengengebied. Uit statistische gegevens blijkt dat bepaalde lidstaten niet systematisch terugkeerbesluiten uitvaardigen tegen onregelmatige migranten die zijn aangehouden op hun grondgebied of tegen personen van wie de asielverzoeken zijn afgewezen.

De Commissie zal op gezette tijden beste praktijken betreffende terugkeeroperaties in de nationale wetgeving en administratieve praktijken in kaart brengen en uitwisselen. Het '**terugkeerhandboek**', dat samen met dit EU-actieplan inzake terugkeer is aangenomen, bevat richtsnoeren, beste praktijken en aanbevelingen om terugkeeroperaties op een doeltreffende en humane wijze uit te voeren, met volledige eerbiediging van de grondrechten en waarborgen die zijn neergelegd in de desbetreffende EU-wetgeving. Daarnaast maakt de systematische beoordeling, in het kader van het **Schengenevaluatiemechanisme**, van de wijze waarop elke lidstaat de EU-regels inzake terugkeer uitvoert, het gemakkelijker tekortkomingen op te sporen en te verhelpen. Deze evaluatieverslagen zullen worden gebruikt voor het verspreiden van beste praktijken teneinde belemmeringen bij terugkeer op te heffen. Daarnaast zal EMN beste praktijken en obstakels inzake terugkeer in de nationale wetgeving en administratieve regelingen verder in kaart brengen, teneinde de lidstaten te helpen hun terugkeersystemen doeltreffender te maken.

Een doeltreffend terugkeerbeleid vereist het bestaan van een **functionerend asielstelsel**, zodat in het geval van ongegronde asielverzoeken de betrokken personen snel van het Europese grondgebied worden verwijderd. De richtlijn asielprocedures voorziet reeds in de snelle afhandeling van bepaalde verzoeken. In het kader van de zogeheten grensprocedure kan een verzoeker aan de grens in bewaring worden gehouden en gelden er zeer korte termijnen voor de behandeling van het verzoek. Asielzoekers moeten reeds in een vroeg stadium en in alle fasen van de asielprocedure worden geïnformeerd over de mogelijkheid van begeleide vrijwillige terugkeer, teneinde aan afgewezen asielzoekers en aan personen die hun verzoek willen intrekken een goed alternatief te bieden en hen de mogelijkheid te geven waardig naar hun land terug te keren. Wanneer vrijwillige terugkeer niet mogelijk is, moeten passende maatregelen worden genomen om te voorkomen dat afgewezen asielzoekers onderduiken.

Onmiddellijke maatregelen	• Evaluatie van de stand van uitvoering van de terugkeerrichtlijn • Schengenevaluaties inzake terugkeer (lopend)
Maatregelen op middellange termijn	• Eventuele herziening van de terugkeerrichtlijn op basis van het tweede uitvoeringsverslag (uiterlijk in 2017) • Het in kaart brengen van beste praktijken en belemmeringen voor terugkeer in de nationale wetgeving en administratieve praktijken, via EMN • Geïntegreerde informatie over begeleide vrijwillige terugkeer bij asielprocedures

3. Betere uitwisseling van informatie met het oog op de uitvoering van terugkeeroperaties

De bestaande **Europese informatiesystemen** — met name het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Visuminformatiesysteem (VIS) en Eurodac — moeten beter worden gebruikt om de doeltreffendheid van het terugkeersysteem van de EU te verhogen.

Momenteel wisselen de lidstaten niet systematisch informatie uit over terugkeerbesluiten of inreisverboden die zij uitvaardigen tegen migranten. Een onregelmatige migrant die wettelijk verplicht is een lidstaat te verlaten, kan terugkeer dus voorkomen door zich eenvoudigweg te begeven naar een andere lidstaat in het Schengengebied¹⁴. Indien die persoon dan wordt aangehouden, moet er een nieuwe procedure worden gestart, waardoor de terugkeer verder wordt vertraagd. In de praktijk is het dus niet mogelijk de **wederzijdse erkenning** van door de lidstaten uitgevaardigde **terugkeerbesluiten** en de uitvoering ervan in de hele EU te waarborgen.

De Commissie zal voorstellen **SIS te wijzigen**, teneinde het systeem intensiever te kunnen gebruiken voor de terugkeer van onregelmatige migranten. De Commissie zal allereerst voorstellen dat de lidstaten worden verplicht **alle inreisverboden in SIS op te nemen**¹⁵, teneinde te helpen voorkomen dat een migrant tegen wie door een lidstaat een inreisverbod is uitgevaardigd via een andere lidstaat opnieuw binnenkomt in het Schengengebied. Zij zal ook voorstellen dat de lidstaten alle door hen uitgevaardigde terugkeerbesluiten in SIS invoeren¹⁶. Dit moet het mogelijk maken personen op te sporen die zich proberen te onttrekken aan een terugkeerbevel door zich naar een andere lidstaat te begeven. Bovendien zal de Commissie voorstellen een **geautomatiseerd centraal vingerafdruk-identificatiesysteem** voor SIS te ontwikkelen, teneinde de identiteit te helpen vaststellen van personen zonder bevestigde identiteit, met inbegrip van onregelmatige migranten.

Terugkeer wordt ook belemmerd door gebrekkige communicatie en samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot personen die beschikken over een verblijfsvergunning voor een lidstaat, maar tegen wie tegelijkertijd in een andere lidstaat een terugkeerbesluit is uitgevaardigd. De lidstaten moeten een **netwerk van nationale contactpunten** opzetten voor de uitwisseling van informatie over de intrekking van verblijfsvergunningen, met name voor migranten met een strafblad. De lidstaten moeten bovendien ook alle ongeldig gemaakte documenten, zoals verblijfsvergunningen, in SIS opnemen met het oog op inbeslagneming¹⁷. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan ervoor te zorgen dat deze verplichting systematisch wordt nageleefd.

