

Straatsburg, 11.3.2025
COM(2025) 101 final/2

2025/0059 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad

TOELICHTING

ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

De Europese Unie is bezig met het invoeren van een geïntegreerd, duurzaam en alomvattend EU-migratiebeleid dat blijkt geeft van zowel billijkheid als daadkracht. Het migratie- en asielpact¹ (“het pact”) waarover het Europees Parlement en de Raad in 2024 overeenstemming hebben bereikt, voorziet de EU van het rechtskader en de instrumenten om het doeltreffende beheer van haar buitengrenzen verder te verbeteren en snelle en efficiënte asielprocedures in te stellen. Momenteel worden alle zeilen bijgezet voor de volledige uitvoering van het pact tegen medio 2026.

De totstandbrenging van een doeltreffend en gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer is een centrale pijler van het migratie- en asielpact. Een systeem voor migratiebeheer kan alleen functioneren als het samengaat met een geloofwaardig en doeltreffend terugkeerbeleid. Wanneer mensen zonder verblijfsrecht toch in de EU blijven, ondermijnt dat het hele migratie- en asielsysteem. Het is oneerlijk voor degenen die zich wel aan de regels houden, ondergraaft het streven van Europa om talent aan te trekken en te behouden, en gaat uiteindelijk ten koste van het maatschappelijk draagvlak voor open en tolerante samenlevingen. Ook stimuleert het illegale binnenkomsten en stelt het illegaal verblijvende personen bloot aan precarie omstandigheden en uitbuiting door criminele netwerken. Momenteel is het zo dat van alle onderdanen van derde landen die het bevel hebben gekregen de Unie te verlaten, slechts ca. 20 % dat ook daadwerkelijk doet. Vaak raken de autoriteiten het spoor van personen tegen wie een terugkeerbevel is uitgevaardigd, kwijt, onder meer omdat ze naar een andere lidstaat zijn vertrokken. Bovendien wordt de doeltreffendheid van terugkeer op het niveau van de Unie ondermijnd doordat er momenteel 27 verschillende nationale terugkeersystemen van kracht zijn, elk met zijn eigen aanpak en procedures. Het is dan ook tijd voor een grondige herziening van de manier waarop het terugkeerbeleid in de EU wordt vastgesteld.

In de politieke beleidslijnen voor de periode 2024-2029² kondigde voorzitter Von der Leyen het voornemen aan om een nieuwe gemeenschappelijke aanpak inzake terugkeer te presenteren, met een nieuw rechtskader om de terugkeerprocedure te versnellen en te vereenvoudigen.

De Europese Raad heeft de noodzaak van een eensgezind, alomvattend en doeltreffend beleid inzake terugkeer en overname consequent benadrukt³. In oktober 2024 heeft hij de Commissie verzocht met spoed een nieuw wetgevingsvoorstel inzake terugkeer in te dienen⁴. In het kader van het pact zullen asiolverzoeken sneller en efficiënter worden behandeld. Om dit op een duurzame manier te laten verlopen, moet de terugkeer snel volgen, willen we overbelasting van onze systemen voorkomen, mensen niet langer in onzekerheid laten en pogingen om naar andere lidstaten te vertrekken, verijdelen.

¹ Het nieuwe migratie- en asielpact: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609>.

² [Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie \(2024-2029\) “Een Unie die de lat hoger legt – Mijn agenda voor Europa”](#).

³ Conclusies van de Europese Raad van 9 februari 2023 (EUCO 1/23), conclusies van de Europese Raad van 17 oktober 2024 (EUCO 25/24).

⁴ Conclusies van de Europese Raad van 9 februari 2023 (EUCO 1/23), conclusies van de Europese Raad van 17 oktober 2024 (EUCO 25/24).

Op EU-niveau zijn de regels inzake terugkeerbeleid vastgesteld bij Richtlijn 2008/115/EG⁵ (“de terugkeerrichtlijn”). Verschillende problemen ondermijnen momenteel de efficiëntie en doeltreffendheid van terugkeer, gaande van inefficiënte procedures op nationaal niveau tot onvoldoende medewerking van derde landen bij de overname van hun onderdanen. De terugkeerprocedure, waarbij vaak tal van autoriteiten en actoren betrokken zijn, is in een groot aantal lidstaten zeer complex geworden. De huidige terugkeerrichtlijn biedt veel ruimte voor uitvoering van de EU-regels krachtens nationale wetgeving en voor uitlegging van deze regels door de nationale rechtbanken. De lidstaten maken melding van problemen als gevolg van onvoldoende duidelijke regels en langdurige administratieve procedures, die een eerlijke rechtsbedeling ondermijnen. Dit leidt tot dubbelzinnigheid en onzekerheid bij de betrokken onderdanen van derde landen en bij de autoriteiten die de terugkeer beheren. De uitvoering van terugkeerbesluiten wordt bemoeilijkt doordat onderdanen van derde landen onvoldoende meewerken en zich verzetten, op de vlucht gaan of de terugkeerinspanningen op een andere manier dwarsbomen. Het is lastig voor de lidstaten om onderdanen van derde landen tijdens de verschillende fasen van de terugkeerprocedure op het spoor te blijven, waardoor de procedure traag verloopt of stopt.

Wat de gebruikmaking van vrijwillige terugkeer betreft, is er weliswaar vooruitgang geboekt, maar de inspanningen op dat vlak verlopen moeizaam omdat er geen geloofwaardig beleid inzake gedwongen terugkeer wordt gevoerd. Bovendien zijn er maar weinig consequenties voor onderdanen van derde landen die het bevel hebben gekregen om een lidstaat te verlaten en naar een andere lidstaat vluchten: in de meeste lidstaten begint de terugkeerprocedure immers opnieuw met een nieuw terugkeerbesluit. Dit ondermijnt besluiten die in de eerste lidstaat volgens een eerlijke rechtsbedeling zijn vastgesteld, en komt in de praktijk neer op omzeiling van het terugkeersysteem.

De nationale systemen en praktijken zijn niet coherent en er bestaat momenteel geen systematische, gestructureerde procedure om onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen, te identificeren en sneller te repatriëren.

De lidstaten houden er onderling erg verschillende praktijken op na, onder meer wat de aanpak van de overnameprocedure betreft. Dit heeft rechtstreekse gevolgen voor de samenhang in de manier waarop de EU en de lidstaten overname benaderen ten aanzien van derde landen.

De hervorming van de terugkeerregels van de EU is een essentieel onderdeel van de lopende inspanningen van de Unie om de regels voor migratiebeheer te hervormen. Bovendien zijn doeltreffende, moderne procedures voor de terugkeer van afgewezen asielzoekers en personen die de geldigheidsduur van hun visum hebben overschreden, van fundamenteel belang voor de goede werking van de EU-ruimte van vrij verkeer zonder binnengrenzen.

Sinds de vaststelling van de terugkeerrichtlijn in 2008 is zowel de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht als het migratiebeleid van de Unie ingrijpend hervormd. Wat het EU-recht op het gebied van migratie betreft, heeft zich een verschuiving voorgedaan van het vaststellen van wetgeving met minimumnormen naar het dichter bij elkaar brengen van de praktijken van de lidstaten, onder meer via de ontwikkeling van operationele en praktische acties en concrete steun voor een meer coherente aanpak op EU-niveau. De Commissie heeft proactief getracht de praktijken te stroomlijnen om de doeltreffendheid van terugkeer te verbeteren, onder meer

⁵ 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.

door middel van de aanbevelingen van 2017⁶ en 2023⁷ en de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie van 2021⁸. De Commissie heeft een terugkeercoördinator aangesteld, die wordt ondersteund door een netwerk op hoog niveau voor terugkeer.

De hervorming van de terugkeerregels is een politieke prioriteit en doelstelling sinds 2018, toen de Commissie haar voorstel tot herschikking van de huidige terugkeerrichtlijn⁹ presenteerde. De nieuwe verordening terugkeergrensprocedure¹⁰ is weliswaar al in werking getreden als onderdeel van de wetgeving van het pact, maar de algemene terugkeerregels vallen nog steeds onder de terugkeerrichtlijn van 2008, hoewel deze niet langer geschikt is voor het beoogde doel. Dit voorstel vervangt het voorstel van de Commissie voor een richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (COM(2018) 634 final, 2018/0329 (COD)), zoals goedgekeurd door de Commissie op 12 september 2018). Dat voorstel wordt ingetrokken. De overige onderdelen van het initiatief van 2018 kregen onvoldoende steun om kans op slagen te maken in de onderhandelingen met de medewetgevers, en moeten daarom worden ingetrokken.

Dit voorstel heeft tot doel de terugkeerprocedure efficiënter te maken door de lidstaten te voorzien van duidelijke, moderne, vereenvoudigde en gemeenschappelijke regels voor een doeltreffend terugkeerbeheer. Door middel van een combinatie van verplichtingen, stimulansen en consequenties vanwege niet-medewerking moet het voorstel ervoor zorgen dat onderdanen van derde landen meewerken met de autoriteiten. Het voorstel heeft ook tot doel omzeiling van de regels te voorkomen en niet-toegestane verdere verplaatsingen binnen het Schengengebied tegen te gaan. Het voorstel moet ervoor zorgen dat personen die het bevel krijgen de EU te verlaten, dat ook daadwerkelijk doen, onder dwang of vrijwillig indien dit gezien de omstandigheden mogelijk is, en met inachtneming van de grondrechten. Daarnaast beoogt het voorstel de lidstaten gemeenschappelijke regels ter hand te stellen waarmee ze onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen, kunnen identificeren en de terugkeer van deze personen kunnen versnellen. In dit voorstel is overname voor het eerst opgenomen als onderdeel van de terugkeerprocedure. Voorts bevat het voorstel duidelijke procedurele waarborgen voor de inachtneming van de grondrechten van terugkeerders. Die waarborgen, waaronder het recht op beroep en het verbod op refoulement, moeten ervoor zorgen dat terugkeerbesluiten kunnen worden getoetst en dat de nodige aandacht wordt besteed aan kwetsbare personen en het belang van het kind. Door mazen in het net van de procedure te dichtten, zal het voorstel beletten dat een onderdaan van een derde land een in een lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit kan omzeilen of aanzienlijk traineren door zich naar

⁶ Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk “terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeerderelateerde taken (C/2017/6505) (PB L 339 van 19.12.2017, blz. 83).

⁷ Aanbeveling (EU) 2023/682 van de Commissie van 16 maart 2023 betreffende de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en het versnellen van terugkeer bij de uitvoering van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad (C/2023/1763) (PB L 86 van 24.3.2023, blz. 58).

⁸ Mededeling van de Commissie “De EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie” (COM(2021) 120 final van 27.4.2021).

⁹ Voorstel voor een richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking) (2018/0329 (COD)) (COM(2018) 634 final van 12.9.2018).

¹⁰ Verordening (EU) 2024/1349 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148 (PE/17/2024/REV/1) (PB L, 2024/1349, 22.5.2024).

een andere lidstaat te verplaatsen. Het voorstel bevat een mechanisme voor de erkenning van terugkeerbesluiten dat deze doelstelling zal ondersteunen.

Een robuust en modern rechtskader dat blijkt geeft van daadkracht maar ook van billijkheid, dat de grondrechten eerbiedigt en dat de Unie en de lidstaten de nodige instrumenten geeft om onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht doeltreffend te repatriëren, is een noodzakelijk onderdeel van een echt Europees migratiestelsel.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel maakt deel uit van de alomvattende aanpak van migratiebeheer, zoals uiteengezet in de verordening asiel- en migratiebeheer¹¹, en vormt een aanvulling op het wetgevingskader van het pact dat in mei 2024 is aangenomen. Het dichterbij elkaar brengen van de asiel- en terugkeerprocedures – door middel van de asielprocedureverordening en de verordening terugkeergrensprocedure – is een belangrijk aspect van de wetgeving van het pact. Dit voorstel voegt gemeenschappelijke regels voor de terugkeer van onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht toe aan het wetgevingskader van de Unie, en vormt aldus een aanvulling op de hervorming.

Het voorstel is in overeenstemming met een aantal belangrijke nieuwe aspecten die zijn opgenomen in de rechtshandelingen van het pact. Dit moet zorgen voor een eerlijk en transparant verloop van de procedure, zowel voor de onderdanen van derde landen als voor de nationale autoriteiten. Zo komt de leeftijdsbeoordeling van minderjarigen in dit voorstel overeen met de oplossing die is vastgesteld in de asielprocedureverordening. Krachtens het voorstel moet ook een vertegenwoordiger voor niet-begeleide minderjarigen worden aangewezen, zodat minderjarigen gedurende het hele migratieproces op passende wijze worden behandeld en passende ondersteuning krijgen. Bovendien wordt de verplichting tot medewerking die onderdanen van derde landen wordt opgelegd – en de consequenties vanwege niet-medewerking – in evenwicht gehouden door het recht van de betrokkenen om over deze verplichtingen te worden geïnformeerd. Dit levert een procedure op die duidelijk en billijk is voor de onderdanen van derde landen en voor de nationale autoriteiten.

Het voorstel is ook in overeenstemming met de aangescherpte regels die in de rechtshandelingen van het pact zijn vastgesteld met betrekking tot onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht die een veiligheidsrisico vormen. Zo wordt gewaarborgd dat alle instrumenten op het niveau van de Unie optimaal worden gebruikt om dergelijke personen correct te identificeren en snel en doeltreffend te repatriëren.

Wat onderduiken betreft, zijn in dit voorstel een aantal wetgevingsoplossingen uit de nieuwe richtlijn opvangvoorzieningen¹² overgenomen die, aangepast aan de terugkeercontext, moeten zorgen voor een coherenter aanpak bij de bestrijding van het onderduikprobleem.

Het voorstel biedt de lidstaten meer mogelijkheden om irreguliere verplaatsingen tussen lidstaten gezamenlijk te beheren teneinde de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen te beschermen.

¹¹ Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013 (PB L, 2024/1351, 22.5.2024).

¹² Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PE/69/2023/REV/1) (PB L, 2024/1346, 22.5.2024).

Dit voorstel heeft tot doel de terugkeerregels net zo ambitieus te maken als de rest van het rechtskader voor migratie- en grensbeheer en een naadloze koppeling en continuïteit tussen de verschillende fasen van het migratiebeheerproces in de Unie tot stand te brengen.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Met dit voorstel wordt ook uitvoering gegeven aan de op 12 december 2024 door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken aangenomen strategische richtsnoeren voor de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Overeenkomstig de strategische richtsnoeren moeten de Europese Unie en haar lidstaten ervoor zorgen dat personen zonder verblijfsrecht doeltreffend worden gerepatrieerd. Daartoe wordt in de strategische richtsnoeren opgeroepen tot de ontwikkeling en uitvoering van een kordatere en bredere aanpak van terugkeer, door middel van de spoedige verbetering van ons huidige rechtskader en de vergroting van onze capaciteiten, in combinatie met het gebruik van de interne en externe instrumenten waarover wij beschikken. Tot slot wordt er in de strategische richtsnoeren nogmaals op gewezen dat een succesvol terugkeerbeleid een fundamentele pijler van een alomvattend en geloofwaardig EU-asiel- en migratiestelsel is. Het doel van deze verordening bestaat erin uitvoering te geven aan een dergelijk systeem.

Dit voorstel is ook in overeenstemming met het optreden van de Unie om illegale immigratie te voorkomen en tegen te gaan, de buitengrenzen van de Unie te beheren en het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen te beschermen.

Het voorstel stemt overeen met de EU-aanpak om evenwichtige en alomvattende partnerschappen met derde landen tot stand te brengen waarin migratie centraal moet staan, en om nauw samen te werken met derde landen op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie. Door de doeltreffendheid van haar terugkeersysteem te verhogen, zal de EU de verbeterde samenwerking op het gebied van overname beter kunnen inzetten, met gebruikmaking van alle relevante beleidsmaatregelen en instrumenten, waaronder visumbeleid, handel, ontwikkeling en diplomatie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Gezien de inhoud van het voorstel is de rechtsgrondslag artikel 79, lid 2, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Wat de variabele geometrie betreft, volgt dit voorstel een vergelijkbare regeling als de huidige terugkeerrichtlijn.

Overeenkomstig artikel 4 van Protocol nr. 22 bij de Verdragen, betreffende de positie van Denemarken, beslist Denemarken binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad over de voorgestelde verordening heeft beslist of het dit voorstel, dat voortbouwt op het Schengenacquis, in zijn nationale wetgeving opneemt.

Wat Ierland betreft, heeft de huidige terugkeerrichtlijn een hybride karakter, zoals weergegeven in de overwegingen van de richtlijn. Aangezien voor dit voorstel dezelfde aanpak is gevolgd, is zowel Protocol nr. 19 bij de Verdragen, betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, als Protocol nr. 21 bij de Verdragen, betreffende de positie van Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, van toepassing op dit voorstel.

Voor zover de voorgestelde verordening een ontwikkeling van het Schengenacquis vormt, zijn de bepalingen ervan van toepassing op IJsland, Noorwegen, Zwitserland en

Liechtenstein, overeenkomstig de respectieve overeenkomsten waardoor deze landen bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis worden betrokken.

- **Subsidiariteit**

Dit voorstel heeft tot doel een gemeenschappelijke terugkeerprocedure in te voeren en belangrijke tekortkomingen en problemen aan te pakken waarmee de lidstaten worden geconfronteerd bij het repatriëren van onderdanen van derde landen die geen recht op verblijf in de Unie hebben. De preventie en bestrijding van illegale immigratie, en de terugkeer van personen zonder wettelijk verblijfsrecht zijn van gemeenschappelijk belang voor alle lidstaten en kunnen niet door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Veel tekortkomingen bij de uitvoering van het terugkeerbeleid zijn het gevolg van een gebrek aan interactie tussen de nationale systemen en dat probleem kan alleen op EU-niveau doeltreffend worden aangepakt.

Het voorstel moet alle lidstaten de beschikking geven over een naadloze en efficiënte procedure, en moet beletten dat er verplaatsingen tussen lidstaten plaatsvinden die de terugkeerprocedure dwarsbomen.

Om te waarborgen dat onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht billijk en gelijk worden behandeld en op duidelijkheid en rechtszekerheid kunnen rekenen, moet de nieuwe procedure volgens dezelfde regels worden toegepast, ongeacht in welke lidstaat dat gebeurt.

Bovendien zou het geen efficiënte oplossing zijn regels op nationaal niveau vast te stellen om het voor mensen minder aantrekkelijk te maken niet-toegestane verplaatsingen tussen lidstaten te doen met als doel hun terugkeer te dwarsbomen. De doelstellingen van dit voorstel kunnen derhalve niet voldoende door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt en kunnen vanwege de omvang en de gevolgen van deze verordening beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt. Daarom moet de Unie optreden en kan zij maatregelen nemen, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel.

- **Evenredigheid**

Overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om de doelstellingen ervan te verwezenlijken.

Wat betreft de doelstelling een gemeenschappelijke terugkeerprocedure vast te stellen, met inbegrip van een mechanisme voor de erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten, aangescherpte regels voor personen die een veiligheidsrisico vormen, en duidelijke procedurele waarborgen, zijn alle elementen van het voorstel beperkt tot wat nodig is om een dergelijke gemeenschappelijke procedure op te zetten, in te voeren, te stroomlijnen en te vereenvoudigen, om een gelijke behandeling van onderdanen van derde landen op het gebied van rechten en waarborgen overeenkomstig het EU- en het internationale recht te garanderen, en om te voorkomen dat er in de nationale procedures discrepanties optreden, die als ongewenst gevolg hebben dat niet-toegestane verplaatsingen worden aangemoedigd. Deze wijzigingen moeten zorgen voor de juiste balans, in de zin dat, enerzijds, onderdanen van derde landen billijk worden behandeld en, anderzijds, wordt gewaarborgd dat het systeem niet kan worden omzeild door onderdanen van derde landen die hun verwijdering uit de Unie willen voorkomen. Het voorstel biedt alle nodige waarborgen voor een humane en billijke behandeling van onderdanen van derde landen, met volledige inachtneming van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

- **Keuze van het instrument**

De Commissie stelt een verordening voor. Ondanks de aanbevelingen van 2017 en 2023 en de periodieke Schengenevaluaties, waarin de lidstaten worden gestimuleerd ten volle gebruik te maken van de flexibiliteit die de terugkeerrichtlijn biedt, zijn er nog steeds belangrijke procedurele belemmeringen.

De inspanningen om de uitvoering doeltreffender te maken, zijn onvoldoende gebleken om de verschillen op het gebied van soorten procedures, rechten en procedurele waarborgen voor onderdanen van derde landen aan te pakken en een coherente aanpak tussen de lidstaten te waarborgen.

Een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk terugkeersysteem in de Unie, waarvan de bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn, zorgt voor de mate van uniformiteit en doeltreffendheid die nodig is voor een nieuwe gemeenschappelijke aanpak inzake terugkeer. Een verordening zorgt ervoor dat belangrijke nieuwe elementen die worden ingevoerd om de doeltreffendheid te vergroten, zoals procedureregels, verplichtingen voor onderdanen van derde landen en wederzijdse erkenning, in alle lidstaten op coherente wijze worden toegepast. Daardoor worden verstorende effecten en leemten in de werking van het EU-terugkeersysteem voorkomen. Een verordening zorgt er bovendien voor dat de regels inzake de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in overeenstemming worden gebracht met de specifieke regels in de verordening terugkeergrensprocedure.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Sinds de terugkeerrichtlijn in werking is getreden, wordt de interpretatie van specifieke elementen van de richtlijn op deskundigenniveau geanalyseerd in de door de Commissie voorgezeten contactgroep inzake terugkeer, bestaande uit deskundigen uit de lidstaten, het Bureau voor de grondrechten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (“Frontex”). Daardoor heeft de Commissie in de loop der jaren een duidelijk overzicht gekregen van de moeilijkste aspecten op het vlak van interpretatie en toepassing van de terugkeerrichtlijn. De problemen met de overnameprocedure zijn regelmatig besproken en geanalyseerd in de deskundigengroep inzake overname en door Frontex georganiseerde specifieke landenwerkgroepen.

Het huidige terugkeersysteem is gedetailleerd in kaart gebracht naar aanleiding van periodieke Schengenevaluaties en de in 2024 uitgevoerde thematische Schengenevaluatie inzake terugkeer¹³. In het kader van een collegiale toetsing evalueert een team van deskundigen van de lidstaten en de Commissie, ondersteund door EU-agentschappen, ten minste om de zeven jaar alle lidstaten en geassocieerde Schengenlanden die het Schengenacquis volledig toepassen. Deze evaluaties hebben vaak de vinger gelegd op specifieke aspecten in de nationale wetgeving tot omzetting van de terugkeerrichtlijn, en hebben de Commissie een overzicht gegeven van de belangrijkste problemen bij de uitvoering van de huidige richtlijn.

Bij het opstellen van het voorstel is ook gebruikgemaakt van de voorlopige resultaten van de in opdracht van het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken uitgevoerde studie over wat het EU-recht inzake terugkeer mist en nodig heeft (“Gaps and needs of EU law in

¹³ Verslag thematische Schengenevaluatie “Nationale tekortkomingen verhelpen: naar een doeltreffend EU-terugkeersysteem”.

the area of return”). In het kader van de studie – onder leiding van een consortium van ICF, in samenwerking met het Migration Policy Institute (MPI Europe), het European Policy Centre (EPC) en het Odysseus-netwerk – zijn op basis van grondige raadplegingen via enquêtes, workshops en interviews met belangrijke belanghebbenden hoogwaardige analyses verricht van mogelijke opties voor het nieuwe wetgevingskader inzake terugkeer. Hoewel de studie pas later in 2025 wordt afgerond, hebben de raadplegingen die in het kader van de studie plaatsvinden, en de voorlopige resultaten zeer belangrijk materiaal voor dit voorstel opgeleverd.

De Commissie pleegt via de deskundigengroep inzake terugkeer van het Europees migratienetwerk (EMN-REG) regelmatig overleg met praktijkdeskundigen van de lidstaten, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties. De werkzaamheden van EMN-REG hebben een waardevolle praktische empirische basis opgeleverd en zorgen ervoor dat het voorstel gebaseerd is op praktijkervaring. EMN-REG speelt een cruciale rol door voortdurende samenwerking te faciliteren en beste praktijken op het gebied van terugkeer en re-integratie te delen. Op regelmatig gehouden workshops en seminars behandelt EMN-REG belangrijke onderwerpen zoals advisering bij terugkeer, vrijwillige terugkeer en re-integratie, terugkeer van kwetsbare groepen en alternatieven voor bewaring. De voortdurende feedback van EMN-REG is verwerkt in de beleidsopties voor dit voorstel.

Andere input voor het voorstel kwam uit door de EU gefinancierde (lopende) onderzoeksprojecten op het gebied van terugkeer en irreguliere migratie, met name MIRreM (inzake het meten van irreguliere migratie en aanverwant beleid), GAPS (inzake het decentraliseren van de studie van het terugkeer- en overnamebeleid in Europa en daarbuiten), MORE (inzake motivering, ervaringen en consequenties in verband met terugkeer- en overnamebeleid – bepalen en ontwikkelen van doeltreffende alternatieven) en FAIR (inzake het bereiken van overeenstemming over terugkeer, re-integratie en overname). Deze onderzoeksprojecten brengen academici, het maatschappelijk middenveld, overheden en internationale organisaties samen rond thema's als regularisatie, remmende/stimulerende factoren voor internationale samenwerking op het gebied van terugkeer, motivering, ervaringen en consequenties in verband met terugkeer- en overnamebeleid en mensenrechten bij vrijwillige en gedwongen terugkeer.

Bij het opstellen van het voorstel is ook zorgvuldig rekening gehouden met de door het Europees Parlement uitgevoerde alternatieve effectbeoordeling van het voorstel tot herschikking van de terugkeerrichtlijn¹⁴ en met het verslag van het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van de terugkeerrichtlijn¹⁵.

In een werkdocument van de diensten van de Commissie dat binnenkort zal worden gepubliceerd, wordt uitvoerig ingegaan op het raadplegingsproces en het materiaal dat in dit voorstel is verwerkt.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Voor het opstellen van het voorstel is overleg gepleegd met uiteenlopende belanghebbenden, waaronder de lidstaten, Europese instellingen, internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties (ngo's), het maatschappelijk middenveld, onderzoeksinstellingen en derde landen.

¹⁴ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2019\)631727](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2019)631727).

¹⁵ [Aangenomen teksten – Verslag over de tenuitvoerlegging van de terugkeerrichtlijn – donderdag 17 december 2020.](#)

In de periode van oktober 2024 tot februari 2025 heeft de Commissie het al nauwe overleg met belangrijke belanghebbenden, gaande van lidstaten, experts en praktijkdeskundigen op het gebied van terugkeer, en het maatschappelijk middenveld, nog verder opgevoerd. Het overleg vond plaats op politiek, strategisch en technisch niveau, zodat de concrete situaties en behoeften van alle betrokken partijen aan bod konden komen. De belanghebbende partijen hebben in dat verband ter zake doende middelen en gerichte input gedeeld met de Commissie.

De werkzaamheden van EMN-REG hebben een waardevolle praktische empirische basis opgeleverd en zorgen ervoor dat het voorstel gebaseerd is op concrete ervaringen en praktijken. Op regelmatig gehouden workshops en seminars heeft EMN-REG het afgelopen jaar onderwerpen behandeld als wederzijdse erkenning, advisering bij terugkeer, vrijwillige terugkeer en re-integratie, terugkeer van kwetsbare groepen en alternatieven voor bewaring. Sinds november 2024 is ook doelgericht gebruikgemaakt van EMN-REG om te peilen naar de standpunten van de groep, met name ten aanzien van kwetsbare personen in de terugkeerprocedure.

Het door de EU-terugkeercoördinator voorgezeten netwerk op hoog niveau voor terugkeer heeft in september 2024 en in januari 2025 gerichte besprekingen gevoerd, met name over verschillende beleidsopties en overwegingen voor het voorstel.

De Commissie heeft tijdens het Europees Migratieforum in november 2024 verschillende speciale sessies over de toekomstige wetgeving op het gebied van terugkeer georganiseerd, waarop de standpunten en ideeën, met name van het maatschappelijk middenveld, verder konden worden uitgediept.

De deskundigengroep migranten van de Commissie heeft op 15 januari 2025 een specifieke bespreking gehouden over de toekomstige terugkeewetgeving.

