



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Voluntary return and the limits of individual responsibility in the EU Returns Directive

Mommers, C.M.F.

Citation

Mommers, C. M. F. (2022, February 10). *Voluntary return and the limits of individual responsibility in the EU Returns Directive*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3264310>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3264310>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting (Summary in Dutch)

Vrijwillige terugkeer en de grenzen aan eigen verantwoordelijkheid in de EU-Terugkeerrichtlijn

Het concept ‘vrijwillige terugkeer’ is een cruciaal maar vaak slecht begrepen onderdeel van de procedure voor de terugkeer van onrechtmatig verblijvende onderdanen van derde landen (hieronder: vreemdelingen) vanuit EU-lidstaten in Richtlijn 2008/115 (de Terugkeerrichtlijn). Op basis van deze richtlijn dienen lidstaten de voorkeur te geven aan vrijwillige terugkeer boven verwijdering, voor zover er geen redenen zijn om aan te nemen dat dit de terugkeerprocedure ondermijnt. Zoals wordt beschreven in hoofdstuk 1 kan de rol van vrijwillige terugkeer vooral gezien worden als het toebedelen aan het individu van de verantwoordelijkheid voor het succesvol afsluiten van de terugkeerprocedure. Het individu is dan verplicht bepaalde handelingen te verrichten om te zorgen dat zijn of haar onrechtmatig verblijf wordt beëindigd. Het niet verrichten ervan brengt consequenties met zich mee. Vrijwillige terugkeer is in de richtlijn opgebouwd uit twee sleutelonderdelen: de terugkeerverplichting en de vrijwillige vertrektermijn. De manier waarop deze in de richtlijn worden geformuleerd vraagt op vele punten om verduidelijking. Gebrek aan helderheid brengt het risico met zich mee dat de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling door EU-lidstaten als vrijwel onbegrensd wordt gezien. Hiermee zou de vreemdeling vrijwel altijd de schuld toebedeeld kunnen krijgen van het feit dat terugkeer niet is bewerkstelligd aan het eind van de vrijwillige vertrekperiode. Verder beoogt de richtlijn regels voor terugkeer te bieden die duidelijk, transparante en billijk zijn en bovendien de grondrechten en waardigheid van de vreemdeling eerbiedigen. Maar dit zou door een te brede lezing van eigen verantwoordelijkheid kunnen worden ondermijnd.

Hierom is de doelstelling van dit proefschrift om de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid die aan vreemdelingen wordt toebedeeld, door middel van het concept vrijwillige terugkeer in de richtlijn, te verduidelijken. Dit wordt gedaan door de twee bovengenoemde sleutelonderdelen van vrijwillige terugkeer verder te ontrafelen. Ten eerste gaat het hier om het vaststellen welke handelingen van vreemdelingen verwacht mogen worden zodat ze aan hun terugkeerplicht voldoen (*onderzoeksvraag 1a*). Maar ook of er bepaalde handelingen zijn waarvan juist niet verwacht mag worden dat ze die verrichten, zelfs als deze in theorie tot terugkeer zouden kunnen leiden (*onderzoeksvraag 1b*). Dit wordt gedaan door specifiek te kijken naar bepaalde categorieën van (soms overlappende) handelingen

die van cruciaal belang zijn voor het terugkeerproces: het verzoeken van terugname bij een bestemmingsland (*terugkeerelement (i)*); het verkrijgen van vervangende reisdocumenten om terugkeer mogelijk te maken (*terugkeerelement (ii)*); en het praktisch voorbereiden van het uiteindelijke vertrek uit de EU-lidstaat (*terugkeerelement (iii)*).

Ten tweede gaat het om de toepassing van de bepalingen met betrekking tot de vrijwillige vertrektermijn. Enerzijds betreft dit het verduidelijken van de aard en reikwijdte van het recht van vreemdelingen op een vrijwillige vertrektermijn, in de context van zowel de voorkeur voor vrijwillige terugkeer als ook de specifieke uitzonderingen op het toekennen van zo'n termijn in de richtlijn (*onderzoeksvraag 2a*). En anderzijds het verduidelijken van de bepalingen in de richtlijn ten aanzien van de aanvankelijke lengte, verlenging of verkorting van de vrijwillige vertrektermijn en de manier waarop deze geïnterpreteerd zouden moeten worden om de doelen van de richtlijn effectief te waarborgen (*onderzoeksvraag 2b*).

Uitgangspunt hierbij is dat een goed begrip van de eigen verantwoordelijkheid van vreemdelingen het best kan worden verkregen als dit niet alleen wordt bekeken vanuit het oogpunt van de juridische relatie tussen de vreemdeling en de EU-lidstaat. Het vereist ook dat de rol van het land van terugkeer in beeld wordt gebracht. Zonder dat land kan vrijwillige terugkeer immers niet worden bewerkstelligd. Het invoegen van de rol van het terugkeerland leidt tot een driehoek aan juridische relaties, bestaand uit de wederzijdse rechten en plichten tussen de vreemdeling en de EU-lidstaat, de vreemdeling en het terugkeerland, en het terugkeerland en de EU-lidstaat.¹ Dit maakt niet alleen de 'interne' dimensie van de verantwoordelijkheid terug te keren (de relatie tussen individu en EU-lidstaat) zichtbaar, maar ook de 'externe' dimensie, bestaand uit de andere twee relaties die de uitkomst van het vrijwillige terugkeerproces beïnvloeden. Zodoende noopt een goed begrip van de reikwijdte van eigen verantwoordelijkheid voor vrijwillige terugkeer tot het zoveel mogelijk interpreteren van de bepalingen in de richtlijn op een manier die consistent is met de externe dimensie.

In hoofdstuk 2 wordt besproken hoe dit driehoeksmodel kan worden 'gevuld' met specifieke rechten en plichten van de drie actoren. Dit wordt gedaan op basis van de aanname dat vrijwillig vertrek zowel elementen omvat van internationale migratie in algemene zin (*international movement*), maar dat het ook een specifieke vorm van uitwijzing (*expulsion*) is.² Op basis hiervan wordt gekeken welke relevante normen invloed kunnen hebben op de bepalingen van de richtlijn, zowel door direct op deze bepalingen

1 Zie figuur 1 op p. 27.

2 *Expulsion* wordt in het Nederlands vaak vertaald als 'verwijdering' of 'uitzetting,' maar het gebruik van zulke terminologie, die in de richtlijn en in dagelijks gebruik gaan over het fysiek ter hand nemen van de terugkeer door de lidstaat, zou juist het punt dat ook vrijwillige terugkeer een vorm van *expulsion* is ondermijnen.

door te werken, of omdat het niet respecteren van deze normen effectieve terugkeer in de weg zou kunnen staan. De relevante rechten en plichten volgen allereerst uit het EU-recht zelf, waaronder de tekst van de richtlijn, relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU), relevante bepalingen uit andere, gerelateerde EU-wetgeving, grondrechten en algemene beginselen van EU-recht. Maar hiernaast zijn verschillende internationale rechtsnormen te identificeren die direct of indirect raken aan de reikwijdte van de eigen verantwoordelijkheid. Belangrijke normen zijn in het bijzonder te vinden in internationale mensenrechtenverdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), met daarbij een sleutelrol voor het recht om een land te verlaten en het recht van eenieder om naar zijn of haar eigen land terug te keren. Andere cruciale regels komen uit het internationaal gewoonterecht en zien op de *expulsion* van vreemdelingen en de terugname van zulke vreemdelingen door hun herkomstlanden. Hiernaast kunnen andere instrumenten ook een rol spelen bij het interpreteren van de relevante bepalingen van de richtlijn, zoals multilaterale verdragen over lucht- en maritiem verkeer, het tegengaan van mensensmokkel en -handel, of consulaire betrekkingen. De richtlijn noemt verder specifiek de rol van terugnameovereenkomsten of -regelingen gesloten door de EU of individuele lidstaten met terugkeerlanden als relevant voor het vraagstuk van terugkeer. Beleidsdocumenten en andere ‘soft law’ instrumenten kunnen bovendien een aanvullende rol spelen.³

In hoofdstuk 2 wordt naast het juridisch kader ook verdere achtergrondinformatie over vrijwillige terugkeer gegeven, waaronder de aangenomen voordelen van het prioriteit geven aan deze vorm van terugkeer en de bijdrage hiervan aan de Europese terugkeerpraktijk. Ook wordt aandacht besteedt aan het verhelderen van enkele begrippen die te maken hebben met vrijwillige terugkeer, hieraan gelieerd zijn, of juist verwarring kunnen oproepen in dit verband.

De analyse die op basis van de bovengenoemde uitgangspunten en het juridisch kader volgt richt zich op de huidige Terugkeerrichtlijn. Echter, op het moment van schrijven is een proces van herziening hiervan gaande, waarbij de Europese Commissie een voorstel heeft gedaan voor een nieuwe richtlijn, inclusief enkele veranderingen ten aanzien van sleutelementen van het begrip vrijwillige terugkeer. Op verschillende momenten wordt derhalve in de analyse ook gekeken naar de verhouding tussen het bovengenoemde juridisch kader en de voorstellen voor de herziening van de richtlijn.

3 Het ‘ge vulde’ driehoeksmodel wordt weergegeven in figuur 2 op p. 81.

2 DE REIKWIJDTE VAN DE TERUGKEERPLICHT (ONDERZOEKSVRAGEN 1A EN 1B)

Het grootste deel van de analyse richt zich op de terugkeerplicht, aangezien de richtlijn hierover de meeste onduidelijkheid laat. Het uiteenzetten van welke handelingen wel en niet van vreemdelingen mogen worden verwacht in het kader van deze terugkeerplicht gebeurt in hoofdstukken 3 tot en met 9. Omdat de stappen die vreemdelingen moeten en juist niet hoeven te zetten vaak twee kanten van dezelfde medaille zijn, worden deze tegelijkertijd besproken.

2.1 Verplichtingen ten aanzien van het verzoeken van terugname door bestemmingslanden (*terugkeerelement (i)*)

Binnen de analyse van de terugkeerplicht wordt op zijn beurt de meeste aandacht geschonken aan het eerste terugkeerelement: het verzoeken van terugname bij bestemmingslanden. Dit is uitgesplitst in verschillende punten, die achtereenvolgens in hoofdstukken 3 tot en met 7 worden besproken.

2.1.1 *Het identificeren van terugkeerlanden als verplichte bestemmingen*

Om vast te stellen welke verplichtingen vreemdelingen hebben ten aanzien van het verzoeken van terugname moet eerst worden vastgesteld op welke landen zij zich hierbij zouden moeten richten. Hoofdstuk 3 bekijkt derhalve onder welke voorwaarden de bestemmingen die genoemd worden in artikel 3, derde lid, van de richtlijn (het land van herkomst, een doorreisland of een ander derde land) daadwerkelijk terugkeerverplichtingen voor de vreemdeling met zich meebrengen.

In het algemeen wordt vastgesteld dat de bestemmingen waar vreemdelingen zich op dienen te richten een stuk beperkter zijn dan in eerste instantie zou kunnen worden aangenomen. Ten eerste geldt de plicht om terug te keren naar het land van herkomst slechts voor vreemdelingen die de nationaliteit van dat land bezitten, of als het het land van vroeger gewoonlijk verblijf van een staatloze persoon is. Echter, als de vreemdeling niet staatloos is maar wel een land van vroeger gewoonlijk verblijf heeft (naast een land van nationaliteit), valt dit niet binnen de definitie van 'land van herkomst' in de richtlijn.

Het verplichte karakter van terugkeer naar een doorreisland is ook beperkt door een aantal factoren. Ten eerste moet er een situatie van doorreis zijn, hetgeen op zijn minst impliceert dat de vreemdeling door het land is gereisd als onderdeel van de migratieroute die hem of haar uiteindelijk naar de EU-lidstaat bracht. In sommige gevallen is dit verder beperkt tot slechts die landen van waaruit vreemdelingen direct de EU-lidstaat zijn binnengetrokken, maar in hoeverre dit zo is hangt af van de inhoud van de overeenkomst of regeling op basis waarvan terugkeer en terugname

plaatsvindt. Dit geldt ook voor de mogelijkheid dat sommige vormen van doorreis, zoals doorreis via een internationale luchthaven, geen verplichting tot terugkeer met zich meebrengen als dit zo bepaald is in de relevante overeenkomst of regeling. Ten tweede kan er, gezien de sleutelrol van overeenkomsten en regelingen in de definitie van doorreislanden, geen individuele verantwoordelijkheid ontstaan als zulke overeenkomsten of regelingen niet van toepassing zijn. Ten derde moeten dergelijke overeenkomsten en regelingen voldoen aan bepaalde inhoudelijke voorwaarden. Zij dienen bijvoorbeeld expliciete regels te bevatten over de terugkeer van personen die niet de nationaliteit bezitten van het doorreisland, waaronder ook staatlozen vallen. Verder moeten zij een bindende verplichting voor dat land omvatten om zulke niet-onderdanen terug te nemen of, bij gebrek hieraan, in ieder geval heldere en algemene toestemming van dat land geven om zulke niet-onderdanen terug te nemen. In het bijzonder in het laatste geval, als er geen sprake is van duidelijke internationaalrechtelijke terugnameverplichtingen, dienen overeenkomsten en regelingen heldere procedures voor terugname te bevatten, welke toegankelijk zijn voor vreemdelingen zodat zij weten welke stappen zij dienen te ondernemen om terugname te bewerkstelligen en aan welke voorwaarden hiervoor moet worden voldaan. Zodoende kan het bestaan van ongeschreven of geheime overeenkomsten niet leiden tot een verplichting van het individu om terug te keren naar een doorreisland.