Bovendien zal het herziene voorstel inzake **slimme grenzen**, dat de Commissie begin 2016 zal indienen¹⁸, zorgen voor hogere terugkeerpercentages, aangezien alle grensoverschrijdingen van onderdanen van derde landen zullen worden geregistreerd. Dit zal het mogelijk maken personen die de hun toegestane verblijfsduur hebben overschreden op te sporen en zal de identificatie vergemakkelijken van personen die hun identiteitsdocumenten hebben vernietigd.

¹⁴ In dergelijke gevallen kan de lidstaat van verblijf van de onregelmatige migrant, de migrant op basis van een bilaterale overeenkomst terugsturen naar de lidstaat die het terugkeerbesluit heeft genomen of kan hij, op grond van Richtlijn 2001/40/EG van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (PB L 149 van 2.6.2001, blz. 34), de nodige stappen ondernemen met het oog op de uitvoering van het oorspronkelijke terugkeerbesluit.

¹⁵ Momenteel nemen lidstaten alleen bepaalde inreisverboden systematisch op in SIS, maar niet de inreisverboden die zijn uitgevaardigd op grond van de terugkeerrichtlijn.

¹⁶ Zoals aangekondigd in het EU-actieplan tegen migrantensmokkel en naar aanleiding van het verzoek van de Europese Raad van 25-26 juni 2015.

¹⁷ Artikel 38 van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007.

¹⁸ Zoals aangekondigd in de Europese migratieagenda.

De Commissie zal zich ook buigen over de eventuele **uitbreiding van het toepassingsgebied en doel van de Eurodac-verordening**¹⁹, teneinde het gebruik van gegevens met het oog op terugkeer mogelijk te maken. Het doel is de met terugkeer belaste autoriteiten van de lidstaten in staat te stellen informatie te verkrijgen over de vraag of een aangehouden onregelmatige migrant reeds eerder in een andere lidstaat is aangehouden en/of van hem reeds vingerafdrukken zijn genomen. Dergelijke informatie kan helpen onregelmatige migranten te identificeren en kan hun terugkeer dus vergemakkelijken.

De **VIS-verordening**, waarin is bepaald dat de biometrische gegevens van onderdanen van derde landen die een visum aanvragen in VIS worden opgeslagen, vergemakkelijkt de identificatie van visumhouders. Het is, onder strikte voorwaarden, ook toegestaan bepaalde gegevens door te geven aan en te delen met de autoriteiten van derde landen, teneinde hen te helpen de identiteit van hun onderdanen te bevestigen. Dit kan de afgifte van reisdocumenten met het oog op terugkeer vergemakkelijken. De Commissie evalueert momenteel de uitvoering van VIS, met inbegrip van het gebruik van deze bepaling, en zal hierover verslag uitbrengen.

Onmiddellijke maatregelen	• Evaluatie van SIS (lopend) • Het opzetten van een netwerk van nationale contactpunten betreffende de intrekking van verblijfsvergunningen
Maatregelen op middellange termijn	• Wetgevingsvoorstellen inzake de verplichte opneming in SIS van inreisverboden en terugkeerbesluiten (2016) • Gewijzigd voorstel over slimme grenzen (2016) • De eventuele uitbreiding van de Eurodac-verordening onderzoeken • Evaluatie van de uitvoering van VIS (2016)

4. Versterking van de rol en het mandaat van Frontex

Frontex moet een cruciale rol spelen bij het versterken van de praktische samenwerking op het gebied van terugkeer, die verder moeten worden uitgebreid. Momenteel heeft het agentschap tot taak bijstand te verlenen aan de lidstaten bij de terugkeer van onregelmatige migranten, zonder terugkeerbesluiten inhoudelijk te beoordelen, in het bijzonder door het organiseren van gezamenlijke terugkeeroperaties en het vaststellen van beste praktijken voor het verkrijgen van reisdocumenten en de verwijdering van migranten.

De lidstaten worden aangemoedigd om meer systematisch gebruik te maken van de mogelijkheid om onregelmatige migranten terug te sturen in het kader van **gezamenlijke terugkeeroperaties** die worden georganiseerd en gecoördineerd door Frontex en die het mogelijk maken middelen te bundelen. Zij moeten Frontex regelmatig op de hoogte brengen van hun behoefte aan bijstand of coördinatie bij terugkeeroperaties.

De identificatie van migranten en de afgifte van reisdocumenten voor hun terugkeer is een grote uitdaging. Frontex moet de contacten en samenwerking tussen de lidstaten en derde

¹⁹ Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB L 180 van 29.6.2013).

landen bevorderen, met name de landen die geen consulaire vertegenwoordiging in de betrokken lidstaten hebben. En verder moet Frontex de lidstaten helpen bij het huren van vliegtuigen voor terugkeeroperaties en ook door zelf vliegtuigen te huren. Controleurs van de groep die is opgericht in het kader van het project voor toezicht op gedwongen terugkeer (FReM-project)²⁰, kunnen ter beschikking worden gesteld om onafhankelijk verslag uit te brengen over terugkeeroperaties. De kosten voor het inzetten van die controleurs kunnen door Frontex worden gefinancierd. Frontex kan de lidstaten, door het geven van **opleiding**, ook helpen groepen begeleiders op te richten, die snel kunnen worden ingezet op terugkeervluchten.

