

1.1 INLEIDING

De terugkeer en verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de EU verblijven, zijn een lange tijd uitsluitend aangelegenheden van de betrokken lidstaat geweest. Zo kent de Nederlandse rechtsorde de nationale maatregel van de ongewenstverklaring om dergelijke onderdanen die een inbreuk maken of hebben gemaakt op de openbare orde of de nationale veiligheid, uit Nederland te weren.¹ Die maatregel strekt zich in beginsel slechts uit tot het grondgebied van Nederland.²

Steeds meer is echter de noodzaak onderkend om op het gebied van terugkeer en verwijdering op Europees niveau samen te werken.³ De verschillen hierover in wetgeving, beleid en praktijk van de lidstaten van de EU waren namelijk enorm.⁴ Daarbij ging het niet uitsluitend om definities van, maar ook om wettelijke bepalingen inzake bijvoorbeeld de terugkeer, verwijdering en inreis van onderdanen van derde landen. Dit leidde tot complicaties in situaties waarin meer dan een van die lidstaten was betrokken, omdat dan niet duidelijk was welke definitie(s) en welke wettelijke bepaling(en) van toepassing waren. Die situaties hadden bovendien een negatief effect op repatriëring en gaven een verkeerd signaal af naar de buitenwe-

-
1. Zie art. 67, eerste lid, van de Vw 2000. Voor informatie over de ontstaansgeschiedenis van de ongewenstverklaring: Swart 1978, p. 270-271.
 2. Indien een signalering in het zogeheten Schengeninformatiesysteem plaatsvindt, kan de ongewenstverklaring ook gevolgen buiten het grondgebied van Nederland hebben. Zie voor de signalering van onderdanen van derde landen met het oog op weigering van toegang en verblijf: Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (hoofdstuk IV/art. 20-30; *Pb.* 2006 L 381).
 3. Guipponi signaleert deze trend op het gebied van migratie. Zie Guipponi 2009, p. 1-2.
 4. Zie voor een uitvoerig en interessant overzicht van de verschillen in wetgeving, beleid en praktijk inzake vrijwillige en gedwongen terugkeer in de lidstaten van de Europese Economische Ruimte: International Organization for Migration and the Advisory Committee on Aliens Affairs 2004, p. 253-273.

reld wat betreft de bereidwilligheid van de EU om illegale immigratie tegen te gaan. Dit werd onwenselijk geacht.⁵

Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkeling van een effectief Europees terugkeerbeleid. Paragraaf 1.2 ziet op de aanloop naar de Terugkeerrichtlijn⁶ en bevat een schets van de meest relevante stappen die daartoe zijn gezet. De daaropvolgende paragraaf (1.3) gaat over de Terugkeerrichtlijn zelf. In paragraaf 1.4 zal blijken dat de nationale maatregel van de ongewenstverklaring na de komst van de Terugkeerrichtlijn voor onderdanen van derde landen heeft plaatsgemaakt voor het inreisverbod en dat de ongewenstverklaring nog wel kan worden uitgevaardigd tegen Unieburgers of hun familieleden. In paragraaf 1.5 bespreken wij het Handboek Terugkeer.⁷ Dit handboek is opgesteld door de Europese Commissie en de lidstaten. In paragraaf 1.6 analyseren wij drie in het kader van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme tot stand gekomen Nederlandse wetten. Wij zullen zien dat de in die wetten genoemde instrumenten raakvlakken hebben met het inreisverbod. Ook bespreken wij recente uitspraken van de Afdeling en de rechtbank op dit gebied. Dit hoofdstuk sluiten wij in paragraaf 1.7 af met een bespreking van het EU-kader voor het beheer van migratie op de lange termijn. Hierin komen de voorgestelde herschikking, het Migratie- en Asielpact en het voorstel voor een Terugkeerverordening⁸ aan bod.

1.2 DE AANLOOP NAAR DE TERUGKEERRICHTLIJN: EEN HISTORISCHE SCHETS

1.2.1 *Het Programma van Tampere*

Met het Verdrag van Amsterdam⁹ werd de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een nieuwe doelstelling van de EU. In dit verdrag was onder meer een Unierechtelijke bevoegdheid op het gebied van asiel en immigratie vastgesteld.¹⁰ Dit is voor staatshoofden en regeringsleiders

5. Council document 14673/02 MIGR 125 FRONT 135 VISA 172, p. 12-13; SEC(2005) 1057, p. 4.

6. Richtlijn 2008/115/EG 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.* 2008 L 348/98).

7. Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Europese Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk 'terugkeerhandboek' voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergelerateerde taken (*Pb.* 2017 L 339/83).

8. Voorstel van de Europese Commissie van 11 maart 2025 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.

9. Verdrag houdende wijziging van het VEU, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (*Pb.* 1997 C 340/01).

10. Zie titel III A van het Verdrag van Amsterdam, in het bijzonder art. 73.

aanleiding geweest om in de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 op te roepen tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op dat gebied.¹¹ Die oproep is vervat in het Programma van Tampere.¹² Het is het eerste meerjarenprogramma waarin prioriteiten voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid worden gesteld.¹³

In het Programma van Tampere heeft de Europese Raad er onder meer op gewezen dat alle fasen van de migratiestromen doeltreffender moeten worden beheerd. Hij heeft daarin de wens geuit om in nauwe samenwerking met landen van herkomst en doorreis voorlichtingscampagnes te ontwikkelen over de bestaande mogelijkheden tot legale immigratie. Volgens de Europese Raad moet een actief gemeenschappelijk beleid inzake visa en valse documenten verder worden ontwikkeld, met inbegrip van nauwere samenwerking tussen de consulaten van de EU in derde landen. Daarnaast heeft de Europese Raad in het Programma van Tampere het belang beklemtoond van een doeltreffende controle aan de buitengrenzen van de EU door gespecialiseerde, goed opgeleide vakmensen. Ook moet de steun aan landen van herkomst en doorreis worden ontwikkeld om vrijwillige terugkeer te bevorderen, aldus de Europese Raad.

Sinds het Programma van Tampere heeft de Europese Commissie regelmatig voorstellen ingediend en mededelingen gedaan inzake een Europees asiel- en migratiebeleid dat gebaseerd is op een benadering in twee fasen: de goedkeuring van een gemeenschappelijk rechtskader en de ontwikkeling van een open coördinatiemethode.¹⁴ Die voorstellen en mededelingen beogen in lijn met het Programma van Tampere een efficiënter beheer van migratiestromen en zijn gericht op de goedkeuring van gemeenschappelijke procedures voor legale toelating van onderdanen van derde landen, met nauwere contacten met de landen van herkomst en ondersteund door een beter gecoördineerd integratiebeleid op nationaal niveau.¹⁵ Het onderliggende uitgangspunt is dat de migratiedruk zich verder zal doen gevoelen en dat

11. COM(2002) 175 def., p. 5.

12. *Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations.* COM(2004) 401 def.

13. COM(2005) 184 def., p. 3.

14. COM(2002) 175 def., p. 5. De open coördinatiemethode is een van de bijzondere besluitvormingsprocedures die in de EU gebruikt worden voor onderwerpen waar de lidstaten nog helemaal zelf over beslissen, maar waarbij zij wel hun beleid op elkaar willen afstemmen. Besluiten op basis van deze methode leiden dan ook niet tot bindende besluiten. De procedure is niet in de Europese verdragen opgenomen. In het kort verloopt zij als volgt: in de Raad van Ministers wordt een voorstel gedaan. Deze Raad spreekt in samenwerking met de Europese Commissie doelstellingen af. Vervolgens zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het nakomen van afspraken. Het Europees Parlement speelt nauwelijks een rol in de open coördinatiemethode.

15. SEC(2005) 1057, p. 7; COM(2002) 175, p. 5.

migratie in het licht van de economische situatie en de demografische prognoses een rol kan spelen in de economische en sociale ontwikkeling van de EU.¹⁶

1.2.2 Een mededeling van de Europese Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie

Een van de mededelingen inzake een Europees asiel- en migratiebeleid die de Europese Commissie heeft gedaan, is die van 15 november 2001. Het gaat om een mededeling aan de Europese Raad en het Europees Parlement betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie. Deze mededeling maakt duidelijk dat een terugkeerbeleid moet worden gebaseerd op drie elementen:

- 1) gemeenschappelijke principes;
- 2) gemeenschappelijke standaarden; en
- 3) gemeenschappelijke maatregelen.¹⁷

In de mededeling van 15 november 2001 heeft de Europese Commissie onder meer te kennen gegeven dat preventie en bestrijding van illegale immigratie wezenlijke aspecten zijn van het gemeenschappelijke en alomvattende asiel- en migratiebeleid van de EU.¹⁸ Volgens de Europese Commissie moet de terugkeerproblematiek grondig worden besproken om een samenhangende Unierechtelijke aanpak te ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met de complexe aard van dit belangrijke onderwerp.¹⁹

De mededeling van de Europese Commissie is in de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 aan de orde gesteld. Daarbij heeft de Europese Raad bevestigd dat hij belang hecht aan de in het Programma van Tampere vastgestelde beleidslijnen en doelstellingen in verband met de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de EU en dat de totstandbrenging van een werkelijk gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid binnen deze ruimte de instemming vereist van verschillende instrumenten, waaronder de integratie van het beleid inzake migratiestromen.²⁰ Met het oog daarop heeft de Europese Raad verzocht om op basis van vorenbedoelde mededeling van de Europese Commissie een actieplan uit te werken.

16. COM(2002) 175, p. 5.

17. Guipponi 2009, p. 6.

18. COM(2001) 672 def. Zie ook COM(2000) 755 def. en COM(2000) 757 def.

19. COM(2001) 672 def., p. 5-7.

20. Pb. 2002 C 142, p. 24.

1.2.3 *Het Algemeen Plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de EU*

Op 28 februari 2002 heeft de Raad van de Europese Unie aan het verzoek van de Europese Raad tot uitwerking van een actieplan gehoor gegeven met het Algemeen Plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de EU.²¹ Dit algemeen plan benadrukt dat preventie en bestrijding van illegale immigratie zeer belangrijke aspecten van het gemeenschappelijke asiel- en migratiebeleid van de EU zijn. Om die aspecten te kunnen verwezenlijken, moeten volgens het plan concrete acties worden vastgesteld.²²

Een van die acties is de vaststelling van een gemeenschappelijke aanpak en samenwerking tussen de lidstaten bij de uitvoering van terugkeermaatregelen. Volgens de Raad van de Europese Unie maakt een terugkeerbeleid een integraal en cruciaal onderdeel uit van de bestrijding van illegale immigratie. Dit beleid is zo belangrijk, dat er een aparte, onafhankelijke en meer diepgaande studie aan moet worden gewijd. De Raad van de Europese Unie heeft de Europese Commissie dan ook dringend opgeroepen een groenboek te presenteren waarin eventuele maatregelen en acties worden geanalyseerd waarmee een Unierechtelijk terugkeerbeleid gestalte kan krijgen.²³

1.2.4 *Het Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de EU verblijven*

Met het Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de EU verblijven, heeft de Europese Commissie gehoor gegeven aan de hiervoor uiteengezette oproep van de Raad van de Europese Unie.²⁴ Het Groenboek dateert van 10 april 2002, bouwt voort op de punten van het Algemeen Plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de EU en gaat in op verschillende aspecten van de terugkeer van onderdanen van derde landen.²⁵ De Europese Commissie heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd, waarvan de volgende vier de belangrijkste zijn:

- 1) Leg de nadruk op de terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen.
- 2) Waarborg de integriteit van het immigratie- en asielstelsel door terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen.

21. Pb. 2002 C 142, p. 23-35.

22. Pb. 2002 C 142, p. 27.

23. Pb. 2002 C 142, p. 31.

24. COM(2002) 175 def.

25. COM(2002) 175 def., p. 3.