

Datum 9 mei 2025
Betreft Bijlage bij Brief VluchtelingenWerk Nederland t.b.v. het
Commissiedebat Terugkeerverordening 15 mei 2025



Notitie over de gewijzigde EU-Terugkeerverordening

Wederzijdse erkenning terugkeerbesluiten

Artikel 9 van de nieuwe Terugkeerverordening (Tvo) gaat over de *wederzijdse erkenning* van terugkeerbesluiten door lidstaten. Indien het asielverzoek van een persoon in een bepaalde lidstaat wordt afgewezen en deze vervolgens naar een andere lidstaat reist, dan moet de tweede lidstaat het eerder genomen terugkeerbesluit erkennen en uitvoeren. Dit is optioneel tot 2027, daarna is het een verplichting. Terugkeerbesluiten moeten voortaan middels een *European Return Order* (ERO) formulier worden opgevoerd in het Schengen Informatiesysteem (artikel 7 lid 7 Tvo).

De verplichte wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten is een nieuw concept dat juridische vragen oproept en daarom niet zou moeten worden doorgevoerd. Het Unierecht kent geen verplichting tot wederzijdse erkenning van *asiel*beslissingen. Het is niet consistent om dit vervolgens wel te gaan verplichten bij terugkeerbesluiten. De *race to the bottom* rondom vluchtelingenbescherming in Europa, zorgt helaas voor schendingen van het refoulementbeginsel in diverse EU-lidstaten. Gezien ook de grote verschillen op het gebied van inwilligingspercentages en de gebrekkige harmonisatie binnen de EU is van belang om het beschermingsniveau op één lijn te brengen, voordat terugkeerbesluiten zouden moeten worden erkend.

Een ander punt van zorg betreft de relatie tot nationale verblijfsgronden. Als sprake is van wederzijdse verplichting tot erkenning van terugkeerbesluiten, dan zou de situatie kunnen ontstaan dat Nederland verplicht is om een terugkeerbesluit uit te voeren van een andere lidstaat terwijl de betreffende persoon in Nederland –bijvoorbeeld- recht zou hebben op verblijf op grond van artikel 8 EVRM vanwege in Nederland verblijvende familieleden. Naar mening van VluchtelingenWerk Nederland leidt dit tot onwenselijke en juridisch onhoudbare situaties. Ook tast het de vrijheid van lidstaten aan om op basis van humanitaire gronden of bijvoorbeeld vanwege tekorten in een bepaalde arbeidssector, nationale vergunningen te verlenen.

Verder bestaat er onduidelijkheid over hoe de wederzijdse erkenning zich verhoudt tot de nieuwe Asiel- en Migratiebeheerverordening in het Asiel- en Migratiepact (het 'nieuwe Dublin'). Het is de vraag of er nog verantwoordelijkheid-claims kunnen worden uitgevoerd in terugnamesituaties na statusverlening, omdat de tweede lidstaat het eerdere terugkeerbesluit moet uitvoeren. Dit punt is ook naar voren gebracht in het BNC-fiche.

In het geval het verplichtende karakter niet van tafel gaat, pleit VluchtelingenWerk ervoor dat de mogelijkheid om terugkeerbesluiten wederzijds te erkennen *optioneel* wordt en dat geen sprake is van 'blinde' wederzijdse erkenning, maar dat terugkeerbesluiten voor erkenning getoetst worden aan het non-refoulementbeginsel. Dit is ook in overeenstemming met de nieuwe, expliciete verplichting om bij uitvoering van een terugkeerbesluit aan het refoulementbeginsel te toetsen (artikel 12 lid 3 Tvo). Deze refoulementbeoordeling is volgens ons ook nodig voorafgaand aan de erkenning van een terugkeerbesluit door een tweede lidstaat, zoals ook volgt uit jurisprudentie van het EU Hof van Justitie (o.a. 17 oktober 2024, Ararat C-156/23), waarin is bepaald dat het eerbiedigen van het refoulementbeginsel in alle fases van de terugkeerprocedure verplicht is en dat deze toets actueel moet zijn. De verplichting daartoe zou expliciet opgenomen moeten worden in artikel 9 van de Tvo.

VluchtelingenWerk meent primair dat artikel 9 Tvo over de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten uit het voorstel moet worden geschrapt vanwege de verschillen tussen lidstaten voor wat betreft inwilligingspercentages en de divergerende praktijk van nationale, reguliere verblijfsmogelijkheden.

Subsidiair pleit VluchtelingenWerk ervoor dat de mogelijkheid om terugkeerbesluiten wederzijds te erkennen geen verplichting is, maar optioneel wordt. Ook pleiten wij voor het opnemen van een verplichting in art 9 e.v. Tvo om terugkeerbesluiten voor erkenning te toetsen aan het non-refoulementbeginsel conform Unierecht en Europese jurisprudentie.

Terugkeer naar andere landen dan herkomstland en 'Returnhubs'

Artikel 4 lid 3 van het voorstel voorziet erin dat terugkeer ook kan plaatsvinden naar een land van doorreis, een land waar de vreemdeling 'bestendig verblijf' heeft, of een land waar 'recht op toegang en verblijf' is. Daarnaast is terugkeer mogelijk naar landen die in het kader van de asielpprocedure zijn aangemerkt als 'veilig derde land' of eerste land van asiel buiten de EU. Het meest vergaand is het nieuwe artikel 17 Tvo, dat een juridische basis creëert voor zogenaamde 'return hubs': (de facto) detentiecentra in derde landen, waar afgewezen asielzoekers vanuit EU-lidstaten worden overgebracht. Iemand hoeft geen 'band' met dat derde land te hebben; het kan een volstrekt wildvreemd en willekeurig land zijn waar iemand nooit eerder is geweest. In het voorstel zijn alleenstaande minderjarige vreemdelingen en gezinnen met minderjarige kinderen uitgesloten van de optie van terugkeerhubs (artikel 17 lid 4 Tvo).

Land van terugkeer, anders dan land van herkomst

De mogelijkheden om mensen terug te sturen naar derde landen, anders dan het land van herkomst, worden in de nieuwe Verordening aanzienlijk uitgebreid. Dat brengt grote risico's met zich mee en is problematisch. Het is onduidelijk onder welke omstandigheden en met wat voor juridische status zij in deze landen zullen verblijven. De kans is groot dat zij daar de facto ongedocumenteerd en dus in kwetsbare positie verkeren. Ook is er sprake van het ontbreken van voldoende waarborgen dat bij uitzetting naar dat derde land het refoulementbeginsel wordt nageleefd.

Wij maken ons in dit verband zorgen om het standpunt van het kabinet zoals verwoord in het BNC-fiche. Hieruit volgt het in het geheel schrappen van de refoulementbeoordeling uit de terugkeerprocedure en mensen naar de asielpprocedure te verwijzen als tijdens het terugkeerproces refoulementrisico's dreigen te ontstaan. Het idee om uitsluitend in de asielpprocedure aan het refoulementbeginsel te toetsen is in bovengenoemd Ararat-arrest al beoordeeld en is daarmee niet in lijn met de Verordening, specifiek artikel 5 (eerbiedigen non-refoulement). Een actuele refoulementbeoordeling is van belang, juist omdat de mogelijkheid voor terugkeer naar derde landen is uitgebreid. In de asielpprocedure vindt in principe alleen een refoulementbeoordeling plaats van het land van herkomst. Als in het terugkeerbesluit vervolgens een ander 'land van eerder verblijf' of een 'return hub' wordt opgenomen, dan heeft daar nog geen refoulementbeoordeling voor plaatsgevonden. Die refoulementbeoordeling van het derde land moet dan ook plaatsvinden in de terugkeerprocedure.

In het BNC-fiche wordt verder gepleit voor het loslaten van de verplichting om een 'land van terugkeer' vast te stellen in het terugkeerbesluit. Nederland wil dit om duidelijk te maken dat iemand ook een vertrekplicht heeft als hij niet uitgezet kan worden vanwege strijd met het non-refoulementbeginsel. Dit is doorgaans het geval in zaken waarin asielverzoeken zijn afgewezen vanwege openbare ordeaspecten, of waarin asielvergunningen om die redenen zijn ingetrokken. Een terugkeerbesluit zonder 'land van terugkeer' is problematisch omdat er dan geen refoulementtoets plaatsvindt en dit een 'in limbo situatie' in standhoudt: zij mogen niet blijven, maar kunnen ook nergens heen. Dit kan tot schrijnende situaties leiden en moet ten alle tijden worden voorkomen.

Verder vindt VluchtelingenWerk dat artikel 7 lid 4 Tvo, dat het mogelijk maakt om meerdere 'landen van terugkeer' op te nemen in een terugkeerbesluit (als er nog onduidelijkheid bestaat over de vaststelling van het land van terugkeer), geschrapt zou moeten worden. Als terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk is en de lidstaat een derde land als 'land van terugkeer' op wil nemen (zoals een return hub), dan moet er een nieuw terugkeerbesluit worden opgelegd met daarbij een nieuwe refoulementbeoordeling ten aanzien van het derde land.

Het moet te allen tijde duidelijk zijn naar welk land iemand uitgezet zal worden bij het opleggen van een terugkeerbesluit in verband met de noodzakelijke refoulementbeoordeling. Het Nederlandse standpunt om de refoulementbeoordeling in het geheel uit de terugkeerprocedure te schrappen is niet in lijn met de verplichting uit de Verordening en vaste Hofjurisprudentie dat te allen tijde een actuele refoulementbeoordeling nodig is. Dit klemmt des te meer nu de mogelijkheid voor terugkeer naar derde landen is uitgebreid. Dit standpunt moet daarom van tafel.

