

Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag



Geachte leden van de Eerste Kamer,

Hierbij doe ik u mijn position paper toekomen ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer over het voorstel van de Europese Commissie voor een Terugkeerverordening op 30 september 2025. Ik kijk er naar uit om mijn opmerkingen tijdens de bijeenkomst toe te lichten.

Hoogachtend,

Prof. dr. Galina Cornelisse

Hoogleraar Courts and Transnational Justice
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Vrije Universiteit Amsterdam
g.n.cornelisse@vu.nl

Belangrijkste wijzigingen in een notedop

De Europese Commissie (EC) heeft begin dit jaar nieuwe Terugkeerverordening voorgesteld die de bestaande Richtlijn uit 2008 moet vervangen. Het doel van de nieuwe regels is om het terugkeerproces in de EU sneller, uniformer en effectiever te maken. Daarbij beroept de EC zich op de huidige, lage return rate in de Unie (20%). Volgens de EC moeten de voorgestelde wijzigingen zorgen voor een meer uniforme aanpak van de lidstaten (doelstelling 1); een meer gestroomlijnde terugkeerprocedure (doelstelling 2); en meer stimulering van de medewerking van de derdelanders (doelstelling 3).

De meest in het oog springende verandering is dat de regels niet langer in de vorm van een richtlijn maar als verordening worden vastgelegd, waardoor ze direct en op gelijke wijze gelden in alle lidstaten. Daarnaast introduceert de EC een Europees terugkeerbevel en wordt de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten geregeld. Dit betekent dat een terugkeerbesluit van de ene lidstaat ook geldt in een andere, waardoor procedures korter en eenvoudiger moeten worden. Verder wordt er uitdrukkelijk bepaald dat onrechtmatig verblijvende derdelanders actief moeten meewerken aan de terugkeerprocedure en worden daartoe een aantal verplichtingen neergelegd. Ook bevat het voorstel strengere regels voor wat betreft gedwongen terugkeer: Lidstaten worden verplicht om over te gaan tot gedwongen terugkeer in een aantal gevallen. Om te voorkomen dat mensen de terugkeerprocedure ontwijken, moeten lidstaten maatregelen toepassen, zoals het opleggen van een meldplicht, het verplichten tot verblijf op een aangewezen locatie, of opleggen van een geografische beperking. Verder wordt de maximale duur van bewaring langer (24 maanden), en wordt openbare orde en veiligheid toegevoegd als grond voor bewaring. Nieuw is ook dat lidstaten voortaan systematisch een overnameverzoek aan het land van herkomst moeten doen, en dat de EC de weg vrijmaakt voor bilaterale samenwerking met derde landen via zogenoemde terugkeerhubs, mits internationale normen worden gerespecteerd. Ook codificeert het voorstel mogelijkheden voor de uitwisseling van persoonlijke gegevens tussen lidstaten onderling en met derde landen.

Better Regulation

De EC heeft geen impact assessment uitgevoerd. Een impact assessment is echter een vereiste op grond van de *Better Regulation* richtlijnen als het gaat om een voorstel met aanzienlijke economische of sociale gevolgen.¹ Deze stap is overgeslagen vanwege de 'urgente behoefte aan nieuwe regels'. De EC beriep zich in 2018 ook al op urgentie om geen effectbeoordeling uit te voeren van de toentertijd voorgestelde (en nooit in werking getreden) wijzigingen in de Terugkeerrichtlijn. Het Europese Parlement heeft daarop een *substitute impact assessment* uitgevoerd. Hoewel de Commissie in het huidige voorstel wel naar dit impact assessment verwijst, is het niet duidelijk hoe zij gebruik maakt van de bevindingen.

