

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4363

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2026

Zoals aangekondigd in mijn brief van 11 mei jl., informeer ik uw Kamer over het voornemen van het kabinet om in te stemmen met het onderhandelingsakkoord tussen de Raad van de Europese Unie (EU) en het Europees parlement over het voorstel van de Europese Commissie (hierna: Commissie) voor een Terugkeerverordening.¹

Op 11 maart 2025 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een Terugkeerverordening, die de huidige Terugkeerrichtlijn en gerelateerde EU-wetgeving vervangt. Het voorstel van de Commissie regelt een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van vreemdelingen (derdelanders) zonder rechtmatig verblijf in de EU-lidstaten en Schengen-geassocieerde landen. Op 17 april 2025 is uw Kamer via het BNC-fiche geïnformeerd over de Nederlandse inzet voor de onderhandelingen.² Op de JBZ-Raad van 8–9 december 2025 heeft de Raad ingestemd met de algemene oriëntatie ten aanzien van het voorstel. Nederland stemde hiermee in. Op 26 maart jl. stelde het Europees parlement zijn onderhandelingspositie vast en startte de triloogonderhandelingen tussen de Raad, het Europees parlement en de Commissie. Naar verwachting zal het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten bij de EU op 10 juni gevraagd worden in te stemmen met het onderhandelingsakkoord en doorgeleiding ervan naar de Raad van Ministers voor formele goedkeuring. Tegelijkertijd zal het onderhandelingsakkoord worden geagendeerd voor plenaire stemming door het Europees parlement. Wanneer het onderhandelingsakkoord door beide medewetgevers wordt aanvaard, zal de definitieve Terugkeerverordening naar verwachting in het najaar worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU.

Het kabinet is de Commissie, het Poolse, Deense en Cypriotische Voorzitterschap alsook het Europees parlement erkentelijk voor het

¹ Invoegen verwijzing naar stavaza brief Terugkeerverordening

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025, 22 112, nr. 4031.

voorstel en de voortvarende onderhandelingen van deze baanbrekende wijziging van het Europese terugkeerbeleid. Met de Terugkeerverordening moet de terugkeerprocedure simpeler, efficiënter en doeltreffender worden en leiden tot meer terugkeer van personen zonder rechtmatig verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Vrijwillig vertrek blijft de voorkeur houden. Tegelijkertijd zijn de plichten voor de vreemdeling verhelderd en kan strenger worden opgetreden tegen vreemdelingen die niet meewerken aan hun terugkeer. In het bijzonder voor vreemdelingen die een risico vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid. De Terugkeerverordening biedt instrumenten om te zorgen dat zij het grondgebied van de lidstaten zo snel als mogelijk verlaten. Uiteraard binnen de kaders van het Europees en internationaal recht. Deze nieuwe Europese wetgeving vormt het sluitstuk van het Europese Asiel- en Migratiepact.

Het kabinet is voornemens in te stemmen met het onderhandelingsakkoord, omdat het in grote lijn overeenstemt met de algemene oriëntatie van de Raad van 8 december 2025. Uiteraard wordt de definitieve tekst nog getoetst wanneer deze is verschenen. Het kabinet constateert daarmee dat het de inzet, zoals bepaald in het BNC-fiche, grotendeels heeft binnengehaald, behalve als het gaat om afdoende tijd om nationale wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk in lijn te brengen met de verordening.³ Hieronder wordt op de inhoudelijke elementen van het onderhandelingsakkoord ingegaan.

