



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.12.2024
COM(2024) 589 final

2024/0326 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot vaststelling van aanbevelingen voor het aanpakken van gemeenschappelijke verbeterpunten die zijn geconstateerd naar aanleiding van de thematische Schengenevaluatie 2024 “Nationale tekortkomingen verhelpen: naar een doeltreffend EU-terugkeersysteem door middel van gemeenschappelijke oplossingen en innovatieve praktijken”

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

De terugkeer van onderdanen van derde landen die geen wettelijk recht op verblijf in het Schengengebied hebben, is een complex en gevoelig proces waarbij een groot aantal actoren, autoriteiten en belanghebbenden betrokken zijn. De afgelopen jaren zijn aanzienlijke en productieve inspanningen geleverd om een goed functionerend EU-terugkeersysteem op te bouwen in overeenstemming met de doelstellingen van het migratie- en asielpact¹. De uitvoering van de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie², de operationele strategie van de terugkeercoördinator voor doeltreffendere terugkeer en de werkzaamheden van het netwerk op hoog niveau inzake terugkeer hebben de samenhang van de inspanningen van de lidstaten ondersteund en versterkt. Toch blijft de aanpak in het kader van de terugkeersystemen van de EU-lidstaten gefragmenteerd, waardoor de EU haar potentieel voor doeltreffendere terugkeer niet volledig kan ontplooien. Een belangrijk knelpunt in het terugkeerproces heeft te maken met de coördinatie en samenhang tussen actoren en procedures op zowel nationaal als Europees niveau.

Op 17 en 18 oktober benadrukte de Europese Raad hoe belangrijk het voor een optimale aanpak van de huidige problemen is dat migratie alomvattend wordt benaderd, onder meer via de uitvoering van vastgestelde EU-wetgeving en de toepassing van bestaande wetgeving. De Europese Raad deed ook een oproep om op alle niveaus vastberaden in te zetten op het faciliteren, verhogen en versnellen van terugkeer uit de Europese Unie, met gebruikmaking van alle relevante beleidsmaatregelen, instrumenten en hulpmiddelen waarover de EU beschikt. Het pact kan sneller en efficiënter worden uitgevoerd als de bestaande terugkeerwetgeving doeltreffender wordt toegepast en wordt voortgewerkt aan een gemeenschappelijke aanpak inzake terugkeer.

Voorzitter Von der Leyen riep in de politieke beleidslijnen voor 2024-2029 op tot een nieuwe gemeenschappelijke aanpak inzake terugkeer. Hiervoor moet een nieuw wetgevingskader worden vastgesteld dat het terugkeerproces versnelt en vereenvoudigt en tegelijk waarborgt dat de terugkeer waardig verloopt. Daarnaast moet het dossierbeheer worden gedigitaliseerd en moet worden gestreefd naar wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten in de hele EU. De aanbevelingen in dit voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad dienen als ondersteuning voor het denkproces over voorstellen voor een nieuw wetgevingskader en de voorbereiding daarvan.

Bij Verordening (EU) 2022/922 van de Raad is een evaluatie- en toezichtmechanisme ingesteld om de toepassing van het Schengenacquis door de lidstaten te controleren³. Overeenkomstig artikel 4, lid 4, van die verordening kan de Commissie thematische evaluaties organiseren voor de beoordeling van kwesties binnen verschillende beleidsterreinen

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een nieuw migratie- en asielpact (COM(2020) 609 final).

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – De EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie (COM(2021) 120 final).

³ Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013 (PB L 160 van 15.6.2022, blz. 1).

of praktijken van lidstaten en geassocieerde Schengenlanden (hier gezamenlijk “de lidstaten” genoemd) die met soortgelijke uitdagingen worden geconfronteerd.

In het jaarlijks evaluatieprogramma voor 2024⁴ voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis overeenkomstig Verordening (EU) 2022/922 van de Raad is bepaald dat de Commissie en de lidstaten in 2024 een thematische evaluatie moeten uitvoeren die in het teken staat van het verhelpen van nationale tekortkomingen en het totstandbrengen van een doeltreffend EU-terugkeersysteem door middel van gemeenschappelijke oplossingen en innovatieve praktijken. Deze evaluatie heeft een tweeledig doel: enerzijds de belangrijkste gemeenschappelijke belemmeringen in kaart te brengen die de autoriteiten beperken in hun vermogen om de terugkeer van onderdanen van derde landen zonder wettelijk verblijfsrecht uit te voeren, en anderzijds te werken aan gemeenschappelijke verbeterpunten waar gemeenschappelijke EU-oplossingen en EU-praktijken een toegevoegde waarde zouden opleveren.

In overeenstemming met deze doelstellingen werd in de thematische evaluatie een analyse gemaakt van de belangrijkste knelpunten in de nationale terugkeersystemen en van mogelijke oplossingen daarvoor, waarbij de nadruk lag op de **belangrijkste stadia van het terugkeerproces**:

- inleiding van het terugkeerproces;
- identificatie van onderdanen van derde landen;
- samenwerking tussen nationale en Europese instanties;
- vrijwillige terugkeer en handhaving van terugkeer.

Aangezien de doeltreffende terugkeer van onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht in de EU adequate en proactieve planning vereist, onder meer voor de ontwikkeling van capaciteiten voor de korte, middellange en lange termijn, alsook efficiënte coördinatie, werd in de thematische evaluatie bijzondere aandacht besteed aan strategische en horizontale processen. Het gaat daarbij om processen voor de coördinatie en samenhang tussen actoren en procedures op zowel nationaal als Europees niveau: essentiële elementen voor een goed functionerend Schengengebied. De evaluatie heeft tot doel te komen tot een gezamenlijke aanpak van terugkeer die verdere coördinatie en samenhang bevordert en tegelijkertijd de waarborgen voor de grondrechten in acht neemt, met als doel het potentieel van de bestaande instrumenten en het Europese rechtskader optimaal te benutten.

Bij de thematische evaluatie wordt rekening gehouden met de belangrijke rol van een **doeltreffend terugkeersysteem binnen het Europees geïntegreerd grensbeheer**, zoals omschreven in de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht⁵. Na de ingebruikneming van het vernieuwde Schengeninformatiesysteem⁶ en de nieuwe functies ter ondersteuning van terugkeerprocedures wordt bij de thematische evaluatie ook bekeken of op doeltreffende wijze wordt gebruikgemaakt van signaleringen met het oog op terugkeer of weigering van toegang die in het **Schengeninformatiesysteem** zijn ingevoerd, en van

⁴ Uitvoeringsbesluit C(2023) 5300 van de Commissie van 18 december 2023 tot vaststelling van het jaarlijks evaluatieprogramma voor 2024 overeenkomstig artikel 13, lid 1, van Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis.

⁵ Artikel 3, lid 1, punt i), van 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).

⁶ 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.

ationale capaciteiten voor informatie-uitwisseling en samenwerking met andere lidstaten – dit alles met als doel terugkeerbesluiten uit te voeren en niet-toegestane secundaire bewegingen binnen het Schengengebied te voorkomen.

Vanwege de specifieke aard van de thematische evaluatie (d.w.z. een langetermijnengagement gedurende het hele jaar 2024 waarvoor specifieke expertise op verschillende aanverwante gebieden vereist is) heeft de Commissie in december 2023 een speciaal evaluatieteam opgericht, bestaande uit vijftien deskundigen van de lidstaten, twee deskundigen van de Commissie en waarnemers van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex). Het evaluatieteam heeft een specifieke vragenlijst opgesteld waarin alle lidstaten werd gevraagd om met betrekking tot de bovengenoemde belangrijke stadia van het terugkeerproces gemeenschappelijke verbeterpunten op te geven alsook goede praktijken en oplossingen op nationaal en EU-niveau die kunnen bijdragen tot de goede werking van het Schengengebied. Het evaluatieteam heeft ook gekeken naar de bestaande periodieke Schengenevaluatieverslagen over terugkeer, om gemeenschappelijke problemen en beste praktijken te inventariseren die onder het toepassingsgebied van de thematische evaluatie vallen. Vragen van het Europees migratienetwerk zijn eveneens door het evaluatieteam in aanmerking genomen. Voorts hebben het evaluatieteam en Frontex vijf focusgroepbesprekingen gehouden om aan de hand van de expertise en inzichten van het Agentschap beter in beeld te brengen waar de belangrijkste problemen zich voordoen en waar de beste praktijken zijn geconstateerd.

Op basis van de antwoorden op de specifieke vragenlijst die het evaluatieteam eind juni 2024 heeft ontvangen, zijn Italië, Nederland en Noorwegen aangewezen voor een bezoek in september-oktober 2024. Deze landen werden, met aandacht voor een evenwichtige en representatieve aanpak, geselecteerd omdat bepaalde praktijken op afstand niet doeltreffend konden worden beoordeeld en om lidstaten die onlangs zijn geëvalueerd of die in 2024-2025 periodiek worden geëvalueerd, niet extra te belasten. Voorts zijn er met Denemarken en Oostenrijk videoconferenties over specifieke onderwerpen gehouden om nadere informatie en verduidelijking te verkrijgen.

De Commissie heeft overeenkomstig artikel 20, lid 4, eerste alinea, van Verordening (EU) 2022/922 van de Raad een evaluatieverslag⁷ aangenomen met een overzicht van de gemeenschappelijke verbeterpunten en beste praktijken die bij de thematische evaluatie zijn vastgesteld.

Uitgaande daarvan zijn in dit voorstel aanbevelingen voor het aanpakken van gemeenschappelijke verbeterpunten opgenomen die samen moeten worden gelezen met de beste praktijken⁸ in het thematische evaluatieverslag⁹.

Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van 17-18 oktober 2024 is het van cruciaal belang dat alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van door de lidstaten

⁷ C(2024) 8200.

⁸ In overweging 21 van Verordening (EU) 2022/922 van de Raad betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis worden beste praktijken gedefinieerd als “*nieuwe en innovatieve maatregelen die de toepassing van de gemeenschappelijke regels aanzienlijk verbeteren en die door andere lidstaten in de praktijk zouden kunnen worden gebracht*”.

⁹ Dit zijn praktijken die volgens het evaluatieteam de doeltreffendheid van het terugkeersysteem van de EU verbeteren. Deze zijn niet onderworpen aan een controle op de naleving van het EU-recht, aangezien de lidstaten volledig verantwoordelijk blijven voor het waarborgen van de naleving van de toepasselijke regels.

uitgevaardigde terugkeerbesluiten, snel worden genomen. De voorgestelde aanbevelingen zijn bedoeld om deze inspanningen te ondersteunen, om waardevolle inzichten te verschaffen voor de nieuwe gemeenschappelijke EU-aanpak inzake terugkeer en het toekomstige wetgevingskader van de EU, en om te zorgen voor samenhang met de werkzaamheden op het gebied van terugkeer ter uitvoering van het migratie- en asielpact.

Binnen twee maanden nadat de Raad het uitvoeringsbesluit met de aanbevelingen heeft vastgesteld, wordt elke lidstaat overeenkomstig artikel 24 en artikel 23, lid 3, van Verordening (EU) 2022/922 van de Raad verzocht een actieplan in te dienen bij de Commissie – die de toereikendheid hiervan moet evalueren – alsook bij de Raad. Deze actieplannen moeten corrigerende maatregelen voor de uitvoering van alle aanbevelingen bevatten, gericht op het vaststellen van doeltreffende operationele procedures voor doeltreffendere terugkeer. De lidstaten moeten ook uitleggen hoe zij van plan zijn de vastgestelde beste praktijken die zij relevant achten, toe te passen, en moeten verduidelijken waarom zij de andere praktijken vanwege specifieke nationale wettelijke en operationele factoren niet kunnen overnemen.

De lidstaten moeten aan de Commissie en de Raad verslag uitbrengen over de uitvoering van hun actieplan. Op het gebied van verslaglegging zal worden gestreefd naar synergieën met het bestaande actieplan inzake terugkeer (indien dit nog niet is afgesloten). De Commissie zal in 2026 in het verslag over de staat van Schengen een algemeen overzicht geven van de voortgang bij de uitvoering van de actieplannen en zal daarbij waken over de samenhang met het werk aan de verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke EU-aanpak inzake terugkeer, onder meer in het kader van de uitvoering van het migratie- en asielpact. De Commissie zal tevens de toepassing van beste praktijken blijven ondersteunen.

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

De aanbevelingen dienen om de bestaande bepalingen van het Schengenacquis correct en doeltreffend uit te voeren.

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

De aanbevelingen houden verband met andere belangrijke beleidsterreinen van de Unie inzake een goed functionerende Schengenruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, zoals het beleid betreffende buitengrenzen en binnengrenzen, visa, migratie en asiel, en interne veiligheid.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 23, lid 2, en artikel 24 van Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Krachtens artikel 23, lid 1, van Verordening (EU) 2022/922 moet de Commissie bij de Raad een voorstel indienen tot aanneming van aanbevelingen voor corrigerende maatregelen die de lidstaten moeten nemen naar aanleiding van de bevindingen van het evaluatieverslag. Krachtens artikel 23, lid 3, van Verordening (EU) 2022/922 moeten de geëvalueerde lidstaten bij de Commissie en de Raad een actieplan ter uitvoering van alle aanbevelingen indienen. In

artikel 24 is bepaald dat artikel 23, leden 1, 2 en 3, van toepassing is op thematische evaluaties.

Maatregelen op het niveau van de Unie zijn nodig om het wederzijds vertrouwen bij de lidstaten te vergroten en de coördinatie op Unieniveau te verbeteren, zodat alle Schengenvoorschriften door de lidstaten correct en doeltreffend worden toegepast.

- **Evenredigheid**

Artikel 23, lid 2, in samenhang met artikel 24 van Verordening (EU) 2022/922 is in overeenstemming met de specifieke bevoegdheden die de Raad heeft op het gebied van de wederzijdse evaluatie van de uitvoering van het Uniebeleid in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

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

n.v.t.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Overeenkomstig artikel 20, lid 1, vierde alinea, van Verordening (EG) 2022/922 is het ontwerpevaluatieverslag voor commentaar voorgelegd aan de lidstaten.

De Commissie heeft overeenkomstig artikel 20, lid 4, eerste alinea, van Verordening (EU) 2022/922 van de Raad een evaluatieverslag¹⁰ aangenomen, in overeenstemming met het advies dat het Schengencomité op 29 november 2024 heeft gegeven.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

n.v.t.

- **Effectbeoordeling**

n.v.t.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

n.v.t.

- **Grondrechten**

Bij de evaluatie is rekening gehouden met de bescherming van de grondrechten in het kader van de toepassing van het Schengenacquis.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

n.v.t.

5. OVERIGE ELEMENTEN

n.v.t.

¹⁰ C(2024) 8200.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot vaststelling van aanbevelingen voor het aanpakken van gemeenschappelijke verbeterpunten die zijn geconstateerd naar aanleiding van de thematische Schengenevaluatie 2024 “Nationale tekortkomingen verhelpen: naar een doeltreffend EU-terugkeersysteem door middel van gemeenschappelijke oplossingen en innovatieve praktijken”

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013¹¹, en met name artikel 23, lid 2, en artikel 24,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Raad heeft in zijn conclusies van 17 oktober 2024 een oproep gedaan om op alle niveaus vastberaden in te zetten op het faciliteren, verhogen en versnellen van terugkeer uit de Europese Unie, met gebruikmaking van alle relevante beleidsmaatregelen, instrumenten en hulpmiddelen waarover de EU beschikt, onder meer op het gebied van diplomatie, ontwikkeling, handel en visa.
- (2) In 2024 heeft een evaluatieteam, bestaande uit deskundigen van de lidstaten en van de Commissie en waarnemers van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), een thematische evaluatie uitgevoerd van de praktijken die de lidstaten gebruiken en de capaciteiten die ze inzetten voor de doeltreffende terugkeer van onderdanen van derde landen zonder recht van verblijf op het grondgebied van de lidstaten die het Schengenacquis toepassen. De thematische evaluatie moest in kaart brengen welke belangrijke gemeenschappelijke belemmeringen de nationale autoriteiten beperken in hun vermogen om doeltreffende terugkeer uit te voeren, en welke gemeenschappelijke EU-oplossingen en EU-praktijken een toegevoegde waarde zouden hebben voor een gemeenschappelijk EU-terugkeersysteem. Voorts was de thematische evaluatie gericht op het versterken van de capaciteit waarover de lidstaten beschikken om hun wettelijke verplichtingen inzake terugkeer van onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht na te komen en om bij te dragen tot een uniforme, geharmoniseerde en efficiënte uitvoering van het Schengenacquis, in aanmerking nemend dat terugkeer van cruciaal belang is om een doeltreffend en geloofwaardig migratiebeheer te waarborgen, onder meer om secundaire bewegingen te beperken en om een aantal

¹¹ PB L 160 van 15.6.2022, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj>.

belangrijke bedreigingen voor de interne veiligheid van het Schengengebied duurzaam aan te pakken.

- (3) Doordat het terugkeerproces nauw samenhangt met de algemene uitvoering van het Schengenacquis en dit een complex proces oplevert waarbij een groot aantal actoren, autoriteiten en belanghebbenden betrokken zijn, was de thematische evaluatie toegespitst op drie verschillende beleidsthema's: terugkeer, bescherming van de buitengrenzen en beheer van IT-systemen. De belangrijkste doelstelling van deze aanpak was na te gaan of de lidstaten alle maatregelen nemen die voor de uitvoering van terugkeerbesluiten vereist zijn, en daarbij de eerbiediging van de grondrechten van de betrokken onderdanen van derde landen waarborgen, en welke maatregelen kunnen worden genomen om verbetering te brengen op deze gebieden.
- (4) De Commissie heeft naar aanleiding van de thematische evaluatie een verslag¹² aangenomen met een beoordeling van gemeenschappelijke verbeterpunten en een overzicht van beste praktijken die tijdens de thematische evaluatie zijn vastgesteld¹³.
- (5) Deze thematische evaluatie had betrekking op alle landen die het Schengenacquis volledig toepassen, en is uitgevoerd overeenkomstig de methode in de gids voor de Schengenevaluatie die is vastgesteld in Aanbeveling C(2023) 6790 van de Commissie¹⁴.
- (6) De coördinatie van het evaluatieteam was in handen van de hoofddeskundige van de Commissie en de hoofddeskundige van de lidstaten (Zweden). Het team bestond voorts uit een tweede deskundige van de Commissie en nationale deskundigen uit België, Denemarken, Estland, Finland, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje, Tsjechië en Zwitserland. Het evaluatieteam kreeg ondersteuning van waarnemers die waren aangewezen door Frontex en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.
- (7) Het evaluatieteam heeft een specifieke vragenlijst opgesteld en de resultaten van eerdere Schengenevaluatieverslagen geanalyseerd om gemeenschappelijke problemen en beste praktijken die relevant zijn voor de thematische evaluatie, in kaart te brengen.
- (8) De aanbevelingen in dit besluit en de in het verslag samengebrachte en beschreven beste praktijken zijn gestructureerd rond drie bouwstenen: 1) doeltreffende terugkeer als vereiste voor een goed functionerend Schengensysteem, 2) het waarborgen van doeltreffende samenwerking tussen nationale autoriteiten in belangrijke stadia van het terugkeerproces, en 3) het maximaliseren van de nationale efficiëntie door middel van nauwere Europese samenwerking. De goede werking van deze drie elementen vereist doeltreffende horizontale planning, onder meer voor adequate capaciteiten en gestroomlijnde procedures, en doeltreffende coördinatie op zowel nationaal als Unieniveau, onder meer door gebruikmaking van technologie.
- (9) De thematische evaluatie benadrukt het belang van terugkeer als essentieel onderdeel van de nationale strategieën voor Europees geïntegreerd grensbeheer. Doeltreffende samenwerking tussen instanties op nationaal niveau is een essentiële voorwaarde voor

¹² C(2024) 8200.

¹³ Dit zijn praktijken die volgens het evaluatieteam de doeltreffendheid van het terugkeersysteem van de EU verbeteren. Deze zijn niet onderworpen aan een controle op de naleving van het EU-recht, aangezien lidstaten die het Schengenacquis toepassen, volledig verantwoordelijk blijven voor het waarborgen van de naleving van de toepasselijke regels.

¹⁴ Aanbeveling C(2023) 6790 van de Commissie van 16 oktober 2023 tot vaststelling van een gids voor de Schengenevaluatie ten behoeve van de uitvoering van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme.

een goed functionerend nationaal terugkeersysteem en bijgevolg ook voor een gemeenschappelijk Europees terugkeersysteem. Om tot een dergelijk systeem te komen, moet er ten behoeve van een efficiëntere en doeltreffendere besluitvorming voor worden gezorgd dat informatie beter wordt uitgewisseld door optimaal gebruik te maken van de informatie die beschikbaar is bij de autoriteiten op nationaal niveau en in de grootschalige informatiesystemen van de Unie, met name het Schengeninformatiesysteem.

- (10) Om te voldoen aan de verplichting onverwijld terugkeerbesluiten uit te voeren tegen illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, is het van cruciaal belang dat na afronding van de procedures inzake de beëindiging van het legaal verblijf, het terugkeerproces snel wordt ingeleid. Tegelijkertijd moeten alle relevante waarborgen voor de grondrechten aanwezig zijn om ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen een individuele beoordeling krijgen waarbij rekening wordt gehouden met hun situatie en behoeften, en toegang hebben tot een rechtsmiddel. Het Schengenacquis inzake terugkeer geeft de lidstaten enige beoordelingsruimte voor het vaststellen van doeltreffende operationele procedures en voorwaarden die in overeenstemming zijn met de grondrechten.
- (11) Het identificeren van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, onder meer door doeltreffend gebruik te maken van alle beschikbare instrumenten en informatie op nationaal en Unieniveau, is een noodzakelijke stap voor de doeltreffende uitvoering van de terugkeerprocedure.
- (12) Een doeltreffend terugkeersysteem moet voorzien in de mogelijkheid om waardig en duurzaam terug te keren op basis van vrijwilligheid, waaraan de voorkeur wordt gegeven boven dwang. Advisering bij terugkeer en re-integratiebijstand zijn essentiële instrumenten om vrijwillige terugkeer aan te moedigen. Om ervoor te zorgen dat het systeem voor vrijwillige terugkeer betrouwbaar is en om onderduiken en secundaire bewegingen te voorkomen, moet doeltreffend toezicht worden gehouden op de nakoming van de terugkeerverplichtingen door onderdanen van derde landen die het bevel hebben gekregen terug te keren. Dit toezicht wordt vergemakkelijkt door de functies van het Schengeninformatiesysteem, maar deze moeten worden aangevuld met doeltreffende maatregelen op nationaal niveau om het gewenste effect te bereiken.
- (13) Om eventuele gevolgen op het gebied van veiligheid te vermijden, is het van essentieel belang dat er doeltreffende procedures en samenwerkingsmechanismen tussen autoriteiten op nationaal en Unieniveau voorhanden zijn om onderdanen van derde landen zonder wettelijk verblijfsrecht die een bedreiging voor de veiligheid vormen, zo vroeg mogelijk te identificeren en een prioriteit te maken van hun terugkeer. Om dezelfde reden moeten de betrokken autoriteiten doeltreffend samenwerken aan de terugkeer van onderdanen van derde landen zonder wettelijk verblijfsrecht die een gevangenisstraf uitzitten.
- (14) Het verbeterde Schengeninformatiesysteem, dat ook signaleringen inzake terugkeer bevat, versterkt de terugkeerprocedures wanneer deze doeltreffend worden gebruikt, onder meer door het delen van biometrische gegevens en het melden van treffers en door het uitwisselen van aanvullende informatie tussen de lidstaten.
- (15) Doeltreffende uitvoering van het Schengenacquis en toepassing van de bestaande Europese instrumenten spelen een waardevolle rol in het streven naar doeltreffendere terugkeer. Voor een maximale werking moeten de lidstaten die het Schengenacquis toepassen, evenwel aanvullende maatregelen en verbeterde praktijken toepassen.

- (16) In het verslag wordt gewezen op gemeenschappelijke verbeterpunten waarmee de lidstaten te maken krijgen wanneer zij terugkeerprocedures voor onderdanen van derde landen zonder wettelijk verblijfsrecht voorbereiden of uitvoeren; deze punten vormen de basis voor de aanbevelingen in dit besluit. Het verslag bevat ook een groot aantal beste praktijken ter ondersteuning van de lidstaten bij het aanpakken van bestaande problemen.
- (17) Overeenkomstig artikel 23, lid 3, van Verordening (EU) 2022/922 moeten de lidstaten bij de Commissie en de Raad een actieplan ter uitvoering van de aanbevelingen indienen. Zij krijgen hiervoor uiterlijk twee maanden de tijd, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit. Het actieplan moet corrigerende maatregelen bevatten die adequaat zijn om de verbeterpunten aan te pakken. De lidstaten moeten nagaan welke toegevoegde waarde de talrijke in het verslag beschreven beste praktijken hebben om het terugkeersysteem van de Unie doeltreffender te maken, en hoe haalbaar het is om ze uit te voeren, in voorkomend geval in overleg met de lidstaten die deze beste praktijken al toepassen. De lidstaten worden aangemoedigd om in hun actieplan aan te geven welke beste praktijken zij van plan zijn toe te passen, en toe te lichten waarom zij de andere beste praktijken vanwege specifieke nationale wettelijke en operationele factoren niet kunnen overnemen.
- (18) Krachtens artikel 23, lid 3, tweede alinea, van Verordening (EU) 2022/922 moet de Commissie, na raadpleging van het evaluatieteam, de toereikendheid van de actieplannen binnen één maand na de indiening ervan beoordelen. Krachtens artikel 23, lid 3, derde en vierde alinea, van die verordening moeten de lidstaten om de zes maanden na de datum van ontvangst van de evaluatie van het actieplan verslag over de uitvoering van het actieplan uitbrengen aan de Commissie en de Raad, tot de Commissie van oordeel is dat het actieplan volledig is uitgevoerd.

BEVEELT AAN:

dat de Republiek Oostenrijk, het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Republiek Kroatië, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, de Republiek IJsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, het Vorstendom Liechtenstein, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, het Koninkrijk Zweden en de Zwitserse Bondsstaat,

I. EEN GOED FUNCTIONEREND SCHENGENSISTEEM VEREIST DOELTREFFENDE TERUGKEER

Terugkeer als essentieel onderdeel van de Schengengovernance

1. Zorgen voor de doeltreffende uitvoering van terugkeer als integraal onderdeel van de relevante onderdelen van de nationale strategieën voor Europees geïntegreerd grensbeheer, en de doeltreffende samenwerking tussen alle betrokken

belanghebbenden bevorderen, zoals bepaald in artikel 3 en artikel 8, lid 6, van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad¹⁵;

2. Capaciteitenontwikkelings- en noodplannen voor terugkeer opstellen en regelmatig bijwerken, op basis van de resultaten van een risicoanalyse, zoals bepaald in artikel 9, leden 3 en 4, en artikel 29, lid 7, van Verordening (EU) 2019/1896;

II. ZORGEN VOOR DOELTREFFENDHEID IN BELANGRIJKE STADIA VAN HET TERUGKEERPROCES TUSSEN DE NATIONALE AUTORITEITEN

Doeltreffend inleiden en beheren van terugkeerprocedures

3. Ervoor zorgen dat onverwijld een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd tegen elke onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad¹⁶, en rekening houdend met de mogelijkheden waarin artikel 6, lid 6, van die richtlijn voorziet;
4. Het nationale beroepssysteem voor terugkeerbesluiten beoordelen (met name wat betreft het aantal instanties van beroep, de termijnen op het gebied van beroep, de voorwaarden voor automatische opschortende werking, de termijnen voor rechterlijke toetsing) en maatregelen nemen voor snelle beroepsprocedures die bijdragen tot de algehele doeltreffendheid van terugkeer, overeenkomstig artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2008/115/EG, met volledige eerbiediging van de grondrechten van de betrokken personen, overeenkomstig artikel 13 van die richtlijn;
5. Ervoor zorgen dat terugkeerbesluiten op doeltreffende en evenredige wijze worden uitgevoerd overeenkomstig artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2008/115/EG, door maatregelen te nemen voor de snelle behandeling van volgende verzoeken om internationale bescherming die geen nieuwe feiten of omstandigheden bevatten en die worden ingediend met als enig doel de verwijdering te vertragen of te belemmeren;

Digitaal systeem voor het beheer van terugkeerzaken om te zorgen voor coördinatie tussen autoriteiten (met inbegrip van grootschalige IT-systemen)

6. Het nationale systeem voor het beheer van terugkeerzaken ontwikkelen en verder verbeteren in het licht van het door Frontex opgezette referentiemodel voor dergelijke nationale systemen (RECAMAS), rekening houdend met de ontwikkelingen op het gebied van digitale oplossingen voor migratie- en asielprocedures op EU-niveau en ten volle gebruikmakend van de bijstand die het Agentschap overeenkomstig artikel 48, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2019/1896 ter beschikking stelt;

¹⁵ 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>).

¹⁶ 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>).

Identificatieprocedure, onder meer door het gebruik van grootschalige IT-systemen ter ondersteuning van de toepassing van het Schengenacquis

7. Optimaal gebruikmaken van alle beschikbare instrumenten (zoals nationale en EU-databanken, ondersteuning door het netwerk van verbindingsfunctionarissen) en stimulansen (zoals het aanbieden van aangepaste bijstand bij vrijwillige terugkeer en re-integratie, beroepsopleiding) om de identificatie van onderdanen van derde landen die moeten terugkeren, te vergemakkelijken, met als doel terugkeerbesluiten uit te voeren overeenkomstig artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2008/115/EG;

Geloofwaardige terugkeersystemen: samenhang tussen vrijwillige en gedwongen terugkeer

8. Alle beschikbare instrumenten gebruiken om de mogelijkheden voor een waardige terugkeer van onderdanen van derde landen die moeten terugkeren, te bevorderen, om volle werking te geven aan de voorkeur voor vrijwillige terugkeer overeenkomstig artikel 7, lid 1, en overweging 10 van Richtlijn 2008/115/EG, door te voorzien in systematische advisering bij terugkeer en betere bijstand bij terugkeer, met inbegrip van de bijstand die wordt verleend overeenkomstig artikel 48, lid 1, punt a), van Verordening (EU) 2019/1896;
9. Passende mechanismen vaststellen om toezicht te houden op de naleving van een terugkeerverplichting, teneinde het terugkeerbesluit uit te voeren indien geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend of indien de terugkeerverplichting niet binnen de toegekende termijn voor vrijwillig vertrek is nagekomen, overeenkomstig artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2008/115/EG;
10. Ervoor zorgen dat de uitreis van onderdanen van derde landen die moeten terugkeren, systematisch en snel wordt geregistreerd in het Schengeninformatiesysteem, en in voorkomend geval een signalering met het oog op weigering van toegang invoeren, door op doeltreffende wijze uitreiscontroles aan de buitengrenzen te verrichten overeenkomstig artikel 8, lid 3, punten g) en h), van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad¹⁷ en ervoor te zorgen dat aanvullende informatie via Sirene wordt uitgewisseld overeenkomstig artikel 5 van Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad¹⁸;

Prioritaire terugkeer van criminelen en personen die een bedreiging vormen voor de veiligheid

11. Alle nodige maatregelen nemen voor een zo spoedig mogelijke terugkeer van onderdanen van derde landen tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd zonder dat een termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, en van onderdanen van derde landen die een gevangenisstraf uitzitten, onverminderd het nationale strafrecht, overeenkomstig artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2008/115/EG;

¹⁷ 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 (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>).

¹⁸ 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, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>).

12. In de signaleringen inzake terugkeer die in het Schengeninformatiesysteem zijn ingevoerd, systematisch informatie opnemen over de bedreiging die een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, overeenkomstig artikel 4, lid 1, punt o), van Verordening (EU) 2018/1860, zodra die bedreiging is vastgesteld;
13. Ervoor zorgen dat ten volle wordt gebruikgemaakt van de in artikel 7, lid 4, en artikel 11, lid 2, van Richtlijn 2008/115/EG bedoelde mogelijkheden inzake de toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek en de duur van inreisverboden, ingeval het gaat om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die een gevaar vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid;

III. MAXIMALISERING VAN DE NATIONALE EFFICIËNTIE DOOR NAUWERE EUROPESE SAMENWERKING

Verbetering van de uitwisseling van informatie met het oog op een efficiëntere en doeltreffendere besluitvorming

14. Ervoor zorgen dat de nationale bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij het onderzoek van de voorwaarden en de besluitvorming in verband met de toegang, het verblijf en de terugkeer van onderdanen van derde landen, alsook die welke controles verrichten van onderdanen van derde landen die illegaal het grondgebied van de lidstaten binnenkomen of illegaal op dat grondgebied verblijven, volledige toegang hebben tot gegevens in het Schengeninformatiesysteem en het recht hebben deze gegevens te doorzoeken overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2018/1860, artikel 34 van Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad¹⁹ en artikel 44 van Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad²⁰;
15. Ervoor zorgen dat er snelle nationale procedures voorhanden zijn voor de uitwisseling van informatie tussen de betrokken autoriteiten, zodat signaleringen inzake terugkeer onverwijld na de uitvaardiging van een terugkeerbesluit in het Schengeninformatiesysteem worden ingevoerd, overeenkomstig artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1860;
16. Ervoor zorgen dat beschikbare, in artikel 4, lid 1, punten u) en v), van Verordening (EU) 2018/1860 bedoelde biometrische gegevens worden opgenomen in signaleringen inzake terugkeer die in het Schengeninformatiesysteem zijn ingevoerd, teneinde tot een betere identificatie te komen;

Operationele ondersteuning via Frontex

¹⁹ Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006 (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj>).

²⁰ Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 56, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>).

17. Ten volle gebruikmaken van de in de artikelen 48 en artikel 50 van Verordening (EU) 2019/1896 bedoelde operationele bijstand die via Frontex beschikbaar wordt gesteld, teneinde de doeltreffendheid van de terugkeeractiviteiten te verbeteren; daartoe de nationale systemen en processen aanpassen om belemmeringen weg te nemen.
18. Gebruikmaken van de via Frontex beschikbaar gestelde operationele bijstand voor het inzetten van in artikel 52 van Verordening (EU) 2019/1896 bedoelde terugkeerteams, met waarborging van volledige operationele integratie overeenkomstig de artikelen 54 en 82 van Verordening (EU) 2019/1896, teneinde het gebrek aan personele middelen aan te pakken dat een doeltreffende en snelle uitvoering van terugkeer in de weg staat, met name wanneer veel onderdanen van derde landen tegelijk terugkeerprocedures doorlopen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter