

Rotterdam, 12 mei 2025

Geachte leden van de Tweede Kamer,

In aanloop naar het debat over de voorgestelde Europese *Terugkeerverordening* willen wij u dringend wijzen op een aantal fundamentele knelpunten in het voorstel. Deze Verordening heeft verstrekkende gevolgen voor de rechtspositie van migranten zonder verblijfsvergunning en stelt de naleving van mensenrechten op scherp.

1. Effectiviteit: eenzijdige focus op dwangmaatregelen werkt averechts

De Verordening beoogt de terugkeer effectiever te maken, maar doet dat vooral via repressieve maatregelen: kortere termijnen voor vrijwillige terugkeer, langere detentieduur en automatische inreisverboden. Daarmee negeert het voorstel wat wél werkt: het opbouwen van vertrouwen, het bieden van juridische begeleiding en het serieus nemen van signalen dat eerdere procedures tekortschoten.

Uit praktijkervaringen in de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV) blijkt:

- Van de 2.293 mensen die uitstroomden, bleek 30% alsnog recht te hebben op verblijf (waarvan de helft asiel);
- 20% kreeg uitstel van vertrek vanwege medische redenen of een kansrijke procedure;
- En 10% werd begeleid naar terugkeer.

Deze cijfers tonen aan dat terugkeerbeleid alleen effect heeft als het aansluit bij een zorgvuldig vreemdelingenbeleid wat ook door betrokkenen als legitiem beschouwd wordt.

Aanbeveling: Neem de ervaringen uit de LVV mee in beleid en wetgeving, en investeer dus in intensieve begeleiding waarbij óók oog is voor legaliseringsroutes, in plaats van alleen repressie.

2. Basisvoorzieningen: spanning met opsporingsplicht

Voor mensen die tijdelijk niet uitzetbaar zijn, moet voorzien worden in 'basic needs', 'emergency care' en 'onderwijs voor minderjarigen'.¹ Niet duidelijk is echter wat precies verstaan moet worden onder 'basic needs' en wie hierin moet voorzien.

Daarnaast levert deze verplichting spanning op met de verplichting voor overheden om mensen zonder verblijfsvergunning op te sporen.² Humanitaire NGO's en anderen die in Nederland momenteel basisvoorzieningen bieden aan mensen zonder verblijfsvergunning komen hierdoor in een onmogelijke positie.

¹ Art 14 lid 6: The following shall be taken into account concerning the situation of the third-country national during periods for which the removal has been postponed:

- a. basic needs;
- b. family unity with family members present in the Member State's territory;
- c. emergency health care and essential treatment of illness;
- d. access of minors to the basic education system subject to the length of their stay;
- e. special needs of vulnerable persons.

² Art 6: Member States shall put in place efficient and proportionate measures to detect third-country nationals who are staying illegally on their territory in view of carrying out the return procedure.

Aanbeveling: Verhelder de definitie van ‘basic needs’ en veranker een ‘firewall’ die individuen en organisaties beschermt die om humanitaire redenen hulp bieden aan mensen zonder verblijfsvergunning.

3. Non-refoulement: ernstige risico’s door verplichte overname van terugkeerbesluiten

De Verordening verplicht vanaf 2027 lidstaten terugkeerbesluiten van andere EU-landen over te nemen.³ Als dat in strijd is met het nationale beleid, moet de lidstaat een eigen terugkeerbesluit nemen.⁴ Een zorgvuldige, individuele en actuele beoordeling van de risico’s na terugkeer, inclusief bezwaar- en beroepsmogelijkheid is essentieel om refoulement te voorkomen.⁵

Enkele voorbeelden:

- Italië erkende in 2023 gemiddeld 85% van de asielaanvragen, Portugal 0%;
- Afghanen maakten in 2023 in Duitsland 73% kans op status, in België slechts 10%.

Zorgelijk is bovendien het ontbreken van een geldigheidstermijn voor terugkeerbesluiten – oude beslissingen kunnen daardoor jaren later alsnog tot uitzetting leiden, terwijl de situatie in het land van herkomst ingrijpend veranderd kan zijn.

Aanbeveling: Veranker een verplichte, actuele toets op *non-refoulement*, inclusief toegang tot juridische bijstand, voorafgaand aan elke detentie en uitzetting.

4. Rechtsongelijkheid binnen de EU ondermijnt rechtsbescherming

De Verordening houdt geen rekening met nationale verschillen in beleid ten aanzien van het opleggen van terugkeerbesluiten, inreisverboden en legaliseringsprocedures. Het gevolg: een persoon met inreisverbod van lidstaat A, die in lidstaat B wél recht op verblijf zou hebben, kan dat recht in lidstaat B niet effectueren. Lidstaat B kan het inreisverbod niet zelfstandig intrekken, maar is daarvoor afhankelijk van lidstaat A.

Aanbeveling: Zorg ervoor dat terugkeerbesluiten en inreisverboden niet alleen door elke lidstaat kunnen worden opgelegd, maar ook door elke lidstaat kunnen worden ingetrokken.

5. Detentie: normalisering van opsluiting zonder duidelijk toetsingskader

Hoewel alternatieven voor detentie worden genoemd, is ‘detentie als uiterste maatregel’ niet langer verankerd. Zorgwekkend is ook dat:

- Detentiecriteriën vaak zijn (‘tegenwerken’, ‘veiligheidsrisico’, ‘geen identiteitspapieren’, ‘geen vaste woonplaats’) en in elk land anders worden geïnterpreteerd⁶;

³ Art 9 lid 3: As of the publication of the implementing decision taken in accordance with paragraph 2, Member States shall recognise enforceable return decisions issued by other Member States ... and they shall order their removal.

⁴ Art 9 lid 4: ... a Member State may decide not to recognise or enforce a return decision of the issuing Member State where the enforcement is manifestly contrary to public policy in the enforcing Member State, or where the third-country national is to be removed to a different third country than indicated in the return decision of the issuing Member State.

Lid 5: Where a Member State does not recognise or enforce a return decision pursuant to paragraph 1 or 3, that Member State shall issue a return decision in accordance with Article 7.

Lid 7: Where the issuing Member State withdraws the return decision or when the return decision is annulled by a judicial authority, the enforcing Member State shall issue a return decision subject to the conditions of Article 7.

⁵ Art 12 lid 3: The competent authorities shall assess compliance with the principle of non-refoulement by reference to the country of return. They may rely on an existing thorough assessment of all relevant circumstances in previous stages of the procedure. Changes in circumstances and new elements evidencing a risk shall be duly examined. The third-country national concerned shall bring forward as soon as possible any relevant elements concerning his or her own personal circumstances.

⁶ Art 29 lid 3: A third-country national may only be detained based on one or more of the following grounds for detention:

- a. risk of absconding determined in accordance with Article 30;
- b. the third-country national avoids or hampers the preparation of the return or the removal process;

- Geen garanties bestaan voor maximale vrijheden tijdens detentie en voor inspecties⁷;
- Detentie van kinderen toegestaan is, zonder duidelijke waarborgen of termijnen⁸;
- Alternatieven voor detentie ook na afloop van detentie nog kunnen worden ingezet.⁹

Aanbeveling: Herbevestig detentie als uiterste middel, garandeer maximale vrijheden, definieer criteria strikt, en sluit detentie van kinderen uit.

6. Return Hubs in derde landen: mensenrechten in het geding

De Verordening introduceert *Return Hubs* buiten de EU zonder heldere kaders of garanties.¹⁰ Zonder stevige garanties, inclusief terugname-verplichting leiden *Return Hubs* tot:

- Detentie zonder toezicht op omstandigheden en rechtsbijstand;
- Risico op langdurige detentie inclusief schending van het non-refoulements principe;
- Onduidelijke rechtspositie indien uitzetting uit de *Return Hub* niet mogelijk blijkt.

Aanbeveling: Stel bindende minimumnormen vast voor detentieomstandigheden en bescherming tegen refoulement. En leg een recht op terugkeer naar de EU vast bij schending van deze normen of als uitzetting na een vastgestelde termijn niet mogelijk blijkt.

7. Creëer uitwegen uit de illegaliteit voor niet-uitzetbare vreemdelingen

Aanvullend willen wij uw aandacht vragen voor een structureel blinde vlek in zowel nationaal als Europees beleid: het ontbreken van oplossingen voor mensen die niet kunnen worden uitgezet, ondanks een formeel uitgeprocedeerde status. Hoewel de Terugkeer Verordening lidstaten de mogelijkheid biedt om humanitaire verblijfsvergunningen te verlenen¹¹, is dit niet verplicht en heeft Nederland hier ook geen wettelijke regeling voor.

We moeten de realiteit onder ogen zien van niet-uitzetbare vreemdelingen die hier langdurig verblijven en wortelen, waaronder kinderen. Voor hen zijn humane uitwegen uit de illegaliteit noodzakelijk. Eventueel in de vorm van een tijdelijke of voorwaardelijke 'proefstatus', die stapsgewijs kan worden omgezet in duurzaam verblijf.

Aanbeveling: Ontwikkel een wettelijke voorziening voor niet-uitzetbare vreemdelingen, met uitzicht op legalisering.

Concluderend:

Deze Terugkeerverordening biedt een schijn-oplossing voor de realiteit van mensen zonder verblijfsvergunning in onze steden. De éézijdige focus op repressie zal leiden tot mensenrechtenschendingen en is contra-productief want het zal leiden tot het nog verder verdwijnen van ongedocumenteerden in de illegaliteit. Wij vragen u dringend om deze Verordening kritisch te beschouwen, de genoemde zorgen tijdens het debat naar voren te brengen, en u in te zetten voor een kritische insteek van Nederland wanneer de Verordening in de Raad wordt besproken.

-
- c. the third-country national poses security risks in accordance with Article 16;
 - d. to determine or verify his or her identity or nationality;
 - e. non-compliance with the measures ordered pursuant to Article 31.

⁷ Art 34

⁸ Art 35

⁹ Art 31 lid 2: When it appears that the conditions laid down in Article 29 are no longer fulfilled, detention shall cease to be justified and the third-country national shall be released. Such release shall not preclude the application of measures to prevent the risk of absconding in accordance with Article 31.

¹⁰ Art 17

¹¹ Art 7 lid 9: This Article shall not affect Member States' decisions to grant at any moment an autonomous residence permit, long-stay visa or other authorisation offering a right to stay for compassionate, humanitarian or other reasons to a third-country national staying illegally on their territory. In such cases, an issued return decision shall be withdrawn or suspended for the duration of the validity of the residence permit, long-stay visa or other authorisation offering a right to stay.

Allemaal hebben we immers belang bij een menswaardig en effectief vreemdelingenbeleid dat recht doet aan de geleefde werkelijkheid van mensen zonder verblijfsvergunning, de praktijkervaringen van NGO's, onze internationale verplichtingen en de grondrechten.

Met hoogachting,

Rian Ederveen, Stichting LOS
rian.ederveen@stichtinglos.nl
010 7470156

Mede namens:

ASKV, Amsterdam
Vrouwen tegen Uitzetting, Amsterdam
Raad van Kerken, Amsterdam
De Bakkerij, Leiden
STEK, den Haag
Pauluskerk, Rotterdam
SNDVU Seguro, Utrecht
Huize Agnes, Utrecht
Toevlucht, Utrecht
Stichting vluchtelingkansen, Zeist
Vluchteling onder Dak, Wageningen
Stichting GAST, Nijmegen
Vluchtelingen in de Knel, Eindhoven
Stichting Annahuis - Diaconaal Centrum, Breda
Noodopvang Friesland
Interkerkelijke Werkgroep asielzoekers, Drachten
INLIA, Groningen
Kerk in Actie