Terugkeer naar een ander derde land hangt af van het vrijwillige besluit van de vreemdeling om daar naartoe terug te keren, en is zodoende niet verplicht. In plaats hiervan is het een mogelijkheid die lidstaten moeten laten aan vreemdelingen die terugkeer naar een ander land verkiezen boven terugkeer naar het land van herkomst of een doorreisland. Het facultatieve karakter van terugkeer naar een ander derde land geldt zelfs als er een duidelijk zicht is op terugname door zo'n land, bijvoorbeeld op basis van een verblijfsrecht aldaar. Omdat terugkeer naar een ander derde land optioneel is en daarmee van een fundamenteel andere aard dan de andere twee bestemmingen genoemd in de richtlijn, richt de verdere analyse zich voornamelijk op de andere twee bestemmingen die wel verplicht zijn.

2.1.2 *Terugnameverplichtingen van landen van herkomst en consequenties voor de eigen verantwoordelijkheid van het individu*

Hoofdstuk 4 kijkt vervolgens specifiek naar terugname door het land van herkomst. Het gaat in op de internationaalrechtelijke terugnameverplichtingen van dergelijke landen en wat deze betekenen voor de verantwoordelijkheid van de vreemdeling. Er lijkt een impliciet uitgangspunt te zijn dat iedere vreemdeling een land van herkomst heeft waarnaar hij of zij terug kan keren, hetgeen (ten minste in theorie) garandeert dat er altijd een manier is om aan de terugkeerplicht te voldoen. Voor zover dit personen betreft die de nationaliteit van het land van herkomst hebben lijkt dit uitgangspunt grotendeels houdbaar, aangezien er breed erkende terugnameverplichtingen als onderdeel van het internationaal gewoonterecht bestaan,

die verder worden gestut door specifieke internationale overeenkomsten. Hoewel verschillende vraagtekens kunnen worden gezet bij de aanname dat landen hun onderdanen altijd en zonder voorwaarden moeten terugnemen, is dit desondanks een van de conceptuele steunpilaren van het EU-terugkeerbeleid. Deze internationaalrechtelijke terugnameverplichtingen houden in dat vreemdelingen bewijs van nationaliteit en identiteit moeten leveren om terugname af te dwingen. Hiernaast stellen deze terugnameverplichtingen duidelijke grenzen aan wat niet van vreemdelingen verwacht mag worden in het terugnameproces. Hierbij gaat het in het bijzonder om eisen van het land van herkomst die niet direct gerelateerd zijn aan het vaststellen van nationaliteit en identiteit, die zodoende niet vallen binnen de handelingen die van de vreemdeling verwacht mogen worden als onderdeel van de terugkeerplicht in de richtlijn.

De situatie van staatlozen met vroeger gewoonlijk verblijf in een herkomstland is veel minder helder. Terugnameverplichtingen, ten minste op interstatelijk niveau, hebben duidelijke tekortkomingen waar het gaat om het garanderen dat staatloze personen door het land van vroeger gewoonlijk verblijf worden teruggenomen. Hoewel wel gesteld wordt dat zulke terugnameverplichtingen bestaan voor voormalige onderdanen zouden deze sowieso slechts onder specifieke voorwaarden gelden. Ze omvatten zeker niet alle staatlozen die vroeger gewoonlijk verblijf hadden in een bepaald land. Voor de eventuele terugname van staatlozen in brede zin speelt vooral verblijfsrecht een belangrijke rol in terugnameovereenkomsten en verschillende multilaterale verdragen. De toepasbaarheid van deze bepalingen is echter verder afhankelijk van enerzijds hun werking tussen een bepaalde EU-lidstaat en het land van herkomst en anderzijds van de vraag of de vreemdeling behoort tot de specifieke categorie personen die binnen het kader van zulke verdragen vallen. Zodoende blijven er aanzienlijke gaten in het interstatelijk kader voor terugname van staatlozen met vroeger gewoonlijk verblijf bestaan.

Hierom is de rol van mensenrechtelijke bepalingen, vooral onder het IVBPR, van cruciaal belang, aangezien deze voorzien in erg sterke terugnameverplichtingen ten aanzien van personen (waaronder staatlozen) voor wie het herkomstland hun 'eigen' land is. Dit brengt een belangrijk verschil tussen interstatelijke en mensenrechtelijke terugnameverplichtingen in beeld. De verplichtingen van het land van herkomst zijn gerelateerd aan verschillende actoren, namelijk de EU-lidstaat enerzijds en de vreemdeling anderzijds. Zolang interstatelijke kaders voor terugname effectief zijn is dit niet noodzakelijk een probleem, omdat terugkeer dan op deze basis kan plaatsvinden. Als dit niet zo is, speelt echter de vraag op of van vreemdelingen verwacht mag worden dat zij een beroep doen op hun individuele recht op terugkeer om terugkeer te bewerkstelligen, en dit recht zodoende in dienst stellen van het bereiken van de doelstellingen van de EU-lidstaat.

2.1.3 Niet-effectieve interstatelijke terugnameverplichtingen en het verplicht uitoefenen van het recht op terugkeer

Dit dilemma wordt nader besproken in hoofdstuk 5. Het identificeert allereerst bepaalde scenario's waarin interstatelijke terugnameverplichtingen niet effectief zijn, naast de al genoemde gaten in terugnameverplichtingen jegens staatlozen en eventuele situaties waarin terugkeerlanden simpelweg hun internationaalrechtelijke verplichtingen schenden. Hierbij gaat het onder meer om de mogelijkheid dat de interstatelijke terugnameverplichting nietig wordt als de EU-lidstaat op onrechtmatige wijze besluit dat de vreemdeling moet terugkeren. Ook kunnen landen van herkomst in (hoogst) uitzonderlijke gevallen het niet voldoen aan terugnameverplichtingen rechtvaardigen. Bijvoorbeeld als dit een tegenmaatregel tegen onrechtmatig handelen van de EU-lidstaat is, als er sprake is van overmacht (*force majeure*), of als niet-terugname noodzakelijk is om een essentieel belang van de staat te beschermen tegen een ernstig en onmiddellijk gevaar. Verder wordt ook besproken hoe standpunten over het bestaan en de inhoud van de ongeschreven regels van het gewoonterecht uiteen kunnen lopen tussen EU-lidstaten en herkomstlanden, hetgeen ook de effectiviteit van deze regels kan aantasten.

In zulke situaties is het mogelijk dat EU-lidstaten van vreemdelingen verwachten dat zij hun bereidheid om terug te keren aan het land van herkomst kenbaar maken, in het bijzonder door het afleggen van een verklaring hierover. De rest van het hoofdstuk richt zich op de legitimiteit van deze verwachting. Die legitimiteit is allereerst twijfelachtig vanuit het conceptuele oogpunt dat mensenrechten rechten van het individu zijn, in het bijzonder om hem of haar te beschermen tegen te verregaand ingrijpen door de staat. Ze zijn geen instrumenten voor staten om hun eigen beleidsdoelstellingen te bereiken en hebben niet als taak om terugkeerbeleid effectief te maken. Hierom is het van belang dat helder in het oog wordt gehouden dat de niet-effectieve implementatie van interstatelijke regels in eerste instantie een kwestie is tussen het herkomstland en de EU-lidstaat, en dat het afwentelen hiervan op de van de vreemdeling de grenzen van zijn of haar verantwoordelijkheid te ver zou oprekken en zou leiden tot een fundamenteel conflict met de principes van billijkheid en transparantie waaraan de richtlijn dient te voldoen.

Vanuit rechtspositief oogpunt moeten ook grote vraagtekens gezet worden bij het idee van een gedwongen uitoefening van het recht op terugkeer. Hiertoe wordt gekeken naar hoe het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) omgaat met 'negatieve rechten' (waarbij individuen beschermd worden tegen dwang om iets te doen wat feitelijk een vrijheid is die zij op grond van het EVRM hebben). Hieruit blijkt dat het afdwingen van een beroep op het recht op terugkeer zou leiden tot een ongeoorloofde inmenging met dat recht. Op grond hiervan moet worden geconcludeerd dat EU-lidstaten zich vrijwel zeker zouden moeten onthouden van het dwingen van vreemdelingen om hun recht op terugkeer tegen hun wil

uit te oefenen of te claimen, zoals door middel van het afleggen van een verklaring van bereidheid tot terugkeren bij de consulaire vertegenwoordig van hun herkomstland.

2.1.4 Terugkeer naar en terugname door doorreislanden

Hoofdstuk 6 behandelt de terugnameverplichtingen van doorreisland en de implicaties hiervan voor de plichten van vreemdelingen. Aangezien er geen algemeen geldende internationaalrechtelijke verplichtingen bestaan ten aanzien van de terugname van niet-onderdanen hangen de handelingen van zulke vreemdelingen om terugkeer te bewerkstelligen af van de overeenkomsten die met een bepaald doorreisland zijn aangegaan. Hoewel deze voornamelijk zijn afgesloten met het zicht op verwijdering, kunnen ze in ieder geval theoretisch ook van toepassing zijn op vrijwillige terugkeersituaties. Om terugkeer mogelijk te maken zullen EU-lidstaten normaal gesproken een verzoek tot terugname bij het doorreisland moet indienen. Het feit dat aan de vreemdeling een vrijwillige vertrektermijn is toegekend sluit niet uit dat de lidstaat zonder toestemming van de vreemdeling een terugnameverzoek doet, hoewel het kan niet overgaan tot verwijdering naar het doorreisland zo lang deze termijn nog niet is verstreken. Om het voor de EU-lidstaat mogelijk te maken een terugnameverzoek te doen, mag van de vreemdeling verwacht worden dat hij of zij relevante informatie en bewijsstukken die hiervoor nodig zijn aandraagt. Hierbij mag verwacht worden dat hij of zij het bewijs deelt waarover redelijkerwijs wordt beschikt en dat de sterkste terugnameplicht voor het doorreisland in werking stelt. Maar wat noodzakelijk is in dit geval sterk kan variëren, en ook bij gebrek aan bepaalde informatie – waarover de lidstaat soms zelf beschikt – is terugname vaak nog mogelijk. Hierom moet de daadwerkelijke onmogelijkheid om terugname te verzoeken centraal staan in de beoordeling van het hebben voldaan aan dit deel van de terugkeerplicht, niet slechts het feit dat de vreemdeling niet meewerkt met dit proces.

Multilaterale verdragen over lucht- en maritiem verkeer omvatten verscheidene terugnameverplichtingen die ook van toepassing kunnen zijn op doorreislanden en zodoende een terugkeerplicht voor vreemdelingen kunnen inhouden. In aanvulling op verblijfsrechten kan dit ook gebaseerd zijn op het feit dat de vreemdeling in het doorreisland aan boord is gegaan van een transportmiddel (inscheping), hoewel deze regels in de praktijk slechts zien op een beperkte groep vreemdelingen die binnen het kader van de richtlijn vallen. Bovendien zijn de verplichtingen van doorreislanden ten aanzien van personen aan wie toegang wordt geweigerd (of verstekelingen) onder het Verdrag van Chicago en het FAL-verdrag beperkt tot het instellen van nader onderzoek. Desondanks bestaan deze verplichtingen en daarom kunnen deze op zijn minst een grond vormen om van vreemdelingen te verwachten pogingen te ondernemen terug te keren naar het land waar zij zijn ingescheept.

Andere (niet juridisch bindende) regelingen worden in de richtlijn ook gezien als een relevante basis om vreemdelingen te verplichten terug te keren naar een doorreisland, ten minste als deze aan bepaalde voorwaarden voldoen, zoals toegankelijkheid en rechtszekerheid. Hierbij is het van belang te onderkennen dat informele regelingen hogere risico's voor het terugkerende individu met zich meebrengen en dat deze regelingen zich eerder onttrekken aan rechterlijk, democratisch en openbaar toezicht. Hierom zou de EU-lidstaat eerst moeten laten zien dat zulke regelingen voldoen aan alle noodzakelijke waarborgen, voordat hier terugkeerverplichtingen voor vreemdelingen uit kunnen voortvloeien. Als deze waarborgen er zijn is het in principe verder aan het doorreisland om voorwaarden te stellen voor terugname. De vreemdeling zal hieraan moeten voldoen, maar met enkele uitzonderingen. Zo kunnen EU-lidstaten bijvoorbeeld niet van vreemdelingen eisen dat zij voldoen aan voorwaarden die evident discriminerend zijn. Ook hoeven vreemdelingen niet te voldoen aan andere illegitieme of onrechtmatige vereisten, zoals in verband met het verkrijgen van reisdocumenten (zie 2.2 hieronder).

2.1.5 *Het vaststellen van relevante terugkeerlanden in het individuele geval: bestemmingskeuze en veilige terugkeer*

Hoofdstuk 7 bespreekt een laatste punt dat opkomt in verband met het verzoeken van terugname bij een terugkeerland. Dit is of de vreemdeling volledig zelf mag kiezen tussen verschillende bestemmingen en of hij of zij bepaalde bestemmingen die volgens de richtlijn verplicht zijn toch kan weigeren.

In de literatuur zijn verschillende perspectieven te vinden op de vraag of personen die geconfronteerd worden met *expulsion* hun bestemmingsland zelf mogen kiezen en of de EU-lidstaat een verplichting heeft de voorkeur van de vreemdeling te volgen. Op grond van het internationaal gewoonterecht is er mogelijk een verplichting om vreemdelingen de kans te geven hun voorkeur kenbaar te maken, maar staten lijken veel flexibiliteit te behouden of zij gevolg geven aan deze voorkeur. Het recht om een land te verlaten omvat echter in principe ook een recht om de bestemming hierbij te bepalen, hetgeen ook geldt als er sprake is van verplicht of gedwongen vertrek. Dit recht is niet absoluut, maar iedere inmenging met dit recht – zoals rechtstreeks door het uitvaardigen van instructies door de lidstaat of indirect door het onthouden van ingenomen documenten totdat de vreemdeling zich schikt in het terugkeren naar de 'juiste' bestemming – moet door de lidstaat gerechtvaardigd worden. Het recht op terugkeer biedt speciale bescherming van de keuze om naar het eigen land terug te gaan en lidstaten zullen zich normaal gesproken moeten onthouden van iedere inmenging met de pogingen van vreemdelingen om naar deze specifieke bestemming terug te keren.

De situatie waarin een vreemdeling de voorkeur geeft aan terugkeer naar een doorreisland terwijl de EU-lidstaat (nog) geen terugnameverzoek

heeft ingediend roept specifieke vragen op. Als uitvloeisel van de plicht van lidstaten om het *effet utile* van de richtlijn te garanderen – waarbij het hierbij zowel gaat om het doel van effectieve terugkeer en de voorkeur voor vrijwillige terugkeer – kan van hen verwacht worden dat ze zo’n verzoek indienen namens de vreemdeling, tenzij ze specifieke redenen kunnen aandragen waarom dit onmogelijk of niet in het belang van de terugkeerprocedure is.

De vraag over het eventueel weigeren van een verplichte bestemming wordt besproken in het kader van het waarborgen van de veiligheid en waardigheid van het individu in het terugkeerproces, en met name het verbod of *refoulement*. Dit verbod roept vragen over verantwoordelijkheid op, omdat het de lidstaat is die bescherming dient te bieden tegen *refoulement*, maar de vreemdeling verplicht is terug te keren en hiertoe zelf stappen te ondernemen, hetgeen ertoe kan leiden dat hij of zij vrijwillig terugkeert naar een onveilig land of via een onveilige reisroute. Vastgesteld wordt dat vrijwillige terugkeer niet gezien kan worden als een garantie dat een bestemmingsland veilig is. Ook mag het feit dat de vreemdeling heeft besloten vrijwillig terug te keren niet worden gezien als bewijs dat hij of zij afstand heeft gedaan van het recht beschermd te worden tegen *refoulement*, aangezien zo’n beslissing nog steeds het resultaat is van een handeling door de lidstaat om het individu te verplichten terug te keren.

De richtlijn kent echter bepaalde gaten in bescherming tegen *refoulement* als al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, die in het bijzonder opspelen tijdens de vrijwillige terugkeerfase. Als niet wordt besloten de vreemdeling een verblijfsrecht te geven kan *refoulement* deels worden voorkomen door een aantal maatregelen, zoals het garanderen van de keuzevrijheid naar een andere bestemming te vertrekken en het gezamenlijk opstellen van een lijst van bestemmingen waar redelijkerwijs naartoe teruggekeerd kan worden. Als de meest gebruikte reisroutes naar een bestemmingsland onveilig blijken brengt dit inspanningsverplichtingen voor de lidstaat met zich mee, waarbij deze dient samen te werken met de vreemdeling om gepaste alternatieven te vinden. Lidstaten dienen zich ook te onthouden van het zetten van ongeoorloofde druk op de vreemdeling om te kiezen voor vrijwillige terugkeer, waarbij enkele grenzen hieraan uit de richtlijn afgeleid kunnen worden en andere nader onderzoek behoeven.

2.2 Het verkrijgen van reisdocumenten (*terugkeerelement (ii)*)

Het tweede terugkeerelement dat als essentieel werd beschouwd voor vrijwillige terugkeer is het verkrijgen van reisdocumenten. In hoofdstuk 8 wordt gekeken naar de relevante bepalingen in het internationaal en EU-recht ten aanzien van reisdocumenten, en hun relatie met de verplichtingen van vreemdelingen onder de richtlijn.

Vreemdelingen die niet al in het bezit zijn van geldige reisdocumenten of geen mogelijkheden hebben om zonder zulke documenten terug te keren dienen zich te wenden tot de autoriteiten die bevoegd zijn reisdocumenten

af te geven, zolang dit geen conflict oplevert met lopende asielprocedures. De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling impliceert dat het in principe aan hem of haar is om deze autoriteit te identificeren. De EU-lidstaat heeft echter ook positieve verplichtingen om toegang tot consulaire vertegenwoordigingen mogelijk te maken. Dit is in het bijzonder het geval als de lidstaat aan de vreemdeling verplichtingen heeft opgelegd om het risico op onderduiken te beperken die toegang tot consulaire autoriteiten bemoeilijken, zoals meldplichten of de verplichting om op een bepaalde plaats te verblijven. Als de relevante consulaire autoriteiten zich bevinden op het grondgebied van een andere EU-lidstaat, mag verwacht worden dat coördinerende maatregelen worden genomen zodat de vreemdeling desondanks een aanvraag voor vervangende reisdocumenten kan indienen.

Als de aanvraag voor reisdocumenten samenloopt met het verzoek te worden teruggenomen kunnen aan de vreemdeling geen andere eisen worden gesteld dan die noodzakelijk zijn voor terugname, behalve de benodigde stappen voor het administratief proces zoals het overleggen van een foto voor het document en het betalen van leges. Er zijn echter duidelijke grenzen aan de administratieve eisen die consulaire autoriteiten mogen stellen. Van vreemdelingen mag in het bijzonder niet worden verwacht dat zij leges betalen die hoger zijn dan wat redelijkerwijs verbonden is aan het administratieve proces, of leges die niet in nationale wet- of regelgeving zijn vastgelegd. EU-lidstaten dienen vreemdelingen verder ook te beschermen tegen het moeten betalen van steekpenningen, het verlenen van gunsten, of het doen van handelingen die anderszins gekwalificeerd zouden kunnen worden als corruptie of machtsmisbruik. EU-lidstaten kunnen evenmin toestaan dat vreemdelingen hun grondgebied verlaten op basis van reisdocumenten die zijn vervalst of op frauduleuze wijze zijn verkregen. Zij mogen van vreemdelingen niet verwachten, noch hen hiertoe aansporen, om reisdocumenten te verkrijgen op enige manier die het risico met zich meebrengt dat dit leidt tot uitgave van vervalste of frauduleuze documenten, zelfs als dit de enige manier zou zijn om vrijwillige terugkeer te bewerkstelligen.

In principe hebben vreemdelingen de vrijheid te kiezen welk soort reisdocument zij aanvragen, zolang op basis hiervan kan worden teruggekeerd. Normaal gesproken zouden EU-lidstaten zich niet moeten inmengen met deze keuze, in het bijzonder als de vreemdeling ervoor kiest om een paspoort aan te vragen in plaats van een *laissez-passer*, tenzij dit kan worden gerechtvaardigd (bijvoorbeeld als een noodzakelijke stap om onderduiken te voorkomen). Dit betekent niet dat EU-lidstaten duidelijke verplichtingen hebben om de voorkeur van de vreemdeling voor een bepaald soort reisdocument actief te faciliteren. Of dit het geval is zal afhangen van overwegingen ten aanzien van kosten of tijdsverloop, waaronder de mate waarin de vrijwillige vertrektermijn zou moeten worden verlengd.

Voor staatlozen kan het identificeren van een bevoegde autoriteit problematisch zijn. Landen van vroeger gewoonlijk verblijft hebben lang

niet in alle gevallen een verplichting om reisdocumenten uit te geven aan staatloze personen. Zodoende dient de bij beoordeling van het hebben voldaan aan de plicht reisdocumenten te verkrijgen in acht te worden genomen dat de verplichtingen van landen van vroeger gewoonlijk verblijf om zulke documenten aan staatlozen uit te vaardigen zeer beperkt zijn.

Voor staatlozen, maar ook voor andere vreemdelingen, kan er een mogelijkheid zijn reisdocumenten te verkrijgen via de EU-lidstaat zelf, vooral als er geen andere autoriteit is die deze kan of wil uitvaardigen. Als zulke mogelijkheden bestaan kan van EU-lidstaten verwacht worden vreemdelingen hierover te informeren. Terugkeer op basis van een EU-reisdocument kan slechts verplicht worden gesteld als voldoende garanties zijn gegeven dat dit daadwerkelijk tot terugname door het bestemmingsland leidt en dat er geen negatieve neveneffecten ten aanzien van de bescherming van mensenrechten na terugkeer te verwachten zijn.

2.3 Praktische voorbereiding van vertrek uit de EU-lidstaat (*terugkeerelement (iii)*)

Hoofdstuk 9 behandelt het derde en laatste terugkeerelement: de praktische voorbereiding van het uiteindelijke vertrek uit de EU-lidstaat. Eerst wordt hierbij gekeken in hoeverre vreemdelingen moeten voldoen aan specifieke voorwaarden voordat zij een EU-lidstaat kunnen verlaten. In dit verband kunnen vreemdelingen verantwoordelijk worden gehouden voor het voldoen aan alle noodzakelijke uitreisvoorwaarden om EU-buitengrenzen over te steken, waaronder in het kader van de Schengengrenscodes, zoals het gebruik van officiële grensposten en het ondergaan van de noodzakelijke uitreiscontroles, zelfs als dit tot vertraging van daadwerkelijk vertrek leidt. Hiernaast dienen vreemdelingen te zorgen dat eventuele nog openstaande verplichtingen jegens andere personen of jegens de lidstaat zijn voldaan, zoals het nemen van de noodzakelijke juridische stappen om kinderen mee terug te nemen als de andere ouder niet terugkeert, of het beschikbaar blijven voor strafrechtelijke onderzoeken of procedures. In zulke gevallen zullen de specifieke omstandigheden van het individu onderdeel moeten vormen van de afweging of verlenging van de vrijwillige vertrektermijn nodig is.

Een tweede issue is gerelateerd aan terugkeerassistentie. In principe omvatten de bepalingen in de richtlijn geen ondubbelzinnig recht voor de vreemdeling om terugkeerassistentie te ontvangen. Er kunnen echter omstandigheden zijn waarin een vreemdeling niet zonder meer mag worden uitgesloten van bestaande terugkeerondersteuningsprogramma's. Dit is met name het geval als vrijwillig terugkeer zonder zulke ondersteuning onmogelijk is. Zelfs in zo'n geval zou het recht op assistentie echter beperkt kunnen worden tot de vormen van ondersteuning die strikt noodzakelijk zijn om terugkeer mogelijk te maken, waar bijvoorbeeld herintegratieondersteuning buiten kan vallen. Het vragen om terugkeerassistentie is ook geen onderdeel van de terugkeerplicht, tenzij vastgesteld kan worden

dat terugkeer uitsluitend met zulke assistentie mogelijk was. Ook hier moet onderscheid gemaakt worden, waarbij bijvoorbeeld hulp bij het regelen van transport waarschijnlijk wel, maar bemiddeling bij de aanvraag van reisdocumenten niet als noodzakelijk kan worden beschouwd. Dit laatste omdat de internationaalrechtelijke verplichting van het terugkeerland om reisdocumenten uit te geven niet afhankelijk is van het feit dat een derde partij bemiddelt bij het aanvragen van zulke documenten.

Een derde punt is de vraag wanneer een vreemdeling nu eigenlijk daadwerkelijk is 'teruggekeerd' in de zin van de richtlijn. De richtlijn zelf is hierover ambigu, en zowel terugkeer als vertrek uit de lidstaat worden gebruikt als indicatoren voor het voldoen door de vreemdeling aan zijn of haar verplichtingen, hoewel deze niet noodzakelijk hetzelfde zijn. De indicator terugkeer in een bestemmingsland is correcter gezien de bewoording en context van de richtlijn, maar er zijn aanzienlijke praktische moeilijkheden om vast te stellen dat dit daadwerkelijk is gebeurd. Vertrek uit de lidstaat biedt een praktisch makkelijker hanteerbaar criterium, maar roept vragen op of iedere vorm van vertrek uit het grondgebied van de EU-lidstaat voldoende is. De richtlijn bevat op dit punt een hiaat met betrekking tot het Europees effect van het terugkeerbesluit, dat niet als zodanig vaststelt dat een vreemdeling niet aan de terugkeerplicht zou kunnen voldoen door zich op irreguliere wijze naar een andere EU-lidstaat te verplaatsen. Dit wordt slechts deels ondervangen door het inreisverbod.

3 TOEPASSING VAN DE BEPALINGEN OMTRENT DE VRIJWILLIGE VERTREKTERMIJN

In hoofdstukken 10 en 11 wordt de aandacht verlegd naar de tweede set onderzoeksvragen met betrekking tot de toepassing van de bepalingen in de richtlijn omtrent de vrijwillige vertrektermijn. Zoals gezegd zijn deze vragen in het bijzonder relevant voor het overkoepelende vraagstuk van de reikwijdte van de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling, omdat deze bepalen in hoeverre hij of zij daadwerkelijk een kans krijgt om uit eigen beweging aan de terugkeerplicht te voldoen.

3.1 De voorkeur voor vrijwillige terugkeer en de aanspraak van derdelanders op een vrijwillige vertrektermijn (*onderzoeksvraag 2a*)

Hoofdstuk 10 behandelt de aard en reikwijdte van de aanspraak die vreemdelingen kunnen maken op een vrijwillige vertrektermijn, in het kader van zowel de voorkeur voor vrijwillige terugkeer alsook de specifieke uitzonderingen op het toekennen van zo'n termijn in de richtlijn. Vreemdelingen hebben een duidelijk recht op een vrijwillige vertrektermijn dat tweevoudig is beschermd: als een recht op grond van de richtlijn en als een mechanisme om te waarborgen dat de grondrechten van het individu niet disproportioneel geraakt worden tijdens de terugkeerprocedure. Dit recht is

niet absoluut, maar inmenging hierin moet berusten op objectieve criteria, die bovendien aan bepaalde hieronder genoemde voorwaarden dienen te voldoen. Sowieso kan inmenging alleen plaatsvinden wanneer een van de uitzonderingsgronden genoemd in artikel 7, vierde lid, van de richtlijn van toepassing is. Dit is verder onderhavig aan een beoordeling van de proportionaliteit van het onthouden van een mogelijkheid om vrijwillig terug te keren in de context van de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Bovendien moet de vraag of een vertrektermijn korter dan zeven dagen kan worden gegeven, in plaats van het volledig onthouden van zo'n termijn, een integraal onderdeel zijn van de proportionaliteitstoets.

Wanneer lidstaten willen afzien van een vrijwillige vertrektermijn vanwege een gevaar voor de openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid, kan dit niet slechts gebaseerd zijn op het eerdere gedrag van vreemdelingen, zoals het feit dat zij verdacht waren van of veroordeeld voor een strafbaar feit. In plaats hiervan moet dit op een geïndividualiseerde, gecontextualiseerde en toekomstgerichte manier worden afgewogen, waarbij de vraag centraal staat of er een daadwerkelijk, actueel en voldoende ernstige bedreiging is van een fundamenteel belang van de samenleving. Alle feitelijke of juridische gegevens die dit kunnen verduidelijken dienen hierbij te worden beoordeeld. Lidstaten dienen zich niet te baseren op algemene aannames, vastgelegd in wetgeving of gebruikt in de praktijk, dat specifieke gedragingen in het verleden voldoende zijn om een gevaar voor de openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid te vormen die het onthouden van een vrijwillige vertrektermijn rechtvaardigen.

Een lidstaat kan niet afzien van het toekennen van een vrijwillige vertrektermijn omdat er een risico op onderduiken bestaat als objectieve criteria hiervoor niet in wetgeving zijn vastgelegd. Zulke criteria moeten bovendien daadwerkelijk een risico op onderduiken kunnen aantonen, waarbij het specifiek gaat om het risico dat een vreemdeling zich onttrekt aan het toezicht van de autoriteiten waardoor het gedwongen uitvoeren van het terugkeerbesluit onmogelijk wordt. In dit verband kunnen gebrek aan medewerking of aan bereidheid om terug te keren als zodanig geen aanwijzing vormen dat de vreemdeling zal onderduiken, aangezien deze elementen er niet toe leiden dat de lidstaat later geen mogelijkheid heeft het terugkeerbesluit met dwang uit te voeren. Zulke criteria mogen ook niet simpelweg een afgeleide zijn van het loutere feit van onrechtmatig verblijf, hetgeen het geval kan zijn als onrechtmatige inreis, het verblijven nadat een visum of verblijfsstatus is verlopen, of het niet beschikken over documenten als indicatoren voor het risico op onderduiken worden gebruikt. Tenslotte mogen de gebruikte criteria niet slechts andere uitzonderingsgronden reproduceren, zoals het geval kan zijn als strafrechtelijke procedures of veroordelingen worden gebruikt als indicator voor een risico op onderduiken. Dit zou de hogere eisen voor onthouding van een vertrektermijn op grond van openbare orde kunnen omzeilen. Als wordt vastgesteld dat er een risico op onderduiken bestaat kan desondanks pas worden besloten

volledig af te zien van het toekennen van een vrijwillige vertrektermijn als de mogelijkheid om bepaalde verplichtingen aan de vreemdeling op te leggen om het risico op onderduiken te beperken voldoende is afgewogen.

Onthouden van een vertrektermijn omdat een verblijfsaanvraag als kennelijk ongegrond of frauduleus is afgewezen mag geen automatisme zijn. Proportionaliteitseisen moeten ook hier volledig worden gerespecteerd. In dit verband kan worden gesteld dat het erg moeilijk zal zijn voor lidstaten om een rechtvaardiging voor het onthouden van een vertrektermijn te verschaffen die specifiek aan deze uitzonderingsgrond is gerelateerd, en niet aan een van de andere twee die hierboven zijn behandeld. Als dit wel het geval is, dan dienen alle waarborgen die samenhangen met die andere uitzonderingsgronden in acht te worden genomen. Het afzien van het toekennen van een vrijwillige vertrektermijn puur en alleen op grond van het feit dat een verblijfsaanvraag is afgewezen als kennelijk ongegrond of frauduleus is daarom moeilijk verenigbaar met het proportionaliteitsbeginsel, met de mogelijke uitzondering van het gebruik van deze grond om een termijn van korter dan zeven dagen te geven.

Zowel de huidige mogelijkheid om een vrijwillige vertrektermijn te weigeren op grond van het feit dat een verblijfsaanvraag als kennelijk ongegrond of frauduleus is afgewezen, en in het bijzonder het voorstel van de Commissie om het onthouden van zo'n termijn verplicht te stellen wanneer een van de drie uitzonderingsgronden van toepassing is, roepen vragen op over hun verenigbaarheid hiervan met de jurisprudentie van het HvJEU, dat inmiddels de rol van vrijwillige terugkeer bij het beschermen van grondrechten heeft verankerd.

3.2 De lengte van de vrijwillige vertrektermijn (*onderzoeksvraag 2b*)

Als laatste onderdeel van het verduidelijken van de reikwijdte van de eigen verantwoordelijk wordt in hoofdstuk 11 de lengte van de vrijwillige vertrektermijn behandeld. Geconcludeerd wordt dat de aanvankelijke termijn lang genoeg moet zijn om vreemdelingen een effectieve mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer te bieden. Hoewel artikel 7, eerste lid, van de richtlijn bepaalt dat een vertrektermijn tussen de zeven en dertig dagen dient te zijn, betekent dit niet iedere lengte in dit spectrum ook 'passend' is. Het toekennen van een termijn korter dan dertig dagen dient te worden gerechtvaardigd op grond van een beoordeling van welke tijdsduur realistisch gezien nodig zou zijn om de vreemdeling alle benodigde handelingen voor terugkeer te laten uitvoeren, mits hij of zij dit voldoende voortvarend doet. Zo'n beoordeling noopt tot een gezamenlijke en wederkerige inspanning van vreemdelingen en EU-lidstaten. Vreemdelingen dienen relevante informatie die raakt aan hun terugkeermogelijkheden ter beschikking te stellen. Als zulke informatie door de vreemdeling niet wordt gegeven is het makkelijker voor lidstaten om het geven van een korte vertrektermijn te rechtvaardigen. Desondanks kan ook van lidstaten verwacht worden dat zij zelf inspanningen verrichten om een goede inschatting van een redelijke

tijdspanne voor terugkeer te maken, waarbij ze zich ook dienen te baseren op hun eigen inzichten en ervaringen, informatie van andere actoren die terugkeer begeleiden of ondersteunen, en de inhoud van overeenkomsten of regeling op grond waarvan terugkeer zal plaatsvinden. Lidstaten zouden er in eerste instantie vanuit moeten gaan dat een termijn van slechts zeven dagen, of anderszins aan de korte kant van het spectrum dat in de richtlijn wordt bepaald, te kort zal zijn om de termijn passend te maken. Hiernaast mag een besluit over de lengte van een vrijwillige vertrektermijn niet uitsluitend op basis van de eerdere verblijfsstatus van een vreemdeling worden genomen.

Een vrijwillige vertrektermijn dient te worden verlengd als dit noodzakelijk is omdat het belang van de vreemdeling om een mogelijkheid te krijgen uit eigen beweging terug te keren zwaarder weegt dan het belang van de EU-lidstaat om de uitvoering van het terugkeerbesluit af te dwingen. Zulke noodzakelijkheid tot verlenging ontstaat allereerst als er geen bewijs is dat het feit dat terugkeer nog niet heeft plaatsgevonden aan het eind van de aanvankelijke vertrekperiode het gevolg is van handelingen of verzuim van de vreemdeling. Als er wel bewijs is dat de vreemdeling niet alle benodigde inspanningen heeft geleverd zullen lidstaten nog steeds genoopt zijn om de vertrekperiode te verlengen als zij menen dat vrijwillige terugkeer alsnog kan plaatsvinden in een redelijk tijdsbestek en verwacht mag worden dat de vreemdeling tot nog de benodigde stappen onderneemt. Een verlenging kan bovendien noodzakelijk zijn als verwijdering van de vreemdeling een disproportionele impact zou hebben op de grondrechten van de vreemdeling of zijn of haar gezinsleden.

Als een vrijwillige vertrektermijn is toegekend mag deze alleen voortijdig beëindigd worden als er een verandering in de omstandigheden van het individu is die leidt tot een gevaar voor de openbare orde, publieke veiligheid of nationale veiligheid, of tot een risico op onderduiken. Of voortijdig beëindiging geoorloofd is moet worden beoordeeld met inachtneming van alle voorwaarden en waarborgen die al behandeld zijn in verband met het onthouden van een vertrektermijn. Het enkele feit dat een vreemdeling niet de benodigde terugkeerinspanningen levert of zich niet coöperatief opstelt ten aanzien van de autoriteiten van de lidstaat is hiervoor niet voldoende. Dit zou wel het geval kunnen zijn als de vreemdeling zich niet houdt aan verplichtingen om het risico op onderduiken te verminderen, maar ook dan moet dit proportioneel zijn, waarbij bijvoorbeeld gekeken moet worden of het waarschijnlijk is dat dit een eenmalig incident blijft of herhaaldelijk zal gebeuren.

4 OVERKOEPELENDE CONCLUSIES

In hoofdstuk 12 worden de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken samengebracht. Hierbij wordt onder meer vastgesteld dat de conclusies in de eerdere hoofdstukken dwingen tot een veel beperktere lezing van

de eigen verantwoordelijkheid voor vrijwillige terugkeer dan in eerste instantie op basis van de tekst van de richtlijn zouden kunnen worden aangenomen. Voor een goed begrip van deze beperkingen is een aanpak die consistent is met de externe dimensie van wezenlijk belang. Deze externe dimensie helpt niet alleen de contouren van wat wel en niet verwacht mag worden van de vreemdeling in beeld te brengen, maar maakt het ook mogelijk te identificeren waar de regels in de richtlijn niet matchen met internationaalrechtelijke verplichtingen van landen van terugkeer. Als dit het geval is moet dit leiden tot een herinterpretatie van deze regels om te voorkomen dat er gaten vallen in de implementatie van de richtlijn. De interne en externe dimensie lopen bijvoorbeeld in het bijzonder uiteen waar het gaat om de definitie van bestemmingslanden in de richtlijn enerzijds, en de terugnameverplichtingen van die landen anderzijds, vooral ook waar het staatloze personen betreft, met gevolgen voor de uitvoering van de terugkeerprocedure en de beoordeling of de vreemdeling aan zijn of haar verplichting heeft voldaan.

Daarnaast is het voor een eerlijke en transparante lezing van de regels omtrent vrijwillige terugkeer van belang dat de verantwoordelijkheden van het land van terugkeer goed in het oog worden gehouden. Terugkeerprocedures staan namelijk bol van de dilemma's, en de neiging van EU-lidstaten is al snel om deze dilemma's te proberen op te lossen met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling, ook als dit niet gepast is en dit zelfs kan leiden tot een fundamenteel conflict met de grondrechten van het individu. Hiernaast kan gespeculeerd worden dat een meer extern consistent begrip van vrijwillige terugkeer ook de samenwerking met herkomstlanden versterkt.

Verder volgt uit de bespreking van de onderzoeksvragen in de verschillende hoofdstukken dat vrijwillige terugkeer, ook als dit de primaire verantwoordelijkheid van de vreemdeling is, uiteindelijk niet los kan worden gezien van de verantwoordelijkheden van de lidstaat, die tegelijkertijd blijven bestaan. En dat de uitvoering van een complex proces als vrijwillige terugkeer in veel gevallen roept om samenwerking op basis van reciprociteit tussen de vreemdeling en de EU-lidstaat, zoals bij het vaststellen van redelijke bestemmingen waarop de vreemdeling zich moet richten, terugkeer naar doorreislanden op basis van terugnameovereenkomsten, en het vaststellen van een passende vertrektermijn. Het feit dat een meer op reciprociteit gebaseerd begrip van samenwerking niet expliciet in de richtlijn is verwerkt kan gezien worden als een belangrijk hiaat, waarvan het vullen zou kunnen bijdragen aan het creëren van een zekere mate van onderling vertrouwen dat als een randvoorwaarde voor effectieve vrijwillige terugkeerprocedures kan fungeren.

Maar een betere afbakening van de vrijwillige terugkeerregels in de richtlijn moet bovenal leiden tot betere bescherming van de grondrechten van vreemdeling. Dit is uiteindelijk de belangrijkste rol van vrijwillige terugkeer in de richtlijn. Het enkele feit dat een terugkeer 'vrijwillig' is garandeert echter de bescherming van de grondrechten van het individu

niet noodzakelijkerwijs. Maar als de in dit proefschrift geïdentificeerde grenzen aan de individuele verantwoordelijkheid in acht worden genomen dan verhoogt dit in ieder geval de kans dat vrijwillige terugkeer deze beschermende rol daadwerkelijk speelt aanzienlijk. Hierom sluit het proefschrift af met de formulering van 25 richtsnoeren, die beogen een handzame en toegankelijke leidraad te vormen voor het bewaken van deze grenzen in beslissingen in individuele zaken en in EU- of nationale wetgeving, beleidsvorming en rechtspraak.