

Commissie Meijers position paper voor EK deskundigenbijeenkomst over het voorstel voor een terugkeerverordening

Amsterdam, vrijdag 26 september 2025

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Bijgaand doen wij u een position paper toekomen ten behoeve van de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer over het voorstel van de Europese Commissie voor een Terugkeerverordening die op 30 september 2025. De Commissie Meijers beperkt zich in deze notitie tot enkele korte constatering en aanbevelingen. Voor het overige verwijzen wij graag naar onze eerdere commentaren over het nieuwe terugkeervoorstel ([CM2409](#), [CM2501](#), [CM2505](#), [CM2513](#)).

Hartelijke groet,
Sanne Buisman, voorzitter van de Commissie Meijers

Impact en effectiviteit van het voorstel

- De Commissie Meijers betreurt dat er **geen impact assessment** is gedaan door de Europese Commissie (EC), ondanks ingrijpende wijzigingen in het voorstel die pretenderen de effectiviteit te verhogen. De EC noemt in haar recente Staff Working Document verschillende mankementen aan het huidige terugkeersysteem (bijv. secundaire bewegingen en fragmentatie), maar legt onvoldoende uit hoe de voorgestelde verordening deze problemen gaat aanpakken.
- Er is een nadruk op gedwongen terugkeer, maar **gedwongen terugkeer** kan juist **effectiviteit ondermijnen**. Het alternatief, vrijwillige terugkeer, is humaner en goedkoper en thans op ongeveer de helft van de terugkeerders van toepassing. Deze overweging komt niet terug in de Terugkeerverordening noch in de preambule.
- Het **twijfelachtig** of het **nieuwe wederzijdse erkenning mechanisme** – dat wordt gepresenteerd als de hoeksteen van het voorstel – daadwerkelijk gaat functioneren zoals in het voorstel gepresenteerd. Betrouwbare data ontbreken en de kans bestaat dat het mechanisme vergelijkbare problemen ondervindt als een soortgelijk mechanisme (Richtlijn 2001/40/EC) dat begin jaren 2000 nauwelijks werd gebruikt.
- De belangrijkste problemen bij terugkeer, namelijk het gebrek aan terugkeermogelijkheden voor een grote groep ongedocumenteerden en het niet meewerken van derde landen aan deze terugkeer, wordt onvoldoende belicht in het voorstel. Het voorstel gaat voor deze situaties dan ook geen oplossing bieden.

ERO/wederzijdse erkenning

- **Effectieve rechtsbescherming:** De Commissie Meijers verwelkomt verschillende bepalingen in het voorstel die zorgen voor een effectief rechtsmiddel, maar bekritiseert het gebrek aan rechtsbescherming in de uitvoerende lidstaat (in gevallen van wederzijdse erkenning). Bij wederzijdse erkenning zal de uitvoerende lidstaat in ieder geval een toets op het risico van refoulement moeten uitvoeren. Tegen de uitkomst van deze toets is in het huidige voorstel geen beroep mogelijk. De Commissie Meijers constateert dat dit in strijd is met 47 Handvest. De Commissie Meijers dringt er dan ook op aan dat in het voorstel wordt opgenomen dat beroep mogelijk is tegen een dergelijke toets door de uitvoerende staat. Ook wijst de Commissie Meijers erop dat de juridische status van een dergelijke toets thans niet gereguleerd is. De Commissie Meijers pleit ervoor om de juridische status van deze toets vast te leggen zodat duidelijk is welke juridische waarborgen van toepassing zijn tijdens de uitvoering van een dergelijke toets (zorgvuldige voorbereiding, motivering, etc.).
- **Non-refoulement:** Om marteling of onmenselijke behandeling in het land van terugkeer te voorkomen, moeten uitvoerende lidstaten vóór elke uitzetting het risico op refoulement beoordelen. Het voorstel stelt het beginsel van non-refoulement dan ook centraal. Uitsluitend vertrouwen op de beoordeling van een andere lidstaat is onvoldoende vanwege van elkaar afwijkende beschermingsnormen in de verschillende lidstaten en omdat door tijdsverloop omstandigheden in het land van herkomst kunnen veranderen. Dit roept de vraag op hoe effectief wederzijdse erkenning dan ook is, nu altijd nog een toets op het risico van refoulement uitgevoerd moet worden. Daarnaast wijst de commissie erop dat wederzijdse erkenning ook het gevaar in zich herbergt dat sommige lidstaten zonder een

dergelijke beoordeling over zullen gaan tot uitvoering van het terugkeerbesluit, met alle gevolgen van dien.

- **Privé- en gezinsleven:** De Commissie Meijers benadrukt dat uitvoerende lidstaten het recht op privé- en gezinsleven moeten respecteren. De uitvoerende lidstaat moet vóór uitzetting een evenredigheidstoets uitvoeren, waarbij rekening wordt gehouden met factoren zoals familiebanden, verblijfsduur en de belangen van de kinderen. Het huidige voorstel mist waarborgen om te garanderen dat deze beoordeling correct wordt uitgevoerd en gebaseerd is op actuele informatie.

Legaliteit

In het voorstel kunnen verschillende groepen terugkeerders onderscheiden worden. Voor sommige groepen terugkeerders worden strenge en punitieve maatregelen voorgesteld zonder dat duidelijk omschreven wordt wanneer men in deze categorie valt en wat de inhoud van deze punitieve maatregelen dan precies is. Deze maatregelen zijn moeilijk te rijmen met het legaliteitsbeginsel, een algemeen rechtsstatelijk beginsel van de EU. De twee voornaamste categorieën personen waarvoor deze strenge maatregelen gelden, zijn:

- Mensen die een vermeende **bedreiging** vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. In het voorstel wordt niet opgehelderd wanneer een persoon een bedreiging vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, terwijl de gevolgen van een dergelijk etiket verstrekken de gevolgen heeft: onmiddellijke terugkeer, een automatisch inreisverbod met de maximale duur, detentie (mogelijk gedeeld met personen die strafrechtelijk veroordeeld zijn) en geen opschorting van de uitvoering van een terugkeerbesluit. Het ontbreken van een definitie of omschrijven is ook opvallend omdat deze grond in veel verordeningen en richtlijnen van de EU voorkomt. De Commissie Meijers doet dan ook de aanbeveling om aan te sluiten bij deze definities en de invulling daarvan door het Hof van Justitie zodat op voorhand duidelijk is wie onder deze definitie vallen.
- Mensen die naar verluidt **niet meewerken** aan terugkeer: het voorstel verplicht derdelanders in alle stadia van het terugkeerproces samen te werken met de lidstaten. Ze moeten beschikbaar zijn voor terugkeer en informatie verstrekken over relevante veranderingen in hun situatie. Als derdelanders dit nalaten of onjuiste informatie verstrekken, kunnen punitieve maatregelen worden opgelegd. Niet-medewerken is ook een belangrijke factor voor de verlenging van detentie en het uitvaardigen van inreisverboden. De Commissie Meijers beveelt daarom aan om:
 - Een enge definitie van niet-medewerking te hanteren om te voorkomen dat de strafmaat voor kleine/onopzettelijke niet-naleving te hoog wordt en om een strikte proportionaliteits- en noodzakelijkheidstoets te garanderen.
 - Ervoor te zorgen dat eventuele nadelige gevolgen van niet-medewerking gepaard gaan met procedurele bescherming (inclusief het recht om gehoord te worden en toegang tot rechtsmiddelen).
 - De maatregelen die opgelegd nader te definiëren naar voorbeeld strafrechtelijke sancties. Zo is het nu bijvoorbeeld mogelijk een financiële sanctie op te leggen, zonder dat duidelijk wordt wat deze dan precies inhoudt.