

Position paper voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal, Commissie Immigratie & Asiel / JBZ-Raad (I&A/JBZ) over het voorstel voor een Terugkeerverordening

Utrecht, 25-09-2025

Geachte Senatoren,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging om een reactie te geven op het voorstel voor een Terugkeerverordening van de Commissie.¹ Ik maak enkele punten over dit voorstel als medewerker van Nidos. Nidos voert, op grond van het Burgerlijk Wetboek, de voogdij over alleenstaande minderjarigen. Mijn inbreng gaat dus over de gevolgen van het voorstel voor minderjarigen.

Minderjarigen hebben belang bij een duurzaam toekomstperspectief. Het beste is dat dat toekomstperspectief terugkeer naar het land van herkomst is of integratie in Nederland. Snelle duidelijkheid hierover is nodig om de ontwikkeling en het welzijn van een minderjarige te beschermen en te bevorderen. Dit betekent dat onzekerheid zoveel als mogelijk moet worden voorkomen. Vanuit deze invalshoek zou de Terugkeerverordening op een aantal punten moeten worden aangescherpt.

1. Onderzoek naar opvang in het land van herkomst voorafgaand aan het opleggen van een terugkeerbesluit

Voor alleenstaande minderjarigen gelden andere regels dan voor kinderen in gezinnen en volwassenen. De kern van de regeling voor hen is dat een alleenstaande minderjarige pas van het grondgebied mag worden verwijderd als de Lidstaat zich ervan heeft overtuigd dat de minderjarige bij een familielid, een aangewezen voogd of in een adequate opvangfaciliteit terecht komt. Dit staat in het voorstel en dit staat ook al in de huidige Terugkeerrichtlijn.

Het EU-Hof van Justitie heeft in een arrest (*TQ*) bepaald hoe deze regeling moet worden toegepast. In de casus die het Hof behandelde was de vraag of de opvang voor het kind in het land van herkomst voor of na het opleggen van een terugkeerbesluit moet zijn onderzocht. In Nederland gebeurde dit na het opleggen van het terugkeerbesluit. Het Hof oordeelde dat deze praktijk niet past bij de verplichting van de Lidstaat om het belang van het kind voorop te stellen op de voet van artikel 24 van het Handvest voor de Grondrechten van de EU. De opvang moet voor het opleggen van een terugkeerbesluit zijn onderzocht zodat het kind weet waar het aan toe is. Langdurige onzekerheid moet worden voorkomen.

In het voorstel keert deze verplichting niet terug. Daarmee is het voorstel in strijd met hoger recht (het Handvest voor de Grondrechten). Dat mag niet. Daarom is het noodzakelijk dat de verplichting tot het doen van onderzoek voor het opleggen van een terugkeerbesluit in het voorstel wordt opgenomen.

¹ Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/11/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2014/40/EG en Beschikking 2004/191/EG (Verordening 2025/0059).

2. Geen samenhang met het Asiel- en Migratiepact – procedurele waarborgen en definities

De Uniewetgever was van plan een Terugkeerverordening tegelijk met het Pact vast te stellen. Dat paste bij de visie op het Pact: een allesomvattend pakket aan maatregelen dat de aankomst, het verblijf en de terugkeer van vreemdelingen regelt. Het eerste voorstel voor een Terugkeerverordening sneuvelde echter in de onderhandelingen. Het huidige voorstel biedt minder procedurele waarborgen dan het Pact. Ook worden relevante begrippen niet toegelicht.²

Het is logisch om voor de procedurele waarborgen aan te sluiten bij de Asiel- en Migratiebeheerverordening in het Pact omdat het Pact net als het voorstel onder ogen ziet dat een alleenstaande minderjarige soms het land moet verlaten. Procedurele waarborgen die dan in acht moeten worden genomen, zijn: (i) een duidelijke beoordeling van de belangen van het kind, (ii) het betrekken van de vertegenwoordiger daarbij en (iii) de mogelijkheid voor de vertegenwoordiger van het kind om zijn verantwoordelijkheid over te dragen aan een vertegenwoordiger in het ontvangende land. Het is in het belang van de alleenstaande minderjarige om deze waarborgen over te nemen in het voorstel.

3. Meewerken aan terugkeer – een aparte bepaling is nodig

De vreemdeling die een terugkeerbesluit opgelegd krijgt dient mee te werken met de autoriteiten aan zijn terugkeer. Dit is nu ook al zo. Het is goed dat de Uniewetgever in het voorstel heeft uitgeschreven wat onder ‘meewerken’ valt. Zo’n verheldering ontbreekt nu en dat levert veel procedures op. De bepaling in de verordening miskent echter dat de alleenstaande minderjarige een aparte positie heeft. De minderjarige moet worden geholpen door de autoriteiten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft inmiddels in uitspraken die gaan over de vraag of er wel of niet is meegewerkt, een separaat kopje gecreëerd: ‘*Gedeelde verantwoordelijkheid naar het onderzoek naar adequate opvang*’.³ Het komt er op aan dat van de alleenstaande minderjarige en diens voogd mag worden verwacht dat zij meewerken aan het onderzoek naar opvang. Maar de minister (in de praktijk: de Dienst Terugkeer en Vertrek) moet de minderjarige wel ondersteunen en adviseren. De minister mag zich niet beperken tot de constatering dat een minderjarige in zijn ogen niets of onvoldoende heeft gedaan. Dit vereist in de praktijk dat de DT&V met een duidelijk plan komt zodat de minderjarige weet waaraan hij moet meewerken.

Het is voor de rechtszekerheid noodzakelijk dat de bepaling over meewerken in het voorstel wordt geamendeerd. Concreet zou er een artikellid moeten worden opgenomen over de alleenstaande minderjarige. De tekst daarvan kan zijn: ‘De Lidstaat stelt vast hoe de terugkeer wordt vormgegeven in geval van een niet-begeleide minderjarige en wat de taken van de Lidstaat en de minderjarige zijn, rekening houdend met de belangen van het kind’. Dit is ook van belang met het oog op het voornemen van de Nederlandse wetgever om het niet opvolgen van een vordering tot meewerken strafbaar te stellen.⁴ Het kan maar beter duidelijk zijn wat nu precies van de minderjarige wordt verwacht en waar acties van de autoriteiten zelf nodig zijn.

Tijdens de deskundigenbijeenkomst op 30 september 2025 zal ik deze punten nader toelichten.

Hartelijke groet,

Germa Lourens

² Zoals bijvoorbeeld een ‘niet-begeleide minderjarige’ en voor wat betreft het artikel over minderjarigen: ‘een familielid’ of ‘adequate opvangfaciliteit’.

³ Zie bijvoorbeeld AbRvS, 4 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3033, rov. 3 ev.

⁴ Dit staat in het wetsvoorstel Terugkeer en Vreemdelingenbewaring dat bij uw Kamer aanhangig is.