Om dezelfde reden meent VluchtelingenWerk dat artikel 7 lid 4 Tvo die het mogelijk maakt om meerdere 'landen van terugkeer' op te nemen als er nog onduidelijkheid bestaat over de vaststelling van het land van terugkeer, uit het voorstel moet worden geschrapt.

'Return hubs': detentiecentra buiten de EU

Artikel 17 Tvo is bedoeld om een 'juridische basis' te creëren voor zogenaamde 'returnhubs'. Dit artikel is echter vaag geformuleerd en roept veel (juridische) vragen op. Het geeft invulling aan de wens van bepaalde lidstaten om detentiecentra buiten de EU mogelijk te maken, zonder dat dit verder goed uitgewerkt is. Zoals bekend is Nederland mede-aanjager van het idee van return-hubs, en heeft eerder de optie van een dergelijk hub in Oeganda benoemd. VluchtelingenWerk merkt hierbij op dat 'return-hub' een eufemistische term is voor detentiecentra buiten EU-grondgebied.

Bandencriterium ook bij terugkeer

Met dit voorstel wordt gebroken met de insteek, zoals ook uit de huidige Terugkeerrichtlijn volgt dat afgewezen asielzoekers niet worden uitgezet naar derde landen waar zij geen band mee hebben. De terugkeerhubs zijn een vorm van 'externalisering'. Over externalisering wordt vooral gesproken in het kader van asielprocedures en de behandeling van een asielaanvraag. De risico's rondom het waarborgen van rechten, procedurele waarborgen en refoulement zijn echter vergelijkbaar waar het gaat om terugkeer. Zo waarschuwt UNHCR al tijden voor het 'in limbo' raken van mensen door 'externalisering' bij het toepassen van 'veilige derde landen'-concepten zonder bandencriterium.¹

Naast het voorkomen dat mensen naar een onbekend land worden gestuurd, waar ze ongedocumenteerd en de facto rechteloos zijn, is het hebben met een band (in de vorm van eerder verblijf) bevorderlijk voor duurzame terugkeer, omdat mensen zich anders vaker genooddaakt zien om opnieuw te migreren. Terugkeer naar het land van herkomst of minimaal een land waarmee een band bestaat, is ook in dat opzicht van belang. Het is kortom, in veel opzichten zorgelijk dat het criterium van eerder verblijf is losgelaten.

Onbeantwoorde vragen rondom jurisdictie en uitvoering

Omdat de Terugkeerverordening EU-recht is, zullen mensen ook onder EU-jurisdictie en -verantwoordelijkheid moeten vallen. In dat verband vragen wij ons af hoe hieraan operationeel en juridisch uitvoering zal worden gegeven. Hoe wordt iemand 'opgevangen' c.q. gedetineerd in het centrum en hoe wordt dit getoetst aan het EU-recht? Ook verplicht het EU-recht een beoordeling van het refoulement-risico direct voorafgaand aan de uitzetting naar het land van herkomst (actueel refoulementrisico, zie de eerdergenoemde Hofjurisprudentie). Er moet getoetst worden aan de actuele situatie om (indirect) refoulement door de betreffende lidstaat te voorkomen: er kan immers

¹ [Annex to UNHCR Note](#) on the "Externalization" of International Protection: Policies and practices related to the externalization of international protection

een hele tijd verstrijken tussen de plaatsing in de 'hub' en de daadwerkelijke uitzetting naar het land van herkomst. Wat gebeurt er als terugkeer vanuit die hubs evenmin mogelijk is? Dit is een reëel scenario omdat landen van herkomst mee moeten werken en gedwongen terugkeer kennelijk niet lukte vanuit de betreffende lidstaat – bijvoorbeeld omdat personen niet over de juiste documentatie beschikken voor terugkeer. Worden zij dan weer (opnieuw) naar de verantwoordelijke lidstaat gebracht? Wat is de rol van het EHRM en het Hof van Justitie EU in dezen?

Geen kinderen in detentie

In het voorstel zijn gezinnen met kinderen en Amv's uitgesloten van transfers naar dergelijke hubs. In het BNC-fiche stelt Nederland dat deze uitzondering niet voor gezinnen met kinderen zou moeten gelden, met als argumentatie o.a. *'voorkomen moet worden dat kinderen op een gevaarlijke tocht naar de EU worden gestuurd om zo rechtmatig verblijf te verwerven.'* (...) *Het kabinet is van mening dat deze praktijken kunnen worden ontmoedigd door ook de 'terugkeer- of transithub' in het vooruitzicht te stellen voor gezinnen met minderjarigen wanneer zij niet meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst.*

VluchtelingenWerk maakt zich hier ernstige zorgen over. Nederland pleit hierbij openlijk en opnieuw (zie onderhandelingen over het Pact) voor het plaatsen van kwetsbare kinderen in (de facto) detentiecentra buiten de EU, in weerwil van het standpunt van de Europese Commissie dat kinderen daar niet thuishoren. VluchtelingenWerk herhaalt dat kinderen niet mogen worden opgesloten op basis van hun migratiestatus vanwege hun specifieke kwetsbaarheid. Detentie is nooit in het belang van het kind en in strijd met artikel 3 IVRK. Het verblijven in detentie is een omstandigheid die traumatiserend werkt en langdurige schadelijke effecten heeft op de fysieke en mentale gezondheid van kinderen.² Medische deskundigen melden dat 85 % van de ouders en kinderen die worden vastgehouden mentale gezondheidsproblemen ondervinden. Bij kinderen is de impact op hun gezondheid, psychosociaal welzijn en academische ontwikkeling nog ingrijpender. Kinderen die detentie hebben meegemaakt, vertonen vaak symptomen van depressie en angst, slaapproblemen zoals nachtmerries, eetstoornissen, lichamelijke klachten en gedragsproblemen. Zelfs een korte detentieperiode, zelfs in een kindvriendelijk ingericht detentiecentrum, kan langdurige negatieve gevolgen hebben voor hun ontwikkeling en verdere levensloop.

VluchtelingenWerk pleit voor het schrappen van artikel 17 dat een juridische basis voor returnhubs, oftewel detentiecentra buiten EU-grondgebied. Het artikel is een open einde artikel zonder duidelijke waarborgen voor de naleving van fundamentele rechten en het non-refoulement beginsel. Het staat in de weg aan duurzame terugkeer en roept veel juridische en operationele vragen op.

Heel nadrukkelijk spreken we onze zorgen uit over het standpunt van dit kabinet om kinderen niet uit te zonderen van dergelijke hubs. Detentie brengt schade toe aan kinderen en het opsluiten in hubs in derde landen, waarbij EU-lidstaten niet zelf zeggenschap hebben over de omstandigheden, maakt deze constructies absoluut ongeschikt voor kwetsbare groepen zoals kinderen. We verzoeken het kabinet zich te committeren aan de grens die de Europese Commissie niet voor niets stelt: kinderen opsluiten in detentiecentra buiten de EU is onverantwoord en in strijd met het Kinderrechtenverdrag.

Vrijwillige, zelfstandige terugkeer v. gedwongen vertrek en behoud LVV

Waar de huidige EU Terugkeerrichtlijn uitgaat van het principe 'vrijwillige terugkeer tenzij', legt het voorstel voor de Terugkeerverordening de nadruk op 'gedwongen vertrek tenzij'. Het introduceert een lijst met omstandigheden waarin mensen worden uitgesloten van vrijwillige terugkeer en/of terugkeerprogramma's (artikel 21). Doorreis binnen de Unie of het niet overleggen van geldige identiteitsdocumenten zijn voorbeelden hiervan.

² Zie o.a. ['UN Global Study on Children Deprived of Liberty'](#)

Het voorstel beperkt ook de mogelijkheden voor vrijwillige terugkeer. In de Terugkeerrichtlijn was een minimumtermijn van 7 dagen voor vrijwillige terugkeer opgenomen (artikel 7 lid 1 TRI). Dit minimum komt niet terug in de Terugkeerverordening. Wel is de maximumtermijn van 30 dagen behouden voor mensen die aan de strikte voorwaarden voldoen, (artikel 13 lid 2 Tvo). Deze termijn kan onder bepaalde omstandigheden worden verlengd, bijvoorbeeld als men deelneemt aan een terugkeer- en herintegratieprogramma.

Artikel 23 Terugkeerverordening vermeldt dat vreemdelingen die in een terugkeerprocedure zitten, beschikbaar moeten blijven voor terugkeer. Lidstaten kunnen hiertoe beperkende maatregelen opleggen zoals het inperken van de bewegingsvrijheid binnen een bepaald geografisch gebied, verplicht verblijf op een specifiek adres, en een meldplicht bij de autoriteiten. Lidstaten informeren en adviseren vreemdelingen over terugkeer- en herintegratieondersteuning en maken als regel gebruik van de terugkeer- en herintegratieprogramma's van de EU, belegd bij Frontex. Een vreemdeling kan een verzoek tot uitstel van vertrek indienen in bijzondere, persoonlijke situaties. Als dit wordt toegewezen, blijft het recht op basisvoorzieningen bestaan. Het voorstel maakt het verder mogelijk om over de operationele terugnameprocedure in gesprek te treden met niet-erkende entiteiten van derde landen waarmee verder geen diplomatieke relatie wordt onderhouden.

Vrijwillige, zelfstandig terugkeer

VluchtelingenWerk vindt het onverstandig en ondoordacht dat het principe van 'vrijwillig vertrek, tenzij' wordt losgelaten. Terugkeer naar het land van herkomst is niet gemakkelijk; om 'de knop' om te zetten naar terugkeer, moet men veel obstakels overbruggen - zowel praktisch als emotioneel. Goede begeleiding door organisaties die het vertrouwen genieten van mensen, is hierbij van groot belang. Voor kwetsbare mensen, (bijvoorbeeld mensen met psychische of medische problemen) is deze begeleiding extra belangrijk. In ons werk met deze doelgroep zien wij dat zowel bij de voorbereiding als de begeleiding ná terugkeer samenwerking met onafhankelijke organisaties in land van herkomst middels het *European Reintegration Support Organisations* (ERSO) netwerk, van grote toegevoegde waarde is. Dit ERSO-netwerk heeft daarbij de voorkeur boven het *EU reintegration programme* (EURP) belegd bij Frontex, vanwege de onafhankelijkheid van de betrokken organisaties en het wantrouwen van terugkeerders tegen overheidsorganisaties en de rol van Frontex.

Behoud LVV

In dit verband wijzen wij specifiek op het belang van het behoud van de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV), waarbij organisaties die gespecialiseerd zijn in vrijwillige terugkeer personen samen met ketenpartners, mensen bijstaan in het realiseren van veilige en duurzame terugkeer. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 13 lid 3 Tvo en de mogelijkheid om de terugkeertermijn te verlengen in geval van deelname aan een nationaal terugkeerprogramma. Ook voldoet een lidstaat hiermee aan het recht op basisvoorzieningen in afwachting van terugkeer, zoals o.a. vastgelegd in het Changu arrest (2024) van het Hof van Justitie EU. Onderzoek naar de resultaten van de eerste pilot van de LVV (2019-2022) laat zien dat voor 59% van de deelnemers een bestendige of semi-bestendige oplossing werd gevonden. Door de LVV zwerven minder ongedocumenteerden op straat, hetgeen een positief effect heeft op de openbare orde en veiligheid. Ook verbeterde de samenwerking tussen gemeenten, ngo's, de IND en DT&V, wat duurzame oplossingen ten goede komt. Terugkeer gaat niet vanaf de straat waar men slechts bezig is met overleven. Het kabinet beëindigde per 1 januari 2025 de Rijksfinanciering voor de LVV- en BBB-voorzieningen maar vanwege verschillende spoedprocedures bij de voorzieningenrechter dient de Minister in sommige steden de financiering voorlopig voor te zetten.

Proces gedwongen vertrek

Artikel 23 Tvo stelt dat aan mensen in een terugkeerprocedure beperkende maatregelen kunnen worden opgelegd. VluchtelingenWerk waarschuwt voor het risico dat vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen neigen naar (semi-)detentie, zeker als de regels streng worden toegepast. Bij de

toepassing van dit soort maatregelen moeten rekening gehouden worden met de kwetsbaarheid van betrokkene en het belang van het kind.

Het kabinet stelt zich verder op het standpunt dat bij uitstel van vertrek, er geen verplichting zou moeten ontstaan tot het aanbieden van basisvoorzieningen aan personen die een veiligheidsrisico vormen wanneer zij omwille van het beginsel van non-refoulement niet kunnen worden verwijderd. VluchtelingenWerk wijst erop dat dit standpunt is niet in lijn met het voorstel voor de Terugkeerverordening, en ook in strijd is met de Europese jurisprudentie, zoals het Changu-arrest. Bovendien leidt het tot onveilige situaties, zowel op persoonlijk niveau zelf als voor gemeenten, doordat mensen die niet uitgezet mogen worden, op straat belanden.

Tot slot maken wij ons grote zorgen dat het voorstel een mogelijkheid creëert om met niet-erkende entiteiten van derde landen waarmee verder geen diplomatieke relatie wordt onderhouden, contact te leggen in het kader van de terugkeerprocedure. Dit zijn doorgaans landen met een dictatoriaal of fundamentalistisch bewind waar sancties tegen zijn getroffen, zoals de Taliban in Afghanistan.

VluchtelingenWerk vindt het onverstandig dat het principe van 'vrijwillig vertrek, tenzij' wordt losgelaten. Naast dat vrijwillige terugkeer humaner, efficiënter en effectiever is, is vrijwillige terugkeer ook duurzamer. Met de voorgestelde wijzigingen zullen meer mensen op straat belanden of onder de radar verdwijnen. VluchtelingenWerk pleit daarom voor een herziening van de genoemde bepalingen, namelijk tot een herinvoering van een standaard vrijwillige vertrektermijn, met verankering van de bepaling dat hier alleen onder strikte voorwaarden vanaf kan worden gezien.

Duurzame terugkeer vraagt om goede begeleiding en toekomstperspectief in het land van herkomst. Het werken aan terugkeer dient zoveel mogelijk plaats te vinden binnen zelfstandige vrijwillige terugkeerprogramma's in de LVV. De LVV heeft reeds aangetoond dat het resulteert in bestendige oplossingen voor de meerderheid van deelnemers, verbeterde samenwerking tussen gemeenten, ngo's en Rijksdiensten, en veiligheid in steden. Hierdoor wordt op een goede wijze invulling gegeven aan art. 13 Tvo en we pleiten voor het opnemen van de LVV's in de nationale terugkeer-praktijk.

Verder menen wij dat vrijheidsbeperkende maatregelen niet mogen leiden tot (semi-) detentie en dat moeten proportioneel en individueel afgewogen worden. Hiertoe moet artikel 23 Tvo verduidelijkt worden. Tot slot maken wij ons grote zorgen dat het voorstel een mogelijkheid creëert om met niet-erkende entiteiten van derde landen waarmee verder geen diplomatieke relatie wordt onderhouden, contact te leggen in het kader van de terugkeerprocedure. We vragen op dit punt om opheldering.

Detentie

Hoofdstuk 5 van de Verordening gaat in op de voorwaarden rondom detentie en leidt tot een aanzienlijke verruiming van de mogelijkheden en gronden voor detentie. Vreemdelingen met een 'onderduikrisico', die een veiligheidsrisico vormen, van wie de identiteit of nationaliteit moet worden vastgesteld of geverifieerd of die zich niet aan een alternatief voor bewaring hebben gehouden, kunnen in bewaring worden gesteld. Ook wordt het basisprincipe om eerst te onderzoeken of er minder dwingende maatregelen dan bewaring toegepast kunnen worden, zoals vastgelegd in de huidige Terugkeerrichtlijn, niet meer expliciet meegenomen in de gronden voor detentie. In Artikel 31 van de Verordening zijn alternatieven voor detentie opgenomen, maar uit artikel 32 lid 2 Tvo blijkt dat dit eerder gaat om maatregelen die toegepast kunnen worden als de grond voor detentie is komen te vervallen, dan dat het daadwerkelijk gaat om een alternatief voor detentie.

De maximale bewaringsduur van 6 maanden wordt 12 maanden, die met een maximale periode van nog eens 12 maanden kan worden verlengd. Tegelijkertijd ontbreekt in de nieuwe Verordening een specifieke verwijzing naar het huidige vereiste van 'zicht op uitzetting'. VluchtelingenWerk maakt zich zorgen om de uitgebreide lijst voorwaarden voor detentie. Het risico op 'aan het toezicht onttrekken'

wordt in de nieuwe Verordening zeer breed wordt geïnterpreteerd. Hiervan kan bijvoorbeeld al sprake zijn bij een gebrek aan (vaste) verblijfplaats of betrouwbaar adres (artikel 30, lid 2, onder a Tvo). Het hebben van een vaste verblijfplaats is iets waar ongedocumenteerden in de meeste gevallen niet aan kunnen voldoen.

De maximale detentieperiode wordt verlengd naar 24 maanden, terwijl een specifieke verwijzing ontbreekt voor wat betreft het (huidige) vereiste van 'zicht op uitzetting'. Dit is zeer zorgelijk: lange, uitzichtloze detentie, zonder perspectief op terugkeer is schadelijk en niet proportioneel. Detentie dient volgens vaste EHRM-jurisprudentie als uiterst middel te gelden en zo kort mogelijk te duren. Of terugkeer slaagt en op welke termijn, ligt aan de omstandigheden van het geval, zoals de persoonlijke situatie van de vreemdeling, diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en het land van herkomst en medewerking van de desbetreffende ambassade in het afgeven van reisdocumenten. Dit kan de mogelijkheid tot terugkeer (aanzienlijk) vertragen. Bovendien is het in strijd met vaste EHRM-jurisprudentie om iemand in vreemdelingenbewaring te stellen zonder dat er zicht op uitzetting is en vereist het EHRM dat de autoriteiten voortvarend aan terugkeer werken (zie bijvoorbeeld: *Husin v. Bosnia and Herzegovina* (no. 2) 25 juni 2019, 10112/16, par. 98).

VluchtelingenWerk maakt zich zorgen over de verruiming van de gronden voor vreemdelingenbewaring in de nieuwe verordening. De definitie van 'risico op onttrekking aan toezicht' wordt zo breed dat vooral kwetsbare groepen, zoals ongedocumenteerden zonder vast adres, disproportioneel risico lopen op detentie. Het uitgangspunt om eerst minder ingrijpende alternatieven voor bewaring te onderzoeken staat niet langer voorop. Detentie is een zeer zwaar middel dat doorgaans slechts met waarborgen omkleed in het strafrecht thuishoort. Het loslaten van dit principe is strijdig met o.a. artikel 5 EVRM.

De verlenging van de maximale detentieperiode tot 24 maanden, zonder duidelijke voorwaarde van zicht op uitzetting, druist in tegen vaste EHRM-jurisprudentie. Hierdoor dreigt langdurige en onnodige detentie voor mensen die vaak om allerlei redenen nog niet kunnen terugkeren.

VluchtelingenWerk benadrukt dat detentie altijd een uiterste maatregel moet blijven, alleen kan worden toegepast als er zicht is op uitzetting, met voortdurende toetsing van proportionaliteit en realistische terugkeermogelijkheden, en verzoekt het kabinet dit als uitgangspunt te blijven hanteren in het onderhandelingsproces.

Inreisverbod

Artikel 10 van de Terugkeerverordening ziet op het inreisverbod. Het introduceert nieuwe gronden en een langere duur voor inreisverboden. Waar onder de Terugkeerrichtlijn inreisverboden in principe voor maximaal vijf jaar werden opgelegd, is de maximumtermijn nu 10 jaar (artikel 10 lid 6 Tvo). Deze termijn kan meermaals verlengd worden met steeds vijf jaar (artikel 10 lid 7 Tvo). In de Terugkeerrichtlijn was expliciet opgenomen dat de bepalingen over het inreisverbod het recht op asiel onverlet laten, maar deze bepaling is niet opgenomen in de Terugkeerverordening.

Een potentieel gevolg van het verlaten van het uitgangspunt dat vrijwillig vertrek de voorkeur heeft boven gedwongen uitzettingen, is dat veel meer personen een inreisverbod opgelegd krijgen. In plaats van een standaard termijn voor vrijwillig vertrek, waarna gekeken wordt op een inreisverbod aan de orde komt, zijn twee nieuwe gronden opgenomen voor het verplicht opleggen van een inreisverbod: 1) als sprake is van verwijdering op grond van artikel 12 Tvo (niet-meewerken, doorreizen etc.) en 2) om veiligheidsredenen. Deze brede gronden voor het opleggen van een inreisverbod kan leiden tot het automatisch uitvaardigen van inreisverboden aan alle migranten die onder de Terugkeerverordening vallen.

Door het standaard toepassen van een inreisverbod van 10 jaar, vervaagt het Nederlandse onderscheid tussen enerzijds 'lichte' inreisverboden, en anderzijds 'zware' inreisverboden in zaken waarin de nationale veiligheid in het geding is. Inreisverboden zullen vaker en voor langere tijd opgelegd (kunnen) worden, terwijl het een maatregel is die niet bijdraagt aan het doel om terugkeer effectiever te regelen. Het inreisverbod blijft immers pas in werking treden als iemand ook daadwerkelijk vertrokken is en het grondgebied van de EU heeft verlaten (artikel 10 lid 8 Tvo). Inreisverboden staan op gespannen voet met het recht om asiel aan te vragen (artikel 18 EU Grondrechtenhandvest). VluchtelingenWerk pleit ervoor om in de Verordening de bepaling uit de huidige Terugkeerrichtlijn, dat het inreisverbod het recht op asiel onverlet laat, over te nemen. Met de nieuwe maximumtermijn en de mogelijkheid om deze oneindig te verlengen, is het gevaar dat het inreisverbod aan het recht op asiel in de weg staat alleen maar groter.

Het opleggen van inreisverboden zou in alle gevallen optioneel moeten zijn, zodat in een individueel geval kan worden geoordeeld of het opleggen proportioneel en noodzakelijk is. VluchtelingenWerk acht het opleggen van inreisverboden langer dan 5 jaar per definitie disproportioneel.

Daarnaast pleit VluchtelingenWerk ervoor om de bepaling uit de huidige Terugkeerrichtlijn dat inreisverboden het recht op asiel onverlet moeten laten, op te nemen in de Terugkeerverordening. Hoe langer inreisverboden opgelegd kunnen worden, hoe meer ze in het geding komen met het recht op asiel.

Rechtsmiddelen

Artikel 27 gaat over de mogelijkheid om een rechtsmiddel in te dienen tegen een terugkeerbesluit, een verwijderingsbesluit en een inreisverbod. In artikel 28 is geregeld dat dat het instellen van beroep geen automatisch schorsende werking met zich meebrengt. De rechter moet schorsende werking verlenen als er een risico is op non-refoulement. Schorsende werking voorkomt dat mensen uitgezet worden, terwijl er nog een beroep bij de rechter over refoulement loopt.