Impact assessments moeten bijdragen tot betere wetgeving. Dat doen ze door de gevolgen, de effectiviteit en de rechtmatigheid van voorgestelde wetgeving te onderzoeken. Het is van belang om te onderstrepen dat politieke afwegingen en empirisch onderbouwde, rationale regelgeving zoals voorzien in *Better Regulation*, elkaar geenszins uitsluiten: politieke prioriteiten zijn de drijvende kracht achter het wetgevingsproces en *Better Regulation* biedt de instrumenten om dit proces deugdelijk te laten verlopen. Dit ondersteunt de legitimiteit van het optreden van de EU. De risico's van het aannemen van regelgeving waarvan de effectiviteit of rechtmatigheid niet goed onderzocht zijn, zijn aanzienlijk. Dat geldt te meer als het gaat om wetgeving op politiek en maatschappelijk gevoelige beleidsdossiers. Immers, als achteraf

¹ European Commission, Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, 7 July 2017, SWD (2017) 350.

blijkt dat de regelgeving niet effectief is, of moeilijk te handhaven, wordt de perceptie van een probleem als onbeheersbaar gevoed. En als vragen rondom de rechtmatigheid van voorgestelde maatregelen niet terdege onderzocht zijn, zullen die vragen in veel gevallen *na* het aannemen van de wetgeving voor de rechter gebracht worden. Dat is niet alleen inefficiënt, zeker in het licht van de structurele overbelasting van rechters, maar het kan ook leiden tot de indruk dat de (Europese) rechter een obstakel vormt voor beleid, met implicaties voor het gezag van die rechter. Hieronder zal ik een aantal punten uit het voorstel bespreken die in het licht van het ontbreken van een impact assessment bijzondere aandacht behoeven.

Verordening in plaats van richtlijn

Een verordening zorgt in vergelijking met een richtlijn voor meer harmonisatie en kan aldus een oplossing bieden voor divergerende praktijken tussen de lidstaten. In dit licht is het opmerkelijk dat het voorstel op een aantal punten juist veel beoordelings- en beleidsvrijheid biedt aan de lidstaten. Het gaat dan met name om regels die buiten een streng handavingsregime vallen, maar die wel van belang zijn voor een effectief terugkeerbeleid met respect voor fundamentele rechten. Zo zien we bijvoorbeeld grote beleidsvrijheid voor lidstaten bij steun voor terugkeer en re-integratie (artikel 46) en bij het vormgeven van monitoringsmechanismen bij terugkeer (artikel 17). Het opschorten of intrekken van een terugkeerbesluit of inreisverbod om schrijnende of humanitaire gevallen valt zelfs volledig binnen de bevoegdheid van de lidstaten (artikel 7 lid 9).

Harmonisatie die zich voornamelijk richt op regels met betrekking tot handhaving, zoals bijvoorbeeld korte beroepstermijnen en beperking van de opschortende werking van rechtsmiddelen (artikel 27 en 28); gedwongen terugkeer (artikel 12); en het verlengen van de maximale duur van bewaring (artikel 32) mist een deugdelijke empirische basis. Uit onderzoek blijkt dat staten beperkte controle hebben over de resultaten van gedwongen terugkeer. Factoren zoals sociale banden en economische omstandigheden spelen een aanzienlijk grotere rol en zijn relatief onafhankelijk van het beleid inzake gedwongen terugkeer.² Effectief en uniform Europees terugkeerbeleid zou ook harmonisatie moeten overwegen met betrekking tot humanitaire overwegingen die leiden tot het opschorten of intrekken van een terugkeerbesluit, het monitoren van respect voor mensenrechten gedurende het terugkeerproces en steun bij terugkeer en re-integratie.

Vrijwillige terugkeer

Binnen de EU verdient vrijwillige terugkeer de voorkeur boven gedwongen terugkeer omdat het goedkoper, duurzamer en minder ingrijpend voor de vreemdeling is.³ Toch maakt het voorstel gedwongen terugkeer tot regel, en vrijwillig vertrek de uitzondering. De nieuwe regels verplichten de lidstaten tot gedwongen terugkeer in een aantal gevallen, zoals wanneer de derdelander niet meewerkt aan de procedure of naar een andere lidstaat is gereisd (artikel 12). Vrijwillige terugkeer komt in beeld als die gevallen zich niet voordoen (artikel 13). Onderzoek laat zien dat er een continuüm is tussen vrijwillige en gedwongen terugkeer.⁴ Het is daarom niet proportioneel om de lidstaten te verplichten tot gedwongen terugkeer in de ruim omschreven gevallen in artikel 13.

² Sinnige, M., Cleton, L. and Leerkes, A. (2025), "Determinants of Enforced Return: A Quantitative Analysis of the Spectrum of (In)voluntariness Among Rejected Asylum Seekers in the Netherlands", *Population, Space and Place* 35.

³ Zie bijvoorbeeld de website van Frontex: <https://www.frontex.europa.eu/return-and-reintegration/return-operations/returns/>.

⁴ Zie Sinnige et. al.

Grondrechten

De EC onderstreept dat het voorstel ten volle de menselijke waardigheid en de grondrechten eerbiedigt. Ten aanzien van grondrechten introduceert het voorstel voornamelijk *extra* beperkingen vergeleken met de huidige regels. De EC legt niet uit op grond van welke empirische gegevens het de conclusie trekt dat extra beperkingen van de grondrechten ook een effectiever terugkeerbeleid tot gevolg zullen hebben. Dat is des te opvallender omdat het met deze conclusie voorbij gaat aan de bevindingen uit het hierboven genoemde substitute impact assessment uit 2018.

Bewaring

De nieuwe regels lijken soms gestoeld op tegenstrijdige uitgangspunten: Zo verwacht de EC dat de nieuwe regels de terugkeerprocedures zullen versnellen, maar wordt tegelijkertijd de maximale duur van bewaring verlengd naar 2 jaar. Ook bepalen de nieuwe regels niet langer expliciet dat bewaring slechts mag worden toegepast als minder ingrijpende maatregelen zijn overwogen. Aangezien de doelstelling van de verordening bestaat uit het verschaffen van duidelijke regels en een uniforme toepassing van het Unierecht, is het vreemd dat deze waarborg (die hoe dan ook geldt op grond van artikel 52 van het Handvest), niet expliciet terugkomt in het voorstel. Het is niet geheel duidelijk hoe zeker wordt gesteld dat lidstaten, indien zij bewaring toepassen op de voorgestelde nieuwe grond van openbare orde/veiligheid, in overeenstemming handelen met het verbod van preventieve detentie in het internationale recht.

Terugkeerhubs

De bepaling met betrekking tot de terugkeerhubs (artikel 17) is vanuit het perspectief van rechtsbescherming het meest problematisch. De bepaling maakt het mogelijk om de feitelijke uitvoering van het terugkeerbeleid te verplaatsen naar landen buiten de EU op grond van bilaterale overeenkomsten, zonder dat daar een duidelijk juridisch kader voor wordt neergelegd. Dit gebrek aan duidelijkheid staat haaks op de doelstellingen van het voorstel. Bovendien schendt het de rechtszekerheid en zal het leiden tot complexe en mogelijk tegenstrijdige procedures bij nationale rechters, het Hof van Justitie van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Indien de derde landen personen in de hubs verhinderen hun grondgebied te verlaten, levert dit strijd op met het internationale recht. Hubs riskeren *de facto* detentiecentra te worden zonder wettelijke grondslag en waarborgen. De uiterst complexe juridische vragen die spelen met betrekking tot terugkeerhubs worden mogelijk nog ingewikkelder gemaakt doordat lidstaten voor de uitvoering van de overnameprocedure ook met niet-erkende autoriteiten mogen communiceren (artikel 37).

Gegevensbescherming

De verordening staat toe dat (gevoelige) persoonsgegevens en biometrische gegevens worden gedeeld met derde landen (artikelen 39-41). In het licht van de AVG en het recht op databescherming in het Handvest, is niet aannemelijk dat zulke gegevens daadwerkelijk gedeeld kunnen worden met in ieder geval de top 5 'terugkeerlanden'.⁵ Om te voldoen aan de doelstelling van uniformiteit en duidelijkheid zou de verordening moeten voorzien in rechtsmiddelen tegen het delen van gegevens.

⁵ Aangezien er sprake moet zijn van equivalent protection in de landen waarmee data gedeeld worden. Zie ook zaak C-362/14, *Schrems*. De top 5 terugkeerlanden zijn Algerije, Marokko, Syrië en Afghanistan.