Meer terugkeermogelijkheden en de terugkeerhub

De terugkeermogelijkheden worden -door een uitbreiding van de definitie van het «land van terugkeer»- flink uitgebreid, bijvoorbeeld met de mogelijkheid voor de ontwikkeling van een terugkeer- of transithub. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet op meer innovatieve oplossingen om meer grip te krijgen op migratie. De uitbreiding van de terugkeermogelijkheden kan onder andere soelaas bieden voor het verwijderen van personen die een veiligheidsrisico vormen maar niet kunnen worden verwijderd naar het land van herkomst, bijvoorbeeld vanwege het beginsel van non-refoulement. Voor hen kan onderzocht worden of terugkeer naar een ander land geëffectueerd kan worden. De terugkeer- of transithub, met inachtneming van de rechten van de vreemdeling, staat ook open voor gezinnen met minderjarigen. Dit moet vrijwillige terugkeer stimuleren en ervoor zorgen dat de kwetsbare positie van minderjarigen niet wordt misbruikt om de terugkeerprocedure te frustreren.

Terugkeerprocedure, opschortende werking en het beginsel van non-refoulement

Het kabinet verwelkomt ook de aanpassing van het systeem van het nemen van een terugkeer- en een verwijderingsbesluit alsook de beoordeling van het beginsel van non-refoulement. Het staat lidstaten vrij om een terugkeerbesluit te nemen zonder het land van terugkeer daarin te noemen. Dit land is namelijk pas van belang wanneer de vreemdeling niet zelfstandig vertrekt, en de overheid de vreemdeling naar een land van terugkeer moet uitzetten. Het land van terugkeer wordt dan benoemd in het verwijderingsbesluit. Het terugkeerbesluit, het verwijderingsbesluit en het inreisverbod hebben -zoals nu ook in Nederland geldt- geen automatische opschortende werking. Met de handhaving hiervan wordt de terugkeerprocedure niet onnodig vertraagd. Uiteraard kan de vreemdeling bij het beroep tegen een van de genoemde besluiten een voorlopige voorziening indienen in Nederland om de rechtsgevolgen op te laten

³ Kamerstukken II 2024–2025, 22 112, nr. 4031.

schorten. In het geval van een afgewezen asielverzoek, kan de vreemdeling via beroep of een verzoek voor een voorlopige voorziening de rechtsgevolgen laten opschorten. Daarnaast moet de lidstaat, enkel op aanwijzing -van de vreemdeling, of wanneer de autoriteit daar zelf aanleiding toe ziet- beoordelen of het beginsel van non-refoulement zich verzet tegen uitzetting. De lidstaat mag de vreemdeling daarvoor verwijzen naar de juiste procedure, waaronder de asielprocedure. Deze methodiek versimpelt de terugkeerprocedure en verlaagt de administratieve lasten. Verder moet het vertrek worden uitgesteld wanneer het terugkeerbesluit wordt opgeschort of wanneer vertrek indruist tegen het beginsel van non-refoulement. Het aanbieden van voorzieningen gedurende deze periode kan voorwaardelijk worden gesteld aan de medewerking van de vreemdeling aan het terugkeerproces, zoals het onderzoeken van andere terugkeeropties. Dit is in lijn met het kabinetstandpunt.