Het afgelopen jaar heeft de Raad onder leiding van de roulerende voorzitterschappen een groot aantal besprekingen over de toekomstige wetgeving op het gebied van terugkeer georganiseerd op technisch, strategisch en ministerieel niveau.

Van november 2024 tot februari 2025 vond een intensief raadplegingsproces plaats in het kader van de in opdracht van het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken uitgevoerde studie “Gaps and needs of EU law in the area of return”. Naar aanleiding van de studie – onder leiding van een consortium van ICF, in samenwerking met het Migration Policy Institute (MPI Europe), het European Policy Centre (EPC) en het Odysseus-netwerk – hebben grondige raadplegingen plaatsgevonden in het kader van enquêtes, workshops en interviews met belangrijke belanghebbenden.

Tot slot heeft de Commissie, naarmate het werk aan het voorstel intenser werd, een groot aantal nota's, standpuntnota's en analyses over uitdagingen, problemen en oplossingen ontvangen. Al dit materiaal is zorgvuldig in overweging en in aanmerking genomen bij de voorbereiding van het voorstel.

In een werkdocument van de diensten van de Commissie dat binnenkort zal worden gepubliceerd, wordt uitvoerig ingegaan op het raadplegingsproces en het materiaal dat in dit voorstel is verwerkt.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De Commissie heeft gebruikgemaakt van de expertise van de vele netwerken en deskundigengroepen die actief zijn op het gebied van terugkeer, waaronder de deskundigengroep inzake terugkeer van het Europees migratienetwerk (EMN-REG), de contactgroep inzake terugkeer, de deskundigengroep inzake overname, het door de EU-

terugkeercoördinator voorgezeten netwerk op hoog niveau voor terugkeer en de deskundigen die werken aan de studie “Gaps and needs of EU law in the area of return”.

Bovendien heeft de Commissie rekening gehouden met de vele nota's, standpuntnota's en onderzoeksgegevens die zij met name de afgelopen maanden, toen het werk aan het voorstel werd opgevoerd, heeft ontvangen.

- **Effectbeoordeling**

Vanwege de urgente behoefte aan nieuwe regels op het gebied van terugkeer is er weliswaar geen effectbeoordeling uitgevoerd, maar het voorstel is, zoals hierboven reeds uiteengezet, opgesteld aan de hand van brede raadplegingen, studies en evaluaties.

Binnenkort zal een werkdocument van de diensten van de Commissie worden gepubliceerd, met een uiteenzetting over het raadplegingsproces dat in de aanloop naar het voorstel heeft plaatsgevonden, en een analyse van een aantal van de belangrijkste beleidsopties die in overweging zijn genomen.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het voorstel is gericht op vereenvoudiging en stroomlijning van het huidige rechtskader. Dat rechtskader is verder ontwikkeld op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de nationale rechtbanken, en daardoor is de uitvoering van de regels uitermate complex geworden.

Op grond van het voorstel worden onderdanen van derde landen verplicht actief aan de terugkeerprocedure mee te werken door alle nodige informatie te verstrekken en voortdurend aanwezig en beschikbaar te zijn. Hierdoor zullen de administratieve lasten voor de lidstaten worden verminderd. Een mechanisme voor de erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten zal voorkomen dat een lidstaat het werk van een andere lidstaat overdoet en een onderdaan van een derde land meermaals beoordeeld wordt. Voorts zal het EU-terugkeerbevel het gemakkelijker maken om de informatie uit te wisselen die nodig is om terugkeerbesluiten van andere lidstaten te erkennen.

- **Grondrechten**

Dit voorstel eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in, met name, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹⁶, alsook de verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht, met name het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen¹⁷, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden¹⁸, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering¹⁹ en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind²⁰.

Dit voorstel zorgt ervoor dat de terugkeer plaatsvindt met eerbiediging van de menselijke waardigheid, het recht op leven, het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, met inbegrip van de bescherming van persoonsgegevens, bescherming in geval van verwijdering en uitzetting, met

¹⁶ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391).

¹⁷ Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, 1951, VN-verzameling van verdragen.

¹⁸ Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, 1950, Raad van Europa.

¹⁹ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 1966, Verenigde Naties.

²⁰ Verdrag inzake de rechten van het kind, 1989, Verenigde Naties.

name het beginsel van non-refoulement en bescherming tegen collectieve uitzetting, het non-discriminatiebeginsel en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Het recht op vrijheid wordt beschermd door middel van een strikte afbakening van de mogelijkheid tot bewaring: bewaring is alleen gerechtvaardigd als daar specifieke, in de verordening duidelijk omschreven gronden voor bestaan, als ze noodzakelijk en evenredig is, en als ze gebaseerd is op een rechterlijk toetsbare, individuele beoordeling van elk geval. De verordening bevat ook een kader voor het inzetten van alternatieven voor bewaring, aangezien dergelijke alternatieven, ook al zijn ze minder ingrijpend dan bewaring, toch beperkingen van de vrijheid met zich meebrengen. Het voorstel waarborgt dat bij de toepassing van deze verordening het belang van het kind vooropstaat. Voor minderjarigen die de terugkeerprocedure doorlopen, gelden speciale regels, met name wat de omstandigheden van bewaring betreft. Bovendien wordt een aantal nieuwe aspecten uit de wetgeving die in het kader van het pact is vastgesteld, op grond van deze verordening ingevoerd in de terugkeerprocedure. Het gaat dan met name om de beoordeling van de leeftijd van minderjarigen en de praktijk om een vertegenwoordiger aan te wijzen voor niet-begeleide minderjarige. Het voorstel sluit niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen uit van terugkeer naar landen waarmee een overeenkomst of een regeling is getroffen. Het voorstel scherpt de regels voor onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen, aan en bevordert daardoor ook het recht op veiligheid.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De investeringen die op het niveau van de EU en van de lidstaten moeten worden gedaan, zijn, zoals in het financieel en digitaal memorandum wordt uiteengezet, verenigbaar met het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 en kunnen tijdens de looptijd van het MFK 2021-2027 voor de fondsen voor binnenlandse zaken worden gefinancierd via het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)²¹. De financiering voor de periode na 2027 zal onderwerp vormen van de onderhandelingen over het volgende MFK. Voorgesteld wordt om de Frontex-begroting voor terugkeer zo nodig in 2025, 2026 en 2027 te versterken door intern binnen de Frontex-begroting middelen in te zetten afhankelijk van de concrete benuttingsgraad.

De lidstaten zullen de middelen die in het kader van het AMIF aan hun nationale programma's zijn toegewezen, kunnen aanwenden ter ondersteuning van investeringen in de voor de uitvoering van deze verordening vereiste infrastructuur en procedures. Frontex kan de lidstaten binnen zijn mandaat ondersteuning bieden door personeel beschikbaar te stellen en bepaalde werkzaamheden uit te voeren, zoals het coördineren van terugkeeroperaties, onder meer door kosten in verband met terugkeeroperaties ten laste te nemen, vliegtuigen voor terugkeer te charteren of tickets voor terugkeer met commerciële vluchten te boeken.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal de toepassing van de verordening regelmatig controleren, onder meer via het Schengenevaluatiemechanisme. De Commissie moet vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening verslag uitbrengen over de uitvoering van de verordening.

²¹ Voor zover activiteiten worden gefinancierd uit de thematische faciliteit van het AMIF, kunnen deze worden uitgevoerd in direct, indirect of gedeeld beheer.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Het voorstel heeft voornamelijk tot doel de terugkeerprocedure eenvoudiger en duidelijker te maken, zowel voor de nationale autoriteiten als voor de betrokken onderdanen van derde landen.

Door te opteren voor een verordening wordt ervoor gezorgd dat de regels rechtstreeks toepasselijk zijn in de lidstaten en dat terugkeer in de hele Unie op uniforme wijze wordt beheerd. Deze aanpak zorgt voor duidelijkheid en voorspelbaarheid, en beperkt de mogelijkheden om het terugkeersysteem in de ene lidstaat te omzeilen door zich naar een andere lidstaat te verplaatsen.

Gemeenschappelijke procedureregels voor de uitvaardiging van terugkeergerelateerde besluiten: het voorstel bevat gemeenschappelijke regels voor het uitvaardigen van terugkeerbesluiten en het opleggen van inreisverboden. Dit zorgt ervoor dat onderdanen van derde landen in alle lidstaten gelijk worden behandeld en helpt te voorkomen dat kan worden geprofiteerd van de verschillen tussen de lidstaten. De definities zijn bijgewerkt in het licht van de ervaring die sinds de vaststelling van de terugkeerrichtlijn is opgedaan en zijn, in voorkomend geval, afgestemd op de definities in de recent vastgestelde rechtshandelingen van het pact. Dit zorgt voor uniformiteit, duidelijkheid en voorspelbaarheid in het hele migratieproces. Het voorstel bevat duidelijke procedurele waarborgen voor de inachtneming van de grondrechten van terugkeerders. Die waarborgen, waaronder het recht op beroep en het verbod op refoulement, moeten ervoor zorgen dat terugkeerbesluiten toetsbaar zijn, de nodige aandacht wordt besteed aan niet-begeleide minderjarigen en terdege rekening wordt gehouden met het belang van het kind.

Versterking van gedwongen terugkeer en bevordering van vrijwillige terugkeer: het voorstel geeft een definitie van vrijwillige terugkeer en verduidelijkt wanneer het terugkeerbesluit moet worden uitgevoerd door middel van verwijdering. Dit maakt de situatie duidelijk en voorspelbaar, zowel voor de bevoegde autoriteiten als voor de onderdanen van derde landen. Door van gedwongen terugkeer een duidelijk en geloofwaardig instrument te maken, wordt vrijwillige terugkeer bovendien bevorderd. De bepalingen over toezicht op gedwongen terugkeer worden verduidelijkt.

Procedurele waarborgen: de voorgestelde regels zullen te allen tijde worden uitgevoerd met volledige inachtneming van het Handvest van de grondrechten, onder meer wat betreft de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement, het recht op vrijheid, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het belang van het kind. De termijnen voor het instellen van beroep tegen terugkeerbesluiten verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat en variëren van enkele dagen tot één maand of langer. In overeenstemming met de grondrechten moet de termijn voldoende zijn om een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen, zonder de terugkeerprocedures te vertragen. Het voorstel zorgt ook voor harmonisering van de regels inzake het op verzoek kosteloos ter beschikking stellen van rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging, overeenkomstig de recent vastgestelde regels van het pact. Tot slot is het voorstel in overeenstemming met de regels van het asielacquis inzake de beoordeling van de leeftijd van minderjarigen en inzake de aanwijzing van een vertegenwoordiger die niet-begeleide minderjarigen moet begeleiden bij de terugkeerprocedure. Het verband met de asielprocedure zorgt ervoor dat het volledige kader van Unieregels voor migratiebeheer voorziet in een passende en coherente behandeling van minderjarigen. Dit zorgt voor duidelijkheid, vereenvoudiging en voorspelbaarheid.

Verplichting tot medewerking en recht op informatie: een van de belangrijke belemmeringen voor terugkeer is het gebrek aan medewerking van onderdanen van derde landen tijdens de terugkeerprocedure. Daarom wordt hier voorgesteld onderdanen van derde

landen uitdrukkelijk te verplichten om in alle fasen van de terugkeerprocedure hun medewerking te verlenen aan de nationale autoriteiten, met name bij het vaststellen en verifiëren van hun identiteit voor het verkrijgen van een geldig reisdocument, en bij het verstrekken van persoonlijke, biometrische en reisgegevens. In de voorgestelde regels wordt uiteengezet wat de medewerking inhoudt en wat de consequenties zijn bij niet-samenwerking. Het voorstel bevat ook stimulansen om de betrokkene tot medewerking aan te zetten, onder meer in de vorm van advisering bij terugkeer en ondersteuning bij vrijwillige terugkeer. Om ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen naar behoren worden geïnformeerd over wat tijdens de terugkeerprocedure van hen wordt verwacht, voorziet het voorstel in het recht op informatie. Dit is gemodelleerd op een aantal praktijken in de lidstaten, en op soortgelijke bepalingen die bij de asielprocedureverordening zijn ingevoerd. Het systeem voorziet in de mogelijkheid van beroep tegen bepaalde besluiten en in toegang tot rechtsmiddelen.

Beheer en voorkoming van onderduiken en niet-toegestane verplaatsingen tussen lidstaten: door een systeem in te voeren waarmee het onderduikrisico beter kan worden beoordeeld en beheerd, stelt het voorstel de lidstaten strengere regels ter hand om de beschikbaarheid van onderdanen van derde landen die moeten terugkeren, te waarborgen. Het voorstel bevat een uitputtende lijst voor het beoordelen van het onderduikrisico – ter waarborging van een coherente en uniforme aanpak door alle lidstaten – en een uitputtende lijst van bewaringsgronden. De regels ter aanvulling van de verplichting tot medewerking, die ervoor moeten zorgen dat de terugkeerder gedurende de hele terugkeerprocedure beschikbaar is, zijn gedeeltelijk vergelijkbaar met de oplossingen die op het gebied van asiel zijn overeengekomen en zijn vastgesteld in de rechtshandelingen van het pact, onder meer wat betreft de mogelijkheid om onderdanen van derde landen te verplichten in een specifieke geografische locatie, bv. een regio, te blijven.

Terugkeer van onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen: onderdanen van derde landen die geen recht op verblijf in de Unie hebben en een veiligheidsrisico vormen, moeten snel worden geïdentificeerd en gerepatriëerd. Daarom legt het voorstel de bevoegde autoriteiten de algemene verplichting op om in een vroege fase van de terugkeerprocedure de nodige verificaties uit te voeren teneinde de identificatie te ondersteunen en mogelijke veiligheidsrisico's te verifiëren. In het voorstel worden bepaalde categorieën onderdanen van derde landen gedefinieerd die vallen onder de bijzondere procedureregels voor personen die een veiligheidsrisico vormen, bijvoorbeeld wanneer een misdrijf van een bepaalde ernst is gepleegd. Deze onderdanen van derde landen zullen te maken krijgen met gedwongen terugkeer, langere inreisverboden en een afzonderlijke bewaringsgrond. Deze regels voor terugkeer zijn gemodelleerd op de regels van de recent in het kader van het pact aangenomen wetgeving en die van de Schengengrenscore. Ook die regels voorzien in een specifieke aanpak van migranten die een veiligheidsrisico vormen. Het voorstel biedt ook duidelijke waarborgen voor de bescherming van de grondrechten.

Een Europees terugkeerbevel: de lidstaten zullen nog steeds hun eigen terugkeerbesluiten uitvaardigen. Het Europees terugkeerbevel, dat bij het voorstel wordt ingevoerd, zal de terugkeerbesluiten van de lidstaten aanvullen zodat de situatie voor alle lidstaten duidelijk is. Het Europees terugkeerbevel is een gemeenschappelijk formulier waarin de belangrijkste elementen van het terugkeerbesluit worden opgenomen. Het zal beschikbaar zijn via het Schengeninformatiesysteem. Alle technische aanpassingen die nodig zijn voor snelle toegang tot het Europees terugkeerbevel, zullen worden behandeld in het kader van eventuele toekomstige wijzigingen van Verordening (EU) 2018/1860 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Het Europees terugkeerbevel zal worden vastgesteld door middel van een uitvoeringshandeling.

Een mechanisme voor de erkenning en uitvoering van door een andere lidstaat uitgevaardigde besluiten: dit voorstel voorziet in een mechanisme voor directe uitvoering van een door een andere lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit. Hierdoor wordt de procedure aanzienlijk vereenvoudigd. Op grond van de huidige regels moeten de meeste lidstaten een nieuw terugkeerbesluit tegen de betrokkene uitvaardigen, zelfs als er tegen die persoon al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd door een andere lidstaat. Dit voorstel geeft de lidstaten het instrument om het terugkeerbesluit dat eerder door de andere lidstaat is uitgevaardigd, uit te voeren. Hierdoor wordt de procedure een stap korter en wordt dubbel werk voorkomen. Uiterlijk op 1 juli 2027 zal de Commissie nagaan of de lidstaten wettelijke en technische maatregelen hebben getroffen om Europese terugkeerbevelen doeltreffend te kunnen verwerken via het Schengeninformatiesysteem. Ook zal zij tegen die termijn een uitvoeringsbesluit vaststellen op grond waarvan het verplicht wordt om een door een andere lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit te erkennen en uit te voeren. Het voorstel wordt aangevuld met beperkte afwijkingen. De lidstaat die een terugkeerbesluit uitvaardigt, is verantwoordelijk voor de uitvoering ervan en moet alle passende middelen aanwenden om een doeltreffende terugkeer te waarborgen. Het hierboven beschreven Europees terugkeerbevel vormt de basis voor het mechanisme voor de erkenning van door andere lidstaten uitgevaardigde terugkeerbesluiten, en faciliteert de toepassing ervan. Het voorstel verschaft ook duidelijkheid over de procedure en de betrokken procedurele waarborgen en rechtsmiddelen, op basis van de lessen die zijn getrokken uit de uitvoering van de aanbeveling van de Commissie van 2023 betreffende de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten.

Terugkeer naar een land waarmee een terugkeerovereenkomst of -regeling is getroffen: het voorstel voorziet in de mogelijkheid om onderdanen van derde landen tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, te repatriëren naar een derde land waarmee een terugkeerovereenkomst of -regeling is getroffen (“terugkeerhubs”). Om te waarborgen dat de grondrechten van de betrokken irreguliere migranten in acht worden genomen, moet de mogelijkheid om hen naar die landen te repatriëren, gekoppeld zijn aan specifieke voorwaarden. Dergelijke overeenkomsten of regelingen kunnen alleen worden getroffen met derde landen waar de internationale mensenrechtennormen en -beginselen overeenkomstig het internationale recht in acht worden genomen, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement. In de overeenkomst of regeling moeten de voorwaarden voor de overdracht worden vastgesteld, alsook de voorwaarden voor de (korte of langere) periode waarin de onderdaan van het derde land in het land verblijft. De overeenkomst of regeling moet vergezeld gaan van een monitoringmechanisme, zodat de uitvoering kan worden beoordeeld en rekening kan worden gehouden met een eventuele verandering van de omstandigheden in het derde land. Niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen worden uitgesloten van terugkeer naar een land waarmee een terugkeerovereenkomst of -regeling is getroffen.

Overname als integrerend onderdeel van de terugkeerprocedure: het voorstel maakt overname tot integrerend onderdeel van de terugkeerprocedure. Het voorziet in een gemeenschappelijke procedurele aanpak voor de indiening van overnameverzoeken, onder meer door middel van een standaardformulier voor overnameverzoeken en systematische follow-up van terugkeerbesluiten met overnameverzoeken. Het zorgt voor meer transparantie en coördinatie in de aanpak op het gebied van overname ten aanzien van derde landen, terwijl de flexibiliteit voor de lidstaten behouden blijft. Het voorstel bevat elementen om tot een meer samenhangende aanpak ten aanzien van derde landen te komen, en voorziet in een duidelijke rechtsgrondslag voor de doorgifte van gegevens aan derde landen met het oog op overname. Tot slot wordt in het voorstel verduidelijkt dat, wanneer voor de uitvoering van de overnameprocedure communicatie plaatsvindt met niet-erkende entiteiten uit derde landen, dit niet als een erkenning kan worden beschouwd.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 79, lid 2, punt c),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²²,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²³,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moet de Unie beschikken over een gemeenschappelijk beleid inzake de terugkeer van onderdanen van derde landen die geen recht op verblijf in de Unie hebben. Een doeltreffend terugkeerbeleid is een essentieel onderdeel van een geloofwaardig systeem voor migratiebeheer.
- (2) Bij deze verordening wordt een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht in de Unie vastgesteld dat is gebaseerd op een gemeenschappelijke procedure voor terugkeer en overname, op een systeem voor het voorkomen en beheren van het onderduikrisico en op samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten.
- (3) Ten behoeve van de uitvoering van de alomvattende aanpak die is vastgelegd in Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad²⁴, moet een gemeenschappelijk systeem worden ingevoerd voor een doeltreffend beheer van de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Om te zorgen voor de samenhang en doeltreffendheid van de acties en maatregelen van de Unie en haar lidstaten, handelend binnen hun respectieve bevoegdheden, moet dat systeem gebaseerd zijn op geïntegreerde beleidsvorming.

²² PB C [...] van [...], blz. [...].

²³ PB C [...] van [...], blz. [...].

²⁴ Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013 (PB L, 2024/1351, 22.5.2024).

- (4) De Europese Raad heeft consequent onderstreept hoe belangrijk het is om op alle niveaus vastberaden in te zetten op het faciliteren, verhogen en versnellen van terugkeer uit de Europese Unie. In oktober 2024 heeft de Europese Raad de Commissie verzocht met spoed een nieuw wetgevingsvoorstel in te dienen.
- (5) Op 12 december 2024 heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken strategische richtsnoeren voor de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht aangenomen, waarin er nogmaals op wordt gewezen dat een succesvol terugkeerbeleid een fundamentele pijler is van een alomvattend en geloofwaardig asiel- en migratiestelsel van de Unie. In de strategische richtsnoeren wordt een oproep gedaan om daartoe een kordatere en bredere aanpak van terugkeer te ontwikkelen en uit te voeren, door middel van de spoedige verbetering van het rechtskader.
- (6) Een doeltreffend terugkeerbeleid moet zorgen voor samenhang met het migratie- en asielpact en bijdragen tot de integriteit van dat pact, moet bijdragen tot het beheer van illegale immigratie naar de Unie en moet niet-toegestane verplaatsingen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tussen lidstaten voorkomen, teneinde de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen te beschermen met inachtneming van de grondrechten.
- (7) De Unie en haar lidstaten hebben hun inspanningen om het terugkeerbeleid doeltreffender te maken opgevoerd. Ondanks deze inspanningen sluit het bestaande rechtskader, dat bestaat uit Richtlijn 2001/40/EG van de Raad²⁵ en Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad²⁶, niet langer aan bij de behoeften van het migratiebeleid van de Unie. Sinds de vaststelling van Richtlijn 2008/115/EG in 2008 is zowel de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht als het migratiebeleid van de Unie aanzienlijk geëvolueerd. In het EU-recht op het gebied van migratie heeft zich een verschuiving voorgedaan van het vaststellen van wetgeving met minimumnormen naar het dichterbij elkaar brengen van de praktijken van de lidstaten. In 2018 heeft de Commissie met het voorstel tot herschikking van de terugkeerrichtlijn²⁷ een poging ondernomen om de terugkeerregels te hervormen. De Commissie heeft ook geprobeerd om door middel van de Aanbevelingen (EU) 2017/2338²⁸ en (EU) 2023/682²⁹ de lidstaten te ondersteunen bij het gebruik van de

²⁵ Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013 (PB L, 2024/1351, 22.5.2024).

²⁶ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>).

²⁷ 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 (herschikking) (2018/0329 (COD)) (COM(2018) 634 final van 12.9.2018).

²⁸ Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk “terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergerelateerde taken (PB L 339 van 19.12.2017, blz. 83, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2017/2338/oj>).

²⁹ Aanbeveling (EU) 2023/682 van de Commissie van 16 maart 2023 betreffende de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en het versnellen van terugkeer bij de uitvoering van Richtlijn 2008/115/EG (C/2023/1763) (PB L 86 van 24.3.2023, blz. 58, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/682/oj>).

flexibiliteit die Richtlijn 2008/115/EG biedt. Desondanks zijn de grenzen van het huidige rechtskader intussen bereikt.

- (8) Om te waarborgen dat onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten, op humane wijze en met volledige eerbiediging van de grondrechten en het internationale recht worden gerepatrieerd, moet een gemeenschappelijke terugkeerprocedure worden opgezet die blijkt geeft van billijkheid en daadkracht. Duidelijke en transparante regels die in alle lidstaten van toepassing zijn, moeten zowel de betrokken onderdanen van derde landen als de bevoegde autoriteiten zekerheid bieden. Het is zaak de terugkeerprocedures te vereenvoudigen, te faciliteren en te versnellen, en ervoor te zorgen dat terugkeer niet wordt belemmerd door niet-toegestane verplaatsingen naar andere lidstaten.
- (9) De toepassing van de regels uit hoofde van deze verordening mag geen afbreuk doen aan de regels inzake toegang tot internationale bescherming overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad³⁰. In voorkomend geval worden de regels van deze verordening aangevuld met de in Verordening (EU) 2024/1348 opgenomen specifieke regels voor het koppelen van negatieve asielbesluiten en terugkeerbesluiten met betrekking tot uitvaardiging en rechtsmiddelen, en de terugkeergrensprocedure die is vastgesteld bij Verordening (EU) 2024/1349 van het Europees Parlement en de Raad³¹.
- (10) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten van onderdanen van derde landen, alsook de beginselen die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ("het Handvest") en in het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 ("het Verdrag van Genève"). De verordening moet worden toegepast in overeenstemming met het Handvest, de algemene beginselen van het recht van de Unie en het toepasselijke internationale recht.
- (11) Deze verordening moet worden toegepast met inachtneming van het beginsel van non-refoulement en het verbod op collectieve uitzetting als vastgesteld in artikel 19 van het Handvest. Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een derde land waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.
- (12) De lidstaat op het grondgebied waarvan de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land wordt gedetecteerd, is verantwoordelijk voor zijn terugkeer. Indien een geval van illegaal verblijf wordt gedetecteerd, moeten de lidstaten de onderdaan van een derde land snel identificeren en mogelijke veiligheidsrisico's snel verifiëren aan de hand van de relevante databanken van de Unie en de lidstaten. De lidstaten moeten nagaan of de betrokkene kwetsbaar is, en moeten in voorkomend geval een medische controle uitvoeren.

³⁰ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU (PB L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>).

³¹ Verordening (EU) 2024/1349 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148 (PB L, 2024/1349, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>).

- (13) De bevoegde autoriteiten moeten de naleving van het beginsel van non-refoulement verifiëren op basis van een individuele beoordeling waarbij alle relevante omstandigheden in aanmerking worden genomen. De betrokken onderdanen van derde landen moeten zo snel mogelijk bewijsmateriaal over hun persoonlijke omstandigheden overleggen. Het moet mogelijk zijn om daarvoor gebruik te maken van een in eerdere fasen van de procedure uitgevoerde grondige beoordeling van alle relevante omstandigheden. Elke verandering in de omstandigheden en elk nieuw element dat op een risico wijst, moet worden onderzocht.
- (14) Om verplaatsingen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen over de gemeenschappelijke binnengrenzen heen te reduceren en tegelijkertijd het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen te beschermen, moeten de lidstaten, onder meer aan de hand van nieuwe bilaterale overeenkomsten of regelingen, flexibeler alsook gericht kunnen samenwerken.
- (15) Zodra is vastgesteld dat de onderdaan van een derde land niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten, moet snel een terugkeerbesluit worden uitgevaardigd op basis van een individuele beoordeling waarbij alle feiten en omstandigheden in aanmerking worden genomen.
- (16) Er moet voor worden gezorgd dat de essentiële elementen van een door een lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit in een specifiek formulier, in de vorm van een Europees terugkeerbevel, worden opgenomen en beschikbaar worden gesteld hetzij in het Schengeninformatiesysteem, samen met de signalering inzake terugkeer, hetzij via bilaterale informatie-uitwisseling met een andere lidstaat. Het Europees terugkeerbevel moet op zijn beurt de erkenning en de uitvoering van door een andere lidstaat uitgevaardigde terugkeerbesluiten ondersteunen, wanneer de onderdaan van een derde land zich zonder toestemming naar een andere lidstaat verplaatst.
- (17) In veel gevallen, met name als de onderdaan van een derde land niet meewerkt, is het voor de bevoegde autoriteiten moeilijk om bij het uitvaardigen van het terugkeerbesluit het land van terugkeer te bepalen. In dergelijke gevallen moeten de bevoegde autoriteiten het land van terugkeer bepalen op basis van de beschikbare informatie en moeten zij in het terugkeerbesluit het meest waarschijnlijke land of de meest waarschijnlijke landen vermelden.
- (18) Indien tegen een onderdaan van een derde land die zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt, een uitvoerbaar terugkeerbesluit is uitgevaardigd door een andere lidstaat, moet dat besluit worden erkend en uitgevoerd. De erkenning en de uitvoering van terugkeerbesluiten moeten ertoe leiden dat de terugkeerprocedure wordt gefaciliteerd en versneld, op basis van nauwere samenwerking en wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. Erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten kunnen ook helpen om irreguliere migratie en niet-toegestane secundaire verplaatsingen binnen de Unie te ontmoedigen en vertragingen in de terugkeerprocedure te beperken. Het rechtsmiddel tegen een terugkeerbesluit moet in de uitvaardigende lidstaat worden ingesteld.
- (19) Vanaf de datum van toepassing van deze verordening moeten de lidstaten wettelijke en technische regelingen treffen om ervoor te zorgen dat het Europees terugkeerbevel via het Schengeninformatiesysteem beschikbaar kan worden gesteld. Uiterlijk op 1 juli 2027, iets meer dan een jaar na de datum van toepassing van Verordening (EU) 2024/1351, moet de Commissie nagaan of de lidstaten passende wettelijke en technische regelingen hebben getroffen om Europese terugkeerbevelen doeltreffend

via het Schengeninformatiesysteem te kunnen verwerken. Op basis van die evaluatie moet de Commissie een uitvoeringsbesluit vaststellen waarbij de erkenning van uitvoerbare terugkeerbesluiten, ondersteund door het Europees terugkeerbevel, verplicht wordt.

- (20) Het effect van nationale terugkeermaatregelen moet, zoals ook tot dusver het geval was, een Uniedimensie krijgen, door middel van een inreisverbod dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten ontzegt. De duur van het inreisverbod moet volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval worden bepaald en mag in beginsel niet langer zijn dan tien jaar. Wanneer een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land bij uitreiscontroles aan de buitengrenzen wordt gedetecteerd, kan het passend zijn een inreisverbod op te leggen om te voorkomen dat de persoon het grondgebied in de toekomst weer binnenkomt, en om zo de risico's van illegale immigratie te verminderen.
- (21) Onderdanen van derde landen kunnen terugkeren op grond van dwangmaatregelen voor verwijdering of door vrijwillig gevolg te geven aan de verplichting om te vertrekken. De twee soorten terugkeer moeten worden gekoppeld om lacunes in het systeem te voorkomen. De terugkeer van meewerkende onderdanen van derde landen moet in de eerste plaats via vrijwillige terugkeer blijven verlopen, maar ten aanzien van onderdanen van derde landen die zich niet houden aan de vertrektermijn, moeten strengere regels voor verwijdering worden toegepast die directe en onmiddellijke consequenties hebben. Dwangmaatregelen moeten, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, in overeenstemming zijn met de beginselen van evenredigheid en doeltreffendheid.
- (22) Er zijn gemeenschappelijke regels nodig, zodat onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen en geen recht op verblijf in de Unie hebben, efficiënt worden geïdentificeerd en snel worden gerepatriëerd. Er moeten relevante controles worden uitgevoerd om onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen, te identificeren en te signaleren, onder meer door gebruik te maken van het screeningproces dat is opgenomen in Verordening (EG) nr. 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad³². Verwijdering moet de regel zijn voor onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen. Het moet mogelijk zijn af te wijken van de algemene regels, om te voorzien in langere inreisverboden en langere bewaringstermijnen, alsook af te wijken van het gebruik van speciale inrichtingen voor bewaring, zodat personen die een bedreiging voor de veiligheid van de Unie vormen, snel worden verwijderd.
- (23) Nieuwe regels moeten de lidstaten meer mogelijkheden bieden om voor de terugkeer naar derde landen gebruik te maken van aanvullende instrumenten. Het moet mogelijk zijn specifieke overeenkomsten of regelingen met derde landen te treffen zodat de lidstaten meer mogelijkheden voor terugkeer krijgen, mits het betrokken derde land de internationale mensenrechtennormen en het beginsel van non-refoulement eerbiedigt. Dergelijke overeenkomsten en regelingen moeten met name de volgende elementen bevatten: de voorwaarden voor de overdracht, de voorzieningen voor het verblijf in het land, de modaliteiten in geval van verdere terugkeer naar het land van herkomst, de

³² Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 (PB L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>).

consequenties in geval van schendingen of significante veranderingen die de situatie in het derde land nadelig beïnvloeden, en een onafhankelijk toezichthoudend orgaan of mechanisme dat de uitvoering van de overeenkomst of de regeling beoordeelt. Dergelijke overeenkomsten en regelingen geven uitvoering aan het Unierecht voor de toepassing van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

- (24) Voor de goede werking van een Schengengebied zonder binnengrenzen is het bepalend dat de lidstaten het betrokken acquis doeltreffend en efficiënt toepassen. Bij Verordening (EU) 2022/922 van de Raad is een evaluatie- en toezichtmechanisme ingesteld om de toepassing van het Schengenacquis te controleren door middel van periodieke, onaangekondigde en thematische evaluaties, onder meer inzake de doeltreffende terugkeer van onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht en inzake de eerbiediging van de grondrechten. Aan de hand van dit mechanisme kunnen tekortkomingen die de correcte werking van het Schengengebied kunnen verstoren, snel worden geconstateerd en adequaat worden verholpen.
- (25) Bij de toepassing van de terugkeerprocedure door de lidstaten moet het belang van het kind vooropstaan, overeenkomstig artikel 24 van het Handvest en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 1989. Bij het beoordelen van het individuele belang van het kind moeten de lidstaten met name terdege rekening houden met het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige op de korte, middellange en lange termijn, overwegingen inzake veiligheid en de opvattingen van de minderjarige, in overeenstemming met zijn leeftijd en mate van volwassenheid, alsook met zijn achtergrond. Niet-begeleide minderjarigen moeten bij elke stap van de terugkeerprocedure worden begeleid door een vertegenwoordiger.
- (26) Wanneer er redenen zijn voor twijfels over de minderjarigheid van een onderdaan van een derde land, moet een leeftijdsbeoordeling worden uitgevoerd. Om de samenhang in het migratiebeheer in de Unie te waarborgen, moet dezelfde procedure worden gevolgd als die welke is vastgesteld in Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad³³. Bij het uitvoeren van leeftijdsbeoordelingen moeten de lidstaten met name rekening houden met de richtsnoeren van het Asielagentschap van de Europese Unie.
- (27) Om de terugkeerprocedure doeltreffender te maken, moeten duidelijke verantwoordelijkheden voor onderdanen van derde landen worden vastgesteld. Onderdanen van derde landen moeten in alle fasen van de terugkeerprocedure hun medewerking verlenen aan de autoriteiten. Onderdanen van derde landen moeten beschikbaar blijven en de nodige informatie verstrekken om hun terugkeer voor te bereiden. Indien de verplichtingen tot medewerking niet worden nageleefd, moeten daar doeltreffende en evenredige consequenties aan worden verbonden, zoals lagere uitkeringen en toelagen die overeenkomstig het nationale recht worden toegekend, inbeslagneming van reisdocumenten of verlenging van de duur van een inreisverbod. De bevoegde autoriteiten moeten de onderdaan van een derde land in kennis stellen van de verschillende stappen van de terugkeerprocedure, hun verplichtingen en de consequenties bij niet-naleving van die verplichtingen.
- (28) Deze verordening mag de lidstaten niet beletten om in voorkomend geval overeenkomstig het nationale strafrecht strafrechtelijke sancties op te leggen aan

³³ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU (PB L, 2024/1348, 22.5.2024).

onderdanen van derde landen die binnen het toepassingsgebied van de verordening vallen.

- (29) Er moet een reeks rechtsmiddelen tegen terugkeerderelateerde besluiten worden vastgesteld, teneinde de belangen van de betrokken personen doeltreffend te beschermen. Aan personen die in geval van beroep of toetsing voor een rechterlijke instantie niet over toereikende middelen beschikken, moet op verzoek de nodige rechtshulp worden verleend.
- (30) Om de doeltreffendheid van de terugkeerprocedures te verbeteren en tegelijkertijd de eerbiediging van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen, moet beroep tegen terugkeerderelateerde besluiten zoveel mogelijk op hetzelfde gerechtelijke niveau kunnen worden ingesteld. De regels van deze verordening inzake beroep en opschortende werking moeten in overeenstemming zijn met het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte.
- (31) De lidstaten moeten de nodige instrumenten krijgen om het onderduikrisico te beoordelen, te beheren en te voorkomen. Gemeenschappelijke regels moeten ervoor zorgen dat de beoordeling van dit risico in individuele gevallen wordt gestroomlijnd en het gebruik van efficiënte alternatieven voor bewaring in de lidstaten wordt bevorderd, zodat de terugkeerprocedure doeltreffend wordt beheerd.
- (32) Wanneer dit evenredig en noodzakelijk is, moet het mogelijk zijn om uitsluitend ter voorbereiding van de terugkeer bewaring op te leggen na een individuele beoordeling van elk geval, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met elementen die wijzen op kwetsbaarheid. Bewaring kan dan worden opgelegd wanneer er een risico bestaat dat onderdanen van derde landen onderduiken, hun terugkeer belemmeren of vermijden, een veiligheidsrisico vormen of de alternatieve bewaringsmaatregelen niet in acht nemen of wanneer bewaring noodzakelijk is om de identiteit of de nationaliteit te bepalen of te verifiëren. De autoriteiten moeten de nodige zorgvuldigheid betrachten, en de periode van bewaring moet zo kort mogelijk zijn en mag niet langer zijn dan 24 maanden. Wanneer het nationale recht voorziet in bewaring van minderjarigen, moet het belang van het kind vooropstaan. Wanneer het mogelijk is om op een doeltreffende manier minder dwingende alternatieve maatregelen voor bewaring toe te passen op illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, moeten dergelijke maatregelen worden ingezet.
- (33) De terugkeer van onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen, vereist specifieke maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dergelijke onderdanen van derde landen moeten daarom langer in bewaring kunnen worden gehouden, mits daarbij het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.
- (34) Onderdanen van derde landen die in bewaring worden gehouden, moeten op humane en waardige wijze worden behandeld met inachtneming van hun grondrechten en van het internationale en nationale recht en rekening houdend met de praktische richtsnoeren van het Comité van de Raad van Europa inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen. Bewaring moet in de regel plaatsvinden in speciale inrichtingen voor bewaring of speciale afdelingen van andere inrichtingen. Wanneer een lidstaat de onderdanen van derde landen in een dergelijke inrichting niet gescheiden kan houden van de gewone gevangenen, kan worden gebruikgemaakt van een gevangenis.

- (35) De in deze verordening opgenomen bewaringsgronden gelden onverminderd andere bewaringsgronden die van toepassing zijn krachtens het nationale recht en geen verband houden met het illegale verblijf van de onderdaan van een derde land, met inbegrip van bewaringsgronden in het kader van een strafprocedure.
- (36) Het is een fundamenteel beginsel van soevereiniteit van de staat en internationale samenwerking dat elke staat verplicht is zijn eigen onderdanen over te nemen. Deze verplichting tot overname wordt als een beginsel van internationaal gewoonterecht beschouwd. Het bestaan van een dergelijke verplichting blijkt verder uit de vaste praktijk van staten wat de uitvoering van overnameovereenkomsten en -regelingen betreft en uit het feit dat zij dit beginsel erkennen als een noodzakelijk aspect van internationale samenwerking bij het beheer van migratie.
- (37) Een systematische en gecoördineerde aanpak van overname door de lidstaten is van cruciaal belang om de terugkeer van onderdanen van derde landen te faciliteren. Als onvoldoende gevolg wordt gegeven aan uitvoerbare terugkeerbesluiten, kan dat de gemeenschappelijke aanpak van terugkeer minder efficiënt maken. Uitvoerbare terugkeerbesluiten moeten systematisch worden gevolgd door alle maatregelen die nodig zijn om de terugkeer uit te voeren, waaronder de indiening van overnameverzoeken bij de autoriteiten van derde landen, wanneer er twijfel bestaat over de nationaliteit of wanneer een reisdocument moet worden verkregen.
- (38) Hoewel overname ook afhankelijk is van de medewerking van derde landen, moeten de lidstaten een coherente aanpak hanteren om de overnameprocedures efficiënter en doeltreffender te maken en de eenheid tussen de lidstaten te waarborgen. Om een coherente aanpak van de Unie te versterken, moeten betrekkingen met derde landen, onder meer in het kader van onderhandelingen over overname-instrumenten, transparant en gecoördineerd verlopen. Om doeltreffende terugkeer te waarborgen, mag de communicatie die voor de uitvoering van de overnameprocedure plaatsvindt met entiteiten uit derde landen, niet worden beschouwd als een diplomatieke erkenning van die betrokken entiteiten.
- (39) Om de terugkeerprocedure doeltreffend te laten verlopen, is zowel efficiënte administratieve samenwerking als informatie-uitwisseling tussen de lidstaten nodig. De uitwisseling van informatie, met inbegrip van het delen van gegevens over de identiteit, de nationaliteit en de reisdocumenten van de onderdanen van derde landen en van andere relevante informatie, moet gebaseerd zijn op duidelijke regels, waaronder die van Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad³⁴. Deze regels moeten de beginselen van gegevensbescherming en de rechten van de betrokken persoon eerbiedigen en moeten ervoor zorgen dat de betrokken informatie juist is, uitsluitend wordt gebruikt voor terugkeer, overname en re-integratie, en beschermd is tegen ongeoorloofde toegang, openbaarmaking of gebruik.
- (40) De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten Richtlijn [...] tot wijziging van Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten in acht nemen, teneinde de aangifte

³⁴ Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 312 van 7.12.2018, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>).

van strafbare feiten aan te moedigen en het vertrouwen in het rechtsstelsel te bevorderen.

- (41) Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad³⁵ is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens voor de toepassing van deze verordening. Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen en organen van de Unie voor de toepassing van deze verordening. Gezien de belangrijke redenen van algemeen belang die aan de basis liggen van overname, is het mogelijk dat voor overname- en re-integratiedoelinden de doorgifte vereist is van persoonsgegevens van onderdanen van derde landen tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, met inbegrip van gegevens over hun identiteit en reisdocumenten, andere relevante gegevens en, in naar behoren gemotiveerde gevallen, gegevens over hun strafrechtelijke veroordelingen en hun gezondheid. Deze doorgifte moet plaatsvinden in overeenstemming met hoofdstuk V van Verordening (EU) 2016/679 en hoofdstuk V van Verordening (EU) 2018/1725³⁶, naargelang het geval, alsook met de beginselen van non-refoulement, evenredigheid en noodzakelijkheid en met het Handvest.
- (42) Belemmeringen voor samenwerking en communicatie tussen de voor de asiel- en terugkeerprocedures bevoegde autoriteiten van de lidstaten vormen een belangrijk structureel probleem voor een efficiëntere terugkeerprocedure. De bevoegde autoriteiten die bij de verschillende fasen van de terugkeerprocedure betrokken zijn, moeten nauw samenwerken en hun activiteiten coördineren. Wanneer de lidstaten rechtshandavingsautoriteiten aanwijzen als voor de toepassing van deze verordening bevoegde autoriteiten, geldt deze aanwijzing slechts voor zover die autoriteiten optreden in hun hoedanigheid van autoriteit die uitvoering geeft aan terugkeerbesluiten. Rechtshandavingsautoriteiten die optreden in hun hoedanigheid van onderzoeksautoriteit in strafprocedures, vallen niet onder deze aanwijzing.
- (43) In een gemeenschappelijk terugkeersysteem moet voor de ondersteuning van het beheer van terugkeer, overname en re-integratie optimaal worden gebruikgemaakt van digitale systemen die operationeel worden beheerd op het niveau van de Unie of van de lidstaten. De nadruk moet daarbij liggen op efficiënte administratieve procedures, samenwerking, informatie-uitwisseling en interoperabiliteit.
- (44) De Unie verleent financiële en operationele steun om tot een doeltreffende uitvoering van deze verordening te komen. Voor zover activiteiten worden gefinancierd uit de thematische faciliteit van het Fonds voor asiel en migratie, kunnen deze worden uitgevoerd in direct, indirect of gedeeld beheer. De lidstaten moeten optimaal gebruikmaken van de beschikbare financiële instrumenten, programma's en projecten van de Unie op het gebied van terugkeer, met name uit hoofde van Verordening (EU)

³⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).

³⁶ Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

2021/1147 van het Europees Parlement en de Raad³⁷, alsook van de operationele bijstand die het Europees Grens- en kustwachtagentschap biedt overeenkomstig Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad³⁸. Deze steun moet in het bijzonder worden gebruikt voor het invoeren van terugkeerbeheersystemen en programma's voor logistieke, financiële en andere materiële of in natura verstrekte bijstand waarmee de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen wordt ondersteund.

- (45) Om de doeltreffendheid van deze verordening te monitoren en verbeterpunten vast te stellen, is het essentieel dat betrouwbare en vergelijkbare statistieken over terugkeer, overname en re-integratie worden verzameld en geanalyseerd, aangezien dit materiaal waardevolle inzichten verschaft over de efficiëntie van de terugkeerprocedure, de medewerking van derde landen en de resultaten van re-integratie-inspanningen. Er moeten gemeenschappelijke normen en definities voor het verzamelen en rapporteren van relevante gegevens worden vastgesteld, zodat de Commissie en de lidstaten het effect van deze verordening kunnen beoordelen en weloverwogen beslissingen over toekomstige beleidsontwikkelingen kunnen worden genomen.
- (46) Om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening te waarborgen, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend voor de vaststelling van het Europees terugkeerbevel en het gemeenschappelijke formulier voor overnameverzoeken. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad³⁹.
- (47) Richtlijn 2001/40/EG, Richtlijn 2008/115/EG en Beschikking 2004/191/EG moeten worden ingetrokken.
- (48) Daar de doelstellingen van deze verordening – terugkeer efficiënter maken om de ruimte zonder binnengrenzen te beschermen – niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden ter waarborging van een gemeenschappelijke en coherente aanpak van de lidstaten beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (49) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op

³⁷ Verordening (EU) 2021/1147 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (PB L 251 van 15.7.2021, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1147/oj>).

³⁸ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>).

³⁹ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/182/oj>).

Denemarken. Aangezien deze verordening – voor zover ze betrekking heeft op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad⁴⁰ – voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad over deze verordening heeft beslist, of het dit instrument in zijn nationale wetgeving zal omzetten.

- (50) Voor zover ze betrekking heeft op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst van Verordening (EU) 2016/399, vormt de onderhavige verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad⁴¹; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening en, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 4 van Protocol nr. 19 betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat. [Niettemin heeft Ierland, voor zover deze verordening geen ontwikkeling van het Schengenacquis vormt, overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en het VWEU, [bij brief van...] te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze verordening wenst deel te nemen.]

[of]

[Voorts, voor zover deze verordening geen ontwikkeling van het Schengenacquis vormt, neemt Ierland, overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en het VWEU, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.]

- (51) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening – voor zover ze betrekking heeft op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst van Verordening (EU) 2016/399 – een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt C, van Besluit 1999/437/EG van de Raad⁴².
- (52) Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening – voor zover ze betrekking heeft op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst van Verordening (EU) 2016/399 – een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de

⁴⁰ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>).

⁴¹ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2002/192/oj>).

⁴² PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36, ELI: [http://data.europa.eu/eli/agree_international/1999/439\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_international/1999/439(1)/oj).

Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁴³, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt C, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad⁴⁴.

- (53) Wat Liechtenstein betreft, vormt deze verordening – voor zover ze betrekking heeft op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst van Verordening (EU) 2016/399 – een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt C, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad⁴⁵.
- (54) Wanneer in deze verordening wordt verwezen naar een verplichting om de Europese Unie te verlaten, moet dit worden opgevat als een verplichting om het grondgebied van alle lidstaten waarop deze verordening van toepassing is te verlaten, ook in het licht van de voorgaande overwegingen.
- (55) Overeenkomstig artikel 42, lid 2, van Verordening (EU) 2018/1725 is de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming geraadpleegd, en op [...] heeft hij een advies uitgebracht,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Hoofdstuk I

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Onderwerp

1. Bij deze verordening wordt een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen vastgesteld overeenkomstig de grondrechten die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (“het Handvest”), en de toepasselijke verplichtingen

⁴³ PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

⁴⁴ Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2008/146/oj>).

⁴⁵ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2011/350/oj>).

uit hoofde van het internationale recht, onder meer inzake de bescherming van vluchtelingen en de mensenrechten.

2. Deze verordening heeft tot doel de doeltreffende terugkeer en overname van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen te waarborgen in overeenstemming met de alomvattende aanpak die is vastgelegd in artikel 3, artikel 4, punt h), en artikel 5, punt e), van Verordening (EU) 2024/1351.

Artikel 2 **Toepassingsgebied**

1. Deze verordening is van toepassing op illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijvende onderdanen van derde landen.
2. Deze verordening is niet van toepassing op personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen in de zin van artikel 2, punt 5, van Verordening (EU) 2016/399.

Artikel 3 **Afwijkingen**

1. De lidstaten mogen met betrekking tot de volgende onderdanen van derde landen afwijken van de bepalingen van deze verordening:
 - a. personen wie de toegang bij de buitengrenzen is geweigerd overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2016/399;
 - b. personen die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het op illegale wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat, en die vervolgens geen vergunning of recht hebben verkregen om in die lidstaat te verblijven.
2. Wanneer de lidstaten afwijkingen toepassen op grond van lid 1 van dit artikel, baseren zij zich op het nationale recht om de terugkeer van deze categorieën onderdanen van derde landen te waarborgen, en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement. De volgende artikelen zijn van toepassing: artikel 12, lid 4, artikel 12, lid 5, artikel 14, lid 2, artikel 14, lid 6, punt c), artikel 14, lid 6, punt e), artikel 34 en artikel 35.

Artikel 4 **Definities**

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- (1) “onderdaan van een derde land”: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en die geen persoon is die onder het Unierecht inzake vrij verkeer valt, als gedefinieerd in artikel 2, punt 5, van Verordening (EU) 2016/399;
- (2) “illegaal verblijf”: de aanwezigheid, op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de toegangsvoorwaarden die zijn vastgesteld in artikel 6 van Verordening (EU) 2016/399, of aan andere voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging in die lidstaat;
- (3) “land van terugkeer”:

- a) een derde land dat het land van herkomst van de onderdaan van een derde land is;
 - b) een derde land waar de onderdaan van een derde land zijn formele gewone verblijfplaats heeft;
 - c) een derde land van doorreis op weg naar de Unie overeenkomstig overnameovereenkomsten of -regelingen van de Unie of de lidstaten;
 - d) een ander dan het in de punten a), b) en g) bedoelde derde land, waar de onderdaan van een derde land het recht van binnenkomst en verblijf heeft;
 - e) een veilig derde land met betrekking waartoe het verzoek van een onderdaan van een derde land om internationale bescherming als niet-ontvankelijk is afgewezen, overeenkomstig 59, lid 8, van Verordening (EU) 2024/1348;
 - f) het eerste land van asiel met betrekking waartoe het verzoek van een onderdaan van een derde land om internationale bescherming als niet-ontvankelijk is afgewezen, overeenkomstig 58, lid 4, van Verordening (EU) 2024/1348, of
 - g) een derde land waarmee een overeenkomst of regeling is getroffen op basis waarvan de onderdaan van een derde land wordt aanvaard, overeenkomstig artikel 17 van deze verordening;
- (4) “terugkeerbesluit”: een administratieve of rechterlijke beslissing waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en waarbij een verplichting om de Europese Unie te verlaten wordt opgelegd of vastgesteld;
 - (5) “verwijdering”: de uitvoering van het terugkeerbesluit door de bevoegde autoriteiten door middel van fysieke verwijdering van het grondgebied van de lidstaat;
 - (6) “vrijwillige terugkeer”: naleving door de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land van de verplichting om het grondgebied van de lidstaten uiterlijk op de overeenkomstig artikel 13 van deze verordening in het terugkeerbesluit vastgestelde datum te verlaten;
 - (7) “onderduiken”: de handeling waarbij de onderdaan van een derde land niet beschikbaar blijft voor de bevoegde administratieve of gerechtelijke autoriteiten, bijvoorbeeld door het grondgebied van de lidstaat zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten te verlaten om redenen die niet buiten zijn macht liggen;
 - (8) “inreisverbod”: een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de binnenkomst en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden;
 - (9) “overnameprocedure”: alle stappen die door een bevoegde autoriteit of, in voorkomend geval, door het Europees Grens- en kustwachtagentschap (“Frontex”) worden gezet in verband met het bevestigen van de nationaliteit van een onderdaan van een derde land, het afgeven van een reisdocument voor de onderdaan van een derde land en het organiseren van een terugkeeroperatie;
 - (10) “overnameverzoek”: een door een bevoegde autoriteit bij een bevoegde autoriteit van een derde land voor overnamedoeleinden ingediend verzoek, bestaande uit een verzoek om bevestiging van de nationaliteit en een verzoek om afgifte van een reisdocument, naargelang het geval;

- (11) “terugkeeroperatie”: een door een bevoegde autoriteit georganiseerde of gecoördineerde operatie in het kader waarvan onderdanen van derde landen vanuit een of meer lidstaten worden gerepatrieerd;
- (12) “overname-instrument”: een juridisch bindend of niet-bindend instrument met bepalingen over de samenwerking tussen een lidstaat of de Unie en een derde land op het gebied van de overnameprocedure, zoals overnameovereenkomsten en -regelingen of andere internationale overeenkomsten en regelingen;
- (13) “andere vorm van toestemming tot verblijf”: elk door een lidstaat aan een onderdaan van een derde land afgegeven document op grond waarvan het verblijf op het grondgebied van die lidstaat wordt toegestaan, ander dan een verblijfsvergunning in de zin van artikel 2, punt 16, van Verordening (EU) 2016/399 of een visum voor verblijf van langere duur in de zin van artikel 2, punt 14, van Verordening (EU) 2018/1860, en met uitzondering van het in artikel 6 van Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad⁴⁶ bedoelde document.

Artikel 5 **Grondrechten**

Bij de toepassing van deze verordening handelen de lidstaten met volledige inachtneming van het toepasselijke Unierecht, waaronder het Handvest, het toepasselijke internationale recht, de verplichtingen inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement, en de grondrechten.

Hoofdstuk II **TERUGKEERPROCEDURE**

DEEL 1 **BEGIN VAN DE TERUGKEERPROCEDURE**

Artikel 6 **Detectering en eerste controles**

1. De lidstaten voorzien in efficiënte en evenredige maatregelen om illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen voor de uitvoering van de terugkeerprocedure te detecteren en om de nodige aanvullende verificaties uit te voeren, onder meer op het gebied van kwetsbaarheid en veiligheid.
2. Voor de toepassing van lid 1 maken de bevoegde autoriteiten gebruik van eerdere controles die met betrekking tot onderdanen van derde landen zijn verricht, met inbegrip van screening op grond van Verordening (EU) 2024/1356 of gelijkwaardige controles krachtens het nationale recht.
3. Zo nodig kunnen voor de uitvoering van de terugkeerprocedure in het kader van deze verordening aanvullende veiligheidsverificaties worden uitgevoerd op basis van een risicobeoordeling en objectieve, in het nationale recht vastgestelde criteria.

⁴⁶ Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB L, 2024/1346, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj>).

DEEL 2

PROCEDURE VOOR HET GELASTEN VAN DE TERUGKEER

Artikel 7

Uitvaardiging van een terugkeerbesluit

1. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten vaardigen een terugkeerbesluit uit tegen elke onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft, onverminderd de in artikel 8 opgenomen uitzonderingen.
2. Het terugkeerbesluit wordt schriftelijk uitgevaardigd en vermeldt de feitelijke en de rechtsgronden, alsook informatie over de beschikbare rechtsmiddelen en de termijnen voor het instellen van die rechtsmiddelen. Het terugkeerbesluit wordt onverwijld ter kennis gebracht van de onderdaan van een derde land.
3. De bevoegde autoriteiten kunnen besluiten de informatie over de feitelijke gronden niet te verstrekken of te beperken, indien het nationale recht voorziet in beperking van het recht op informatie of indien dit noodzakelijk is om de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid te beschermen of om strafbare feiten te voorkomen, te onderzoeken, op te sporen en te vervolgen. In dergelijke gevallen wordt de onderdaan van een derde land, ten behoeve van de toegang tot een doeltreffende voorziening in rechte, in kennis gesteld van de essentie van de gronden voor het terugkeerbesluit.
4. Indien de informatie waarover de bevoegde autoriteiten bij het uitvaardigen van het terugkeerbesluit beschikken, niet volstaat om een land van terugkeer te bepalen, kunnen in het terugkeerbesluit voorlopig een of meer landen van terugkeer worden vermeld.
5. De onderdaan van een derde land krijgt op verzoek een schriftelijke of mondelinge vertaling van de in lid 2 bedoelde belangrijkste elementen van het terugkeerbesluit, waaronder informatie over de beschikbare rechtsmiddelen, in een taal die hij begrijpt of redelijkerwijs kan worden geacht te begrijpen.
6. Het in lid 2 bedoelde terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd bij dezelfde handeling of tegelijkertijd en samen met het besluit tot beëindiging van het legale verblijf van een onderdaan van een derde land, onverminderd de procedurele waarborgen van hoofdstuk IV en andere relevante bepalingen van het Unierecht en het internationale recht.
7. Bij de uitvaardiging van het terugkeerbesluit worden de belangrijkste elementen ervan opgenomen in het krachtens lid 8 vastgestelde formulier (“Europees terugkeerbevel”) en beschikbaar gesteld via het Schengeninformatiesysteem, overeenkomstig Verordening (EU) 2018/1860, of door middel van informatie-uitwisseling overeenkomstig artikel 38.
8. De Commissie stelt het in lid 7 bedoelde formulier voor het Europees terugkeerbevel vast bij uitvoeringshandeling. Die uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de in artikel 49, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.
9. Dit artikel belet niet dat de lidstaten te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen kunnen besluiten een illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land een autonome verblijfsvergunning, visum voor verblijf van langere duur of andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. In dergelijke gevallen wordt het uitgevaardigde terugkeerbesluit ingetrokken of opgeschort voor de duur van de geldigheid van de verblijfsvergunning, het visum voor verblijf van langere duur of de andere vorm van toestemming tot verblijf.

10. De lidstaat die overeenkomstig dit artikel een terugkeerbesluit uitvaardigt, neemt overeenkomstig deze verordening alle nodige maatregelen om een doeltreffende terugkeer te waarborgen.

Artikel 8

Uitzonderingen op de verplichting om een terugkeerbesluit uit te vaardigen

1. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten kunnen besluiten geen terugkeerbesluit uit te vaardigen wanneer de onderdaan van een derde land:
 - a. wordt overgedragen aan een andere lidstaat overeenkomstig de procedure van artikel 23 bis van Verordening (EU) 2016/399;
 - b. wordt overgedragen aan een andere lidstaat op grond van bilaterale overeenkomsten of regelingen of op basis van samenwerking tussen lidstaten overeenkomstig artikel 44;
 - c. een persoon is van wie het illegale verblijf wordt gedetecteerd in het kader van grenscontroles bij uitreis aan de buitengrens overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EU) 2016/399 of in het kader van gelijkwaardige controles uit hoofde van het nationale recht, mits dit gerechtvaardigd is op grond van de specifieke omstandigheden van het individuele geval en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en de rechten van de verdediging, en mits uitstel van het vertrek van de betrokken onderdaan van een derde land zoveel mogelijk wordt vermeden.
2. Er wordt geen terugkeerbesluit uitgevaardigd wanneer de onderdaan van een derde land houder is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning, visum voor verblijf van langere duur of andere vorm van toestemming tot verblijf, of wanneer ten aanzien van hem een procedure loopt voor de verlenging van een verblijfsvergunning, visum voor verblijf van langere duur of andere vorm van toestemming tot verblijf in een andere lidstaat.
3. In de in lid 2 bedoelde gevallen verplicht de lidstaat de onderdaan van een derde land zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Indien de onderdaan van een derde land deze verplichting niet naleeft of indien hij om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid onmiddellijk moet vertrekken, kunnen de lidstaten de andere lidstaten op grond van artikel 44 om hun medewerking verzoeken of een terugkeerbesluit uitvaardigen overeenkomstig artikel 7.
4. Er wordt geen terugkeerbesluit uitgevaardigd wanneer tegen de onderdaan van een derde land reeds een uitvoerbaar terugkeerbesluit is uitgevaardigd door een andere lidstaat. In dat geval wordt de procedure van artikel 9 toegepast.

Artikel 9

Erkenning en uitvoering van door andere lidstaten uitgevaardigde terugkeerbesluiten

1. De lidstaat waar de onderdaan van een derde land illegaal verblijft (“uitvoerende lidstaat”) kan een uitvoerbaar terugkeerbesluit dat door een andere lidstaat (“uitvaardigende lidstaat”) overeenkomstig artikel 7, lid 1, tegen die onderdaan van een derde land is uitgevaardigd, erkennen op basis van het in artikel 7, lid 7, bedoelde Europees terugkeerbevel, en gelast op basis daarvan de verwijdering op grond van artikel 12.

2. Uiterlijk op 1 juli 2027 stelt de Commissie voor de toepassing van lid 3 een uitvoeringsbesluit vast op basis van een beoordeling van de doeltreffendheid van de wettelijke en technische maatregelen die de lidstaten hebben getroffen om het Europees terugkeerbevel beschikbaar te stellen via het in artikel 7, lid 7, bedoelde Schengeninformatiesysteem. De Commissie stelt het Europees Parlement en de Raad in kennis van de resultaten van deze beoordeling. Het uitvoeringsbesluit wordt vastgesteld volgens de procedure van artikel 49, lid 2.
3. Met ingang van de bekendmaking van het overeenkomstig lid 2 vastgestelde uitvoeringsbesluit erkennen de lidstaten, op basis van het in artikel 7, lid 7, bedoelde Europees terugkeerbevel, uitvoerbare terugkeerbesluiten die overeenkomstig artikel 7, lid 1, door andere lidstaten zijn uitgevaardigd tegen onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, en gelasten zij de verwijdering van deze personen op grond van artikel 12.
4. Voor de toepassing van lid 3 kan een lidstaat besluiten een terugkeerbesluit van de uitvaardigende lidstaat niet te erkennen of uit te voeren, indien de uitvoering kennelijk in strijd is met de openbare orde in de uitvoerende lidstaat of indien de onderdaan van een derde land moet worden verwijderd naar een ander derde land dan vermeld in het terugkeerbesluit van de uitvaardigende lidstaat.
5. Indien een lidstaat een in lid 1 of lid 3 bedoeld terugkeerbesluit niet erkent of uitvoert, vaardigt die lidstaat een terugkeerbesluit uit overeenkomstig artikel 7.
6. De uitvoerende lidstaat schort de uitvoering van de terugkeer op, indien de gevolgen van het terugkeerbesluit in de uitvaardigende lidstaat worden opgeschort.
7. Indien de uitvaardigende lidstaat het terugkeerbesluit intrekt of indien het terugkeerbesluit door een rechterlijke instantie nietig wordt verklaard, vaardigt de uitvoerende lidstaat een terugkeerbesluit uit overeenkomstig de voorwaarden van artikel 7.
8. De uitvaardigende lidstaat verstrekt de uitvoerende lidstaat alle beschikbare gegevens en documenten die nodig zijn voor de uitvoering van het terugkeerbesluit, overeenkomstig Verordening (EU) 2018/1860 of door middel van informatie-uitwisseling tussen de lidstaten overeenkomstig artikel 38.
9. De uitvoerende lidstaat kan Frontex verzoeken de uitvoering van het terugkeerbesluit te ondersteunen overeenkomstig hoofdstuk II, afdeling 8, van Verordening (EU) 2019/1896. Indien Frontex de uitvoering van het terugkeerbesluit niet ondersteunt, krijgt de uitvoerende lidstaat op verzoek een vergoeding van de uitvaardigende lidstaat die de werkelijke kosten van de uitvoerende lidstaat niet overschrijdt. De Commissie stelt een uitvoeringsbesluit vast met passende criteria voor het bepalen van het bedrag en de praktische modaliteiten voor de vergoeding. Die uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de procedure van artikel 49, lid 2.
10. Het in lid 2 bedoelde besluit van de Commissie wordt bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

DEEL 3

INREISVERBOD

Artikel 10

Uitvaardiging van een inreisverbod

1. Een terugkeerbesluit gaat gepaard met een inreisverbod, indien:
 - a. de onderdaan van een derde land moet worden verwijderd overeenkomstig artikel 12;
 - b. niet binnen de overeenkomstig artikel 13 vastgestelde termijnen aan de terugkeerverplichting is voldaan;
 - c. de onderdaan van een derde land een veiligheidsrisico vormt, overeenkomstig artikel 16.
2. In andere dan de in lid 1 bedoelde gevallen bepalen de bevoegde autoriteiten of een terugkeerbesluit al dan niet vergezeld gaat van een inreisverbod, rekening houdend met de relevante omstandigheden, met name de mate van medewerking die de onderdaan van een derde land verleent.
3. Het inreisverbod wordt schriftelijk uitgevaardigd, als onderdeel van het terugkeerbesluit of afzonderlijk. De onderdaan van een derde land wordt van het inreisverbod in kennis gesteld in een taal die hij begrijpt of redelijkerwijs kan worden geacht te begrijpen.
4. De bevoegde autoriteiten kunnen, zonder een terugkeerbesluit uit te vaardigen, een inreisverbod opleggen aan een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijft en van wie het illegale verblijf wordt gedetecteerd in het kader van overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EU) 2016/399 verrichte grenscontroles bij uitreis, mits dit gerechtvaardigd is op grond van de specifieke omstandigheden van het individuele geval en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en de rechten van de verdediging, en mits uitstel van het vertrek van de betrokken onderdaan van een derde land zoveel mogelijk wordt vermeden.
5. De bevoegde autoriteiten kunnen in individuele gevallen afzien van het uitvaardigen van een inreisverbod, om humanitaire redenen of indien de onderdaan van een derde land naar behoren meewerkt met de bevoegde autoriteiten, onder meer door zich in te schrijven voor een terugkeer- en re-integratieprogramma.
6. De duur van het inreisverbod wordt bepaald volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval en bedraagt maximaal tien jaar.
7. De in lid 6 bedoelde duur van het inreisverbod kan worden verlengd met opeenvolgende perioden van maximaal vijf jaar. De verlenging wordt gebaseerd op een individuele beoordeling volgens alle relevante omstandigheden, waarbij de bevoegde autoriteiten met name naar behoren motiveren waarom het noodzakelijk is de onderdaan van een derde land verder te beletten het grondgebied van de lidstaten binnen te komen.
8. De looptijd van het inreisverbod gaat in op de datum waarop de onderdaan van een derde land het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten.

Artikel 11

Intrekken, opschorten en in duur verkorten van een inreisverbod

1. Een inreisverbod kan worden ingetrokken, opgeschort of in duur verkort, indien de onderdaan van een derde land:
 - a. aantoonbaar vrijwillig te zijn teruggekeerd in overeenstemming met een terugkeerbesluit;
 - b. in het verleden niet het voorwerp van een terugkeerbesluit of een verwijderingsbevel is geweest;
 - c. het grondgebied van een lidstaat niet is binnengekomen terwijl er een inreisverbod van kracht was.
2. Een inreisverbod kan, rekening houdend met alle relevante omstandigheden, ook worden ingetrokken, opgeschort of in duur verkort in gemotiveerde individuele gevallen, onder meer om humanitaire redenen.
3. De onderdaan van een derde land krijgt de mogelijkheid om een verzoek tot intrekking, opschorting of verkorting van de duur van een inreisverbod in te dienen.

DEEL 4

UITVOERING VAN TERUGKEER

Artikel 12

Verwijdering

1. Onderdanen van derde landen tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, worden verwijderd, indien zij:
 - a. weigeren om tijdens de terugkeerprocedure hun medewerking te verlenen aan de autoriteiten;
 - b. zich zonder toestemming naar een andere lidstaat verplaatsen, ook tijdens de overeenkomstig artikel 13 vastgestelde periode;
 - c. binnen het toepassingsgebied van artikel 16 vallen;
 - d. het grondgebied van de lidstaten op de overeenkomstig artikel 13 vastgestelde datum nog niet hebben verlaten.
2. De autoriteiten van de lidstaten kunnen schriftelijk een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit aannemen waarbij de verwijdering wordt gelast.
3. De bevoegde autoriteiten beoordelen de naleving van het beginsel van non-refoulement met betrekking tot het land van terugkeer. Zij kunnen gebruikmaken van een in eerdere fasen van de procedure uitgevoerde grondige beoordeling van alle relevante omstandigheden. Veranderingen in de omstandigheden en nieuwe elementen die op een risico wijzen, worden naar behoren onderzocht. De betrokken onderdaan van een derde land legt zo snel mogelijk relevante elementen over zijn persoonlijke omstandigheden over.
4. Dwangmaatregelen om de verwijdering te waarborgen, moeten noodzakelijk en evenredig zijn en binnen redelijke grenzen blijven. Ze worden toegepast overeenkomstig het nationale recht, met inachtneming van de grondrechten en met eerbiediging van de waardigheid en de fysieke integriteit van de betrokken onderdaan van een derde land.

5. In geval van verwijdering door de lucht houden de lidstaten rekening met de in de bijlage bij Beschikking 2004/573/EG van de Raad⁴⁷ opgenomen gemeenschappelijke richtsnoeren voor veiligheidsvoorzieningen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht.
6. In naar behoren gemotiveerde gevallen en wanneer de onderdaan van een derde land duidelijk meewerkt, kunnen de bevoegde autoriteiten besluiten een overeenkomstig artikel 13 vastgestelde uiterste datum te vermelden waarop de onderdaan van een derde land het grondgebied van de lidstaten moet verlaten. De bevoegde autoriteiten zien in dergelijke gevallen nauwlettend toe op de naleving door de onderdaan van een derde land en organiseren in dat verband onder meer hulp voor het vervoer naar de plaats van vertrek uit de Unie.

Artikel 13

Vrijwillige terugkeer

1. Wanneer de onderdaan van een derde land niet moet worden verwijderd overeenkomstig artikel 12, wordt in het terugkeerbesluit vermeld op welke uiterste datum hij het grondgebied van de lidstaten moet verlaten, alsook dat hij eerder kan vertrekken.
2. De in lid 1 bedoelde datum wordt bepaald met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Tussen de datum waarop de onderdaan van een derde land moet vertrekken, en de datum van kennisgeving van het terugkeerbesluit, liggen maximaal dertig dagen.
3. De lidstaten kunnen voorzien in een langere termijn of in verlenging van de termijn voor het verlaten van hun grondgebied als bedoeld in lid 1, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals het bestaan van gezinsbanden, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, deelname aan een programma ter ondersteuning van terugkeer en re-integratie overeenkomstig artikel 46, lid 3, en naleving van de in artikel 21 vastgestelde verplichting tot medewerking. Elke verlenging van de vertrektermijn wordt schriftelijk ter kennis van de onderdaan van een derde land gebracht.
4. De onderdaan van een derde land verlaat het grondgebied van de lidstaten uiterlijk op de krachtens lid 1 vastgestelde datum. Zo niet wordt hij verwijderd overeenkomstig artikel 12.

Artikel 14

Voorwaarden voor uitstel van verwijdering

1. Verwijdering op grond van artikel 12 wordt uitgesteld in de volgende gevallen:
 - a. indien het beginsel van non-refoulement hierdoor zou worden geschonden, of
 - b. wanneer en zolang het terugkeerbesluit overeenkomstig artikel 28 is opgeschort.
2. Verwijdering op grond van artikel 12 kan met een passende termijn worden uitgesteld, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval.

⁴⁷ Beschikking 2004/573/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingsmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten (PB L 261 van 6.8.2004, blz. 28, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2004/573/oj>).

3. Indien de onderdaan van een derde land om uitstel van verwijdering verzoekt, wordt dat verzoek naar behoren gemotiveerd.
4. Wanneer de lidstaten een besluit nemen overeenkomstig lid 1 of lid 2, verstrekken zij de betrokken onderdaan van een derde land een schriftelijke bevestiging waarin wordt vermeld hoelang de verwijdering wordt uitgesteld en over welke rechten hij gedurende die periode beschikt.
5. Het besluit om de verwijdering overeenkomstig lid 1 of lid 2 uit te stellen, wordt regelmatig, en ten minste om de zes maanden, geëvalueerd.
6. Met betrekking tot de situatie van de onderdaan van een derde land gedurende de periode waarin de verwijdering is uitgesteld, wordt rekening gehouden met:
 - a. basisbehoeften;
 - b. eenheid van het gezin, indien op het grondgebied van de lidstaat gezinsleden aanwezig zijn;
 - c. dringende medische zorg en essentiële behandeling van ziekte;
 - d. toegang van minderjarigen tot het basisonderwijs, afhankelijk van de duur van hun verblijf;
 - e. speciale behoeften van kwetsbare personen.
7. Indien de verwijdering wordt uitgesteld, kunnen de maatregelen van artikel 31 worden toegepast wanneer aan de voorwaarden is voldaan.

Artikel 15

Toezicht op verwijdering

1. De lidstaten voorzien in een onafhankelijk mechanisme dat toeziet op de eerbiediging van de grondrechten tijdens verwijderingsoperaties. De lidstaten voorzien het onafhankelijke toezichtmechanisme van passende middelen.
2. Het onafhankelijke toezichtmechanisme selecteert op basis van een risicobeoordeling verwijderingsoperaties voor toezicht en voert zijn activiteiten uit op basis van controles aan de hand van stukken en controles ter plaatse die het zonder aankondiging kan uitvoeren. De lidstaten stellen het toezichtmechanisme vooraf in kennis van aanstaande verwijderingsoperaties en zorgen voor toegang tot de betrokken locaties.
3. Onderbouwde beschuldigingen van niet-eerbiediging van grondrechten tijdens verwijderingsoperaties worden door het toezichtmechanisme gemeld aan de bevoegde nationale autoriteit. De bevoegde autoriteiten behandelen dergelijke beschuldigingen doeltreffend en zonder onnodige vertraging.

Artikel 16

Terugkeer van onderdanen van derde landen die een veiligheidsrisico vormen

1. Dit artikel is van toepassing op onderdanen van derde landen, indien:
 - a. zij een bedreiging vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid;

- b. er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat zij een in artikel 2, lid 2, van Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad⁴⁸ vermeld ernstig strafbaar feit hebben gepleegd;
 - c. er duidelijke aanwijzingen zijn dat zij van plan zijn om op het grondgebied van een lidstaat een strafbaar feit in de zin van punt b) van dit lid te plegen.
2. Onderdanen van derde landen die binnen het toepassingsgebied van dit artikel vallen, worden verwijderd overeenkomstig artikel 12.
 3. In afwijking van de betrokken bepalingen van deze verordening kunnen onderdanen van derde landen die binnen het toepassingsgebied van dit artikel vallen:
 - a. worden onderworpen aan een overeenkomstig artikel 10 uitgevaardigd inreisverbod dat de in artikel 10, lid 6, bedoelde maximumduur met ten hoogste tien jaar overschrijdt;
 - b. in bewaring worden gesteld op grond van artikel 29, lid 3, punt c);
 - c. in bewaring worden gehouden in een gevangenis en gescheiden worden gehouden van gewone gevangenen;
 - d. in bewaring worden gehouden gedurende een periode die langer dan de in artikel 32, lid 3, bedoelde maximumduur is, door een rechterlijke instantie met inachtneming van de omstandigheden van het individuele geval is bepaald, en ten minste om de drie maanden door een rechterlijke autoriteit wordt getoetst.
 4. In afwijking van artikel 28, leden 2 en 3, wordt de uitvoering van een terugkeerbesluit dat is uitgevaardigd tegen een binnen het toepassingsgebied van dit artikel vallende onderdaan van een derde land, niet opgeschort, tenzij er een risico bestaat dat het beginsel van non-refoulement wordt geschonden.

Artikel 17

Terugkeer naar een derde land waarmee een overeenkomst of regeling is getroffen

1. Voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in de zin van artikel 4, eerste alinea, punt 3), g), is een overeenkomst of een regeling met een derde land vereist. Dergelijke overeenkomsten of regelingen mogen alleen worden getroffen met derde landen waar de internationale mensenrechtennormen en -beginselen overeenkomstig het internationale recht in acht worden genomen, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement.
2. Een in lid 1 bedoelde overeenkomst of regeling bevat het volgende:
 - a. de procedures die van toepassing zijn op de overbrenging van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen van het grondgebied van de lidstaten naar het in lid 1 bedoelde derde land;
 - b. de voorzieningen voor het verblijf van de onderdaan van een derde land in het in lid 1 bedoelde derde land, met inbegrip van de respectieve verplichtingen en verantwoordelijkheden van de lidstaat en van dat derde land;

⁴⁸ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten – Verklaringen van sommige lidstaten bij de aanneming van het kaderbesluit (PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2002/584/oj).

- c. in voorkomend geval, de modaliteiten voor verdere terugkeer naar het land van herkomst of naar een ander land waarnaar de onderdaan van een derde land vrijwillig besluit terug te keren, en de consequenties indien dit niet mogelijk is;
 - d. de verplichtingen van het in lid 1, tweede zin, bedoelde derde land;
 - e. een verwijzing naar het onafhankelijke orgaan of mechanisme dat toeziet op de daadwerkelijke toepassing van de overeenkomst of regeling;
 - f. de consequenties die moeten worden verbonden aan schendingen van de overeenkomst of regeling, of aan significante veranderingen die de situatie in het derde land nadelig beïnvloeden.
3. Alvorens een in lid 1 bedoelde overeenkomst of regeling te treffen, stellen de lidstaten de Commissie en de andere lidstaten daarvan in kennis.
 4. Niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen worden niet gerepatriëerd naar een in lid 1 bedoeld derde land.

DEEL 5

TERUGKEER VAN MINDERJARIGEN

Artikel 18

Het belang van het kind

Bij de toepassing van de bepalingen overeenkomstig deze verordening vormt het belang van het kind de eerste overweging.

Artikel 19

Beoordeling van de leeftijd van minderjarigen

Wanneer als gevolg van de verklaringen van de onderdaan van een derde land, beschikbare documentaire bewijsstukken of andere relevante aanwijzingen twijfel bestaat over de vraag of deze al dan niet minderjarig is, kan de bevoegde autoriteit voor het bepalen van de leeftijd van de onderdaan van een derde land een multidisciplinaire beoordeling verrichten, waaronder een psychosociale beoordeling, die wordt uitgevoerd door gekwalificeerde beroepsbeoefenaars. Artikel 25 van Verordening (EU) 2024/1348 is van overeenkomstige toepassing op deze beoordeling.

Artikel 20

Terugkeer van niet-begeleide minderjarigen

1. Voordat wordt besloten een terugkeerbesluit tegen een niet-begeleide minderjarige uit te vaardigen, wordt in overeenstemming met het belang van het kind hulp geboden door passende instanties, andere dan de autoriteiten die de terugkeer uitvoeren.
2. Er wordt een vertegenwoordiger of een persoon die is opgeleid om de inachtneming van het belang van het kind te waarborgen, aangewezen om de niet-begeleide minderjarige bij de terugkeerprocedure te vertegenwoordigen, bij te staan en namens de minderjarige op te treden, naargelang het geval. Er wordt op toegezien dat de aangewezen vertegenwoordiger op passende wijze is opgeleid om op een kindvriendelijke en op de leeftijd afgestemde manier te communiceren, en dat hij een taal spreekt die de minderjarige begrijpt. Die persoon is de persoon die uit hoofde van Richtlijn (EU) 2024/1346 is aangewezen om als vertegenwoordiger op te treden, voor zover die persoon uit hoofde van artikel 27 van die richtlijn is aangewezen.

3. De niet-begeleide minderjarige wordt gehoord, hetzij rechtstreeks, hetzij via de in lid 2 bedoelde vertegenwoordiger of opgeleide persoon, onder meer bij het bepalen van het belang van het kind. Voordat de autoriteiten van een lidstaat een niet-begeleide minderjarige van hun grondgebied verwijderen, overtuigen zij zich ervan dat die minderjarige wordt gerepatriëerd naar een familielid of een aangewezen voogd of naar adequate opvangvoorzieningen in het land van terugkeer.

HOOFDSTUK III

VERPLICHTINGEN VAN DE ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN

Artikel 21

Verplichting tot medewerking

1. Onderdanen van derde landen zijn verplicht om in alle fasen van de terugkeer- en overnameprocedure mee te werken met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en te voldoen aan de verplichting om het grondgebied van de lidstaten te verlaten. Onderdanen van derde landen verstrekken de bevoegde autoriteiten zonder onnodige vertraging informatie over wijzigingen in hun individuele situatie die relevant zijn voor de toepassing van artikel 5.
2. Onderdanen van derde landen:
 - a. blijven op het grondgebied van de lidstaat die bevoegd is voor de terugkeerprocedure waarvan de onderdaan van een derde land het voorwerp is, en duiken niet onder in een andere lidstaat;
 - b. verstrekken op verzoek van de bevoegde autoriteiten zonder onnodige vertraging alle hun ter beschikking staande informatie en materiële documentatie die nodig is voor het vaststellen of verifiëren van de identiteit of die anderszins relevant is in het kader van de terugkeer- en overnameprocedure;
 - c. gaan niet over tot het vernietigen of anderszins verwijderen van dergelijke documenten, tot het gebruik van aliassen met frauduleuze bedoelingen, tot het mondeling of schriftelijk verstrekken van andere onjuiste informatie of tot ander frauduleus verzet tegen de terugkeer- of overnameprocedure;
 - d. geven een verklaring wanneer zij niet in het bezit zijn van een identiteits- of reisdocument;
 - e. verstrekken informatie over de derde landen van doorreis;
 - f. verstrekken biometrische gegevens, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, punt s), van Verordening (EU) 2024/1358 van het Europees Parlement en de Raad⁴⁹;

⁴⁹ Verordening (EU) 2024/1358 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van biometrische gegevens om de Verordeningen (EU) 2024/1351 en (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad doeltreffend toe te passen en om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen te identificeren en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L, 2024/1358, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj>).

- g. verstrekken nauwkeurige contactgegevens, waaronder de huidige verblijfplaats, het adres, het telefoonnummer waar ze bereikbaar zijn en, indien beschikbaar, een e-mailadres;
 - h. verstrekken zonder onnodige vertraging informatie over elke wijziging van de in punt g) bedoelde contactgegevens;
 - i. blijven gedurende de gehele terugkeer- en overnameprocedure beschikbaar overeenkomstig artikel 23, en melden zich met name voor vertrek van het voor de terugkeer gebruikte vervoer;
 - j. verstrekken de nodige informatie en verklaringen in het kader van verzoeken die bij de bevoegde autoriteiten van de betrokken derde landen worden ingediend voor het verkrijgen van reisdocumenten, en verlenen zo nodig hun medewerking aan deze autoriteiten van derde landen;
 - k. verschijnen persoonlijk of, indien dit moeilijk is, per videoconferentie voor de bevoegde nationale autoriteiten en de bevoegde autoriteiten van derde landen op de door die autoriteiten aangewezen locatie, wanneer dat nodig is voor het vaststellen van hun nationaliteit;
 - l. maken, indien de bevoegde autoriteiten dat eisen, gebruik van advisering bij terugkeer en re-integratie.
3. De in lid 2, punt b), bedoelde informatie en materiële documentatie of, indien deze niet beschikbaar is, kopieën daarvan, omvatten met name de verklaringen van de onderdanen van derde landen en alle hun ter beschikking staande documentatie over:
- a. hun naam, geboortedatum en -plaats, geslacht en nationaliteit/nationaliteiten of staatloosheid;
 - b. hun gezinsleden en andere persoonsgegevens indien dat relevant is voor het uitvoeren van de terugkeer- of overnameprocedure of voor het bepalen van het land van terugkeer;
 - c. type, nummer, geldigheidsduur en land van afgifte van al hun identiteits- of reisdocumenten en andere door hen verstrekte documenten die de bevoegde autoriteit relevant acht voor hun identificatie, voor de uitvoering van de terugkeer- of overnameprocedure en voor het bepalen van het land van terugkeer;
 - d. door een andere lidstaat of door een derde land afgegeven verblijfsvergunningen of andere vormen van toestemming tot verblijf;
 - e. door andere lidstaten uitgevaardigde terugkeerbesluiten;
 - f. landen en plaatsen van eerder verblijf, reisroutes en reisdocumentatie.
4. Wanneer de bevoegde autoriteiten besluiten om in lid 2, punt b), bedoelde documenten die nodig zijn voor de voorbereiding van de terugkeer, te bewaren, zorgen zij ervoor dat de onderdaan van een derde land onmiddellijk fotokopieën of, desgewenst, elektronische bestanden van de originelen ontvangt. In het kader van terugkeer overeenkomstig artikel 13 geven de bevoegde autoriteiten deze documenten bij vertrek of bij aankomst in het derde land terug aan de onderdaan van een derde land.
5. De onderdaan van een derde land aanvaardt elke kennisgeving die de bevoegde autoriteiten hem per telefoon, e-mail of post toesturen aan de hand van de meest recente contactgegevens die hij zelf aan de bevoegde autoriteiten heeft verstrekt overeenkomstig lid 2, punten g) en h). De lidstaten bepalen uit hoofde van het nationale recht de wijze

van kennisgeving en het tijdstip waarop de kennisgeving wordt geacht te zijn ontvangen door en ter kennis te zijn gebracht aan de onderdaan van een derde land, of maken voor de kennisgeving gebruik van door de Unie ontwikkelde en/of ondersteunde digitale systemen.

6. Onderdanen van derde landen kunnen worden gefouilleerd of hun persoonlijke bezittingen kunnen worden doorzocht, indien dit nodig en naar behoren gerechtvaardigd is voor de toepassing van de terugkeer- of overnameprocedure en zonder dat dit afbreuk doet aan fouillering om veiligheidsredenen. Elke fouillering van onderdanen van derde landen uit hoofde van deze verordening vindt plaats met inachtneming van de grondrechten, met name de beginselen inzake de menselijke waardigheid en de lichamelijke en psychische integriteit, en met inachtneming van de waarborgen en rechtsmiddelen waarin het nationale recht voorziet.

Artikel 22

Consequenties bij niet-naleving van de verplichting tot medewerking

In geval van niet-naleving van de verplichtingen van artikel 21, lid 2, punten a) tot en met k), voorzien de lidstaten in de mogelijkheid om, na een individuele beoordeling, de onderdaan van een derde land een doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregel op te leggen, in de vorm van:

- (1) weigering of vermindering van bepaalde uitkeringen en toelagen die uit hoofde van het nationale recht aan de betrokken onderdanen van derde landen worden toegekend, tenzij de betrokkene hierdoor niet in zijn basisbehoeften kan voorzien;
- (2) weigering of vermindering van stimulansen ter bevordering van vrijwillige terugkeer overeenkomstig artikel 13 of verminderde steun voor terugkeer- en re-integratieprogramma's overeenkomstig artikel 46, lid 3;
- (3) inbeslagneming van identiteits- of reisdocumenten, mits de onderdaan van een derde land een kopie ontvangt;
- (4) weigering of intrekking van de werkvergunning, overeenkomstig het nationale recht;
- (5) verlenging van de duur van een inreisverbod overeenkomstig artikel 10, lid 7;
- (6) financiële sancties.

Artikel 23

Beschikbaarheid voor de terugkeerprocedure

1. Om een snelle, efficiënte en doeltreffende terugkeer te waarborgen, worden onderdanen van derde landen gedurende de terugkeerprocedure aan een of meer van de volgende maatregelen onderworpen:
 - a. toewijzing aan een geografisch gebied op het grondgebied van de lidstaat waarbinnen zij zich vrij kunnen bewegen;
 - b. verblijf op een specifiek adres;
 - c. melding bij de bevoegde autoriteiten op een vastgesteld tijdstip of met redelijke tussenpozen.
2. Lid 1 wordt alleen toegepast voor zover dit verenigbaar is met de bijzondere behoeften van kwetsbare personen en met het belang van het kind.

3. De bevoegde autoriteiten kunnen de onderdaan van een derde land op verzoek toestemming verlenen om:
 - a. het geografische gebied tijdelijk te verlaten om naar behoren gemotiveerde dringende en ernstige familiale redenen of om een noodzakelijke medische behandeling te ondergaan die niet beschikbaar is in het geografische gebied;
 - b. tijdelijk buiten de overeenkomstig lid 1, punt b), aangewezen plaats te verblijven;
 - c. tijdelijk niet aan de meldingsplicht te voldoen.
4. Het besluit over een in lid 3, eerste alinea, bedoelde toestemming wordt objectief en onpartijdig genomen op basis van de merites van elk afzonderlijk geval, en indien geen toestemming wordt gegeven, worden de redenen daarvoor vermeld.
5. De onderdaan van een derde land heeft geen toestemming nodig om afspraken met autoriteiten en rechtbanken na te komen indien zijn aanwezigheid vereist is. De onderdaan van een derde land stelt de bevoegde autoriteiten van dergelijke afspraken in kennis.
6. De overeenkomstig lid 1, punten b) en c), genomen besluiten worden schriftelijk vastgesteld, zijn evenredig en houden rekening met de specifieke omstandigheden van de betrokken onderdaan van een derde land.

Hoofdstuk IV

WAARBORGEN EN RECHTSMIDDELEN

DEEL 1

PROCEDURELE WAARBORGEN

Artikel 24

Recht op informatie

1. Onderdanen van derde landen tegen wie een terugkeerprocedure loopt, worden zonder onnodige vertraging in kennis gesteld van:
 - a. het doel, de duur en de stappen van de terugkeerprocedure, alsmede informatie over de beschikbare rechtsmiddelen en de termijnen voor het instellen van die rechtsmiddelen;
 - b. de rechten en verplichtingen van onderdanen van derde landen tijdens de terugkeerprocedure als bedoeld in de artikelen 21 en 23, de consequenties bij niet-naleving als bedoeld in artikel 22, het feit dat in het Schengeninformatiesysteem een signalering inzake terugkeer voor de betrokkene is opgenomen, en de erkenning en uitvoering van een door een andere lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit als bedoeld in artikel 9;
 - c. advisering en programma's inzake terugkeer en re-integratie overeenkomstig artikel 46;
 - d. hun procedurele rechten en verplichtingen gedurende de gehele terugkeerprocedure overeenkomstig deze verordening en het nationale recht, met name het recht op rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging overeenkomstig artikel 25.
2. De informatie wordt zonder onnodige vertraging verstrekt in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen en in een taal die de onderdaan van een derde land begrijpt

of redelijkerwijs kan worden geacht te begrijpen, onder meer met gebruikmaking van schriftelijke of mondelinge vertaling en vertolking als dat nodig is. Die informatie wordt op papier of elektronisch verstrekt op standaardinformatiebladen. In het geval van minderjarigen wordt de informatie op een kindvriendelijke en op de leeftijd afgestemde manier verstrekt, en daarbij wordt de persoon die de ouderlijke verantwoordelijkheid voor het kind draagt, of de in artikel 20, lid 2, bedoelde vertegenwoordiger betrokken. De onderdaan van een derde land krijgt de mogelijkheid om de ontvangst van de informatie te bevestigen.

Artikel 25

Rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging

1. In geval van beroep of toetsing voor een rechterlijke instantie overeenkomstig artikel 27 zorgen de lidstaten ervoor dat de onderdaan van een derde land op diens verzoek de kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging krijgt die nodig zijn om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht te waarborgen.
2. Niet-begeleide minderjarigen krijgen automatisch kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging.
3. De rechtsbijstand en de wettelijke vertegenwoordiging bestaan uit de voorbereiding van het beroep of het verzoek om toetsing, wat ten minste de voorbereiding van de krachtens het nationale recht vereiste processtukken en, in het geval van een hoorzitting, de deelname aan die hoorzitting voor een rechterlijke instantie omvat, ter waarborging van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van verdediging. Dergelijke bijstand belet niet dat bijstand uit hoofde van Verordening (EU) 2024/1348 wordt verleend.
4. Voor de kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging wordt een beroep gedaan op juridische adviseurs of andere naar behoren gekwalificeerde personen die volgens het nationale recht als zodanig zijn erkend of toegelaten en wier belangen niet in conflict komen of kunnen komen met die van de onderdaan van een derde land.
5. Kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging tijdens de beroepsprocedure kunnen door de lidstaten worden uitgesloten indien:
 - a. de onderdaan van een derde land wordt geacht over voldoende middelen te beschikken om zelf de rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging te bekostigen;
 - b. het beroep wordt geacht geen reële kans van slagen te hebben of een oneigenlijk gebruik van recht te vormen;
 - c. het om een beroep of toetsing in tweede of hogere instantie gaat, zoals bepaald in het nationale recht, met inbegrip van een nieuwe hoorzitting of een toetsing van beroep;
 - d. de onderdaan van een derde land reeds wordt bijgestaan of vertegenwoordigd door een juridisch adviseur.
6. De onderdaan van een derde land die om kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging verzoekt, maakt zijn financiële situatie bekend.
7. Behalve voor bijstand aan niet-begeleide minderjarigen kunnen de lidstaten, met inachtneming van de essentie van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte:

- a. de kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging financieel of in de tijd beperken, mits deze beperkingen niet willekeurig zijn, de toegang tot kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging niet onnodig beperken en de uitoefening van het recht van verdediging niet ondermijnen;
 - b. verzoeken om gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de kosten, indien de financiële situatie van de onderdaan van een derde land in de loop van de terugkeerprocedure aanzienlijk is verbeterd of indien de beslissing om kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging beschikbaar te stellen is genomen op basis van door de onderdaan van een derde land verstrekte onjuiste informatie;
 - c. bepalen dat, wat honoraria, andere kosten en terugbetaling betreft, de behandeling van onderdanen van derde landen gelijk is aan, maar niet gunstiger mag zijn dan de behandeling die hun eigen onderdanen krijgen op het gebied van rechtsbijstand in het algemeen.
8. De lidstaten stellen specifieke procedurele regels voor de indiening en verwerking van verzoeken om kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging vast of passen bestaande regels toe die gelden voor vergelijkbare nationale aanspraken, mits die regels de toegang tot kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging niet bovenmatig ingewikkeld of onmogelijk maken.
 9. Wanneer de beslissing om geen kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging beschikbaar te stellen wordt genomen door een andere autoriteit dan een rechterlijke instantie, op grond van het feit dat het beroep geacht wordt geen reële kans van slagen te hebben of een oneigenlijk gebruik van recht te vormen, heeft de onderdaan van een derde land recht op een doeltreffend rechtsmiddel om die beslissing aan te vechten bij een rechterlijke instantie. Daartoe heeft de onderdaan van een derde land het recht om te verzoeken om kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging.
 10. De lidstaten kunnen voorzien in kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging tijdens de administratieve procedure, overeenkomstig het nationale recht.

DEEL 2

RECHTSMIDDELEN

Artikel 26

Recht op een doeltreffende voorziening in rechte

1. Aan de betrokken onderdaan van een derde land wordt een doeltreffende voorziening in rechte toegekend om de in artikel 7, artikel 10 en artikel 12, lid 2, bedoelde besluiten aan te vechten bij een bevoegde rechterlijke instantie.
2. De doeltreffende voorziening in rechte omvat een volledig onderzoek *ex nunc* van zowel de feitelijke als de juridische aspecten.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde rechterlijke instantie de naleving van de vereisten die voortvloeien uit het beginsel van non-refoulement, op verzoek van de onderdaan van een derde land of ambtshalve verifieert.

Artikel 27

Beroep bij een bevoegde rechterlijke instantie

1. Om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 26 te waarborgen, stellen de lidstaten in hun nationale recht redelijke termijnen vast waarbinnen de bevoegde rechterlijke instantie van eerste aanleg de in artikel 7, artikel 10 en artikel 12, lid 2, bedoelde besluiten moet onderzoeken, zodat wordt voorzien in een adequate en volledige behandeling van het beroep. De termijn voor het instellen van beroep bij een rechterlijke instantie van eerste aanleg bedraagt maximaal veertien dagen.
2. De in lid 1 bedoelde termijnen gaan in op de datum waarop het in artikel 7, artikel 10 of artikel 12, lid 2, bedoelde besluit ter kennis van de onderdaan van een derde land wordt gebracht, of op een andere in het nationale recht vast te stellen datum, met name wanneer de betrokken onderdaan van een derde land is ondergedoken.
3. Indien een terugkeerbesluit is gebaseerd op een besluit tot weigering of beëindiging van een legaal verblijf of is uitgevaardigd bij dezelfde handeling als dat besluit, kunnen voor het instellen van beroep tegen het terugkeerbesluit dezelfde termijnen worden toegepast als in het nationale recht zijn vastgesteld voor het instellen van beroep tegen een besluit tot beëindiging of weigering van een legaal verblijf.
4. Indien samen met een in artikel 7 bedoeld terugkeerbesluit een inreisverbod is uitgevaardigd, wordt het inreisverbod samen met dat terugkeerbesluit aangevochten bij dezelfde rechterlijke instantie, in het kader van dezelfde gerechtelijke procedure en binnen dezelfde termijnen. Indien afzonderlijk van het terugkeerbesluit een inreisverbod is uitgevaardigd of indien het de bedoeling is alleen het inreisverbod aan te vechten, kan afzonderlijk beroep tegen het inreisverbod worden ingesteld. Voor het instellen van dergelijke afzonderlijke gerechtelijke procedures gelden dezelfde termijnen als voor het gelijktijdig instellen van beroep tegen zowel het inreisverbod als het terugkeerbesluit.
5. De rechterlijke instantie mag weigeren om stukken in aanmerking te nemen die niet binnen de door de bevoegde rechterlijke instantie bepaalde termijn zijn ingediend – ingeval de onderdaan van een derde land de vertaling moet verstrekken – of die niet tijdig genoeg bij de rechterlijke instantie zijn ingediend om door de rechterlijke instantie te worden vertaald – ingeval de bevoegde rechterlijke instantie voor de vertaling zorgt.

Artikel 28

Opschortende werking

1. De uitvoering van in artikel 7, artikel 10 en artikel 12, lid 2, bedoelde besluiten wordt opgeschort totdat de termijn voor uitoefening van het in artikel 27 bedoelde recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een rechterlijke instantie van eerste aanleg is verstreken.
2. Onderdanen van derde landen krijgen het recht een verzoek tot opschorting van de uitvoering van een terugkeerbesluit in te dienen voordat de termijn waarbinnen zij hun in artikel 27 bedoelde recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een rechterlijke instantie van eerste aanleg kunnen uitoefenen, is verstreken. Een rechterlijke instantie heeft de bevoegdheid om, na een onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische aspecten, te besluiten om de uitvoering van het terugkeerbesluit al dan niet op te schorten in afwachting van de uitkomst van die voorziening in rechte. De uitvoering van het terugkeerbesluit wordt opgeschort wanneer er een risico bestaat dat het beginsel van non-refoulement wordt geschonden.

3. Indien verder beroep wordt ingesteld tegen een eerste of volgende beslissing in beroep, wordt de uitvoering van een terugkeerbesluit niet opgeschort, tenzij de onderdaan van een derde land om opschorting verzoekt en een bevoegde rechterlijke instantie, terdege rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, besluit opschorting toe te staan.
4. De termijn voor het nemen van een besluit over een verzoek om de uitvoering van een terugkeerbesluit op te schorten is 48 uur. In geval van complexe feitelijke of juridische kwesties kan deze termijn worden overschreden.

Hoofdstuk V

VOORKOMING VAN ONDERDUIKEN EN BEWARING

Artikel 29 **Bewaringsgronden**

1. De lidstaten kunnen een onderdaan van een derde land op grond van deze verordening in bewaring stellen op basis van een individuele beoordeling van elk geval en alleen voor zover bewaring evenredig is.
2. De lidstaten mogen een onderdaan van een derde land alleen in bewaring houden om de terugkeer voor te bereiden of de verwijdering uit te voeren.
3. Bewaring van een onderdaan van een derde land is slechts toegestaan op basis van een of meer van de volgende bewaringsgronden:
 - a. er bestaat een onderduikrisico, dat is vastgesteld overeenkomstig artikel 30;
 - b. de betrokken onderdaan van een derde land ontwijkt of belemmert de voorbereiding van de terugkeer- of de verwijderingsprocedure;
 - c. de onderdaan van een derde land vormt een veiligheidsrisico, overeenkomstig artikel 16;
 - d. de identiteit of de nationaliteit van de onderdaan van een derde land moet worden vastgesteld of geverifieerd;
 - e. de krachtens artikel 31 genomen maatregelen worden niet nageleefd.
4. De bewaringsgronden worden vastgelegd in het nationale recht.
5. De bewaring wordt gelast door een administratieve of rechterlijke instantie. De bewaring wordt gelast bij een schriftelijk besluit waarin de feitelijke en juridische gronden voor de bewaring, alsmede informatie over de beschikbare rechtsmiddelen worden vermeld. De onderdaan van een derde land wordt van het besluit in kennis gesteld in een taal die hij begrijpt of redelijkerwijs kan worden geacht te begrijpen.
6. Bij het in bewaring houden van een onderdaan van een derde land krachtens lid 2 houden de lidstaten rekening met zichtbare tekenen, verklaringen of gedragingen van of met betrekking tot de onderdaan van een derde land die erop wijzen dat hij een kwetsbare persoon is.

Artikel 30 **Onderduikrisico**

1. Er bestaat, tenzij het tegendeel wordt aangetoond, een onderduikrisico in een individueel geval, wanneer aan een van de volgende criteria is voldaan:

- a. de onderdaan van een derde land heeft zich, eventueel na doorreis via een derde land, zonder toestemming naar het grondgebied van een andere lidstaat of andere lidstaten verplaatst, of onderneemt pogingen daartoe;
 - b. tegen de onderdaan van een derde land is een terugkeerbesluit of een uitvoeringsbesluit uitgevaardigd door een andere lidstaat dan die op het grondgebied waarvan hij momenteel illegaal verblijft, onder meer zoals gedetecteerd aan de hand van de signaleringen die overeenkomstig Verordening (EU) 2018/1860 in het Schengeninformatiesysteem zijn opgenomen;
 - c. de krachtens artikel 23 genomen maatregelen worden niet nageleefd.
2. In andere dan de in lid 1 bedoelde gevallen wordt het onderduikrisico bepaald op basis van een algemene beoordeling van de specifieke omstandigheden van het individuele geval en wanneer een van de volgende criteria van toepassing is op de betrokken onderdaan van een derde land:
- a. het ontbreken van een verblijfplaats, vaste woonplaats of betrouwbaar adres;
 - b. de expliciete vermelding van de intentie om de krachtens deze verordening genomen maatregelen niet na te leven, of acties die duidelijk wijzen op een dergelijke intentie;
 - c. niet-naleving van de verplichtingen van een terugkeerbesluit tot de overeenkomstig artikel 13 vastgestelde datum waarop de onderdaan van een derde land het grondgebied van de lidstaten moet verlaten;
 - d. niet-naleving van de verplichting om in alle fasen van de procedures uit hoofde van deze verordening mee te werken met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten overeenkomstig artikel 21, lid 2, punten a) tot en met k);
 - e. in geval van een op handen zijnd vertrek: het bestaan van ernstige redenen om aan te nemen dat de onderdaan van een derde land voornemens is de artikel 21, lid 2, punt l), vastgestelde verplichting tot medewerking niet na te leven;
 - f. het gebruiken van valse of vervalste identiteits- of reisdocumenten, verblijfsvergunningen of visa, of documenten ter rechtvaardiging inzake de voorwaarden voor binnenkomst, het vernietigen of anderszins verwijderen van identiteits- of reisdocumenten, verblijfsvergunningen of visa, of documenten ter rechtvaardiging inzake de voorwaarden voor binnenkomst, het gebruiken van aliassen met frauduleuze bedoelingen, het mondeling of schriftelijk verstrekken van andere onjuiste informatie, of ander frauduleus verzet tegen de terugkeer- of overnameprocedure;
 - g. gewelddadig verzet tegen de terugkeerprocedure;
 - h. hernieuwde binnenkomst in de Unie in strijd met een geldig inreisverbod.

Artikel 31

Alternatieven voor bewaring

1. De lidstaten voorzien in hun nationale wetgeving in alternatieve maatregelen voor bewaring. Dergelijke maatregelen worden gelast met inachtneming van de individuele omstandigheden van de betrokken onderdaan van een derde land, onder meer wat kwetsbaarheid betreft, en staan in verhouding tot het overeenkomstig artikel 30 beoordeelde niveau van het onderduikrisico.
2. Daartoe voorzien de lidstaten in een of meer van de volgende maatregelen:

- a. de verplichting om zich regelmatig bij de bevoegde autoriteiten te melden, tot om de drie dagen, afhankelijk van de individuele omstandigheden;
 - b. de verplichting om de identiteits- of reisdocumenten af te geven aan de bevoegde autoriteiten;
 - c. de verplichting om op een door de nationale autoriteiten aangewezen plaats te verblijven;
 - d. het stellen van een toereikende financiële garantie;
 - e. het gebruik van elektronische monitoring, met inachtneming van de garanties en procedures waarin het nationale recht voorziet.
3. In een besluit tot toepassing van de in lid 2 bedoelde maatregelen worden de relevante feitelijke en juridische gronden vermeld.
 4. Onderdanen van derde landen worden in kennis gesteld van elk besluit tot toepassing van in lid 2 van dit artikel bedoelde maatregelen en worden geïnformeerd over de onder meer uit artikel 29, lid 3, punt e), voortvloeiende consequenties bij niet-naleving van dat besluit en over de in lid 5 van dit artikel bedoelde rechtsmiddelen.
 5. De lidstaten zorgen ervoor dat de overeenkomstig lid 2 van dit artikel genomen besluiten snel, en uiterlijk binnen twee maanden, op verzoek van de betrokkene of ambtshalve worden getoetst door een rechterlijke instantie.

Artikel 32

Bewaringstermijn

1. De bewaring duurt zo kort mogelijk en zolang aan de voorwaarden van artikel 29 wordt voldaan en nodig is om een geslaagde terugkeer te waarborgen.
2. Wanneer blijkt dat niet langer aan de voorwaarden van artikel 29 wordt voldaan, is de bewaring niet langer gerechtvaardigd en wordt de onderdaan van een derde land in vrijheid gesteld. Deze invrijheidstelling vormt geen beletsel voor de toepassing van maatregelen ter voorkoming van het onderduikrisico overeenkomstig artikel 31.
3. De bewaring in een gegeven lidstaat duurt niet langer dan twaalf maanden. De bewaring kan in een gegeven lidstaat met maximaal twaalf maanden worden verlengd, wanneer de terugkeerprocedure vanwege een gebrek aan medewerking van de betrokken onderdaan van een derde land waarschijnlijk langer zal duren of vertraging wordt opgelopen bij het verkrijgen van de nodige documentatie van derde landen.
4. Het verstrijken van de in lid 3 bedoelde maximale bewaringstermijn vormt geen beletsel voor de toepassing van maatregelen overeenkomstig artikel 31.

Artikel 33

Toetsing van bewaringsbevelen

1. De bewaring wordt regelmatig en ten minste om de drie maanden getoetst, hetzij op verzoek van de betrokken onderdaan van een derde land, hetzij ambtshalve.
2. De bewaring van niet-begeleide minderjarigen wordt regelmatig en ten minste om de drie maanden ambtshalve getoetst.
3. Als de bewaring door administratieve autoriteiten is gelast of verlengd, zorgen de lidstaten ervoor dat alle relevante feiten, bewijsmiddelen en opmerkingen die tijdens de procedure zijn overgelegd, rechterlijk worden getoetst, door te bepalen dat:

- a. de rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na het begin van de bewaring en uiterlijk vijftien dagen daarna wordt afgesloten, of
- b. de betrokken onderdaan van een derde land het recht heeft om een procedure voor rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring in te stellen, die zo spoedig mogelijk na het inleiden van de betrokken procedure en uiterlijk vijftien dagen daarna moet worden afgesloten. In dergelijke gevallen stellen de lidstaten de betrokken onderdaan van een derde land onmiddellijk in kennis van de mogelijkheid een dergelijke procedure in te stellen.

Artikel 34

Omstandigheden van de bewaring

1. Bewaring vindt in de regel plaats in speciale inrichtingen, waaronder speciale afdelingen van andere inrichtingen. Indien een lidstaat onderdanen van derde landen niet in dergelijke inrichtingen in bewaring kan stellen en moet gebruikmaken van een gevangenis, worden deze personen gescheiden gehouden van de gewone gevangenen.
2. In bewaring gestelde onderdanen van derde landen hebben toegang tot ruimte in de open lucht.
3. In bewaring gestelde onderdanen van derde landen wordt op verzoek toegestaan te gelegener tijd contact op te nemen met wettelijke vertegenwoordigers, familieleden en bevoegde consulaire autoriteiten.
4. In bewaring stelde kwetsbare personen met bijzondere behoeften krijgen specifieke aandacht en speciale accommodatie. In bewaring gestelde onderdanen van derde landen hebben toegang tot dringende medische zorg en essentiële behandeling van ziekte.
5. Wettelijke vertegenwoordigers, familieleden, bevoegde consulaire autoriteiten en relevante en bevoegde nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties kunnen alle inrichtingen voor bewaring bezoeken en een gesprek voeren met en een bezoek brengen aan de onderdanen van derde landen in omstandigheden waarin de privacy wordt geëerbiedigd. Het bezoek kan afhankelijk worden gesteld van toestemming.
6. In bewaring gestelde onderdanen van derde landen krijgen, in eenvoudige, begrijpelijke bewoordingen en in een taal die zij begrijpen, schriftelijke informatie over de in de inrichting geldende regels en over hun rechten en plichten. Hiertoe behoort ook informatie over het in de nationale wetgeving vastgelegde recht om contact op te nemen met in de leden 3 en 5 bedoelde personen, autoriteiten, organisaties en instanties.

Artikel 35

Omstandigheden voor de bewaring van minderjarigen en gezinnen

1. Niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen worden slechts in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode, in bewaring gesteld en daarbij wordt het belang van het kind in acht genomen.
2. Gezinnen en niet-begeleide minderjarigen die ter voorbereiding van hun terugkeer in bewaring worden gesteld, krijgen afzonderlijke accommodatie met voldoende privacy. Het personeel is adequaat opgeleid en de inrichtingen zijn aangepast met het oog op de leeftijds- en geslachtsgebonden behoeften van deze personen, onder meer op het gebied van passende hygiëne, voeding, gezondheidsdiensten en andere infrastructuur.

3. In bewaring gestelde minderjarigen wordt de mogelijkheid geboden tot vrijetijdsbesteding, zoals op hun leeftijd afgestemde spel- en recreatieactiviteiten, en krijgen toegang tot onderwijs in de vorm die het beste past bij de periode die zij in bewaring moeten doorbrengen.

Hoofdstuk VI

OVERNAME

Artikel 36

Overnameprocedure

1. Bij de uitvaardiging van een uitvoerbaar terugkeerbesluit en onverminderd artikel 28 wordt systematisch en zonder onnodige vertraging een overnameprocedure ingeleid door de bevoegde autoriteiten, in voorkomend geval met de steun van Frontex.
2. Wanneer van de autoriteiten van een derde land een reisdocument moet worden verkregen, dienen de bevoegde autoriteiten een overnameverzoek in. Het overnameverzoek omvat, naargelang het geval, een verzoek om bevestiging van de nationaliteit en een verzoek om afgifte van een reisdocument. Overnameverzoeken worden onverwijld ingediend, zo mogelijk met behulp van een standaardformulier als bedoeld in lid 6.
3. De bevoegde autoriteiten kunnen het verzoek om een reisdocument afzonderlijk indienen indien dit om juridische of operationele redenen de voorkeur verdient, onder meer vanwege de geldigheidsduur van het af te geven reisdocument en het feit dat de onderdaan van een derde land niet beschikbaar is om het reisdocument onmiddellijk na de bevestiging van de nationaliteit in ontvangst te nemen. In voorkomend geval wordt het Europees reisdocument voor terugkeer gebruikt overeenkomstig het toepasselijke overname-instrument en Verordening (EU) 2016/1953⁵⁰.
4. De informatie over het resultaat van het verzoek om bevestiging van de nationaliteit en het verkregen reisdocument worden door de betrokken bevoegde autoriteit geüpload in het Schengeninformatiesysteem. De informatie en het reisdocument worden op verzoek ter beschikking gesteld van de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten.
5. De lidstaten kunnen passende regelingen treffen om de organisatie van identificatie-interviews in een andere lidstaat te vergemakkelijken, onder meer voor de uitvoering van artikel 44.
6. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 49, lid 2, een uitvoeringshandeling vast te stellen ter bepaling van het standaardformulier dat moet worden gebruikt voor het indienen van overnameverzoeken als bedoeld in lid 2. Dit standaardformulier bevat:
 - a. het format voor overnameverzoeken;
 - b. de elementen van een overnameverzoek, waaronder het verzoek om bevestiging van de nationaliteit en het verzoek om afgifte van een reisdocument.
7. De overnameprocedure in derde landen wordt ondersteund door speciale, door de Unie gefinancierde verbindingsfunctionarissen van de Unie voor terugkeer. Deze

⁵⁰ Verordening (EU) 2016/1953 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende de vaststelling van een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van de aanbeveling van de Raad van 30 november 1994 (PB L 311 van 17.11.2016, blz. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1953/oj>).

verbindingsfunctionarissen maken deel uit van de structuur van de delegaties van de Unie en werken in nauwe coördinatie met de Commissie aan de verwezenlijking van de relevante beleidsprioriteiten van de Unie.

Artikel 37

Communicatie met niet-erkende entiteiten uit derde landen

1. De bevoegde autoriteiten kunnen zo nodig communiceren met niet-erkende entiteiten uit derde landen die verantwoordelijk zijn voor een of meer stappen van de overnameprocedure.
2. Deze communicatie blijft beperkt tot wat nodig is voor de uitvoering van de overnameprocedure en wordt niet beschouwd als een diplomatieke erkenning van de betrokken entiteiten.

Hoofdstuk VII UITWISSELING EN DOORGIFTE VAN PERSOONSGEGEVENS

Artikel 38

Uitwisseling van informatie tussen lidstaten

1. De lidstaten maken voor de uitvoering van deze verordening gebruik van alle passende middelen op het gebied van samenwerking en informatie-uitwisseling.
2. De informatie-uitwisseling vindt plaats op verzoek van een lidstaat en uitsluitend tussen bevoegde autoriteiten van de lidstaten.
3. De lidstaten verstrekken elkaar, voor de uitvoering van de terugkeerprocedure en de overnameprocedure en de verlening van re-integratiebijstand, op verzoek informatie over een persoon binnen het toepassingsgebied van deze verordening.
4. Indien de in lid 3 bedoelde informatie kan worden uitgewisseld via de in artikel 4, punt 15, van Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad⁵¹ bedoelde Unie-informatiesystemen of via aanvullende informatie als bedoeld in Verordening (EU) 2018/1860, wordt die informatie alleen via die kanalen uitgewisseld.
5. De gegevens waarom wordt verzocht, zijn toereikend, ter zake dienend, juist en beperkt tot wat nodig is voor het beoogde doel, en het verzoek vermeldt de redenen waarom om de gegevens wordt verzocht.
6. De in lid 3 bedoelde informatie omvat met name:
 - a. informatie die nodig is om de identiteit van de onderdaan van een derde land en, in voorkomend geval, de identiteit van zijn gezinsleden, familieleden en eventuele andere familierelaties vast te stellen, met name achternaam/-namen; voornaam/-namen; in voorkomend geval, vroegere naam/-namen en andere naam/-namen

⁵¹ Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816 (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 85, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/818/oj>).

- (alias/aliassen, pseudoniem/pseudoniemen); datum, plaats en land van geboorte; geslacht;
- b. informatie over de overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1358 verzamelde biometrische gegevens van de onderdaan van een derde land, met name gezichtsopname/gezichtsopnamen; dactyloscopische gegevens; de datum waarop de biometrische gegevens zijn verzameld; het Eurodac-referentienummer dat door de lidstaat van herkomst wordt gebruikt;
 - c. informatie over de nationaliteit en het reisdocument/de reisdocumenten van de onderdaan van een derde land, met name huidige en vroegere nationaliteit/nationaliteiten; soort, nummer en land van afgifte van het reisdocument /de reisdocumenten; datum van afgifte en uiterste geldigheidsdatum van het reisdocument /de reisdocumenten;
 - d. informatie over de verblijfplaatsen en de reisroutes van de onderdaan van een derde land, zijn talenkennis en zijn contactgegevens (e-mailadres/-adressen en telefoonnummer/-nummers);
 - e. informatie over de door een lidstaat of een derde land afgegeven verblijfstitels of visa;
 - f. informatie over de terugkeeroperatie van de onderdaan van een derde land, met name vluchtgegevens; andere regelingen voor de reis; vermelding of de onderdaan van een derde land een bijzonder gevaarlijke persoon is voor wie tijdens de terugkeeroperatie specifieke regelingen moeten worden getroffen; informatie over begeleiding;
 - g. informatie over de re-integratie van de onderdaan van een derde land, met name inzake de gezinssamenstelling, de burgerlijke staat, contactgegevens van familieleden in het land van terugkeer, werkervaring, opleidingsniveau, diploma's;
 - h. de gronden voor een tegen de onderdaan van een derde land uitgevaardigd terugkeerbesluit;
 - i. informatie over de vraag of de onderdaan van een derde land in bewaring is gesteld, dan wel of er alternatieve maatregelen voor bewaring op hem zijn toegepast;
 - j. informatie in verband met het strafblad of in verband met de bedreiging die de onderdaan van een derde land vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid;
 - k. informatie over kwetsbaarheid, gezondheid en medische behoeften van de onderdaan van een derde land.
7. De aangezochte lidstaat is verplicht zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen drie weken te antwoorden.
8. De uitgewisselde informatie mag slechts voor de in lid 3 genoemde doeleinden worden gebruikt. Deze informatie wordt, afhankelijk van het soort informatie en de bevoegdheden van de ontvangende autoriteit, alleen meegedeeld aan de autoriteiten of de rechterlijke autoriteiten die belast zijn met de terugkeerprocedure, de overnameprocedure of het verlenen van re-integratiebijstand.

Artikel 39

Doorgifte van gegevens over onderdanen van derde landen aan derde landen voor overname- en re-integratiedoeleinden

1. Onverminderd de artikelen 40 en 41 kunnen de in artikel 38, lid 6, punten a) tot en met h), bedoelde gegevens door een bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, door Frontex worden verwerkt en worden doorgegeven aan een bevoegde autoriteit van een derde land, indien de onderdaan van een derde land wiens persoonsgegevens worden doorgegeven, ervan in kennis is gesteld dat zijn persoonsgegevens met de autoriteiten van een derde land kunnen worden gedeeld mits dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de overnameprocedure.
2. Onverminderd de artikelen 40 en 41 kunnen de in artikel 38, lid 6, punten a), c), f) en g), bedoelde gegevens door een bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, door Frontex worden verwerkt en worden doorgegeven aan voor re-integratiebijstand bevoegde derde partijen, indien de onderdaan van een derde land wiens persoonsgegevens worden doorgegeven, ervan in kennis is gesteld dat zijn persoonsgegevens met derde partijen kunnen worden gedeeld mits dit noodzakelijk is voor het verlenen van re-integratiebijstand.
3. De lidstaten en Frontex zorgen er bij de doorgifte van persoonsgegevens krachtens lid 1 of lid 2 voor dat deze in overeenstemming is met respectievelijk hoofdstuk V van Verordening (EU) 2016/679 en hoofdstuk V van Verordening (EU) 2018/1725.
4. Doorgiften op grond van lid 1 of lid 2 worden gedocumenteerd en die documentatie (waaronder de datum en het tijdstip van de doorgifte en informatie over de bevoegde autoriteit van het ontvangende derde land) wordt op verzoek ter beschikking gesteld van de krachtens artikel 51, lid 1, van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 52, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 ingestelde bevoegde toezichthoudende autoriteit.

Artikel 40

Doorgifte van gegevens over strafrechtelijke veroordelingen van onderdanen van derde landen aan derde landen voor overname- en re-integratiedoeleinden

1. Gegevens over een of meer strafrechtelijke veroordelingen van een onderdaan van een derde land kunnen in individuele gevallen door een bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, door Frontex worden verwerkt en worden doorgegeven aan een bevoegde autoriteit van een derde land mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - a. de onderdaan van een derde land wiens persoonsgegevens worden doorgegeven, is in de afgelopen 25 jaar veroordeeld voor een terroristisch misdrijf of is in de afgelopen 15 jaar veroordeeld voor een ander strafbaar feit dat is opgenomen in de bijlage bij Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad⁵², indien dit volgens het nationale recht van de veroordelende lidstaat strafbaar wordt gesteld met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel met een maximumduur van ten minste drie jaar;

⁵² Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226 (PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj>).

- b. de doorgifte van gegevens is noodzakelijk voor de uitvoering van de in artikel 36 bedoelde overnameprocedure;
 - c. de onderdaan van een derde land wiens persoonsgegevens worden doorgegeven, is ervan in kennis gesteld dat zijn persoonsgegevens met de autoriteiten van een derde land kunnen worden gedeeld voor de uitvoering van de overnameprocedure;
 - d. voorafgaand aan de doorgifte heeft de bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, Frontex zich ervan verzekerd dat er geen risico bestaat dat de doorgifte in strijd is met het beginsel van non-refoulement;
 - e. voorafgaand aan de doorgifte heeft de bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, Frontex zich ervan verzekerd dat er geen risico bestaat dat de doorgifte in strijd is met artikel 50 van het Handvest.
2. Gegevens over een of meer strafrechtelijke veroordelingen van een onderdaan van een derde land kunnen in individuele gevallen door een bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, door Frontex worden verwerkt en worden doorgegeven aan een voor re-integratiebijstand bevoegde autoriteit van een derde land mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
- a. de onderdaan van een derde land wiens persoonsgegevens worden doorgegeven, is in de afgelopen 25 jaar veroordeeld voor een terroristisch misdrijf of is in de afgelopen 15 jaar veroordeeld voor een ander strafbaar feit dat is opgenomen in de bijlage bij Verordening (EU) 2018/1240, indien dit volgens het nationale recht van de veroordelende lidstaat strafbaar wordt gesteld met een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel met een maximumduur van ten minste drie jaar;
 - b. de doorgifte van gegevens is noodzakelijk voor de verlening van op maat gesneden en niet-financiële re-integratiebijstand als bedoeld in artikel 46;
 - c. de onderdaan van een derde land wiens persoonsgegevens worden doorgegeven, is ervan in kennis gesteld dat zijn persoonsgegevens met een voor re-integratiebijstand bevoegde derde partij kunnen worden gedeeld voor de verlening van op maat gesneden en niet-financiële re-integratiebijstand;
 - d. voorafgaand aan de doorgifte heeft de bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, Frontex zich ervan verzekerd dat er geen risico bestaat dat de doorgifte in strijd is met het beginsel van non-refoulement.
3. De lidstaten en Frontex zorgen er bij de doorgifte van persoonsgegevens krachtens lid 1 of lid 2 voor dat deze in overeenstemming is met respectievelijk hoofdstuk V van Verordening (EU) 2016/679 en hoofdstuk V van Verordening (EU) 2018/1725.
4. Doorgiften op grond van lid 1 of lid 2 worden gedocumenteerd en die documentatie (waaronder de datum en het tijdstip van de doorgifte, informatie over de bevoegde autoriteit van het ontvangende derde land, de motivering dat de doorgifte in overeenstemming is met de voorwaarden van lid 1 of lid 2, en de doorgegeven persoonsgegevens) wordt op verzoek ter beschikking gesteld van de krachtens artikel 51, lid 1, van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 52, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 ingestelde bevoegde toezichthoudende autoriteit.

Artikel 41

Doorgifte van gezondheidsgegevens van onderdanen van derde landen aan derde landen voor de uitvoering van de terugkeeroperatie en re-integratie

1. Gegevens over de medische bijstand die tijdens de terugkeeroperatie aan onderdanen van derde landen moet worden verleend, kunnen in individuele gevallen door een bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, door Frontex worden verwerkt en worden doorgegeven aan een bevoegde autoriteit van een derde land mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - a. de doorgifte van gegevens is noodzakelijk voor de uitvoering van de terugkeeroperatie;
 - b. de onderdaan van een derde land wiens persoonsgegevens worden doorgegeven, is ervan in kennis gesteld dat zijn persoonsgegevens met de autoriteiten van een derde land kunnen worden gedeeld voor de uitvoering van de terugkeeroperatie;
 - c. voorafgaand aan de doorgifte heeft de bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, Frontex zich ervan verzekerd dat er geen risico bestaat dat de doorgifte in strijd is met het beginsel van non-refoulement.
2. Gegevens over de gezondheid van onderdanen van derde landen kunnen in individuele gevallen door een bevoegde autoriteit en, in voorkomend geval, door Frontex worden verwerkt en worden doorgegeven aan een voor re-integratiebijstand bevoegde derde partij mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - a. de doorgifte van gegevens is noodzakelijk voor de verlening van in artikel 46 bedoelde re-integratiebijstand die is afgestemd op de medische behoeften van de onderdaan van een derde land;
 - b. de onderdaan van een derde land wiens persoonsgegevens worden doorgegeven, is ervan in kennis gesteld dat zijn persoonsgegevens met een voor re-integratiebijstand bevoegde derde partij kunnen worden gedeeld ten behoeve van de afstemming van deze bijstand op zijn medische behoeften, en heeft ingestemd met deze doorgifte.
3. De lidstaten en Frontex zorgen er bij de doorgifte van persoonsgegevens krachtens lid 1 of lid 2 voor dat deze in overeenstemming is met respectievelijk hoofdstuk V van Verordening (EU) 2016/679 en hoofdstuk V van Verordening (EU) 2018/1725.
4. Doorgiften op grond van lid 1 of lid 2 worden gedocumenteerd en die documentatie (waaronder de datum en het tijdstip van de doorgifte, informatie over de bevoegde autoriteit van het ontvangende derde land, de motivering dat de doorgifte in overeenstemming is met de voorwaarden van lid 1 of lid 2, en de doorgegeven persoonsgegevens) wordt op verzoek ter beschikking gesteld van de krachtens artikel 51, lid 1, van Verordening (EU) 2016/679 en artikel 52, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 ingestelde bevoegde toezichthoudende autoriteit.

Hoofdstuk VIII

GEMEENSCHAPPELIJK SYSTEEM VOOR TERUGKEER

Artikel 42

Onderdelen van een gemeenschappelijk systeem voor terugkeer

1. Een gemeenschappelijk systeem voor terugkeer overeenkomstig deze verordening bestaat uit:

- a. een gemeenschappelijke procedure voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die geen recht op verblijf in de Unie hebben, met inbegrip van een gemeenschappelijke procedure voor overname als integrerend onderdeel daarvan;
 - b. een systeem in het kader waarvan de lidstaten elkaars terugkeerbesluiten erkennen en uitvoeren;
 - c. de nodige middelen en voldoende en bekwaam personeel in de lidstaten om deze verordening uit te voeren, onder meer op het gebied van bewaring;
 - d. digitale systemen om de terugkeer, overname en re-integratie van onderdanen van derde landen te beheren;
 - e. samenwerking tussen de lidstaten;
 - f. organen, instanties en agentschappen van de Unie die ondersteuning verlenen krachtens artikel 43, lid 4, en in overeenstemming met hun respectieve mandaat.
2. De Unie en de lidstaten bepalen gemeenschappelijke prioriteiten op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie en zorgen voor de nodige follow-up, rekening houdend met de op grond van artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1351 vastgestelde Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer, de uitvoering van de terugkeergrensprocedure overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1351, de beoordeling van de mate van samenwerking van derde landen met de lidstaten op het gebied van overname overeenkomstig artikel 25 bis van Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad⁵³, en de overname-instrumenten en andere instrumenten van de Unie die relevant zijn voor de samenwerking op het gebied van overname.
 3. De Unie en de lidstaten zorgen voor loyale samenwerking en nauwe coördinatie tussen de bevoegde autoriteiten en tussen de Unie en de lidstaten, alsook voor synergie tussen interne en externe componenten, rekening houdend met hun gemeenschappelijke belang bij de doeltreffende werking van het beleid van de Unie inzake asiel- en migratiebeheer.

Artikel 43

Bevoegde autoriteiten en middelen

1. Elke lidstaat wijst overeenkomstig het nationale recht de bevoegde autoriteiten aan die verantwoordelijk zijn voor de naleving van de uit deze verordening voortvloeiende verplichtingen.
2. Elke lidstaat wijst de nodige middelen toe aan de bevoegde autoriteiten, met inbegrip van adequaat opgeleid personeel dat begeleiding heeft gekregen om zijn in deze verordening vastgelegde verplichtingen na te leven.
3. De lidstaten voorzien, rekening houdend met de werkelijke behoeften en de in de komende twaalf maanden verwachte repatriëringen, in voldoende bewaringscapaciteit, met name ten behoeve van de goede voorbereiding van de stelsels en de noodplannen als bedoeld in artikel 7 van Verordening (EU) 2024/1351.
4. De lidstaten kunnen worden ondersteund door bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat overeenkomstig artikel 44 en door ter zake bevoegd personeel van agentschappen van de Unie, onder meer overeenkomstig artikel 45.

⁵³ Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/810/oj>).

Artikel 44
Samenwerking tussen lidstaten

1. De overeenkomstig artikel 43 aangewezen bevoegde autoriteiten werken samen en verlenen elkaar bijstand voor de volgende doeleinden:
 - a. toestemming verlenen voor een doorreis over hun grondgebied om bij te dragen tot de naleving van een terugkeerbesluit van een andere lidstaat of tot het verkrijgen van reisdocumenten;
 - b. logistieke, financiële of andere materiële of in natura verstrekte bijstand verlenen;
 - c. een leidende of ondersteunende rol vervullen in de beleidsdialoog en de contacten met de autoriteiten van derde landen, om overname te faciliteren;
 - d. contact opnemen met de bevoegde autoriteiten van derde landen om de identiteit van onderdanen van derde landen te verifiëren en een geldig reisdocument te verkrijgen;
 - e. namens de verzoekende lidstaat, de praktische regelingen voor de uitvoering van de terugkeer treffen;
 - f. de in artikel 8, lid 1, punt b), bedoelde overdracht faciliteren;
 - g. ondersteuning verlenen voor het vertrek van een onderdaan van een derde land naar de lidstaat waar hij een verblijfsrecht heeft overeenkomstig artikel 8, lid 1, eerste alinea.

Artikel 45
Ondersteuning door Frontex

1. De lidstaten kunnen ten behoeve van hun bevoegde autoriteiten verzoeken om bijstand door deskundigen die worden ingezet of ondersteund door Frontex, met inbegrip van verbindingsfunctionarissen voor terugkeer en andere verbindingsfunctionarissen, overeenkomstig Verordening (EU) 2019/1896.
2. De lidstaten verstrekken Frontex relevante informatie over de ondersteuning die zij volgens de planning nodig hebben van Frontex, zodat de ondersteuning die het Agentschap verleent, naar behoren kan worden gepland overeenkomstig de prioriteiten van de Unie op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie, de uitvoering van de terugkeergrensprocedure overeenkomstig Verordening (EU) 2024/1349, de op grond van artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1351 vastgestelde Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer, en de prioriteiten in het kader van de regelmatige beoordeling van de samenwerking op het gebied van overname overeenkomstig artikel 25 bis van Verordening (EG) nr. 810/2009.

Artikel 46
Steun voor terugkeer en re-integratie

1. De lidstaten zetten structuren voor advisering bij terugkeer en re-integratie op om onderdanen van derde landen zo vroeg mogelijk in de terugkeerprocedure informatie en advies te verstrekken over terugkeer- en re-integratiemogelijkheden, en stellen in dit verband programma's vast als bedoeld in lid 3. Advisering bij terugkeer en re-integratie kan worden gecombineerd met ander advies dat in het kader van andere migratieprocedures in de lidstaat wordt verstrekt.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat ook voorafgaand aan de uitvaardiging van het terugkeerbesluit informatie over terugkeer en re-integratie wordt verstrekt, met name wanneer artikel 37 van Verordening (EU) 2024/1348 van toepassing is.
3. De lidstaten stellen nationale programma's ter ondersteuning van terugkeer en re-integratie vast en maken in de regel gebruik van de door de Unie verstrekte programma's. De nationale programma's en door de Unie verleende re-integratiebijstand bestaan uit logistieke, financiële en andere materiële of in natura verstrekte bijstand of stimulansen voor een onderdaan van een derde land, met inbegrip van re-integratiebijstand in het land van terugkeer.
4. Re-integratiebijstand is geen individueel recht en is geen voorwaarde voor de overnameprocedure.
5. De bijstand die via de programma's voor terugkeer en re-integratie wordt verleend, weerspiegelt de mate van medewerking en naleving van de zijde van de onderdaan van een derde land en kan mettertijd verminderen. Bij het bepalen van het soort en de omvang van de terugkeer- en re-integratiebijstand wordt in voorkomend geval rekening gehouden met de volgende criteria:
 - a. de medewerking van de betrokken onderdaan van een derde land tijdens de terugkeer- en overnameprocedure, zoals bepaald in artikel 21;
 - b. of de onderdaan van een derde land vrijwillig terugkeert of moet worden verwijderd;
 - c. of de onderdaan van een derde land onderdaan is van een derde land dat is opgenomen in de lijst in bijlage II bij Verordening (EU) 2018/1806;
 - d. of de onderdaan van een derde land is veroordeeld voor een strafbaar feit;
 - e. of de onderdaan van een derde land specifieke behoeften heeft, omdat hij een kwetsbare persoon, minderjarige, niet-begeleide minderjarige of gezinslid is.
6. De in dit artikel bedoelde bijstand wordt niet verleend aan onderdanen van derde landen die reeds een andere of dezelfde vorm van steun van een lidstaat of de Unie hebben ontvangen. De Unie, de lidstaten en Frontex zorgen voor samenhang en coördinatie op het gebied van re-integratiebijstand.

Hoofdstuk IX

SLOTBEPALINGEN

Artikel 47 **Noodsituaties**

1. In situaties waarin een uitzonderlijk groot aantal onderdanen van derde landen moet terugkeren en de inrichtingen voor bewaring van een lidstaat of zijn bestuurlijk of gerechtelijk personeel hierdoor onverwacht zwaar worden belast, kan die lidstaat besluiten, voor de duur van de uitzonderlijke situatie, de overeenkomstig artikel 33, lid 3, bepaalde termijnen voor rechterlijke toetsing te verlengen en bij dringende maatregel bewaringsomstandigheden vast te stellen die afwijken van het bepaalde in artikel 34, lid 1, en artikel 35, lid 2.
2. De lidstaat die deze uitzonderlijke maatregelen neemt, stelt de Commissie onverwijld ervan in kennis. De Commissie wordt tevens door de lidstaat in kennis gesteld zodra de redenen voor het toepassen van deze uitzonderlijke maatregelen niet langer bestaan.

3. Dit artikel kan niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten wordt toegestaan af te wijken van hun algemene verplichting alle, algemene dan wel bijzondere, maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat zij aan hun verplichtingen uit hoofde van deze verordening voldoen.

Artikel 48 **Statistieken**

1. Onverminderd Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad⁵⁴ verstrekken de lidstaten de Commissie (Eurostat) elk kwartaal de volgende gegevens:
 - a. het aantal onderdanen van derde landen tegen wie een door een andere lidstaat uitgevaardigd erkend terugkeerbesluit is uitgevaardigd;
 - b. het aantal onderdanen van derde landen op wie alternatieve maatregelen voor bewaring worden toegepast;
 - c. het aantal onderdanen van derde landen die in bewaring worden gehouden.
2. De gegevens worden uitgesplitst naar leeftijd, geslacht en nationaliteit. De gegevens hebben betrekking op een referentieperiode van een kwartaal. De lidstaten verstrekken de Commissie (Eurostat) de gegevens over de drie kalendermaanden van elk kwartaal binnen twee maanden na het einde van dat kwartaal. De eerste referentieperiode is [het tweede kwartaal volgend op de inwerkingtreding van deze verordening].
3. De lidstaten verstrekken Frontex maandelijks de volgende gegevens over elk derde land, alsmede de bijbehorende datasets:
 - a. het aantal ingediende overnameverzoeken;
 - b. het aantal verzoeken om bevestiging van de nationaliteit en het aantal positieve en negatieve antwoorden op dergelijke verzoeken;
 - c. het aantal verzoeken om afgifte van reisdocumenten, het aantal door de autoriteiten van het derde land afgegeven reisdocumenten en het aantal negatieve antwoorden op dergelijke verzoeken;
 - d. het aantal ontvangers van re-integratiebijstand, uitgesplitst naar derde land.Frontex verleent de Commissie toegang tot de in dit lid bedoelde gegevens.
4. De naar lidstaat uitgesplitste gegevens als bedoeld in de leden 1 en 3, kunnen aan derde landen worden meegedeeld om de uitvoering en naleving van het beginsel van overname te monitoren, onder meer in het kader van de overname-instrumenten van de Unie.

Artikel 49 **Comitéprocedure**

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.

⁵⁴ Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 311/76 van de Raad betreffende de opstelling van statistieken over buitenlandse werknemers (PB L 199 van 31.7.2007, blz. 23), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2007/862/oj>.

2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing. Indien het comité geen advies uitbrengt, stelt de Commissie de ontwerpuitvoeringshandeling niet vast en is artikel 5, lid 4, derde alinea, van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

Artikel 50

Verslaglegging

1. De Commissie brengt uiterlijk op [...] en vervolgens om de vijf jaar verslag uit aan het Europees Parlement en aan de Raad over de toepassing van deze verordening in de lidstaten en stelt, zo nodig, wijzigingen voor.
2. De lidstaten sturen de Commissie op haar verzoek uiterlijk negen maanden voordat deze termijn is verstreken, de gegevens die de Commissie nodig heeft om haar verslag op te stellen.

Artikel 51

Intrekking

1. Richtlijn 2008/115/EG wordt ingetrokken voor de door deze verordening gebonden lidstaten. Richtlijn 2001/40/EG en Beschikking 2004/191/EG van de Raad worden voor de door deze verordening gebonden lidstaten ingetrokken met ingang van de datum van bekendmaking van het in artikel 9, lid 2, bedoelde uitvoeringsbesluit.
2. Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar deze verordening en worden gelezen volgens de concordantietabel in de bijlage.

Artikel 52

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Straatsburg,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL EN DIGITAAL MEMORANDUM

1.	KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF	3
1.1.	Benaming van het voorstel/initiatief	3
1.2.	Betrokken beleidsterreinen.....	3
1.3.	Doelstellingen	3
1.3.1.	Algemene doelstellingen.....	3
1.3.2.	Specifieke doelstellingen	3
1.3.3.	Verwachte resultaten en gevolgen	3
1.3.4.	Prestatie-indicatoren.....	5
1.4.	Het voorstel/initiatief betreft:	6
1.5.	Motivering van het voorstel/initiatief	6
1.5.1.	Behoeften waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief.....	6
1.5.2.	Toegevoegde waarde van de deelname van de EU (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder “toegevoegde waarde van het optreden van de EU” verstaan de waarde die het optreden van de Unie oplevert boven op de waarde die door een optreden van alleen de lidstaten zou zijn gecreëerd.	6
1.5.3.	Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan	8
1.5.4.	Verenigbaarheid met het meerjarig financieel kader en eventuele synergie met andere passende instrumenten	8
1.5.5.	Beoordeling van de verschillende beschikbare financieringsopties, waaronder mogelijkheden voorerschikking	9
1.6.	Duur en financiële gevolgen van het voorstel/initiatief	9
1.7.	Wijzen van uitvoering van de begroting	9
2.	BEHEERSMAATREGELEN	11
2.1.	Regels inzake het toezicht en de verslagen	11
2.2.	Beheers- en controlesystemen.....	12
2.2.1.	Rechtvaardiging van de voorgestelde wijzen van uitvoering van de begroting, uitvoeringsmechanismen voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie	12
2.2.2.	Informatie over de vastgestelde risico's en het systeem of de systemen voor interne controle die zijn opgezet om die risico's te beperken	13
2.2.3.	Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding tussen de controlekosten en de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting)	14
2.3.	Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden.....	14
3.	GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF	15

3.1.	Rubrieken van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderdelen voor uitgaven.....	15
3.2.	Geraamde financiële gevolgen van het voorstel inzake kredieten	16
3.2.1.	Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de beleidskredieten.....	16
3.2.1.1.	Kredieten uit goedgekeurde begroting	16
3.2.1.2.	Kredieten uit externe bestemmingsontvangsten.....	17
3.2.2.	Geraamde output, gefinancierd uit beleidskredieten.....	19
3.2.3.	Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten	21
3.2.3.1.	Kredieten uit goedgekeurde begroting	21
3.2.3.2.	Kredieten uit externe bestemmingsontvangsten.....	21
3.2.3.3.	Totaal kredieten.....	21
3.2.4.	Geraamde personeelsbehoeften.....	21
3.2.4.1.	Gefinancierd uit goedgekeurde begroting.....	21
3.2.4.2.	Gefinancierd uit externe bestemmingsontvangsten	21
3.2.4.3.	Totale personeelsbehoeften.....	21
3.2.5.	Overzicht van het geschatte effect op met digitale technologie samenhangende investeringen	24
3.2.6.	Verenigbaarheid met het huidige meerjarig financieel kader	24
3.2.7.	Bijdragen van derden	25
3.3.	Geraamde gevolgen voor de ontvangsten	26
4.	DIGITALE DIMENSIES.....	26
4.1.	Voorschriften met digitale relevantie.....	26
4.2.	Gegevens	28
4.3.	Digitale oplossingen.....	31
4.4.	Interoperabiliteitsbeoordeling	32
4.5.	Maatregelen ter ondersteuning van de digitale uitvoering.....	34

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen.

1.2. Betrokken beleidsterreinen

Migratie

1.3. Doelstellingen

1.3.1. Algemene doelstellingen

Het voorstel heeft als algemene doelstelling de terugkeerprocedure efficiënter te maken door de lidstaten te voorzien van duidelijke, moderne, vereenvoudigde en gemeenschappelijke regels voor een doeltreffend terugkeerbeheer, en de procedure duidelijker te maken voor zowel de bevoegde autoriteiten als de betrokken onderdanen van derde landen.

1.3.2. Specifieke doelstellingen

Specifieke doelstelling nr. 1

Een meer uniforme aanpak van de lidstaten ten aanzien van de regels inzake terugkeer tot stand brengen, uiteenlopende praktijken tegengaan door een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer op te zetten, en voorkomen dat onderdanen van derde landen de terugkeerregels kunnen omzeilen.

Specifieke doelstelling nr. 2

De terugkeerprocedure stroomlijnen en de terugkeerregels gemakkelijk en efficiënt toepasbaar en tegelijkertijd duidelijker maken, onder meer wat procedurele waarborgen betreft.

Specifieke doelstelling nr. 3

De medewerking van de betrokken onderdanen van derde landen stimuleren aan de hand van een combinatie van verplichtingen, stimulansen tot medewerking en consequenties vanwege niet-medewerking.

1.3.3. Verwachte resultaten en gevolgen

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen.

Een verbeterde juridische architectuur die ontworpen is om de terugkeerprocedure te versnellen en te stroomlijnen en die tegelijkertijd de grondrechten beschermt. Het voorstel heeft tot doel de procedure door middel van gemeenschappelijke regels efficiënter te maken, alsook te vereenvoudigen, en de erkenning en uitvoering van door andere lidstaten uitgevaardigde terugkeerbesluiten te faciliteren, ter bevordering van de samenhang en de duidelijkheid bij de uitvoering. Verwacht wordt dat het voorstel zal leiden tot een versnelling van de terugkeerprocedure, met een stijging van het aantal terugkeerders als eindresultaat.

Met deze verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie

verblijvende onderdanen van derde landen wordt gehoor gegeven aan de politieke oproepen tot een nieuwe aanpak van het terugkeerbeheer in de EU.

De verordening zal ervoor zorgen dat belangrijke nieuwe elementen, zoals de verplichting tot medewerking, de beoordeling van het onderduikrisico, bewaring en alternatieven voor bewaring, in alle lidstaten op coherente wijze worden aangepakt. Op korte termijn zullen sommige lidstaten hiervoor hun praktijk moeten aanpassen, maar verwacht wordt dat mettertijd, dankzij de duidelijkere regels, grote efficiëntiewinsten zullen worden behaald.

Volgens het initiatief zullen de belangrijkste elementen van de terugkeerbesluiten van de lidstaten worden opgenomen in een gemeenschappelijk formulier, het “Europees terugkeerbevel”. Dit ondersteunt de erkenning van terugkeerbesluiten, geeft een duidelijk signaal aan onderdanen van derde landen en draagt bij tot het tegengaan van secundaire verplaatsingen.

De verplichtingen die aan onderdanen van derde landen worden opgelegd, zullen in alle lidstaten coherent zijn. Dit zal helpen om een aantal scheefftrekkingen in het huidige systeem te verhelpen die zijn ontstaan doordat onderdanen van derde landen profiteren van de verschillen tussen de lidstaten. De verordening moet de basis gaan vormen voor een meer geïntegreerd terugkeersysteem op EU-niveau, dat rechtstreeks toepasbaar is op en gericht is tot de lidstaten, de Unie, de agentschappen en de onderdanen van derde landen. Het voorstel zal een beter en meer geïntegreerd en strategisch gebruik van Frontex-steun op het gebied van terugkeer faciliteren, bijvoorbeeld in het kader van gezamenlijke terugkeeroperaties. Het initiatief voorziet in een gemeenschappelijke procedurele aanpak voor de indiening van overnameverzoeken, en zorgt voor een transparantere en meer gecoördineerde aanpak ten aanzien van derde landen op het gebied van overname. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om voor overnameverzoeken een standaardformulier te gebruiken dat een specifiek format moet hebben en bepaalde essentiële elementen moet bevatten, met name het verzoek om bevestiging van de nationaliteit en het verzoek om afgifte van reisdocumenten. Dit zal een samenhangende aanpak ten aanzien van de samenwerking met autoriteiten van derde landen stimuleren en bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van de gegevensverzameling, waardoor de besluitvorming beter kan worden onderbouwd. De verordening heeft tot doel de uitvoering van het pact te ondersteunen. Ze verzoent de behoefte aan gemeenschappelijke EU-regels inzake terugkeer met de verlening van een zekere mate van flexibiliteit aan de lidstaten. Ze biedt ruimte voor aanpassingen aan de nationale realiteit en de nationale context van het migratiebeheer, met name wat betreft de verplichting tot medewerking, de consequenties bij niet-medewerking, de keuze en de modaliteiten van alternatieven voor bewaring en procedurele aspecten van de procedure, onder meer wat de voorziening in beroep betreft.

Dit voorstel eerbiedigt ten volle de menselijke waardigheid, het recht op leven, het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op de bescherming van persoonsgegevens, het recht op bescherming in geval van verwijdering, met name het beginsel van non-refoulement, het non-discriminatiebeginsel en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Het recht op vrijheid en de vrijheid van verkeer worden beschermd, aangezien bewaring alleen gerechtvaardigd is op specifieke, in de verordening duidelijk omschreven gronden. De verordening bevat ook een kader voor het inzetten van

alternatieven voor bewaring, aangezien dergelijke alternatieven, ook al zijn ze minder ingrijpend dan bewaring, toch beperkingen van de vrijheid met zich meebrengen.

Krachtens de verordening moet bij de terugkeerprocedure naar behoren rekening worden gehouden met de behoeften van kwetsbare personen, waaronder minderjarigen. Het voorstel waarborgt dat bij de toepassing van de verordening het belang van het kind vooropstaat. Voor minderjarigen die de terugkeerprocedure doorlopen, gelden speciale regels, met name wat de omstandigheden van bewaring betreft. Bovendien wordt een aantal belangrijke aspecten uit de wetgeving die in het kader van het pact is vastgesteld, op grond van deze verordening ingevoerd in de terugkeerprocedure. Het gaat dan met name om de beoordeling van de leeftijd van minderjarigen en de praktijk om een vertegenwoordiger aan te wijzen die de niet-begeleide minderjarige moet begeleiden.

1.3.4. Prestatie-indicatoren

Vermeld de indicatoren voor de monitoring van de voortgang en de beoordeling van de resultaten

De Commissie moet uiterlijk op [...] en vervolgens om de vijf jaar verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en aan de Raad over de toepassing van de verordening in de lidstaten.

Aan de hand van de volgende hoofdindicatoren kunnen de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen en de prestaties ten aanzien daarvan worden gemonitord.

Specifieke doelstelling 1 – Een meer uniforme aanpak van de lidstaten ten aanzien van de regels inzake terugkeer tot stand brengen, uiteenlopende praktijken en uitleggingen tegengaan door een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer op te zetten, en voorkomen dat onderdanen van derde landen de terugkeerregels kunnen omzeilen

- het aantal onderdanen van derde landen tegen wie een andere lidstaat een erkend terugkeerbesluit heeft uitgevaardigd;

- jaarlijks aandeel in de gezamenlijke terugkeeroperaties, berekend ten opzichte van de totale terugkeer met charteroperaties die met steun van Frontex worden georganiseerd.

Specifieke doelstelling nr. 2 – De terugkeerprocedure stroomlijnen en de terugkeerregels gemakkelijk en efficiënt toepasbaar en tegelijkertijd duidelijker maken, onder meer wat procedurele waarborgen betreft.

statistische gegevens over de stijging van de terugkeerpercentages.

Specifieke doelstelling nr. 3 – De medewerking van de betrokken onderdanen van derde landen stimuleren aan de hand van een combinatie van verplichtingen, stimulansen tot medewerking en consequenties vanwege niet-medewerking.

- jaarlijkse gegevens over daadwerkelijk repatriëringen (uitgesplitst naar gedwongen en vrijwillige terugkeer);

- het aantal onderdanen van derde landen op wie alternatieve maatregelen voor bewaring worden toegepast;

- het aantal onderdanen van derde landen die in bewaring worden gehouden.

1.4. Het voorstel/initiatief betreft:

- ☒ een nieuwe actie
- ☐ een nieuwe actie na een proefproject/voorbereidende actie⁵⁵
- ☐ de verlenging van een bestaande actie
- ☐ de samenvoeging of ombuiging van een of meer acties naar een andere/een nieuwe actie

1.5. Motivering van het voorstel/initiatief

1.5.1. *Behoeften waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

Na de goedkeuring van het voorstel door de medewetgevers (streeftermijn: 2026) moeten meteen na de inwerkingtreding van de wetgeving op EU- en nationaal niveau technische en procedurele maatregelen worden genomen om de uitvoering van het wetgevingsinitiatief uit te rollen.

Voor de uitvoering van de verordening moeten binnen drie tot zes maanden na de datum van toepassing van de verordening twee uitvoeringshandelingen worden aangenomen: voor de vaststelling van een gemeenschappelijk formulier voor het Europees terugkeerbevel, en voor de vaststelling van het standaardformulier voor de indiening van overnameverzoeken.

De lidstaten verstrekken Frontex de nodige informatie over de ondersteuning die zij volgens de planning nodig hebben, zodat Frontex zijn ondersteuning strategisch kan plannen.

De relevante (met name personele en financiële) middelen van Frontex moeten mettertijd worden verhoogd in overeenstemming met de versterking van het mandaat en de toenemende vraag naar ondersteuning voor terugkeer. Na de inwerkingtreding worden de activiteiten stapsgewijs uitgevoerd in overeenstemming met de verwachte geleidelijke toename van de vraag naar de diensten en activiteiten van Frontex en de tijd die nodig is voor de absorptie van nieuwe middelen.

1.5.2. *Toegevoegde waarde van de deelname van de EU (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder “toegevoegde waarde van het optreden van de EU” verstaan de waarde die het optreden van de Unie oplevert boven op de waarde die door een optreden van alleen de lidstaten zou zijn gecreëerd.*

Redenen voor optreden op EU-niveau (ex ante)

De veilige en waardige terugkeer van onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht is een essentieel onderdeel van de alomvattende aanpak van de EU ten aanzien van asiel en migratie. Doeltreffende terugkeer is van cruciaal belang voor de geloofwaardigheid van het migratie- en asielbeleid. Op EU-niveau zijn de regels inzake terugkeerbeleid vastgesteld bij Richtlijn 2008/115/EG⁵⁶ (“de

⁵⁵ In de zin van artikel 58, lid 2, punt a) of b), van het Financieel Reglement.

⁵⁶ Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

terugkeerrichtlijn”). Verschillende problemen ondermijnen momenteel de efficiëntie en doeltreffendheid van terugkeer, gaande van inefficiënte procedures op nationaal niveau tot onvoldoende medewerking van derde landen bij de overname van hun onderdanen. Ondanks aanzienlijke inspanningen op politiek en operationeel niveau is het niveau van uitvoering van terugkeer op dit moment allesbehalve bevredigend: van alle onderdanen van derde landen die het bevel hebben gekregen de Unie te verlaten, doet slechts ca. 20 % dat ook effectief.

De verordening moet alle lidstaten de beschikking geven over naadloze en efficiënte procedures, en moet beletten dat onderdanen van derde landen zich van de ene naar de andere lidstaat verplaatsen om zo de terugkeerprocedure te dwarsbomen.

Om de doeltreffendheid van de procedures te waarborgen en de betrokken personen duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden, moeten de nieuwe procedures volgens dezelfde regels worden toegepast, ongeacht in welke lidstaat dat gebeurt.

De lidstaten kunnen niet elk afzonderlijk gemeenschappelijke regels vaststellen om de prikkels voor niet-toegestane verplaatsingen tussen de lidstaten te verminderen. De doelstellingen van dit voorstel kunnen derhalve niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en kunnen vanwege de omvang en de gevolgen van deze verordening beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dat is neergelegd in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, moet de Unie derhalve handelen en kan zij maatregelen vaststellen.

Verwachte toegevoegde waarde EU (ex-post)

Met dit voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen wordt gehoor gegeven aan de politieke oproepen tot een nieuwe aanpak van het terugkeerbeheer in de EU.

Het bevat een vernieuwd rechtskader dat de terugkeerwetgeving uit 2008 actualiseert, afstemt op de evoluties op het gebied van migratie, waaronder het migratie- en asielpact, en geschikt maakt voor de behoeften en uitdagingen van vandaag. Het voorstel streeft ernaar de terugkeerprocedure eenvoudiger en efficiënter te maken en tegelijkertijd de volledige eerbiediging van de grondrechten te waarborgen, en zet zo de inzet van de EU voor een evenwichtig en geloofwaardig migratiebeleid kracht bij. Het voorstel moet de lidstaten de nodige instrumenten geven om de doeltreffende terugkeer van onderdanen van derde landen zonder wettelijk recht op verblijf in de Unie te waarborgen en daarbij ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden van samenwerking op EU-niveau. Ook de minimumwaarborgen voor de rechten van de betrokken onderdanen van derde landen zouden worden geharmoniseerd, waardoor het vertrouwen van de lidstaten in elkaars terugkeerstelsels wordt bevorderd. Het voorstel bevat duidelijke procedurele waarborgen voor de inachtneming van de grondrechten van terugkeerders. Die waarborgen, waaronder het recht op beroep en het verbod op refoulement, moeten ervoor zorgen dat terugkeerbesluiten kunnen worden getoetst, dat kwetsbare personen de nodige aandacht krijgen en dat terdege rekening wordt gehouden met het belang van het kind. Verwacht wordt dat het voorstel zal leiden tot een versnelling van de terugkeerprocedure, met een stijging van het aantal terugkeerders als eindresultaat.

1.5.3. *Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan*

Sinds de vaststelling van de terugkeerrichtlijn in 2008 is zowel de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht als het migratiebeleid van de Unie ingrijpend hervormd. Daarbij heeft een verschuiving plaatsgevonden van het vaststellen van minimumnormen naar het verbeteren van de samenhang en de operationele praktijk in de hele EU. Naar aanleiding hiervan werd in 2018 een voorstel⁵⁷ tot herziening van de terugkeerrichtlijn ingediend om het rechtskader te actualiseren en de efficiëntie te verbeteren. Hoewel de Raad in 2019 tot een partiële algemene oriëntatie⁵⁸ kwam, leverden de interne besprekingen in het Europees Parlement geen overeengekomen standpunt⁵⁹ op en lagen de onderhandelingen tijdens het grootste deel van de vorige mandaatperiode van de Commissie stil.

In september 2020 heeft de Commissie het migratie- en asielpact⁶⁰ voorgesteld. Een van de belangrijkste doelstellingen van het pact is de totstandbrenging van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer dat zorgt voor doeltreffende terugkeer met volledige inachtneming van de grondrechten. Op 14 mei 2024 werd de wetgeving van het pact aangenomen. Een van de belangrijkste doelstellingen van het pact is de totstandbrenging van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer dat zorgt voor doeltreffende terugkeer met volledige inachtneming van de grondrechten.

1.5.4. *Verenigbaarheid met het meerjarig financieel kader en eventuele synergie met andere passende instrumenten*

In oktober 2024 heeft de Europese Raad de Commissie verzocht met spoed een nieuw wetgevingsvoorstel in te dienen.

In de politieke beleidslijnen 2024-2029 van voorzitter Von der Leyen werd de presentatie van een nieuw wetgevingsvoorstel inzake terugkeer aangekondigd.

Het voorstel is een vervolg op het migratie- en asielpact, waarin terugkeer werd erkend als een essentieel onderdeel van de alomvattende aanpak van migratie.

De investeringen die nodig zijn op EU-niveau en op het niveau van de lidstaten zijn verenigbaar met het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027. De investeringen die op EU-niveau en op het niveau van de lidstaten nodig zijn, komen in aanmerking voor steun uit het Fonds voor asiel en migratie (AMIF) tijdens de looptijd van het MFK 2021-2027. De financiering voor de periode na 2027 zal onderwerp vormen van de onderhandelingen over het volgende MFK.

⁵⁷ 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 (herschikking), COM(2018) 634 final.

⁵⁸ Raad van de Europese Unie (2019), Migratiebeleid: Raad komt gedeeltelijk onderhandelingsstandpunt overeen over terugkeerrichtlijn, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/06/07/migration-policy-council-agrees-partial-negotiating-position-on-return-directive>.

⁵⁹ De dienstregeling van de wetgevingstrein van het Europees Parlement met betrekking tot het voorstel voor een herschikking van de terugkeerrichtlijn, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-era-for-european-defence-and-security/file-proposal-for-a-recast-of-the-return-directive>.

⁶⁰ Het migratie- en asielpact, Europese Commissie (2020), https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_nl.

1.5.5. *Beoordeling van de verschillende beschikbare financieringsopties, waaronder mogelijkheden voor herschikking*

Binnen het huidige MFK kan de in de lidstaten vereiste investering worden gedekt door herschikking binnen het bestaande AMIF-programma. Wat de kosten voor de periode na 2027 betreft: de desbetreffende gegevens zijn indicatief en de opgave ervan laat de vaststelling van de begroting die in het kader van het toekomstige MFK voor het initiatief beschikbaar zou zijn, onverlet. Het voorstel zal echter ook zorgen voor synergieën met de activiteiten van de agentschappen van de Unie, met name het Europees Grens- en kustwachtagentschap. De afgelopen jaren is de vraag van de lidstaten naar ondersteuning van Frontex voor terugkeer exponentieel toegenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de begrotingsverhogingen de oorspronkelijk geprogrammeerde niveaus overschreden. Aangezien het voorstel voorziet in een aanzienlijke toename van de activiteiten van Frontex op het gebied van terugkeer, moeten de financiële en personele middelen worden versterkt. De voor deze versterking vereiste kredieten zijn niet gepland in de MFK-toewijzing voor Frontex, aangezien dit een nieuw voorstel is waarvoor nog geen bedragen bekend waren toen het werd ingediend. Voorgesteld wordt om de Frontex-begroting voor terugkeer zo nodig in 2025, 2026 en 2027 te versterken door intern binnen de Frontex-begroting middelen in te zetten afhankelijk van de concrete benuttingsgraad. De financiering voor de periode na 2027 zal onderwerp vormen van de onderhandelingen over het volgende MFK.

1.6 Duur en financiële gevolgen van het voorstel/initiatief

☐ **beperkte geldigheidsduur**

- ☐ van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
- ☐ financiële gevolgen vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor vastleggingskredieten en vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor betalingskredieten.

☒ **onbeperkte geldigheidsduur**

- Uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. Wijzen van uitvoering van de begroting⁶¹

☒ **Direct beheer** door de Commissie

- ☐ door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie
- ☐ door de uitvoerende agentschappen

☒ **Gedeeld beheer** met de lidstaten

☒ **Indirect beheer** door begrotingsuitvoeringstaken toe te vertrouwen aan:

- ☐ derde landen of de door hen aangewezen organen
- ☐ internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke)
- ☐ de Europese Investeringsbank en het Europees Investeringsfonds

⁶¹ Nadere gegevens over de wijzen van uitvoering van de begroting en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BUDGpedia: <https://myintracom.ec.europa.eu/corp/budget/financial-rules/budget-implementation/Pages/implementation-methods.aspx>.

- ☒ de in de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement bedoelde organen
- ☐ publiekrechtelijke organen
- ☐ privaatrechtelijke organen met een openbaredienstverleningstaak, voor zover zij zijn voorzien van voldoende financiële garanties
- ☐ privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die zijn voorzien van voldoende financiële garanties
- ☐ organen waaraan of personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in het kader van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling
- ☐ in een lidstaat gevestigde organen die onder het privaatrecht van een lidstaat of onder het Unierecht vallen en die in aanmerking komen om overeenkomstig sectorspecifieke regelgeving te worden belast met de uitvoering van middelen van de Unie of begrotingsgaranties, voor zover dergelijke organen onder zeggenschap staan van publiekrechtelijke organen of privaatrechtelijke organen met een openbaredienstverleningstaak, en beschikken over voldoende financiële garanties in de vorm van hoofdelijke aansprakelijkheid van de controlerende organen of gelijkwaardige financiële garanties, die voor elke actie beperkt kunnen blijven tot het maximumbedrag van de steun van de Unie.

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

De uitvoering en werking van de verordening zal periodiek worden geëvalueerd door middel van verslaglegging.

De Commissie moet binnen vijf jaar na de datum van inwerkingtreding en vervolgens om de vijf jaar een evaluatie van deze verordening uitvoeren op basis van het statistische en andere informatiemateriaal dat wordt verzameld in het kader van de gestructureerde processen en transparantiemechanismen waarin deze verordening voorziet. De Commissie moet aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de bevindingen van de evaluatie.

De financiering via direct en indirect beheer zal worden uitgevoerd in het kader van de thematische faciliteit van het AMIF, die ook onder het algemene monitoring- en evaluatiemechanisme van het AMIF valt. Om de vergelijkbaarheid van de openbaar gemaakte gegevens te waarborgen, zullen gestroomlijnde modellen en regels worden vastgesteld aan de hand waarvan bij de begunstigden van de subsidie- en bijdrageovereenkomsten indicatoren worden verzameld met dezelfde frequentie als voor gedeeld beheer. Wanneer de bijdrage van de Unie via gedeeld beheer beschikbaar wordt gesteld, zijn de volgende regels van toepassing. Voor financiering die door de lidstaten in gedeeld beheer wordt uitgevoerd, gelden de regels van Verordening (EU) 2021/1060 van 24 juni 2021 (de verordening gemeenschappelijke bepalingen), Verordening (EU) 2018/2016 (het Financieel Reglement) en Verordening (EU) 2021/1147 van 7 juli 2021 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (de AMIF-verordening). Overeenkomstig de verordening gemeenschappelijke bepalingen heeft elke lidstaat al een beheers- en controlesysteem voor zijn programma opgezet om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van het monitoringsysteem te waarborgen. Voor gedeeld beheer is er dus een samenhangend en efficiënt kader voor verslaglegging, monitoring en evaluatie voorhanden. De lidstaten moeten een monitoringcomité oprichten, waarin de Commissie een adviserende rol kan vervullen. De monitoringcomités zullen alle kwesties evalueren die van invloed zijn op de voortgang van het programma bij de verwezenlijking van de doelstellingen ervan. Voor de fondsen voor binnenlandse zaken dienen de lidstaten bij de Commissie een jaarlijks prestatieverslag in over de uitvoering van het programma en de vooruitgang bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen. In die verslagen moet ook worden ingegaan op alle kwesties die de prestaties van het programma beïnvloeden, en op de acties die voor het aanpakken van die kwesties zijn ondernomen.

Wat Frontex betreft, zal zowel het toezicht op als de verslaglegging over het voorstel plaatsvinden volgens de beginselen van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht⁶² en het Financieel Reglement⁶³ en overeenkomstig de

⁶² Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624.

⁶³ Europol:
https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/decision_of_the_europol_management_board_on_the_adoption_of_the_financial_regulation_applicable_to_europol_.pdf.

gemeenschappelijke aanpak voor gedecentraliseerde agentschappen. Met name moet het Europees Grens- en kustwachtagentschap de Commissie, het Europees Parlement en de Raad elk jaar een enkelvoudig programmeringsdocument toezenden met een meerjarenprogramma, jaarlijkse werkprogramma's en een programmering van de middelen. De doelstellingen, verwachte resultaten en prestatie-indicatoren om de verwezenlijking van de doelstellingen en de resultaten te monitoren, worden in het programmeringsdocument opgenomen. Frontex moet ook een geconsolideerd jaarlijks activiteitenverslag indienen bij de raad van bestuur. Dit verslag bevat met name informatie over de verwezenlijking van de doelstellingen en resultaten van het enkelvoudig programmeringsdocument. Het verslag moet ook worden toegezonden aan de Commissie, het Europees Parlement en de Raad.

2.2. Beheers- en controlesystemen

2.2.1. Rechtvaardiging van de voorgestelde wijzen van uitvoering van de begroting, uitvoeringsmechanismen voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie

De controlestrategie zal worden gebaseerd op het Financieel Reglement en op de verordening gemeenschappelijke procedures. Voor het deel dat wordt uitgevoerd via direct en indirect beheer in het kader van de thematische faciliteit, zal het beheers- en controlesysteem voortbouwen op de ervaring die is opgedaan bij de uitvoering van het huidige MFK.

De verordening gemeenschappelijke procedures bouwt, wat gedeeld beheer betreft, voort op de bestaande beheers- en controlestrategie voor de programmeringsperiode 2014-2020, maar bevat ook een aantal nieuwe maatregelen om zowel voor de begunstigden als voor de lidstaten de uitvoering te vereenvoudigen en de controlelast te verminderen.

Een deel van dit voorstel zal in indirect beheer worden uitgevoerd via de begroting van het Europees Grens- en kustwachtagentschap.

Op grond van het beginsel van goed financieel beheer wordt de uitvoering van de begroting van het Europees Grens- en kustwachtagentschap intern op een effectieve en doeltreffende manier gecontroleerd. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap is derhalve verplicht een passende controlestrategie uit te voeren, in coördinatie met de relevante actoren die bij de controleketen betrokken zijn.

Daarnaast is het Europees Grens- en kustwachtagentschap, als gedecentraliseerd agentschap, onderworpen aan de volgende controles achteraf:

- interne audits door de dienst Interne Audit van de Commissie;
- jaarverslagen door de Europese Rekenkamer, die een verklaring aflegt waarin de betrouwbaarheid van de jaarrekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen worden bevestigd;
- een jaarlijkse kwijting verleend door het Europees Parlement;
- mogelijke onderzoeken door OLAF om er met name voor te zorgen dat de aan het Europees Grens- en kustwachtagentschap toegewezen middelen naar behoren worden gebruikt.

Als partner-DG van het Europees Grens- en kustwachtagentschap zal DG HOME zijn controlestrategie voor gedecentraliseerde agentschappen uitvoeren om te zorgen voor betrouwbare verslaglegging in het kader van zijn jaarlijks activiteitenverslag.

De gedecentraliseerde agentschappen zijn weliswaar volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van hun begroting, maar DG HOME is verantwoordelijk voor de regelmatige betaling van de jaarlijkse bijdragen die door de begrotingsautoriteit worden vastgesteld.

Tot slot voegt de Europese Ombudsman een extra niveau van controle en verantwoordingsplicht toe ten aanzien van het Europees Grens- en kustwachtagentschap.

2.2.2. *Informatie over de vastgestelde risico's en het systeem of de systemen voor interne controle die zijn opgezet om die risico's te beperken*

Wat het gedeelde beheer betreft, bestaan de algemene risico's voor de uitvoering van de huidige programma's in onderbesteding van het Fonds door de lidstaten en in mogelijke fouten als gevolg van de complexiteit van de regels en zwakke plekken in de beheers- en controlesystemen. De verordening gemeenschappelijke procedures vereenvoudigt het regelgevingskader door de regels en de beheers- en controlesystemen van de diverse fondsen die in gedeeld beheer worden uitgevoerd, te harmoniseren. Ze vereenvoudigt ook de controlevereisten (bijvoorbeeld beheersverificaties op basis van risico, de mogelijkheid van evenredige controleregelingen op basis van nationale procedures en beperkingen van auditwerkzaamheden wat betreft planning en/of specifieke concrete acties).

Voor de door het Europees Grens- en kustwachtagentschap uitgevoerde begroting is een specifiek internecontrolekader vereist dat gebaseerd is op dat van de Europese Commissie. Het enkelvoudig programmeringsdocument moet informatie verschaffen over de internecontrolesystemen, terwijl het geconsolideerd jaarlijks activiteitenverslag informatie moet bevatten over de efficiëntie en de doeltreffendheid van de internecontrolesystemen, ook wat risicobeoordelingen betreft.

Voorts zien de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en de functionaris voor gegevensbescherming van Frontex (een onafhankelijke functie die rechtstreeks verbonden is aan de raad van bestuur) toe op de verwerking van persoonsgegevens door Frontex.

Tot slot zorgt DG HOME als partner-DG van het Europees Grens- en kustwachtagentschap jaarlijks voor een risicobeheerexercitie om potentiële grote risico's in verband met de activiteiten van de agentschappen in kaart te brengen en te beoordelen. Over als kritiek beschouwde risico's wordt jaarlijks gerapporteerd in het beheersplan van DG HOME, en in een actieplan zijn risicobeperkende maatregelen opgenomen.

Op operationeel niveau worden de volgende risico's vastgesteld:

- beperkte operationele middelen als gevolg van de toenemende operationele behoeften van de lidstaten;
- onvoldoende financiële en personele middelen om aan de operationele behoeften te voldoen.

2.2.3. *Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding tussen de controlekosten en de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting)*

Wat gedeeld beheer betreft, zullen de controlekosten voor de lidstaten naar verwachting stijgen. Verwacht wordt dat de kosten van controles voor de lidstaten zullen afnemen onder invloed van de op risico gebaseerde benadering van beheer en controles uit hoofde van de verordening gemeenschappelijke procedures, en de sterkere prikkel om vereenvoudigde kostenopties vast te stellen. Wat het Europees Grens- en kustwachtagentschap betreft, brengt de Commissie verslag uit over de verhouding tussen de controlekosten en de waarde van de desbetreffende financiële middelen. Volgens het jaarlijkse activiteitenverslag 2023 van DG HOME bedroeg die verhouding 0,08 % voor entiteiten belast met indirect beheer en gedecentraliseerde agentschappen, waaronder het Europees Grens- en kustwachtagentschap.

2.3. **Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

DG HOME zal zijn fraudebestrijdingsstrategie blijven toepassen in aansluiting op de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie, zodat zijn interne controles tegen fraude volledig in overeenstemming zijn met de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie en zijn aanpak op het gebied van frauderisicobeheer erop gericht is frauderisico's te onderkennen en er passend op te reageren.

Wat gedeeld beheer betreft, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de uitgaven in de rekening die zij bij de Commissie indienen, wettig en regelmatig zijn. In dit verband moeten de lidstaten alle vereiste acties ondernemen om onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Wat indirect beheer betreft, worden de maatregelen tegen fraude, corruptie en andere illegale activiteiten onder meer beschreven in artikel 117 van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht. Frontex zal met name deelnemen aan de fraudepreventieactiviteiten van het Europees Bureau voor fraudebestrijding en zal de Commissie onverwijld in kennis stellen van vermoede fraude en andere financiële onregelmatigheden, overeenkomstig zijn interne strategie voor fraudebestrijding.

DG HOME heeft daarnaast als partner-DG zijn eigen fraudebestrijdingsstrategie ontwikkeld en uitgevoerd op basis van de door OLAF verstrekte methodologie. Gedecentraliseerde agentschappen, waaronder het Europees Grens- en kustwachtagentschap, vallen binnen het toepassingsgebied van de strategie.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubrieken van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderdelen voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarig financieel kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Nummer	GK/NGK ⁶⁴	van EVA-landen ⁶⁵	van kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten ⁶⁶	van andere derde landen	andere bestemmingsontvangsten
4	10 01 01 00	GK/NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
4	10 02 01 00	GK/NGK	NEE	NEE	NEE	NEE
4	11 10 01 00	GK/NGK	NEE	NEE	NEE	NEE

⁶⁴ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

⁶⁵ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

⁶⁶ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaten van de Westelijke Balkan.

3.2. Geraamde financiële gevolgen van het voorstel inzake kredieten

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de beleidskredieten

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven

3.2.1.1. Kredieten uit goedgekeurde begroting

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarig financieel kader			4				
DG HOME			Jaar	Jaar	Jaar	TOTAAL MFK 2021-2027	
			2025	2026	2027		
Beleidskredieten							
10 02 01 00	Vastleggingen	(1a)	0,000	75,044	122,240	197,284	
	Betalingen	(2a)	0,000	8,005	8,514	16,519	
Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten							
10 01 01 00		(3)	0,000	0,832	1,610	2,442	
TOTAAL kredieten	Vastleggingen	=1a+1b+3	0,000	75,876	123,850	199,726	
voor DG HOME	Betalingen	=2a+2b+3	0,000	8,837	10,124	18,961	

Agentschap: Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)	Jaar 2025	Jaar 2026	Jaar 2027	TOTAAL 2021 - 2027
Begrotingsonderdeel: 11 10 01 00 / Bijdrage van de EU-begroting aan het agentschap	0,148	0,599	1,124	1,871

Voorgesteld wordt om de Frontex-begroting voor terugkeer zo nodig in 2025, 2026 en 2027 te versterken door intern binnen de Frontex-begroting middelen in te zetten afhankelijk van de concrete benuttingsgraad. De interne herschikking zal worden gecompenseerd door een verlaging van het budget voor het volgende AMIF-programma / begrotingsonderdeel: 10 02 01 00 / in de jaren: 2025-2027.

			Jaar	Jaar	Jaar	TOTAAL MFK 2021-2027
			2025	2026	2027	
TOTAAL beleidskredieten (inclusief bijdrage aan gedecentraliseerd agentschap)	Vastleggingen	(4)	0,148	75,643	123,364	199,155
	Betalingen	(5)	0,148	8,604	9,637	18,390
TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten		(6)	0,000	0,832	1,610	2,442
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 4	Vastleggingen	=4+6	0,148	76,475	124,974	201,597
van het meerjarig financieel kader	Betalingen	=5+6	0,148	9,436	11,247	20,832
TOTAAL kredieten onder de rubrieken 1 tot en met 6	Vastleggingen	=4+6	0,148	76,475	124,974	201,597
van het meerjarig financieel kader (referentiebedrag)	Betalingen	=5+6	0,148	9,436	11,247	20,832

Rubriek van het meerjarig financieel kader	7	“Administratieve uitgaven”			
DG HOME		Jaar	Jaar	Jaar	TOTAAL MFK 2021-2027
		2025	2026	2027	
Personele middelen		0,958	1,146	1,334	3,438

Andere administratieve uitgaven		0,000	0,000	0,000	0,000
TOTAAL voor DG HOME	Kredieten	0,958	1,146	1,334	3,438
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	0,958	1,146	1,334	3,438

		Jaar	Jaar	Jaar	TOTAAL MFK
		2025	2026	2027	2021-2027
TOTAAL kredieten voor de RUBRIEKEN 1 tot en met 7	Vastleggingen	1,106	77,621	126,308	205,035
van het meerjarig financieel kader	Betalingen	1,106	10,582	12,581	24,270

3.2.2. Geraamde output, gefinancierd uit beleidskredieten (niet invullen voor gedecentraliseerde agentschappen)

Vastleggingskredieten, in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Vermeld outputs	doelstellingen	en			Jaar		Jaar		Jaar		TOTAAL 2021-2027	
ò					2025		2026		2027			
			OUTPUTS									
		Soort	Gemiddelde kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	Aantal	Kosten	
Specifieke DOELSTELLING nr. 1 – <i>De Europese dimensie bij het beheer van terugkeer versterken en de terugkeerprocedure vereenvoudigen en doeltreffender maken</i>												
- Vaststelling van een gemeenschappelijk formulier voor een Europees terugkeerbevel							0,087			0	0,087	
- Vaststelling van een standaardformulier voor overnameverzoeken							0,087				0,087	
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 1				0	0,000	0	0,174	0	0,000	0	0,174	
Specifieke DOELSTELLING Nr. 2 – De terugkeerprocedure stroomlijnen												
- Stijging van gedwongen terugkeer							17,070		34,140	0	51,210	
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 2				0	0,000	0	17,070	0	34,140	0	51,210	
Specifieke DOELSTELLING Nr. 3 – De medewerking van de terugkeerder stimuleren												
- Stimulansen voor vrijwillige terugkeer							2,800		5,600	0	8,400	
- Bewaringscapaciteit							55,000		82,500	0	137,500	
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 3				0	0,000	0	57,800	0	88,100	0	145,900	

TOTAAL	0	0,000	0	75,044	0	122,240	0	197,284
--------	---	-------	---	--------	---	---------	---	---------

3.2.3. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven

3.2.3.1. Kredieten uit goedgekeurde begroting

GOEDGEKEURDE KREDIETEN	Jaar	Jaar	Jaar	TOTAAL 2021 - 2027
	2025	2026	2027	
RUBRIEK 7				
Personele middelen	0,958	1,146	1,334	3,438
Andere administratieve uitgaven	0,000	0,000	0,000	0,000
Subtotaal RUBRIEK 7	0,958	1,146	1,334	3,438
Buiten RUBRIEK 7				
Personele middelen	0,000	0,805	1,610	2,415
Andere administratieve uitgaven	0,000	0,027	0,000	0,027
Subtotaal buiten RUBRIEK 7	0,000	0,832	1,610	2,442
TOTAAL	0,958	1,978	2,944	5,880

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

3.2.4. Geraamde personeelsbehoeften

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven

3.2.4.1. Gefinancierd uit goedgekeurde begroting

Raming in voltijdequivalenten (vte's)⁶⁷

GOEDGEKEURDE KREDIETEN	Jaar	Jaar	Jaar
	2025	2026	2027
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)			
20 01 02 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)	4	5	6
20 01 02 03 (EU-delegaties)	0	0	0
01 01 01 01 (onderzoek onder contract)	0	0	0
01 01 01 11 (eigen onderzoek)	0	0	0
Andere begrotingsonderdelen (te vermelden)	0	0	0

⁶⁷ Specificeer onder de tabel hoeveel vte's binnen het aangegeven aantal reeds zijn toegewezen voor het beheer van de actie en/of binnen uw DG opnieuw kunnen worden ingezet, en wat uw netto behoeften zijn.

• Extern personeel (in vte's)				
20 02 01 (AC, END van de “totale financiële middelen”)		2	2	2
20 02 03 (AC, AL, END en JPD in de EU-delegaties)		0	0	0
Admin. ondersteuning [XX.01.YY.YY]	- centrale diensten	0	0	0
	- EU-delegaties	0	5	10
01 01 01 02 (AC, END – onderzoek onder contract)		0	0	0
01 01 01 12 (AC, END – eigen onderzoek)		0	0	0
Andere begrotingsonderdelen (te vermelden) – rubriek 7		0	0	0
Andere begrotingsonderdelen (te vermelden) – buiten rubriek 7		0	0	0
TOTAAL		6	12	18

Voor het initiatief zijn 6 AD-ambtenaren en 12 externe personeelsleden (10 AC's en 2 END's) nodig.

Momenteel heeft DG HOME 4 AD-ambtenaren en 2 externe personeelsleden (END's) die aan dit wetgevingsvoorstel inzake terugkeer werken (vte's). Zoals reeds vermeld en toegelicht in de bijdrage van DG HOME voor de OB 2026, zijn 3 extra AD-ambtenaren nodig om de onderhandelingen voort te zetten en de uitvoering van dit nieuwe initiatief en het toekomstige nieuwe ecosysteem voor de digitalisering van de terugkeer-, overname- en re-integratieprocedure op te volgen. Van de 3 AD-ambtenaren die in de OB 2026 worden gevraagd, zijn er 2 nodig om de onderhandelingen/voorbereidingen voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verordening te ondersteunen en uitvoeringshandelingen/gedelegeerde handelingen op te stellen. DG HOME heeft in zijn bijdrage verduidelijkt waarom interne herschikkingen momenteel geen haalbare optie zijn (DG HOME heeft daar al gebruik van gemaakt op andere werkterreinen, voor zover mogelijk en afhankelijk van de prioriteiten). Voor het voorstel zijn voorts 10 AC's nodig in de EU-delegaties in derde landen. Zij kunnen niet binnen DG HOME worden herschikt en moeten aan DG HOME worden toegewezen boven op de jaarlijkse toewijzing.

Aantal personeelsleden dat nodig is voor de uitvoering van het voorstel (in vte's):

	Bestaand personeel van de diensten van de Commissie	Extra personeel*			
		Te financieren uit rubriek 7 of onderzoek	Te financieren uit BA-onderdeel	Te financieren uit vergoedingen	Bij wijze van uitzondering, uit de beschikkingsovereenkomst van de Commissie na oriëntatie van de Corporate Management Board*
Personeelsformatieposten	4		n.v.t.		2
Extern personeel (AC, END, INT)	2		10 AC		

Beschrijving van de uit te voeren taken door:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	- 2 personeelsleden: ondersteuning bij de onderhandelingen over het wetgevingsvoorstel in het Europees Parlement en de Raad - 1 personeelslid: opstellen van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen + onderhandelingen - 2 personeelsleden: ondersteuning van de lidstaten en Frontex bij de uitvoering - 1 personeelslid: opstellen van een handboek
Extern personeel	- 1 SNE: ondersteuning bij de onderhandelingen over het wetgevingsvoorstel in het Europees Parlement en de Raad - 1 SNE: opstellen van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen + onderhandelingen, opstellen van een handboek en ondersteuning van de lidstaten en Frontex bij de uitvoering - 10 AC: ondersteuning van de lidstaten en Frontex bij de uitvoering van overname in derde landen

3.2.5. Overzicht van het geschatte effect op met digitale technologie samenhangende investeringen

Verplicht: in onderstaande tabel moet de beste schatting worden gegeven van de met digitale technologie samenhangende investeringen die uit het voorstel/initiatief voortvloeien.

De kredieten onder rubriek 7 moeten in uitzonderlijke gevallen in het desbetreffende onderdeel worden opgenomen, indien vereist voor de uitvoering van het voorstel/initiatief.

De kredieten onder de rubrieken 1 t/m 6 moeten worden weergegeven als “IT-beleidsuitgaven inzake operationele programma’s”. Deze uitgaven betreffen het operationele budget dat gebruikt moet worden voor hergebruik, koop of ontwikkeling van IT-platforms of tools die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van het initiatief, alsook daarmee verband houdende investeringen (bv. licenties, studies, gegevensopslag enz.). De in deze tabel vermelde informatie moet in overeenstemming zijn met de gegevens in deel 4, “Digitale dimensies”.

TOTAAL Digitale en IT-kredieten	Jaar 2024	Jaar 2025	Jaar 2026	Jaar 2027	TOTAAL MFK 2021- 2027
RUBRIEK 7					
IT-uitgaven (algemeen)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Subtotaal RUBRIEK 7	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Buiten RUBRIEK 7					
IT-beleidsuitgaven inzake operationele programma's	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Subtotaal buiten RUBRIEK 7	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
TOTAAL	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

3.2.6. Verenigbaarheid met het huidige meerjarig financieel kader

Het voorstel/initiatief:

- ☐ kan volledig worden gefinancierd door middel vanerschikking binnen de relevante rubriek van het meerjarig financieel kader (MFK)

De door het AMIF en Frontex gedekte kosten zullen binnen het bestaande MFK worden gefinancierd.

- ☐ vereist een beroep op de niet-toegewezen marge in de desbetreffende rubriek van het MFK en/of op de speciale instrumenten zoals gedefinieerd in de MFK-verordening

Zet uiteen wat nodig is, onder vermelding van de betrokken rubrieken en begrotingsonderdelen, de desbetreffende bedragen en de voorgestelde instrumenten.

- ☐ vereist een herziening van het MFK

Zet uiteen wat nodig is, onder vermelding van de betrokken rubrieken en begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

3.2.7. Bijdragen van derden

Het voorstel/initiatief:

- ☐ voorziet niet in medefinanciering door derden
- ☐ voorziet in medefinanciering door derden, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	Jaar 2024	Jaar 2025	Jaar 2026	Jaar 2027	Totaal
Medefinancieringsbron					
TOTAAL medegefinancierde kredieten					

3.2.8. Geraamde personeelsbehoeften en vereiste administratieve kredieten in een gedecentraliseerd agentschap

Personeelsbehoeften (voltijdequivalenten)

Agentschap: Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)	Jaar	Jaar	Jaar
	2025	2026	2027
Tijdelijke functionarissen (AD-rangen)	2	4	7
Tijdelijke functionarissen (AST-rangen)	0	1	1
<i>Subtotaal tijdelijke functionarissen (AD + AST)</i>	<i>2</i>	<i>5</i>	<i>8</i>
Arbeidscontractanten	0	1	1
Gedetacheerde nationale deskundigen	0	1	2
<i>Subtotaal arbeidscontractanten en END</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
TOTAAL personeel	2	7	11

Kredieten gedekt door bijdragen uit de EU-begroting in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Agentschap: Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)	Jaar	Jaar	Jaar	TOTAAL 2021 - 2027
	2025	2026	2027	
Titel 1: Personeelskosten	0,148	0,599	1,124	1,871
Titel 2: Infrastructuuruitgaven en huishoudelijke uitgaven				0,000
Titel 3: Operationele uitgaven				0,000
TOTAAL kredieten gedekt door EU-begroting	0,148	0,599	1,124	1,871

Overzicht/samenvatting van personeel en kredieten (in miljoenen euro's) die voor het voorstel/initiatief nodig zijn in een gedecentraliseerd agentschap

Agentschap: Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)	Jaar	Jaar	Jaar	TOTAAL 2021 - 2027
	2025	2026	2027	
Tijdelijke functionarissen (AD + AST)	2	5	8	
Arbeidscontractanten	0	1	1	
Gedetacheerde nationale deskundigen	0	1	2	

Totaal personeel	2	7	11	
Kredieten gedekt door EU-begroting	0,148	0,599	1,124	1,871
Kredieten gedekt door vergoedingen	0,000	0,000	0,000	0,000
Medegefinancierde kredieten (indien van toepassing)	0,000	0,000	0,000	0,000
TOTAAL kredieten	0,148	0,599	1,124	1,871

Voorgesteld wordt om de Frontex-begroting voor terugkeer zo nodig in 2025, 2026 en 2027 te versterken door intern binnen de Frontex-begroting middelen in te zetten afhankelijk van de concrete benuttingsgraad. De financiering voor de periode na 2027 zal onderwerp vormen van de onderhandelingen over het volgende MFK.

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- ☐ Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- ☐ Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - ☐ voor de eigen middelen
 - ☐ voor overige ontvangsten
 - ☐ geef aan of de ontvangsten worden toegewezen aan de begrotingsonderdelen voor uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	voor	Voor het lopende begrotingsjaar beschikbare kredieten	Gevolgen van het voorstel/initiatief ⁶⁸			
			Jaar 2024	Jaar 2025	Jaar 2026	Jaar 2027
Artikel						

Vermeld voor de toegewezen ontvangsten de betrokken begrotingsonderdelen voor uitgaven.

[...]

Andere opmerkingen (bv. over de methode/formule voor de berekening van de gevolgen voor de ontvangsten of andere informatie).

[...]

4. DIGITALE DIMENSIES

4.1. Voorschriften met digitale relevantie

Dit initiatief houdt nauw verband met een ander afzonderlijk initiatief inzake de digitalisering van het casemanagement op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie (nieuwe gemeenschappelijke aanpak inzake terugkeer). In dat afzonderlijke initiatief zal grondig worden ingegaan op de digitalisering van de procedures die worden ingesteld in het kader van het onderhavige initiatief.

⁶⁸ Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 20 % aan inningskosten.

Verwijzing naar het voorschrift	Beschrijving van het voorschrift	Actor waarop het voorschrift betrekking heeft	Processen op hoog niveau	Categorieën
Artikel 42, lid 1, punt d)	Het gemeenschappelijke systeem van de Unie voor terugkeer moet digitale systemen omvatten voor het beheer van de terugkeer, overname en re-integratie van onderdanen van derde landen.	Lidstaten	Opzetten van digitale systemen	Digitale oplossing
Artikel 7, lid 7	Verplichting om het Europees terugkeerbevel, met daarin de belangrijkste elementen van het terugkeerbesluit, beschikbaar te stellen in het Schengeninformatiesysteem	Lidstaten	Opslag van gegevens	Gegevens
Artikel 21, lid 5	De lidstaten moeten uit hoofde van het nationale recht de wijze van kennisgeving aan onderdanen van derde landen bepalen, alsook het tijdstip waarop de kennisgeving wordt geacht te zijn ontvangen door en ter kennis te zijn gebracht aan de onderdaan van een derde land, of zij moeten voor de kennisgeving gebruikmaken van door de EU ontwikkelde en/of ondersteunde digitale systemen.	Lidstaten	Kennisgeving	Gegevens
Artikel 36, lid 4	De informatie over het resultaat van het verzoek om bevestiging van de nationaliteit en het verkregen reisdocument moeten door de betrokken bevoegde autoriteit	Lidstaten	Opslag van gegevens	Gegevens

	worden geüpload in het Schengeninformatiesysteem. De informatie en het reisdocument moeten op verzoek ter beschikking worden gesteld van de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten.			
--	---	--	--	--

4.2. Gegevens

Soort gegevens	Verwijzing naar het voorschrift	Norm en/of specificatie (indien van toepassing)
Gegevens die nodig zijn voor de toepassing van dit initiatief, gericht op de instelling van een gemeenschappelijk EU-systeem voor de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen	Artikel 42, lid 1, punt d)	n.v.t.
Gemeenschappelijk formulier voor terugkeer, met daarin de belangrijkste elementen van het terugkeerbesluit (Europees terugkeerbevel)	Artikel 7, lid 7	n.v.t.
Gegevens die worden doorgegeven tussen bevoegde autoriteiten en onderdanen van derde landen	Artikel 21, lid 5	n.v.t.
Informatie over het resultaat van het verzoek om bevestiging van de nationaliteit en het reisdocument	Artikel 36, lid 4	n.v.t.

Afstemming op de Europese datastrategie

Gezien het soort verwerkte gegevens en het feit dat dergelijke gegevens voor zeer specifieke doeleinden zullen worden verwerkt, is het voorgestelde initiatief slechts in zeer beperkte mate relevant voor de onderliggende doelstelling van de Europese datastrategie, namelijk de totstandbrenging van een echte eengemaakte markt voor gegevens.

Afstemming op de Europese datastrategie

Gezien het soort verwerkte gegevens en het feit dat dergelijke gegevens voor zeer specifieke doeleinden zullen worden verwerkt, is het voorgestelde initiatief slechts in zeer beperkte mate relevant voor de onderliggende doelstelling van de Europese datastrategie, namelijk de totstandbrenging van een echte eengemaakte markt voor gegevens.

Afstemming op het eenmaligheidsbeginsel

Het eenmaligheidsbeginsel zal in aanmerking worden genomen in het kader van een afzonderlijk initiatief inzake de digitalisering van het casemanagement op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie. In dat afzonderlijke initiatief zal worden ingegaan op de automatisering van de productie van betrouwbare en gedetailleerde statistieken ten behoeve van een betere beleidsvorming, alsook op de interoperabiliteit van bestaande en toekomstige digitale systemen op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.

Gegevensstromen

Soort gegevens	Verwijzing naar het voorschrift	Actor die de gegevens verstrekt	Actor die de gegevens ontvangt	Trigger voor de gegevensuitwisseling	Frequentie (indien van toepassing)
Gegevens die nodig zijn voor de toepassing van dit initiatief, gericht op de instelling van een gemeenschappelijk EU-systeem voor de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen	Artikel 42, lid 1, punt d)	Lidstaten	Lidstaten	Verplichting om de procedurele vereisten na te leven	n.v.t.
Gemeenschappelijk formulier voor terugkeer, met daarin de belangrijkste elementen van het terugkeerbesluit (Europees terugkeerbevel)	Artikel 7, lid 7	Lidstaten via het Schengeninformatiesysteem	Lidstaten via het Schengeninformatiesysteem	Verplichting om de procedurele vereisten na te leven	n.v.t.
Gegevens die worden doorgegeven tussen bevoegde autoriteiten en onderdanen van derde landen	Artikel 21, lid 5	Lidstaten	Onderdanen van derde landen	Noodzaak om te communiceren met onderdanen van derde landen	n.v.t.

Informatie over het resultaat van het verzoek om bevestiging van de nationaliteit en het reisdocument	Artikel 36, lid 4	Lidstaten via het Schengeninformatiesysteem	Lidstaten via het Schengeninformatiesysteem	Verplichting om de procedurele vereisten na te leven	n.v.t.
---	-------------------	---	---	--	--------

4.3. Digitale oplossingen

Digitale oplossing	Verwijzing naar het voorschrift	Belangrijkste functies waarvoor een mandaat vereist is	Bevoegde instantie	Hoe wordt rekening gehouden met toegankelijkheid?	Hoe wordt herbruikbaarheid overwogen?	Gebruik van AI-technologieën (indien van toepassing)
Digitale systemen om de terugkeer, overname en re-integratie van onderdanen van derde landen te beheren	Artikel 42, lid 1, punt d)	De systemen moeten het mogelijk maken de terugkeer, overname en re-integratie van onderdanen van derde landen te beheren.	Lidstaten	De systemen moeten toegankelijk zijn voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.	Het delen en hergebruiken van gegevens zal nader worden beschreven in het afzonderlijke initiatief inzake digitalisering van het casemanagement op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.	n.v.t.

Digitale systemen om de terugkeer, overname en re-integratie van onderdanen van derde landen te beheren

Digitaal en/of sectoraal beleid (indien van toepassing)	Toelichting over de manier waarop het op één lijn wordt gebracht
<i>AI-verordening</i>	n.v.t. – waar relevant wordt uitleg gegeven in het afzonderlijke initiatief inzake digitalisering van het casemanagement op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.
<i>EU-kader voor cyberbeveiliging</i>	n.v.t. – waar relevant wordt uitleg gegeven in het afzonderlijke initiatief inzake digitalisering van het casemanagement op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.

	integratie.
<i>eIDAS</i>	n.v.t. – waar relevant wordt uitleg gegeven in het afzonderlijke initiatief inzake digitalisering van het casemanagement op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.
<i>Eén digitale toegangspoort en IMI</i>	n.v.t. – waar relevant wordt uitleg gegeven in het afzonderlijke initiatief inzake digitalisering van het casemanagement op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.
<i>Andere</i>	n.v.t. – waar relevant wordt uitleg gegeven in het afzonderlijke initiatief inzake digitalisering van het casemanagement op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.

4.4. Interoperabiliteitsbeoordeling

Digitale overheidsdienst of categorie van digitale overheidsdiensten	Beschrijving	Verwijzing naar het voorschrift	Interoperabele Europese oplossing(en) (NIET VAN TOEPASSING)	Andere interoperabiliteits oplossing(en)
Immigratiediensten	Bevoegde autoriteiten die belast zijn met de handhaving van de regels inzake terugkeer	Artikel 42, lid 1, punt d), artikel 7, lid 7, artikel 21, lid 5, artikel 36, lid 4	n.v.t.	De interoperabiliteit van het digitale casemanagementsysteem, als bedoeld in dit initiatief, zal gedetailleerd worden behandeld in een afzonderlijk initiatief inzake de digitalisering van het casemanagement op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.

Digitale overheidsdienst #1: Digitale systemen om de terugkeer, overname en re-integratie van onderdanen van derde landen te beheren

Beoordeling	Maatregel(en)	Mogelijke belemmeringen (indien van toepassing)
Afstemming op bestaand digitaal en sectoraal beleid. De interoperabiliteit van het digitale casemanagementsysteem, als bedoeld in dit initiatief, zal worden behandeld in een afzonderlijk initiatief inzake de digitalisering op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.	n.v.t.	n.v.t.
Organisatorische maatregelen voor een vlotte grensoverschrijdende verlening van digitale overheidsdiensten. De wijze van beheer van het digitale casemanagementsysteem, als bedoeld in dit initiatief, zal worden behandeld in een afzonderlijk initiatief inzake de digitalisering op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.	n.v.t.	n.v.t.
Maatregelen die zijn genomen om te zorgen voor een gedeeld begrip van de gegevens. Het delen en hergebruiken van gegevens die worden verwerkt in het digitale casemanagementsysteem, als bedoeld in dit initiatief, zal worden behandeld in een afzonderlijk initiatief inzake de digitalisering op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.	n.v.t.	n.v.t.
Gebruik van gezamenlijk overeengekomen open technische specificaties en normen.	n.v.t.	n.v.t.

4.5. Maatregelen ter ondersteuning van de digitale uitvoering

De rol van de Commissie en van andere actoren (zoals EU-agentschappen) zal worden behandeld in een afzonderlijk initiatief inzake de digitalisering op het gebied van terugkeer, overname en re-integratie.