

Vergaderjaar 2025–2026

36 761

Voorstel voor een 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 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad

J

BRIEF VAN UITVOEREND VICEVOORZITTER ŠEFČOVIČ EN LID BRUNNER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 17 maart 2026

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar advies over het voorstel voor een 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 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad (COM(2025) 101 final). De Commissie dankt de Eerste Kamer ook voor het feit dat zij vertegenwoordigers van haar directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken heeft ontvangen bij een technische bijeenkomst over het voorstel op 23 september 2025, tijdens welke enkele in het advies opgeworpen vragen zijn beantwoord.

Dit voorstel beoogt de terugkeerprocedure efficiënter te maken door de lidstaten te voorzien van duidelijke, moderne en vereenvoudigde gemeenschappelijke regels voor een doeltreffend terugkeerbeheer. Een robuust en modern rechtskader dat blijkt geeft van daadkracht en billijkheid, dat in overeenstemming is met de grondrechten en dat de Unie en de lidstaten de nodige instrumenten geeft om onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht doeltreffend te repatriëren, is een noodzakelijk onderdeel van een echt Europees migratiestelsel. Dit voorstel is in overeenstemming met de grondrechten en de beginselen die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met de verplichtingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Wat betreft de gestelde vragen over het voorstel inzake terugkeer, verwijst de Commissie naar de bijlage, waarin zij ingaat op de kwesties die de Eerste Kamer in haar advies aankaart. De Commissie is ingenomen met het feit dat de Raad tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 8 december 2025 overeenstemming heeft bereikt over een algemene oriëntatie, maar geeft, overeenkomstig de institutionele regels, geen commentaar op de daarin geformuleerde standpunten.

De Europese Commissie hoopt dat zij met dit antwoord voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer aan de orde gestelde punten en kijkt uit naar de verdere voortzetting van de politieke dialoog.

Maroš Šefčovič,
Uitvoerend vicevoorzitter

Magnus Brunner,
Lid van de Commissie

Bijlage

De Commissie heeft de vragen die de Eerste Kamer in haar brief stelt, zorgvuldig bestudeerd en wenst de volgende verduidelijkingen onder haar aandacht te brengen:

Effectbeoordeling

De Europese Raad heeft de Commissie in oktober 2024 verzocht¹ om met spoed een nieuw wetgevingsvoorstel inzake terugkeer in te dienen en zo opnieuw benadrukt dat er behoefte is aan een eensgezind, alomvattend en doeltreffend beleid inzake terugkeer en overname.

Gezien de urgentie van dit dossier kon er geen effectbeoordeling worden uitgevoerd. In overeenstemming met de regels voor betere regelgeving van de Commissie² is het voorstel met solide en uiteenlopend bewijs onderbouwd, zodat het een empirische grondslag heeft en afgestemd is op de behoeften van belanghebbenden. Het werkdocument van de diensten van de Commissie³ bij het voorstel, dat op 16 mei 2025 is gepubliceerd, geeft een volledig beeld van het bewijsmateriaal dat aan het voorstel ten grondslag ligt en biedt feiten en cijfers ter onderbouwing van de argumenten.

Daarnaast heeft de Commissie zich in haar voorstel gebaseerd op de voorlopige bevindingen van een studie over lacunes in het EU-recht inzake terugkeer («Gaps and needs of EU law in the area of return»), die op 17 december 2025 is gepubliceerd⁴. Deze studie, die is uitgevoerd door een particulier consortium, biedt een kwalitatieve en empirisch onderbouwde analyse van het huidige wetgevingskader inzake terugkeer, gebaseerd op gerichte raadplegingen van belanghebbenden via enquêtes, workshops en interviews. Bij het vaststellen van de belangrijkste uitgangspunten van het voorstel heeft de Commissie nauwgezet rekening gehouden met deze analyse. Verder heeft de Commissie de afgelopen jaren uitgebreide raadplegingen gehouden met belanghebbenden, met inbegrip van de lidstaten, andere Europese instellingen, Europese agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties, het maatschappelijk middenveld, onderzoeksinstituten, derde landen en deskundigengroepen zoals de deskundigengroep inzake terugkeer van het Europees migratienetwerk (EMN-REG), en door middel van Schengenevaluaties op het gebied van terugkeer, om te zorgen voor een solide kennisbasis.

Wederzijdse erkenning

De Commissie stelt erkenning en handhaving van terugkeerbesluiten voor, om het terugkeersysteem te versterken en procedures te vereenvoudigen. Zo zouden lidstaten geen nieuw terugkeerbesluit hoeven uit te vaardigen wanneer de persoon in kwestie al een terugkeerbesluit van een andere lidstaat heeft ontvangen. De tweede lidstaat zou in dergelijke gevallen het terugkeerbesluit van de eerste lidstaat uitvoeren, waardoor de administratieve lasten van de autoriteiten van deze tweede lidstaat zouden worden beperkt. In overweging 18 van het voorstel van de

¹ Conclusies van 17 oktober 2024, EUCO 25/24.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_nl.

³ SWD(2025) 250 final.

⁴ Europese Commissie: Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken en ICF, Study on the gaps and needs of EU law in the area of return: final report, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/8749322>.

Commissie wordt verduidelijkt dat het rechtsmiddel tegen een terugkeerbesluit in de uitvaardigende lidstaat moet worden ingesteld. Het is in de tweede lidstaat in ieder geval mogelijk het recht op een doeltreffende voorziening in rechte uit te oefenen tegen een besluit om het terugkeerbesluit, genomen door de eerste lidstaat, in overeenstemming met artikel 12, lid 2, uit te voeren.

De lidstaten behouden de flexibiliteit om de vorm en elementen van het terugkeerbesluit te bepalen. Het Europees terugkeerbevel is een formulier dat ter aanvulling komt van de terugkeerbesluiten van de lidstaten en de wederzijdse erkenning ervan ondersteunt. Zo zouden dankzij het terugkeerbevel de belangrijkste elementen uit een terugkeerbesluit voor de andere lidstaten beschikbaar zijn via het Schengeninformatiesysteem in het geval dat onderdanen uit derde landen onderduiken. Op deze wijze kan het terugkeerbevel het terugkeersysteem versnellen zonder de administratieve lasten van de nationale autoriteiten te verzwaren. Het Europees terugkeerbevel zal terugkeerbesluiten een sterkere Europese dimensie geven en duidelijk maken dat een bevel om een bepaalde lidstaat te verlaten, neerkomt op een bevel om alle lidstaten van de Europese Unie te verlaten.

Minderjarigen

De lidstaten zullen bijzondere aandacht moeten besteden aan niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen. Bij de terugkeer van minderjarigen staat het belang van het kind voorop (zie artikel 18 van het voorstel). Het voorstel sluit aan bij belangrijke vernieuwingen uit het migratie- en asielpact: bij de beoordeling van de leeftijd van minderjarigen gelden dezelfde regels als op asielgebied, en er moet een vertegenwoordiger worden aangewezen om de belangen van het kind te waarborgen. In het voorstel wordt erkend dat het kan gebeuren dat minderjarigen in bewaring worden gesteld als het nationale recht dit toestaat, aangezien dat soms noodzakelijk kan zijn om de terugkeer te handhaven. Deze aanpak is niet gewijzigd ten opzichte van de huidige terugkeerrichtlijn. Op grond van het voorstel moet elke bewaring echter evenredig en zo kort mogelijk zijn, met de belangen van het kind als eerste overweging. Het voorstel voorziet in sterke waarborgen wat betreft de voorwaarden voor bewaring van minderjarigen, en bewaring van minderjarigen blijft een laatste redmiddel.

In geval van terugkeer van niet-begeleide minderjarigen moet volgens het voorstel een vertegenwoordiger worden aangewezen, die de betrokken minderjarige vertegenwoordigt en bijstaat en namens hem of haar optreedt in het terugkeerproces. De aangewezen vertegenwoordiger moet op passende wijze zijn opgeleid om op kindvriendelijke en op de leeftijd afgestemde wijze te communiceren in een taal die de minderjarige verstaat.

Verbeterde doeltreffendheid

Het voorstel beoogt om de terugkeerprocedure te vereenvoudigen en bespoedigen door een gemeenschappelijk stelsel op te zetten met de noodzakelijke eenheid en samenhang op EU-niveau om te zorgen voor een effectief functioneren van het migratie- en asielpact, een goede werking van het Schengengebied en een meer samenhangende positie ten opzichte van derde landen. Het voorstel combineert gestroomlijnde en geharmoniseerde gemeenschappelijke EU-regels inzake terugkeer, met voldoende flexibiliteit voor de lidstaten.

De keuze voor een verordening sluit aan bij belangrijke doelstellingen op het gebied van vereenvoudiging, het stroomlijnen van procedures, efficiëntie en samenhang tussen de lidstaten. Het gebrek aan gestroomlijnde procedures en samenhang op het gebied van terugkeer kwam naar voren in de studie over lacunes in het EU-recht inzake terugkeer, waarin dit gebrek werd aangemerkt als een factor die gevolgen had voor de efficiëntie van terugkeerprocedures. De overstap van een richtlijn op een verordening is een belangrijke verandering, waaraan de systemen van de lidstaten zullen moeten worden aangepast. Evenwel zou hierdoor het gemeenschappelijke EU-systeem inzake terugkeer efficiënter moeten worden.

Het voorstel biedt de lidstaten de ruimte om rekening te houden met de situatie in hun land, ook op het gebied van migratiebeheer, in het bijzonder wat betreft stimulansen tot medewerking, de consequenties bij niet-medewerking, de keuze en de modaliteiten van alternatieven voor bewaring, en procedurele aspecten, met inbegrip van beroep. Het voorstel beoogt om het aantal terugkeerders te laten stijgen door deze aspecten aan elkaar te koppelen en het systeem voor terugkeer en overname te versterken, in lijn met de politieke prioriteiten en de verwachtingen van het publiek.

Een verordening biedt een basis voor een uniformere aanpak onder de lidstaten om samen te werken op het gebied van terugkeer en overname. De harmonisatie van de procedures is geen doel op zich, maar zorgt er wel voor dat regels nauwer op elkaar aansluiten, en dat discrepanties die ten koste gaan van de effectiviteit van het proces worden aangepakt. Zo kunnen de autoriteiten van de lidstaten samenhangender optreden en nauwer samenwerken met Frontex, waardoor ze het proces vergemakkelijken en versimpelen voor alle partijen die zich aan gemeenschappelijke regels moeten houden.

Het belang van vrijwillige terugkeer en de wisselwerking tussen gedwongen en vrijwillige terugkeer

Het voorstel erkent dat vrijwillige terugkeer van belang blijft en stimuleert dit verder. Het recht op informatie wordt versterkt om ervoor te zorgen dat personen een weloverwogen keuze kunnen maken en op de hoogte zijn van hun rechten in het terugkeerproces. Daarnaast bevat het voorstel ook regels inzake begeleiding bij terugkeer om de terugkeerders in het proces te ondersteunen, en bepalingen om de ondersteuning bij de herintegratie te stroomlijnen.

Het voorstel verduidelijkt en versterkt de regels voor gedwongen terugkeer, waardoor de procedure voor zowel de verantwoordelijke autoriteiten als de onderdanen van derde landen duidelijker en voorspelbaarder wordt. Het voorstel beoogt om vrijwillige terugkeer uit de EU binnen de vastgestelde datum te stimuleren door een gedwongen terugkeer een geloofwaardige optie te laten zijn, indien een vrijwillige terugkeer niet wordt geëerbiedigd.

De lidstaten kunnen middels dit voorstel het risico op onderduiking beperken, omdat het objectieve criteria biedt om het risico vast te stellen, evenals instrumenten om ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen beschikbaar zijn voor de terugkeerprocedure. Het voorstel introduceert gemeenschappelijke regels inzake alternatieven voor bewaring, die in verhouding moeten staan tot het onderduikrisico. De autoriteiten mogen, na een individuele beoordeling van elk geval, en onder rechterlijk toezicht, ook bewaring opleggen, indien dit noodzakelijk

en evenredig is, om te zorgen voor efficiëntie bij terugkeerprocedures met een onderduikrisico.

Terugkeerhubs

Het voorstel biedt de lidstaten de mogelijkheid om oplossingen te onderzoeken voor het verwijderen van individuen die geen recht op verblijf in de EU hebben, door de definitie van het land van terugkeer uit te breiden met de mogelijkheid op terugkeer naar een hub (d.w.z. een derde land waarmee een terugkeerovereenkomst of -regeling is getroffen). Dergelijke overeenkomsten of regelingen mogen alleen worden getroffen met derde landen waar de internationale mensenrecht-normen en -beginselen overeenkomstig het internationale recht in acht worden genomen, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement. Het voorstel voorziet in wat de overeenkomsten en regelingen met die derde landen moeten bevatten. Een van de instrumenten van het gemeenschappelijke EU-systeem voor terugkeer is de mogelijkheid om terug te keren naar hubs. Vele vragen uit de brief inzake het functioneren van de hubs, zoals over de voorwaarden voor verblijf in een derde land en het toezichthoudend orgaan, betreffen aspecten die moeten worden vastgelegd in de overeenkomsten of regelingen met de derde landen. Bovendien moeten overeenkomsten of regelingen met een niet-EU-land waar een terugkeerhub is opgezet, specifieke waarborgen bevatten. Voor de terugkeer van een irreguliere migrant naar een hub is een uitvoerbaar besluit tot terugkeer naar het derde land waar de terugkeerhub is gevestigd, vereist. Niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met kinderen mogen niet naar terugkeerhubs worden gestuurd.

Schorsende werking en non-refoulement

In het voorstel van de Commissie is bepaald dat er een automatische opschortende werking wordt verleend binnen de termijn waarin een beroep in eerste aanleg kan worden ingediend, d.w.z. maximaal veertien dagen. De uitvoering van het terugkeerbesluit wordt opgeschort wanneer er een risico bestaat dat het beginsel van non-refoulement wordt geschonden. In de overige gevallen kan de uitvoering van het terugkeerbesluit op verzoek worden opgeschort door een rechter.

Gegevensoverdracht

Bij de overdracht van informatie van de lidstaten naar derde landen is een duidelijke rechtsgrondslag essentieel om de effectiviteit van de terugkeer en overname te bevorderen. De bestaande mogelijkheden om gegevens over te dragen zijn niet altijd toereikend om ervoor te zorgen dat de lidstaten effectief en met voldoende rechtszekerheid relevante gegevens kunnen overdragen aan derde landen. De gegevens die in het voorstel worden vermeld, zijn zorgvuldig geselecteerd en beperkt tot enkel de belangrijkste gegevens. Op deze wijze wordt er een doeltreffende rechtsgrond geboden om een dergelijke overdracht naar derde landen mogelijk te maken. Het voorstel is afgestemd op de algemene verordening gegevensbescherming⁵ en waarborgt de naleving van de algemene beginselen inzake gegevensbescherming, met name de beginselen van doelbinding en minimale gegevensverwerking.

⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

Overname

Het voorstel maakt overname tot integrerend onderdeel van de terugkeerprocedure. Het voorziet in een gemeenschappelijke procedurele aanpak voor de indiening van overnameverzoeken en systematische follow-up van terugkeerbesluiten met overnameverzoeken. Het zorgt voor meer transparantie en coördinatie in de aanpak op het gebied van overname ten aanzien van derde landen.