Vrijwillig vertrek tenzij, medewerkingsplicht en onderzoeksmaatregelen

Het kabinet benadrukt dat terugkeer bij voorkeur vrijwillig plaatsvindt. Dit is niet alleen het meest gunstig voor de vreemdeling en de overheid, maar ook het meest effectief. Dit uitgangspunt is in de ogen van het kabinet ook voldoende verankerd in de verordening. Lidstaten kunnen bij het opleggen van een terugkeerbesluit ervoor kiezen om een vertrekperiode te bepalen. Van gedwongen vertrek is enkel sprake wanneer de vreemdeling niet binnen de vertrektermijn terugkeert, niet meewerkt met de autoriteiten, wanneer hij een risico voor de openbare orde of nationale veiligheid vormt, zich heeft onttrokken aan toezicht of zich heeft begeven naar een andere EU-lidstaat. Zo kan per casus de snelste vertrekoptie worden bepaald, waaronder vrijwillig vertrek indien de vreemdeling daaraan meewerkt. De verordening zet verder de rechten en plichten van de vreemdeling zonder rechtmatig verblijf helder uiteen. Zo moet de vreemdeling meewerken aan zijn eigen vertrek en de verschillende onderdelen van de terugkeerprocedure. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verschijningsplicht voor een presentatie bij de vertegenwoordiging van het land van terugkeer teneinde de identiteit en/of nationaliteit vast te stellen en/of noodreisdocumenten te verkrijgen. Verder kan de overheid (toezichthoudende) maatregelen, zoals een meldplicht, nemen om medewerking en vertrek te stimuleren. Aan de verordening zijn verder bepalingen toegevoegd inzake onderzoeksmaatregelen, omdat de lidstaten vreesden dat de huidige bevoegdheden in het nationale recht ingeperkt zouden kunnen worden omdat de Terugkeerrichtlijn vervangen wordt door een verordening met rechtstreekse werking. Het gaat dan om -zonder toestemming van de vreemdeling- de vreemdeling te onderzoeken, de verblijfplaats van de vreemdeling te doorzoeken alsook het innemen en doorzoeken van persoonlijke bezittingen, met als doel om de terugkeer voor te bereiden of deze te effectueren. Dit is in lijn met de thans in Nederland geldende vergelijkbare bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). De toepassing van deze bevoegdheden moet nu en in de toekomst altijd proportioneel en evenredig zijn.

Bewaring en alternatieven

Vreemdelingenbewaring is een ultimum remedium. Wanneer een alternatief niet doeltreffend kan worden toegepast, kan daar gebruik van worden gemaakt. De bewaringsmogelijkheden zijn flink uitgebreid. Zo zijn er bewaringsgronden toegevoegd, bijvoorbeeld voor personen die een risico voor de openbare orde of nationale veiligheid vormen. Daarnaast is de maximale bewaringsduur verlengd naar 12 maanden, met een verlengingsmogelijkheid van nog eens 12 maanden. Wanneer de bewaringstermijn is volgelopen kan, wanneer zich een onderduikrisico

voordoet en er een redelijk uitzicht ontstaat op uitzetting als gevolg van bepaalde veranderde omstandigheden, opnieuw maximaal 6 maanden terugkeerbewaring worden opgelegd. Hoewel de huidige gemiddelde bewaringsduur ver onder de maximale termijn ligt van 46 dagen⁴, wordt zo voorkomen dat de overheid na verloop van tijd geen effectief middel meer heeft om de vreemdeling beschikbaar te houden voor vertrek. Wanneer ook deze maximale termijn is volgelopen, kan worden ingezet op nationale strafrechtelijke maatregelen. Daarnaast zijn de bewaringsomstandigheden voor personen die een risico voor de openbare orde of nationale veiligheid vormen versoepeld; het is straks mogelijk om deze personen onder te brengen in een reguliere penitentiaire inrichting. Hoewel in de regel vreemdelingen moeten worden gescheiden van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen, is deze scheiding iets versoepeld. Waardoor een bewaringsmaatregel niet direct opgeheven hoeft te worden, wanneer een vreemdeling in contact komt met een strafrechtelijk gedetineerde. Ook kan de termijn waarbinnen de bewaringsrechter uitspraak moet doen over de rechtmatigheid van de maatregel worden bepaald in het nationaal recht. Zo is het mogelijk om aan te sluiten op de uitspraaktermijnen voor asielbewaring (art. 59b Vw) op basis van de Opvangrichtlijn, waardoor kan worden vastgehouden aan één helder systeem voor uitvoering en rechtspraak.

De wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten en Dublinregels

Een groot twistpunt in de onderhandelingen betrof de al dan niet verplichte wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten van andere lidstaten. De compromistekst geeft aan dat de lidstaten de processen in moeten regelen die de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten mogelijk maakt. Na een periode van 2 jaar, nadat de verordening van toepassing wordt, zal de Commissie de effectiviteit van het middel beoordelen. Bij een positieve beoordeling zal de Commissie een voorstel tot wijziging van de Terugkeerverordening doen om de wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten verplicht te stellen. Dit is in lijn met het standpunt van het kabinet, dat meent dat de wederzijdse erkenning daadwerkelijk een bijdrage moet leveren aan het versnellen van het terugkeerproces. Op deze wijze kan dat eerst grondig worden onderzocht, alvorens het te verplichten. Het «European Return Order», een digitaal formulier dat de wederzijdse erkenning moet faciliteren is zodanig aangepast dat de uitwisseling van gegevens automatisch moet plaatsvinden, opdat de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten zo min mogelijk administratieve lasten veroorzaakt. Het onderhandelingsakkoord maakt verder duidelijk dat de «Dublin»-regels, vanaf 12 juni a.s. vervat in de Asiel- en Migratiebeheerverordening, voorrang hebben op de regels uit de Terugkeerverordening. Zo kan er geen discussie ontstaan over de verantwoordelijkheid van de lidstaten ten aanzien van overname en terugkeer.

Implementatietermijn

Het kabinet constateert dat het de inzet ten aanzien van voldoende implementatietermijn niet heeft binnengehaald. In de laatste onderhandelingsronde is overeengekomen dat bepaalde artikelen, die geen tot weinig wijziging van regelgeving of beleid behoeven, direct van toepassing zullen zijn wanneer de verordening in werking treedt. Het gaat dan onder andere om bepalingen inzake de definitie van terugkeer, het respecteren van fundamentele rechten, het belang van het kind en optionele bevoegdheden. Positief hieraan is dat er meteen een solide basis ontstaat voor de

⁴ De gemiddelde bewaringsduur op grond van artikel 59 Vreemdelingenwet 2000 in 2025.

ontwikkeling van een terugkeer- of transithub. De overige artikelen worden een jaar na inwerkingtreding van toepassing. Hoewel het kabinet de nieuwe terugkeerregels zo snel als mogelijk wenst in te zetten, is een zorgvuldige implementatie in het nationale beleid en aanpassing van nationale wet- en regelgeving en uitvoeringsprocessen, waaronder ICT-systemen, afhankelijk van voldoende beschikbare tijd. De termijn van twee jaar in het Raadsmandaat had hierin kunnen voorzien. Met de termijn van een jaar bestaat het risico dat de implementatie nog niet gereed is en de Vreemdelingenwet 2000 niet tijdig is aangepast terwijl de verordening directe werking heeft. Dit kan tegenstrijdige situaties opleveren tussen de huidige Vreemdelingenwet 2000 en de Terugkeerverordening met alle nadelige gevolgen van dien voor de uitvoeringsorganisaties in de vreemdelingenketen en de rechtspraak. Bovendien kan dit tijdelijk afbreuk doen aan de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Het kabinet heeft zich daarom tot in de laatste fase van de onderhandelingen constructief getoond om -waar het kan- bepalingen direct van toepassing te laten worden en hard gemaakt voor een ruimere implementatietermijn voor bepalingen waarbij dit niet mogelijk is.

Desalniettemin, begrijpt het kabinet dat het in de triloogfase nodig is geweest de termijn in te korten om een compromis te bereiken met het Europees parlement. Hoewel zwaarwegend, vormt dit onderdeel geen reden voor het kabinet om zich te onthouden van stemming of tegen te stemmen in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers.

Het kabinet concludeert dat het onderhandelingsakkoord in grote lijnen overeenstemt met de inzet zoals opgenomen in het BNC-fiche. Om zo spoedig mogelijk meer terugkeer te realiseren zal het kabinet het implementatietraject direct in gang zetten. Gelet op de kortere implementatietermijn van 1 jaar, zet het kabinet zich in om de periode die resteert tussen het moment van goedkeuring en officiële publicatie van de verordening, naast de implementatietermijn zo optimaal als mogelijk te benutten met als doel om zo snel als mogelijk een voorstel voor een uitvoeringswet in consultatie te geven.

Vooruitkijkend hoopt het kabinet te kunnen rekenen op de medewerking van beiden Kamers om dat wetsvoorstel voortvarend te behandelen.

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink