



MAATREGELLEN OM DE EFFECTIVITEIT VAN TERUGKEER TE BEVORDEREN

Het Nederlandse beleid vergeleken met andere EU-lidstaten

In deze benchmark worden bevindingen van het syntheserapport 'The effectiveness of return in EU Member States'¹ in relatie tot de Nederlandse context beschreven. Hierbij ligt de focus op aspecten waar het Nederlandse terugkeerbeleid afwijkt van het beleid in andere lidstaten.²

Samenvattend beeld

Nederland heeft, net als veel andere lidstaten, talrijke maatregelen genomen om de terugkeer van migranten zonder verblijfsrecht te bevorderen. Op de meeste punten onderscheidt het Nederlandse beleid zich niet bijzonder van het beleid in de andere EU lidstaten. Er zijn echter wel een aantal opvallende verschillen, welke hieronder puntsgewijs worden genoemd. Deze punten worden verder in de benchmark toegelicht.

- Nederland verbindt als een van de weinige lidstaten geen consequenties aan terugkeerbesluiten afgegeven door andere lidstaten als een migrant in Nederland wordt aangehouden. Nederland neemt zelf terugkeerbesluiten, onder andere vanwege praktische redenen.
- Een aantal elementen gelden in Nederland niet als 'weerlegbare rechtsvermoedens' bij het aannemen van een risico op onttrekking aan toezicht, namelijk:
 - *Gewelddadig of frauduleus verzet tegen terugkeer;*
 - *Gebrek aan financiële middelen;*
 - *Niet-toegestane secundaire bewegingen naar een andere lidstaat; en*
 - *Veroordeling wegens een misdrijf in de lidstaten.*³
- Het is mogelijk om alleenstaande minderjarige migranten in bewaring te plaatsen in het kader van het terugkeerproces (gedurende maximaal veertien dagen voorafgaand aan vertrek). Dat is wel aan voorwaarden verbonden.
- Vergeleken met andere lidstaten valt op dat Nederland veel alternatieven hanteert voor bewaring.
- Waar andere lidstaten aanvankelijk rekening houden met individuele omstandigheden bij het vaststellen van de duur van de vertrektermijn, wordt in Nederland in beginsel gebruik gemaakt van vaste vertrektermijnen (28 of 0 dagen). Individuele omstandigheden kunnen vervolgens aanleiding

vormen de vertrektermijn niet te verkorten naar 0 dagen of de vertrektermijn op verzoek te verlengen.

- In Nederland bestaat geen werkwijze om vast te stellen dat een illegaal verblijvende migrant effectief het land heeft verlaten tijdens de periode van vrijwillig vertrek.
- Nederland registreert inreisverboden systematisch in het Schengen informatiesysteem (SIS) II.

Terugkeerbesluiten

Wanneer en voor hoe lang wordt een terugkeerbesluit afgegeven?

Het Nederlandse beleid voor het opleggen van een terugkeerbesluit komt overeen met het beleid in de meeste andere lidstaten. Net als de meerderheid van de lidstaten legt Nederland ook een terugkeerbesluit op als de verblijfsplaats van de migrant onbekend is (17 lidstaten)⁴, de migrant geen identificatie- of reisdocumenten heeft (20 lidstaten)⁵ of illegaal verblijft bij de uitreis wordt vastgesteld (14 lidstaten)⁶. Net als de meerderheid van de lidstaten (17 in totaal)⁷ vaardigt Nederland een terugkeerbesluit tegelijkertijd uit met de beslissing om het legaal verblijf van een migrant te beëindigen. In Nederland wordt het legaal verblijf beëindigt door bijvoorbeeld de aanvraag tot verblijf af te wijzen of door middel van de intrekking van het verblijfsrecht. In iets meer dan de helft van de lidstaten (12 in totaal)⁸ heeft het terugkeerbesluit net als in Nederland onbeperkte geldigheidsduur.

Erkenning van terugkeerbesluiten uit andere lidstaten

Het valt op dat Nederland een van de weinige lidstaten is (samen met Hongarije en Zweden) die terugkeerbesluiten afgegeven door andere lidstaten niet erkennen als een migrant in Nederland wordt aangetroffen. Nederland neemt zelf terugkeerbesluiten. Het overnemen van een terugkeerbesluit van een andere lidstaat zou namelijk betekenen dat eerst gekeken moet

1 Europees Migratienetwerk (2017), The effectiveness of return in EU Member States, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_return_study_synthesis_report_final_en.pdf

2 Vergelijkingen in deze benchmark worden gemaakt met de 22 lidstaten die zijn betrokken bij voornoemde studie.

3 Het feit dat de migrant veroordeeld is voor een misdrijf is in Nederland een lichte grond om aan te nemen dat er een risico bestaat dat de migrant zich aan het toezicht zal onttrekken. Bij lichte gronden moeten de autoriteiten motiveren waarom in het individuele geval de grond ertoe leidt dat er sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht; het is dus geen weerlegbaar rechtsvermoeden ('rebuttable presumption').

4 Nederland en AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, SE, SI, SK, UK.

5 Nederland en AT, BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, SE, SI, SK, UK.

6 Nederland en AT, CZ, EE, ES, FI, HR, HU, LT, LU, LV, MT, SE, SK.

7 Nederland en AT, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, SE, SI, UK.

8 Nederland en BE, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, LU, SI, SK.

De Benchmark NL – EU is een bijsluiter bij syntheserapporten waarin een vertaalslag is gemaakt van de resultaten naar de Nederlandse context. De bevindingen in de Benchmark NL - EU zijn opgesteld in overleg met nationale experts die hebben meegewerkt aan de Nederlandse bijdrage aan het syntheserapport.

worden of deze nog geldig is en of deze in overeenstemming is met inzichten van de Nederlandse jurisprudentie. Daarbij komt dat sommige lidstaten (net als Nederland) meeromvattende beschikkingen kennen, wat terugkeerbesluiten van andere lidstaten complex maakt. Bij de meerderheid van de lidstaten maakt de nationale wetgeving het wel mogelijk een terugkeerbesluit van een andere lidstaat te erkennen.⁹ Een aantal lidstaten hebben echter aangegeven nauwelijks gebruik te maken van deze terugkeerbesluiten. De redenen hiervoor liggen o.a. in praktische en juridische belemmeringen. Belangrijkste uitdaging voor lidstaten is op de hoogte te zijn of een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en of dat het besluit kan worden geëffectueerd.¹⁰

Risico op onttrekking aan toezicht

Weerlegbare rechtsvermoedens ('rebuttable presumptions')

In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen lichte en zware gronden, bij de beoordeling of er een risico bestaat dat de migrant zich zal onttrekken aan het toezicht. Daarbij geldt dat de meeste zware gronden (bijv. het verstrekken van onjuiste gegevens of het vernietigen van identiteitsdocumenten) niet door de autoriteiten nader hoeven te worden gemotiveerd om hieruit volgend een risico op onttrekking aan toezicht vast te stellen. De bewijslast ligt in dat geval bij de migrant. De zware gronden in de Nederlandse regelgeving zijn vergelijkbaar met de weerlegbare rechtsvermoedens (rebuttable presumptions) zoals beschreven in de aanbevelingen van de Commissie. In Nederland geldt echter wel dat twee van de opgenomen gronden aanwezig moeten zijn om een risico op onttrekking aan te kunnen nemen. De lichte gronden (bijv. geen vaste woon- of verblijfplaats of onvoldoende middelen van bestaan) kunnen niet als weerlegbare rechtsvermoedens worden gezien, omdat voor deze gronden altijd moet worden gemotiveerd door de

autoriteiten waarom in het individuele geval de grond ertoe leidt dat er sprake is van een risico op onttrekking aan toezicht. De elementen die in Nederland gelden als zware gronden, komen in de meeste gevallen overeen met de elementen van de weerlegbare rechtsvermoedens ('rebuttable presumptions') van de meerderheid van de andere lidstaten. De volgende elementen gelden in de meeste andere lidstaten wel als weerlegbare rechtsvermoedens, terwijl dit in Nederland niet het geval is: gewelddadig of frauduleus verzet tegen terugkeer, gebrek aan financiële middelen, niet-toegestane secundaire bewegingen naar een andere lidstaat en veroordeling wegens een misdrijf in de lidstaten.¹¹

Maatregelen om onttrekking aan toezicht te voorkomen

Meerdere lidstaten nemen, net als Nederland, maatregelen om te voorkomen dat een migrant na een negatieve beslissing zich aan het toezicht onttrekt. In veel lidstaten moeten migranten na een negatieve beslissing zich bijvoorbeeld ook regelmatig melden bij de autoriteiten of mogen zij een bepaald gebied niet verlaten. Er zijn echter lidstaten die maatregelen toepassen, die in Nederland niet gebruikt worden, namelijk:

- de migrant verplichten aan een voorlichting over terugkeer deel te nemen (Duitsland);
- elektronisch toezicht bijvoorbeeld met behulp van een elektronisch enkelband (Duitsland, VK).

Opsporing en bewaring

Maatregelen om illegaal verblijvende migranten op te sporen

20 lidstaten, inclusief Nederland, hebben maatregelen om illegaal verblijvende migranten waarvan niet bekend is waar ze zich bevinden op te sporen en aan te houden. Naast de maatregelen die Nederland ook neemt (bijv. identiteitscontroles of controle

Tabel 1. Overzicht van elementen die in Nederland en de overige lidstaten als weerlegbare rechtsvermoedens ('rebuttable presumptions') gelden dat er een risico op onttrekking aan toezicht bestaat

Weerlegbare rechtsvermoedens ('rebuttable presumptions')	In Nederland?	In de meerderheid van de 24 lidstaten?
Weigeren van medewerking aan het identificatieproces (bijv. vernietigen van identiteitsdocumenten)	Ja	Ja, 18 lidstaten
Zich op gewelddadige of frauduleuze wijze tegen terugkeer verzetten	Nee	Ja, 17 lidstaten
En maatregel ter voorkoming van onttrekking aan toezicht en niet naleven (bijv. meldplicht)	Ja	Ja, 15 lidstaten
Bestaand inreisverbod niet naleven	Ja	Ja, 17 lidstaten
Niet-toegestane secundaire bewegingen naar een andere lidstaat	Nee	Ja, 13 lidstaten
Aangeven niet mee te willen werken aan terugkeer	Ja	Ja, 15 lidstaten
Zich niet houden aan de vertrektermijn	Ja	Ja, 15 lidstaten
Veroordeling wegens een misdrijf in de lidstaten	Nee	Ja, 12 lidstaten
Eerdere onttrekking aan het toezicht	Ja	Ja, 18 lidstaten
Verstrekken van misleidende informatie	Ja	Ja, 17 lidstaten
Niet beschikken over voldoende middelen van bestaan	Nee	Nee, 11 lidstaten

9 AT, BE, CZ, DE, EL, ES, EE, FI, FR, HR, IT, LT, LU, LV, MT, SI, en SK.

10 BE, EE, FI, LT, NL, SK.

11 Het feit dat de migrant veroordeeld is voor een misdrijf is in Nederland een lichte grond om aan te nemen dat er een risico bestaat dat de migrant

zich aan het toezicht zal onttrekken. Bij lichte gronden moeten de autoriteiten motiveren waarom in het individuele geval de grond ertoe leidt dat er sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht; het is dus geen weerlegbaar rechtsvermoeden ('rebuttable presumption').

van woningen), gebruiken een aantal lidstaten aanvullende maatregelen die in Nederland niet worden toegepast, zoals fysieke controle bij de laatste bekende werkgever (Malta) of informatie-uitwisseling tussen autoriteiten en stakeholders, bijvoorbeeld tussen gemeenten, scholen en werkgevers (o.a. België, Duitsland, Finland en het Verenigd Koninkrijk).

Het Verenigde Koninkrijk heeft een uitgebreid systeem om illegaal verblijvende migranten op te sporen.¹² Over het hele land opereren gespecialiseerde teams (zogenoemde 'Immigration, Compliance and Enforcement (ICE) teams') die voor het opsporen en aanhouden van migranten zonder verblijfsrecht verantwoordelijk zijn. Iedere team is verantwoordelijk voor een bepaalde regio. Deze regionale teams ontvangen informatie (bijv. adresgegevens) van twee nationale units: Het 'National Absconder Tracing team' dat het opsporingsproces initieert voor alle migranten zonder verblijfsrecht die zijn ondergedoken, en het 'Criminal Casework Trace and Locate team', dat zich richt op ondergedoken migranten zonder verblijfsrecht die verdacht worden van een misdrijf.

Bewaring

In alle lidstaten (inclusief Nederland) kunnen migranten onder bepaalde voorwaarden in het kader van het terugkeerproces in bewaring worden genomen. Het valt op dat in de meeste lidstaten (17 lidstaten) alleenstaande minderjarige migranten niet in bewaring geplaatst kunnen worden, terwijl dit in Nederland wel mogelijk is (gedurende maximaal veertien dagen voorafgaand aan vertrek). Dit is wel aan voorwaarden verbonden. De maximale lengte van bewaring ligt in 13 lidstaten (inclusief Nederland) bij 18 maanden. Dit komt overeen met de gestelde maximumduur uit de Terugkeerrichtlijn. In een aantal landen is deze periode echter korter, namelijk: 12 maanden (Finland, Hongarije, Slovenië, Zweden), 10 maanden (Oostenrijk), 6 maanden (Hongarije, Luxemburg) of nog korter (Ierland, Italië, Spanje, Frankrijk).

Alternatieven voor bewaring

Vergeleken met andere lidstaten valt op dat Nederland veel alternatieven hanteert voor bewaring. Naast de meldplicht, die in alle lidstaten gebruikt wordt, kent Nederland nog de mogelijkheid van het overhandigen van een reis- en/of identiteitsdocument (15 lidstaten), verplicht verblijf in een bepaalde locatie of geografisch gebied (19 lidstaten), opleggen van een waarborgsom (9 lidstaten), en de verklaring van een derde die garant staat voor de migrant (5 lidstaten).

Vrijwillige terugkeer

In de meeste lidstaten (inclusief Nederland) start de periode voor vrijwillig vertrek (ook de vertrektermijn genoemd) automatisch en hoeft de migrant daarvoor geen aparte aanvraag te doen. Dit is wel het geval in Tsjechië, Italië, Hongarije, Letland, Malta en het VK.

De duur van de vertrektermijn varieert in de andere lidstaten tussen 7 en 30 dagen. Een vertrektermijn van om en nabij de 30 dagen zoals die in Nederland (28 dagen) wordt toegepast, is ook in veel andere lidstaten gebruikelijk (België, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Kroatië, Luxemburg en Zweden).

Bij het vaststellen van de duur van de vertrektermijn houdt de meerderheid van de lidstaten (14 in totaal)¹³ aanvankelijk rekening met individuele omstandigheden, met name de mogelijkheden om daadwerkelijk terug te keren en de bereidheid van de migrant om mee te werken. In Nederland wordt in beginsel gebruik gemaakt van vastgelegde categorieën, op basis waarvan een vaste vertrektermijn van 28 of 0 dagen wordt opgelegd. Migrant wiens aanvraag bijvoorbeeld als kennelijk ongegrond is afgewezen of waarbij een risico op onttrekking aan toezicht is vastgesteld, krijgen in principe een vaste vertrektermijn van 0 dagen. Bij de beoordeling of sprake is van het risico op onttrekken aan toezicht, kunnen individuele omstandigheden een rol spelen en een reden zijn om dit risico niet aan te kunnen nemen. In dat geval krijgen migranten de maximale vertrektermijn van 28 dagen. Individuele omstandigheden kunnen verder aanleiding vormen de vertrektermijn niet te verkorten naar 0 dagen (ook in gevallen waarin er wel een risico op het onttrekken aan toezicht wordt aangenomen), of de vertrektermijn op verzoek te verlengen. Indien individuele omstandigheden aanleiding geven de vertrektermijn niet te verkorten naar 0 dagen in die gevallen waarin dit juridisch gezien wel mogelijk is, krijgen migranten ook de maximale vertrektermijn van 28 dagen.

Iets meer dan de helft van de lidstaten (14 in totaal) heeft een monitoringsysteem om vast te stellen dat een illegaal verblijvende migrant effectief het land heeft verlaten tijdens de periode van vrijwillig vertrek. In sommige lidstaten moeten migranten zich bijvoorbeeld aan de grens melden als zij vertrekken (Frankrijk, Spanje, Kroatië, Litouwen) of een certificaat, dat zij eerder hebben ontvangen, inleveren (Duitsland, Malta, Zweden, Slovenië). Finland en Litouwen registreren het vertrek in de immigratie-systemen. De informatie of de migrant daadwerkelijk het land heeft verlaten wordt tussen de relevante autoriteiten gedeeld. In Nederland en de overige lidstaten bestaat een dergelijk monitoringsysteem niet.

Inreisverboden

Wanneer wordt een inreisverbod opgelegd?

De meeste lidstaten hebben net als Nederland bepaalde situaties vastgelegd waarin een inreisverbod wordt opgelegd (bijv. in het geval dat de migrant een gevaar vormt voor de openbare orde). Een klein aantal lidstaten (Tsjechië, Estland, Spanje, Kroatië, Italië) leggen altijd een inreisverbod op als de migrant een terugkeerbesluit krijgt. Sommige lidstaten maken daarentegen per individueel geval een afweging (bijv. België, Finland, Frankrijk, Luxemburg en Zweden). Veel lidstaten leggen net als Nederland een inreisverbod op in de volgende situaties¹⁴:

¹² Zie https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679981/non-compliance-and-absconder-process-v8.0ext.pdf

¹³ CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LV, LT, MT, SI, SK, UK.

¹⁴ In Nederland zijn dit indirecte redenen voor een inreisverbod, omdat een inreisverbod in eerste instantie wordt opgelegd indien iemand Nederland direct dient te verlaten. Iemand kan verplicht zijn Nederland direct te verlaten in een van de genoemde situaties.

- Er is sprake van een risico op onttrekking aan toezicht of de migrant heeft de lidstaat niet binnen de daarvoor geldende termijn verlaten (11 lidstaten);
- De migrant vormt een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid (21 lidstaten)¹⁵; of
- De aanvraag van de migrant is afgewezen als kennelijk ongegrond of als frauduleus. Er kan dan een inreisverbod worden opgelegd. Bijvoorbeeld in het geval dat om duidelijk ongegronde redenen een aanvraag voor internationale bescherming is ingediend, of is ingediend om de terugkeerprocedure te belemmeren (16 lidstaten)¹⁶.

Als tijdens de uitreis van een migrant (bijv. op de luchthaven) wordt vastgesteld dat hij/zij had moeten uitreizen vanwege een terugkeerverplichting leggen 11 lidstaten (inclusief Nederland) een inreisverbod op.

Geldigheidsduur van een inreisverbod

In alle lidstaten, behalve Ierland en Malta, varieert de geldigheidsduur van inreisverboden. De geldigheidsduur hangt af van de gronden voor het opleggen van een inreisverbod. In Nederland is de maximale geldigheidsduur 20 jaar. In de meeste andere lidstaten is dit minder (met een geldigheidsduur van 5 of 10 jaar), maar in 3 lidstaten kan dit ook meer zijn indien een bepaald misdrijf is gepleegd.¹⁷ In Ierland, België, Oostenrijk en Finland bestaat geen maximale geldigheidsduur. Inreisverboden voor langer dan 5 jaar worden in de meeste lidstaten alleen in uitzonderlijke situaties, niet direct gerelateerd aan terugkeer,

opgelegd (bijv. in het geval dat de migrant een risico vormt voor de nationale veiligheid). In de praktijk varieert de meest gebruikelijke geldigheidsduur van inreisverboden tussen 1 jaar (Slovaakse, Zweden), 2 jaar (Nederland, Finland), 3 jaar (België, Spanje, Luxemburg, Litouwen, Frankrijk), 5 jaar (Cyprus) en Oostenrijk (10 jaar).

Ingang van het inreisverbod

Het Europese Hof heeft in juli 2017 in een arrest geoordeeld dat een inreisverbod moet ingaan op het moment dat de migrant feitelijk het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten. In circa de helft van de lidstaten gaat volgens de actuele wet- en regelgeving het inreisverbod in nadat de migrant de EU heeft verlaten. In sommige lidstaten (Oostenrijk, Duitsland, Hongarije, Litouwen, het VK) gaat het inreisverbod in als de migrant de lidstaat heeft verlaten.¹⁸ In Finland, Griekenland en Ierland gaat het inreisverbod in op het moment dat het terugkeerbesluit is uitgevaardigd. In België, Frankrijk en Luxemburg gaat het inreisverbod in als de migrant over het verbod geïnformeerd is.

Registratie van inreisverboden

Nederland is een van 12 lidstaten¹⁹ die inreisverboden systematisch in het Schengen-informatiesysteem (SIS) II invoert. Frankrijk en België registreren inreisverboden regelmatig, maar niet altijd, in het SIS II. Oostenrijk, Hongarije en Litouwen beoordelen van geval tot geval of zij inreisverboden in het SIS II invoeren. Zweden registreert het inreisverbod zodra dit van kracht is. Vier lidstaten hebben geen autorisatie tot SIS II en registreren dus geen inreisverboden in dit systeem.²⁰

15 Nederland en AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LV, LT, LU, MT, SE, SI, SK, UK.

16 Nederland en AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, LV, LT, LU, SK, SE, UK.

17 AT, DE, FI.

18 Deze benchmark richt zich in eerste instantie op de informatie uit het syntheserapport als genoemd in voetnoot 1. Vanwege het arrest van het Europese Hof van Justitie in de Mossa Ouhrami zaak in juli 2017, zijn er in

meerdere lidstaten (waaronder Nederland) inmiddels ontwikkelingen (geweest) omtrent de ingangsdatum van het inreisverbod. In Nederland begint de ingang van het inreisverbod te lopen op het moment dat de migrant de EU heeft verlaten, zoals bepaald in de uitspraak van het Europese Hof van Justitie.

19 Nederland en CZ, DE, EE, EL, ES, FI, IT, LV, LU, SI, SK.
20 CY, IE, HR, UK.