Betere ondersteuning van de lidstaten in de frontlinie, in het kader van het 'hotspot'-concept

Het in de Europese migratieagenda naar voren geschoven 'hotspot'-concept maakt het mogelijk veel **meer operationele steun** te verlenen aan lidstaten die onder migratiedruk staan. Conform deze benadering kan Frontex mobiele teams inzetten om ter plaatse operationele steun te verlenen en om de lidstaten in de frontlinie in de verschillende fasen van het terugkeerproces informatie te verschaffen over terugkeer.

Om te beginnen kan Frontex hulp bieden bij de **identificatie van migranten**. Deskundigen, die door Frontex worden gecoördineerd, kunnen de lidstaten helpen om aangehouden en binnenkomende migranten te registreren, of deze migranten nu over documenten beschikken of niet. Die deskundigen kunnen nieuw aangekomen migranten screenen teneinde hun vermoedelijke nationaliteit vast te stellen en te vermijden dat een valse nationaliteit wordt opgegeven (*nationality swapping*). Aldus kan snel worden vastgesteld welke migranten kunnen worden teruggestuurd en welke migranten vermoedelijk internationale bescherming behoeven. Dit moet het voor de betrokken lidstaten mogelijk maken een systematische screening uit te voeren van alle migranten die niet over de juiste documenten beschikken en die zijn onderschept na een illegale grensoverschrijding.

Ter bevestiging van de vermoedelijke nationaliteit van migranten, kan Frontex zorgen voor nauwe samenwerking met de ambassades of consulaire diensten van de landen van herkomst. Frontex kan task forces met immigratie-/consulaire medewerkers uit deze landen verzoeken interviews af te nemen van migranten met het oog op hun identificatie en de snellere **afgifte van reisdocumenten** voor terugkeer, en kan deze werkzaamheden faciliteren. Frontex kan, in voorkomend geval, ook netwerken inschakelen die actief zijn op het gebied van terugkeer.

Frontex kan ook helpen bij organisatorische werkzaamheden en kan **terugkeeroperaties** naar landen van herkomst of doorreis coördineren en medefinancieren. Frontex moet bij gezamenlijke terugkeervluchten vanuit andere lidstaten overwegen systematisch tussenlandingen te maken in de lidstaten in de frontlinie.

Om identificatie mogelijk te maken, is het van belang dat de lidstaten, met name die in de frontlinie, **passende maatregelen** nemen **om te voorkomen dat migranten onderduiken** en dat er secundaire stromen naar andere lidstaten ontstaan.

²⁰ Doel van het FReM-project, dat wordt beheerd door het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) en wordt gefinancierd met middelen uit het Europees Terugkeerfonds, is de oprichting van een Europese groep controleurs inzake gedwongen terugkeer, die ter beschikking worden gesteld van landen die een systeem voor het toezicht op gedwongen terugkeer willen toepassen.

Zoals aangekondigd in de Europese migratieagenda, zal de Commissie in 2016 **wetgeving voorstellen teneinde het mandaat van Frontex op het gebied van terugkeer te versterken**. Zonder vooruit te lopen op de resultaten van de evaluatie van het agentschap, die in 2015 zal worden afgerond, en de effectbeoordeling bij de voorstellen, zal de Commissie nagaan hoe het agentschap een sterker mandaat kan krijgen met betrekking tot de coördinatie van de operationele samenwerking bij het beheer van de buitengrenzen en de terugkeer van onregelmatige migranten. Zij zal voorstellen om een specifiek **Frontex-Terugkeerbureau** op te richten, teneinde de rol van het agentschap op het gebied van terugkeer meer centraal te stellen.

Voortbouwend op de ervaringen met de hotspots, zal de Commissie zich in het bijzonder beraden over de oprichting van **Frontex-interventieteams voor snelle terugkeer**, die bijstand verlenen bij identificaties, consulaire samenwerking met derde landen en de organisatie van terugkeeroperaties ten behoeve van de lidstaten. Voorts zal zij zich ook buigen over de vraag of het agentschap in staat moet worden gesteld om zelf terugkeeroperaties te initiëren — momenteel kunnen alleen de lidstaten dat doen — en om terugkeeroperaties van slechts één lidstaat te coördineren en te organiseren.

De Commissie zal ook nagaan hoe Frontex **buurlanden van de EU**²¹ beter kan ondersteunen bij de terugkeer van onregelmatige migranten, door middel van technische ondersteuning en capaciteitsopbouw.

Naast de versterking van de capaciteit van Frontex om operationele steun te bieden, moet ook zijn **analysecapaciteit inzake terugkeer en overname** worden verstevigd. Met name moet het mandaat van het agentschap inzake risicoanalyse worden uitgebreid tot het verzamelen en analyseren van gegevens over onregelmatige secundaire bewegingen van onderdanen van derde landen binnen de EU, teneinde te helpen onderdanen van derde landen die onrechtmatig in de EU verblijven, terug te sturen. Zijn positie als knooppunt van de EU voor de uitwisseling, via het netwerk van directe contactpunten voor terugkeer, van operationele ervaring en kennis op het gebied van terugkeer, moet worden geconsolideerd.

Frontex moet **voldoende middelen** krijgen om zijn taken inzake terugkeer uit te voeren. De Commissie heeft voorgesteld om in de begroting 2016 5 miljoen EUR extra uit te trekken voor de activiteiten van Frontex op het gebied van terugkeer. Daardoor zal Frontex in 2016 15 miljoen EUR kunnen besteden aan dit doel. De wetgevingsvoorstellen voor de versterking van het mandaat van Frontex zullen vergezeld gaan van bepalingen houdende toewijzing van passende financiële middelen, zodat het agentschap zijn taken zal kunnen uitvoeren.

Onmiddellijke maatregelen	• Meer systematisch gebruik van door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties • Opleiding door Frontex voor leidinggevende begeleiders en begeleiders (lopend)
Maatregelen op middellange termijn	• Wetgevingsvoorstellen tot uitbreiding van het mandaat van Frontex inzake terugkeer (2016)

5. Een geïntegreerd systeem voor het beheer van terugkeer

²¹ Overeenkomstig artikel 15 van de Frontex-verordening moeten het agentschap en de lidstaten normen en maatstaven in acht nemen die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke in de Uniewetgeving zijn vastgelegd, ook wanneer de operaties in het kader van samenwerking met derde landen op het grondgebied van die landen plaatsvinden.

De Commissie zal de ontwikkeling van een **geïntegreerd systeem voor het beheer van terugkeer** bevorderen en coördineren door alle door de EU gefinancierde netwerken en programma's inzake terugkeer en overname te bundelen. Zij zal synergieën creëren tussen de Europese geïntegreerde aanpak inzake terugkeer naar derde landen (EURINT), ERIN en het netwerk van verbidingsfunctionarissen voor terugkeer (EURLO)²².

Deze netwerken moeten op synergetische wijze samenwerken om te komen tot een coherent en doeltreffend systeem voor het beheer van terugkeer, samen met Frontex, dat dit geïntegreerde systeem op operationeel niveau zal coördineren. Met name moeten zij snel **mobiele task forces inzetten** om te helpen bij de identificatie van migranten en de afgifte van reisdocumenten voor hun repatriëring, alsook beste praktijken testen en deze verspreiden met het oog op ruimer gebruik. Deze coördinatie moet zorgen voor meer convergentie bij de praktijken van de lidstaten inzake terugkeer en moet secundaire migratiestromen ontmoedigen.

De Commissie zal nagaan hoe de erkenning van het **EU-laissez-passer** voor de terugkeer van onregelmatige migranten door de landen van herkomst kan worden bevorderd, mede door verbetering van de beveiligingskenmerken van dat document.

De **Europese migratieverbidingsfunctionarissen** (EMLO)²³, die zullen worden ingezet in de EU-delegaties in belangrijke landen van herkomst of doorreis, moeten de samenwerking met de autoriteiten van die landen op het gebied van de overname van hun onderdanen die onregelmatig in de EU verblijven, faciliteren. De migratieverbidingsfunctionarissen moeten nauw samenwerken met het netwerk van immigratieverbidingsfunctionarissen (ILO) in deze landen en met EU-agentschappen - met name verbidingsfunctionarissen van Frontex die naar deze landen zijn gedetacheerd – alsook met de netwerken die actief zijn op het gebied van terugkeer, zoals EURLO. Naar aanleiding van de evaluatie van de **EU-wetgeving inzake ILO**²⁴, die is gepland voor 2016, zal de Commissie nagaan of het nodig is die wetgeving te herzien om de meerwaarde van het ILO-netwerk te verhogen.

De Commissie is ook voornemens de mogelijkheden van EMN ten volle te benutten met het oog op een betere analyse en uitwisseling van informatie over terugkeer. Betrouwbare, vergelijkbare en coherente **statistische gegevens** zijn van cruciaal belang voor de ontwikkeling van passende beleidsreacties. Hoewel de lidstaten aan Eurostat statistische gegevens over terugkeer verstrekken, is vastgesteld dat die gegevens inconsistenties bevatten. Een specifieke kwaliteitswerkgroep, met vertegenwoordigers van de Commissie, Eurostat en de betrokken EU-agentschappen, zal deze kwestie onderzoeken.

Onmiddellijke maatregelen	• Een geïntegreerd systeem voor het beheer van terugkeer opzetten • Vaststelling van de taken en de prioritaire landen voor het inzetten van EMLO • Routekaart om het verzamelen van statistische gegevens over terugkeer te verbeteren
----------------------------------	---

²² EURINT heeft tot doel beste praktijken inzake terugkeer te ontwikkelen en uit te wisselen en een gemeenschappelijke strategie voor operationele samenwerking met derde landen uit te stippelen. EURLO bevordert de op landen van herkomst gerichte operationele samenwerking, met name via verbidingsfunctionarissen in belangrijke landen.

²³ Op de Europese Raad van 23 april 2015 werd gevraagd om Europese migratieverbidingsfunctionarissen in te zetten. Dit verzoek werd herhaald in de Europese migratieagenda en het EU-actieplan tegen migrantensmokkel, dat op 27 mei 2015 is aangenomen.

²⁴ Verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad van 19 februari 2004 betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbidingsfunctionarissen (PB L 64 van 2.3.2004, blz. 1).

Maatregelen op middellange termijn	• Het inzetten van EMLO in belangrijke derde landen • Evaluatie van de EU-wetgeving inzake ILO en eventuele voorstellen ter herziening daarvan • Nagaan hoe de erkenning van het laissez-passer van de EU door derde landen kan worden verbeterd
---	--

III. Betere samenwerking op het gebied van overname met landen van herkomst en doorreis

Het versterken van de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname met de belangrijkste landen van herkomst en doorreis van onregelmatige migranten is van **essentieel belang om de terugkeerpercentages te verhogen** en om verdere onregelmatige migratie tegen te gaan. Afrikaanse landen, van waaruit een groot aantal migranten die binnenkomen of onregelmatig verblijven in de EU afkomstig is, zijn een prioriteit. De percentages voor terugkeer naar Afrikaanse landen liggen onder de 30 %, d.w.z. ruim onder het algemene percentage voor terugkeer vanuit de EU, dat met 40 % al ontoereikend is. De komende migratietop te Valletta biedt een uitstekende gelegenheid om de kwestie van overname te bespreken, als onderdeel van de bredere discussie over samenwerking op het gebied van migratie tussen de EU en Afrika.

Overname van eigen onderdanen is een verplichting uit hoofde van het internationaal gewoonterecht. Met betrekking tot de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS), is deze verplichting ook neergelegd in artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou²⁵.

In de Europese migratieagenda werd er al op gewezen dat er krachtiger moet worden opgetreden om ervoor te zorgen dat derde landen voldoen aan hun verplichting om eigen onderdanen over te nemen. Op de Europese Raad van 25-26 juni 2015 werd erop aangedrongen **alle betrokken instrumenten in te zetten teneinde de samenwerking op het gebied van overname te verbeteren**.

Het is voor de Commissie een prioriteit ervoor te zorgen dat **de verplichtingen inzake overname** daadwerkelijk en onverwijld worden uitgevoerd. Tegelijkertijd zal zij ernaar streven lopende onderhandelingen snel af te ronden en, indien nodig, onderhandelingen te openen over nieuwe overnameovereenkomsten met belangrijke landen van herkomst. Bovendien moet de EU politieke dialogen op hoog niveau over overname aangaan met de betrokken landen en moet zij de operationele samenwerking aanzienlijk versterken. Om deze doelstellingen te bereiken, moet de EU **passende hefbomen** vinden met betrekking tot de partnerlanden.

1. Effectieve uitvoering van verplichtingen inzake overname

De Commissie zal ernaar streven dat uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen inzake overname die zijn aangegaan in specifieke overnameovereenkomsten en de Overeenkomst van Cotonou.

²⁵ In artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou hebben de ACS-landen zich ertoe verbonden de terugkeer en overname te aanvaarden van eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een EU-lidstaat verblijven, op verzoek van die lidstaat en zonder verdere formaliteiten.

De EU heeft tot nu toe 17 **overnameovereenkomsten**²⁶ gesloten. In het algemeen verlopen de terugkeer en de overname van onregelmatige migranten in de landen die een dergelijke overeenkomst met de EU hebben gesloten, vlotter. De regelmatige bijeenkomsten van de gemengde comités overname maken het mogelijk toe te zien op de uitvoering van die overnameovereenkomsten en zijn een nuttig kanaal om praktische problemen te bespreken en op te lossen. De Commissie zal de door deze comités geboden mogelijkheden ten volle benutten om de praktische samenwerking verder te versterken en de percentages van terugkeer naar de partnerlanden te verhogen.

Bovendien zal de Commissie zich concentreren op de **snelle uitvoering van de verplichting** die de EU en de ACS-landen in het kader van artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou hebben aangegaan om eigen onderdanen zonder verdere formaliteiten over te nemen. De Commissie zal, samen met de EDEO, de lidstaten en Frontex, regelmatig bilaterale bijeenkomsten over overname organiseren met de belangrijkste herkomstlanden van Afrika ten zuiden van de Sahara teneinde uitvoering te geven aan deze bepaling van de Overeenkomst van Cotonou. Het doel is de praktische samenwerking te versterken door communicatiekanalen tot stand te brengen en vast te stellen welke mogelijkheden er zijn voor de snelle identificatie van onregelmatige migranten en de afgifte van reisdocumenten of het gebruik van het laissez-passer van de EU met het oog op terugkeer.

De **prioritaire landen** waarmee dergelijke bijeenkomsten zullen worden georganiseerd zijn Nigeria, Senegal, Mali, Ethiopië, de Democratische Republiek Congo, Guinee, Ivoorkust, Ethiopië en Gambia, rekening houdend met de ontwikkelingen van de migratietrends.

Onmiddellijke maatregelen	• Bilaterale bijeenkomsten inzake overname met de herkomstlanden van Afrika ten zuiden van de Sahara, te beginnen met Nigeria en Senegal
----------------------------------	--

2. Overnameovereenkomsten: lopende onderhandelingen afronden en nieuwe onderhandelingen openen

De oostelijke flank van de EU is thans goed afgeschermd door overnameovereenkomsten, maar dat geldt niet voor de zuidelijke kant van de EU, die momenteel onder een sterke migratiedruk staat, hoewel er momenteel wordt onderhandeld over verschillende overnameovereenkomsten²⁷. Een van de belangrijkste struikelblokken bij de onderhandelingen over overnameovereenkomsten met de Noord-Afrikaanse landen is de **bepaling betreffende 'onderdanen van derde landen'**, krachtens welke landen onderdanen van derde landen die via hun grondgebied zijn doorgereisd, moeten overnemen - terwijl deze landen soms zelfs al nauwelijks bereid zijn om samen te werken bij de terugname van eigen onderdanen.

Door de overname van eigen onderdanen door de landen van Afrika ten zuiden van de Sahara - zoals vastgesteld in de Overeenkomst van Cotonou – zouden de landen van doorreis minder onder druk komen te staan, aangezien onregelmatige migranten dan rechtstreeks naar

²⁶ De EU heeft overnameovereenkomsten gesloten met Rusland, Oekraïne, Moldavië, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Turkije en de landen van de Westelijke Balkan en ook met Hongkong, Macau, Sri Lanka, Pakistan en Kaapverdië.

²⁷ De EU heeft geen overnameovereenkomsten gesloten met Noord-Afrikaanse landen. De onderhandelingen met Marokko over een overnameovereenkomst, op basis van een onderhandelingsmandaat dat teruggaat tot 2000, zijn vastgelopen. Met Algerije, waarvoor de Raad in 2002 een onderhandelingsmandaat heeft aangenomen, zijn de onderhandelingen formeel zelfs nog niet gestart. Met betrekking tot Tunesië is in december 2014 een onderhandelingsmandaat aangenomen, maar de onderhandelingen zelf zijn nog niet gestart.

de landen van herkomst zouden terugkeren. Dat zou **de sluiting van overnameovereenkomsten met de Noord-Afrikaanse landen moeten vergemakkelijken**.

De Commissie zal ook nagaan of er **onderhandelingen** moeten worden **gestart over overnameovereenkomsten** met andere belangrijke landen van herkomst of doorreis van onregelmatige migranten. In het geval van landen die voornamelijk landen van herkomst en niet van doorreis zijn, is de bepaling betreffende "onderdanen van derde landen" minder relevant.

Onmiddellijke maatregelen	Het starten of hervatten van onderhandelingen met Noord-Afrikaanse landen
Maatregelen op middellange termijn	Nagaan of er met belangrijke landen van herkomst onderhandelingen moeten worden geopend over nieuwe overnameovereenkomsten

3. Politieke dialogen op hoog niveau over overname

De EU zal bovendien ook politieke dialogen op hoog niveau aangaan met relevante landen van herkomst en doorreis van onregelmatige migranten, zoals gevraagd door de Europese Raad van 25-26 juni 2015. De **dialogen op hoog niveau**, die zullen worden geïnitieerd door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, moeten in de eerste plaats gericht zijn op de landen waar politiek engagement en politieke druk nodig zijn, hetzij voor de uitvoering van bestaande verplichtingen hetzij voor de afronding of de opening van onderhandelingen over overnameovereenkomsten. Aldus zal in de betrekkingen met deze landen prioriteit worden gegeven aan terugkeer en overname. De bijstand en het beleid van de EU moeten worden gebruikt als instrument ter bevordering van de bereidheid van partnerlanden om met de EU samen te werken.

Bij deze dialogen moet de hoge vertegenwoordiger zich laten vergezellen door de betrokken leden van de Europese Commissie. De **EU-delegaties** zullen een cruciale rol spelen bij de voorbereiding en follow-up van deze dialogen.

Rekening houdend met het aantal niet-teruggestuurde onregelmatige migranten en de algemene stand van de betrekkingen met de EU zijn dit de **mogelijke prioritaire landen** voor dialogen op hoog niveau over overname: Marokko, Algerije, Egypte, Nigeria, Senegal, Guinee, Mali, de Democratische Republiek Congo, Ivoorkust, Ethiopië, Gambia, Afghanistan, Bangladesh, Pakistan en Sri Lanka.

Tegelijkertijd zal de EU ten volle gebruik maken van de fora die zijn opgericht in het kader van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit, zoals de processen van Rabat en Khartoem, het zijderoute-partnerschap, de dialogen en partnerschappen inzake mobiliteit, teneinde de samenwerking op het gebied van overname te verbeteren.

Onmiddellijke maatregelen	Vaststelling van de lijst van prioritaire landen en van het tijdschema voor de dialogen op hoog niveau
Maatregelen op middellange termijn	Politieke dialogen op hoog niveau initiëren en voeren

4. Steun voor re-integratie en capaciteitsopbouw

Ter verbetering van de praktische samenwerking en de duurzaamheid van de terugkeer, moeten de Commissie en de lidstaten extra inspanningen leveren om de **re-integratie** van terugkeerders te bevorderen en de **overnamecapaciteit van hun landen van herkomst** te verhogen.

Steun voor re-integratie moet op individueel en staatsniveau worden verleend, zodat zowel de terugkeerder als het land van herkomst beschikken over de middelen voor re-integratie. Ook aan landen van doorreis moet specifieke steun worden verleend om de - vrijwillige of gedwongen - terugkeer van onderdanen van derde landen die via hun grondgebied zijn doorgereisd te faciliteren of die landen, indien nodig en haalbaar, te helpen bij de sluiting van overnameovereenkomsten met andere derde landen.

De capaciteitsopbouw inzake overname moet erop gericht zijn de bevoegde autoriteiten beter in staat te stellen tijdig te reageren op overnameverzoeken en moet tot doel hebben de identificatie van eigen onderdanen door landen van herkomst te vergemakkelijken en te bespoedigen. Prioriteiten zijn onder meer de ontwikkeling van geautomatiseerde centrale registers van de burgerlijke stand en van systemen voor de afgifte van biometrische paspoorten en identiteitsdocumenten, het verschaffen van middelen voor de geautomatiseerde doorgifte en behandeling van overnameverzoeken (zoals vingerafdrukapparatuur) of het ter beschikking stellen van de materiële middelen die nodig zijn voor de behandeling van overnameverzoeken en de opname van terugkeerders, zoals vervoermiddelen of accommodaties voor tijdelijk verblijf. Bovendien kunnen de inspanningen van derde landen om overnameregelingen of -overeenkomsten met andere derde landen te sluiten technisch worden ondersteund.

Ter bevordering van deze maatregelen heeft de Commissie een specifieke **faciliteit voor capaciteitsopbouw inzake overname** (RCBF) ingesteld, met een toewijzing van 5 miljoen EUR uit AMIF²⁸. Dit bedrag zal in de komende jaren nog worden verhoogd. Via RCBF zal financiële steun worden verleend aan derde landen die met de EU een overnameovereenkomst hebben gesloten of naar verwachting zullen sluiten alsook aan de landen waarmee de EU de samenwerking op het gebied van overname wil verbeteren. RCBF zal worden toegespitst op capaciteitsopbouw, met inbegrip van de re-integratie van terugkeerders, en zal de EU in staat stellen om tijdig tegemoet te komen aan dringende behoeften.

De EU zal ook steun verlenen aan **programma's voor vrijwillige terugkeer vanuit de belangrijkste landen van doorreis**, aangezien het waarschijnlijker is dat migranten bereid zullen zijn om vanuit een land van doorreis vrijwillig terug te keren naar de landen van herkomst, d.w.z. op een moment waarop zij smokkelaars nog niet het volledige bedrag van de reis hebben betaald en zij grote risico's, zoals het oversteken van de Middellandse Zee of een tocht door de Sahara, nog kunnen vermijden. Programma's voor vrijwillige terugkeer vanuit landen van doorreis naar landen van herkomst moeten, met volledige eerbiediging van het beginsel van non-refoulement, worden ondersteund in het kader van de regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's voor Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika, alsook in het kader van de mobiliteitspartnerschappen en de gemeenschappelijke agenda's inzake migratie en mobiliteit. Dergelijke programma's moeten ook worden ontwikkeld voor onderdanen van derde landen die doorreizen via de landen van de Westelijke Balkan.

Uit alle relevante financieringsbronnen, en met name uit instrumenten voor ontwikkelingshulp, moeten er **voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt** ter

²⁸ Zie het jaarlijkse werkprogramma 2015 voor steun aan acties van de Unie in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

ondersteuning van de re-integratie van terugkeerders in de landen van herkomst. Steun voor re-integratie moet worden geïntegreerd in de bestaande regelingen van de landen van herkomst, zoals beroepsopleidings- en onderwijsprogramma's en steunmaatregelen voor microfinanciering en ondernemerschap, die verder moeten worden ontwikkeld. Het EU-Trustfonds, dat een van de belangrijkste resultaten zal zijn van migratietop te Valletta, moet een belangrijke bijdrage leveren aan de re-integratie en capaciteitsopbouw in derde landen.

Onmiddellijke maatregelen	• Oprichting van een specifieke faciliteit voor capaciteitsopbouw inzake overname • Programma's voor vrijwillige terugkeer in derde landen in het kader van regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's • Programma's voor vrijwillige terugkeer uit de landen van de Westelijke Balkan ondersteunen
Maatregelen op middellange termijn	• Structurele steun voor re-integratie van terugkeerders in het kader van het Trustfonds, dat zal worden gelanceerd op de migratietop EU-Afrika te Valletta

5. Sterkere invloed van de EU op het gebied van terugkeer en overname

De EU moet op het gebied van overname meer invloed uitoefenen op partnerlanden, teneinde te zorgen voor de nakoming van bestaande verplichtingen en overeenkomsten en de onderhandelingen over en de sluiting van nieuwe overeenkomsten te faciliteren. De Europese Raad van 25-26 juni 2015 verzocht de Commissie en de Raad "een integraal pakket voor (te) bereiden ter ondersteuning van de onderhandelingen".

Er moeten **op maat gesneden ondersteuningspakketten** worden ontwikkeld om bepaalde partnerlanden te helpen hun overnameverplichtingen in de praktijk na te komen en om onderhandelingen te ondersteunen. Deze moeten voortbouwen op de ervaringen die zijn opgedaan bij het proefproject inzake terugkeer²⁹, dat een aantal geselecteerde derde landen ertoe wil aanzetten samen te werken bij de overname van eigen onderdanen. Terugkeer en overname moeten deel uitmaken van een evenwichtig en geconsolideerd pakket van de EU voor een derde land, waarbij alle relevante beleidsterreinen — in het bijzonder binnenlandse zaken, buitenlands beleid, ontwikkelingshulp, handel, veiligheidsbeleid — zijn betrokken met het oog op de verwezenlijking van de migratiedoelstellingen van de EU. Er moeten, waar nodig, voorwaarden worden opgelegd.

De ervaring van de lidstaten toont aan dat er een juist evenwicht tussen **pressie en prikkels** nodig is ter verbetering van de samenwerking op het gebied van overname. Op het gebied van binnenlandse zaken zijn mobiliteitspartnerschappen en het visumbeleid over het algemeen nuttige hefboomen voor de samenwerking op het gebied van overname. Wanneer er tegelijkertijd onderhandelingen worden gevoerd over een visumversoepelingsovereenkomst en een overnameovereenkomst, is dat voor derde landen een sterke prikkel om samen te werken op het gebied van overname.

Dit instrument kan echter maar beperkt worden gebruikt, aangezien het weinig waarschijnlijk is dat de EU een visumversoepeling zal voorstellen met betrekking tot bepaalde derde landen van waaruit veel onregelmatige migranten afkomstig zijn en die dus op migratiegebied een

²⁹ Conclusies van de Raad over het EU-terugkeerbeleid, aangenomen op de zitting van de JBZ-Raad op 5-6 juni 2014.

risico vormen. En zelfs wanneer de EU voorstelt parallelle onderhandelingen te voeren over een visumversoepelingsovereenkomst, is het mogelijk dat dit niet volstaat indien de voorgestelde versoepeling niet aantrekkelijk genoeg is in vergelijking met de horizontale versoepeling die is vastgesteld in de EU-visumverordening. Toch heeft het **visumbeleid** - hetzij via de herschikte visumcode, de visumversoepelingsovereenkomsten of de feitelijke afgifte van visa - **gevolgen voor de samenwerking op het gebied van overname**. Er moet nader worden onderzocht of het visumbeleid als hefboom kan worden gebruikt.

Mogelijkheden voor **legale migratie** voor hoogopgeleide werknemers, maar ook voor studietoelagen en onderzoeksdoelstellingen, moeten worden gebruikt als hefboom om te komen tot samenwerking op het gebied van overname. Hoewel het bepalen van het aantal toegelaten economische migranten tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, zou de aanpak van deze kwestie op EU-niveau kunnen worden gecoördineerd, teneinde bij de onderhandelingen over overnameovereenkomsten en -regelingen met de betrokken derde landen te beschikken over een meer krachtige hefboom.

Maar ook buiten het beleidsdomein binnenlandse zaken moet er worden gezocht naar krachtige hefbomen om op het gebied van overname te komen tot een betere samenwerking met derde landen, conform het verzoek van de Europese Raad van 25-26 juni 2015 om "*de bijstand en de beleidsmaatregelen van de EU, uitgaande van het 'meer-voor-meer'-beginsel, erop (te richten) (...) stimulansen te bieden voor het uitvoeren van bestaande en het sluiten van nieuwe overnameovereenkomsten*".

Extra beïnvloedingsinstrumenten die moeten worden ingezet, zijn onder meer ontwikkelingshulp, nabuurschapsbeleid, handelsovereenkomsten en handelspreferenties (met de mogelijkheid de sluiting van vrijhandelsovereenkomsten of de toekenning van de preferentiële behandeling voor bepaalde derde landen afhankelijk te maken van de gelijktijdige sluiting van een overnameovereenkomst), onderwijs (Erasmus +) en cultuur. De lidstaten worden met klem aangespoord om zelf hefbomen te zoeken op gebieden die onder hun nationale bevoegdheid vallen, zoals **de toegang van onderdanen van derde landen tot hun arbeidsmarkt**.

De EU en haar lidstaten moeten aan de landen van herkomst en doorreis van onregelmatige migranten gezamenlijk en eensgezind het duidelijke signaal geven dat er moet worden samengewerkt op het gebied van overname. De kwestie van **overname moet prioriteit krijgen** en moet onder de aandacht worden gebracht bij alle relevante contacten op politiek niveau tussen de EU en derde landen met lage terugkeerpercentages, alsook bij de contacten tussen de lidstaten en deze landen. Overname moet met name ter sprake worden gebracht bij elke ontmoeting van de hoge vertegenwoordiger of leden van de Commissie met vertegenwoordigers van de betrokken landen, onder meer in het kader van internationale en multilaterale evenementen.

Onmiddellijke maatregelen	• Overeenstemming over een integraal pakket ter ondersteuning van de onderhandelingen over overname en betere terugkeer, uitgaande van het 'meer-voor-meer'-beginsel • Prioriteit geven aan terugkeer en overname en deze kwestie onder de aandacht brengen bij alle contacten met prioritaire derde landen
Maatregelen op middellange termijn	• Ontwikkeling van op maat gesneden, landenspecifieke pakketten

IV. Conclusie

Verbetering van de doeltreffendheid van het EU-systeem voor de terugkeer van onregelmatige migranten vereist **politieke wil en prioritering**, onverkorte toepassing van de EU-regels, en adequate administratieve systemen en middelen op nationaal niveau. De Commissie zal, met de ondersteuning van de relevante EU-agentschappen, alle maatregelen nemen die nodig zijn om het terugkeersysteem van de EU te versterken, met volledige inachtneming van de grondrechten en waarborgen voor een waardige terugkeer.

Terwijl de **terugkeerrichtlijn van de EU** een doeltreffend optreden inzake terugkeer mogelijk maakt, is de uitvoering ervan door de lidstaten voor verbetering vatbaar. De Commissie zal er met name voor zorgen dat die richtlijn onverkort wordt toegepast, ook via inbreukprocedures. Tegelijkertijd zal zij de evaluaties van de nationale terugkeersystemen in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme gebruiken om tekortkomingen op te sporen en te verhelpen.

De Commissie zal Frontex beter ondersteunen en zal wetgevingsvoorstellen indienen om de rol van Frontex op het gebied van terugkeer aanzienlijk te versterken. De oprichting van een **Frontex-Terugkeerbureau** moet het agentschap in staat stellen om terugkeeroperaties veel beter te ondersteunen. Zij zal ook wetgevingsvoorstellen doen ter verbetering van de EU-informatiesystemen, zodat informatie over terugkeerbesluiten sneller kan worden uitgewisseld en het gemakkelijker wordt die besluiten in het gehele Schengengebied uit te voeren.

Een doeltreffend terugkeersysteem vereist dat in de betrekkingen met derde landen **prioriteit wordt gegeven aan de overname** van onregelmatige migranten. De Commissie zal, samen met de EDEO, de inspanningen opvoeren teneinde landen van herkomst in staat te stellen uitvoering te geven aan hun verplichting om eigen onderdanen over te nemen, door middel van politieke dialogen, capaciteitsopbouw en steun voor re-integratie en, indien nodig, door te onderhandelen over nieuwe overnameovereenkomsten.