VluchtelingenWerk wijst erop dat dit voorstel de procedurele waarborgen binnen het terugkeerproces verzwakt. Het ontbreken van automatisch schorsende werking in de beroepsprocedure is risicovol en in strijd met het recht op een effectief rechtsmiddel (artikel 47 Handvest) en het absolute verbod op refoulement (artikel 4 Handvest). Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het Gnandi-arrest (19 juni 2018, C-181/16) duidelijk uiteengezet dat het recht op een effectief rechtsmiddel vereist dat de beroepsprocedure schorsende werking heeft. Ook het EHRM heeft ten aanzien van artikel 13 EVRM in combinatie met artikel 3 EVRM meermaals het belang van schorsende werking benadrukt. Het is daarom zorgelijk dat de minister in het BNC-fiche stelt dat schorsende werking van beroep niet nodig is, omdat er al een refoulement-risicobeoordeling in de asielprocedure heeft plaatsgevonden. Artikel 28 lid 2 Tvo voorziet inderdaad (helaas) geen automatisch schorsende werking, maar hier staat wel dat de rechter schorsende werking dient te verlenen bij een risico op non-refoulement. Dat de Nederlandse overheid dit overbodig acht omdat het refoulementrisico in de asielprocedure zou zijn beoordeeld, is in strijd met het recht op een effectief rechtsmiddel. De beoordeling door de IND is immers nog onderhevig aan rechterlijke toetsing en staat daarmee nog niet in rechte vast. Zonder schorsende werking is ook het controlemechanisme van de rechtspraak als onderdeel van de trias politica in het geding. Doordat uitzettingen vaak onomkeerbaar zijn, is rechterlijke toetsing vóórdat uitvoering wordt gegeven aan het terugkeerbesluit cruciaal.

Het is daarom van groot belang dat de rechter in ieder geval een voorlopige voorziening (vovo) kan toekennen in het geval er een risico op refoulement speelt. Deze werkwijze, waarbij in elke zaak om een vovo verzocht moet worden, brengt wel extra werkdruk voor de rechtspraak met zich mee. Automatische schorsende werking heeft daarom de voorkeur.

Tot slot vraagt VluchtelingenWerk zich af hoe artikel 28 Tvo zich verhoudt tot artikel 68 Asielprocedureverordening waarin is bepaald in welke gevallen het terugkeerbesluit automatisch schorsende werking heeft in de beroepsprocedure. Zonder een verwijzing naar dit artikel in de Terugkeerverordening, is de vraag welk artikel voorrang krijgt. Ook om deze reden pleit VluchtelingenWerk ervoor om in automatisch schorsende werking van terugkeerbesluiten in beroep in te voeren.

VluchtelingenWerk vindt dat de rechtsmiddelen tegen een terugkeerbesluit automatisch schorsende werking moeten hebben. Uitzettingen zijn onomkeerbaar en het risico op refoulement moet altijd beoordeeld worden gezien de impact van de gevolgen voor de veiligheid van mensen(levens). Dat het kabinet zich op het standpunt stelt dat de IND al een beoordeling van het refoulementrisico heeft gemaakt, snijdt geen hout. De beoordeling door de IND is immer nog onderhevig aan een rechterlijke toetsing en is dus nog niet in rechte vast komen te staan. Zonder schorsende werking is het controlemechanisme van de rechtspraak als onderdeel van de trias politica in het geding, en daarmee de werking van de rechtsstaat.

Monitoring: onafhankelijk mechanisme

In het voorstel wordt meer aandacht gegeven aan de monitoring van het terugkeerproces. Artikel 15 stelt dat lidstaten voorzien in een onafhankelijk mechanisme dat toeziet op de eerbiediging van de grondrechten tijdens verwijderingsoperaties.

VluchtelingenWerk wijst erop dat huidige monitoring in de praktijk niet altijd effectief en transparant is. Monitoring moet alle fasen van het terugkeerproces bestrijken, van de pre-terugkeerfase tot de definitieve overdracht van onderdanen aan de autoriteiten van de ontvangende staat én (steekproefsgewijs) na overdracht in het land van herkomst. Daarnaast zouden terugkeermonitors verplicht moeten worden om regelmatig rapporten over hun activiteiten en bevindingen te publiceren om de transparantie en verantwoording van het terugkeerproces te verbeteren. Voor effectieve monitoring zouden de [guidelines](#) van de Raad van Europa moeten worden geïmplementeerd in onze nationale regelgeving en Nederlandse praktijk.

VluchtelingenWerk beveelt aan dat de *guidelines* van de Raad van Europa inzake effectieve monitoring van terugkeer geïmplementeerd worden in de Nederlandse wetgeving en praktijk. Ook wijzen wij op het belang van toegankelijke publicaties voor de noodzakelijke transparantie en verbetering van het terugkeerproces. Hiermee wordt vormgegeven aan de eis van het instellen van een onafhankelijk toezichtmechanisme.

VluchtelingenWerk Nederland
9 Mei 2025