

Vergaderjaar 2010–2011

32 420

**Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98)**

Nr. 11

**NADER VERSLAG**

Vastgesteld 28 januari 2011

De algemene commissie voor Immigratie en Asiel<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt nader verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van de regering op het verslag van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98) (hierna: de Terugkeerrichtlijn) alsmede van de nota's van wijziging. Deze leden hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel. Zij beschouwen dit als een rigoureuze aanvulling op het eerdere wetsvoorstel tot implementatie, die bovendien het doel van de Terugkeerrichtlijn, om op Europees niveau de terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen en illegalen naar het land van herkomst te bevorderen, naar hun mening, te fors oprekt. Deze nota van wijziging, die het overtreden van het inreisverbod strafbaar stelt, betreft in wezen de strafbaarstelling van illegaliteit, waarvoor de implementatie van de Terugkeerrichtlijn nu wordt aangewend. Die strafbaarstelling vinden de aan het woord zijnde leden zeer ongewenst. Zij vrezen voor een groot aantal nadelige effecten als gevolg van deze nota van wijziging.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel en in het bijzonder van de tweede nota

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Sterk, W.R.C. (CDA), Bochove, B.J. van (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Dam, M.H.P. van (PvdA), Knops, R.W. (CDA), Brinkman, H. (PVV), voorzitter, Voordewind, J.S. (CU), Spekman, J.L. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Fritsma, S.R. (PVV), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Kuiken, A.H. (PvdA), ondervoorzitter, Berndsén, M.A. (D66), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Schouw, A.G. (D66), Steur, G.A. van der (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Taverne, J. (VVD), Janssen, R.A. (SP) en Vacature GL.  
Plv. leden: Dijkgraaf, E. (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Omtzigt, P.H. (CDA), Liefde, B.C. de (VVD), Çelik, M. (PvdA), Smilde, M.C.A. (CDA), Elissen, A. (PVV), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Dekken, T.R. van (PvdA), Ouweland, E. (PvdD), Bontes, L. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Jadnanansing, T.M. (PvdA), Hachchi, W. (D66), Azmani, M. (VVD), Pechtold, A. (D66), Venrooy-van Ark, T. (VVD), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Schaart, A.H.M. (VVD), Dijk, J.J. van (SP) en Vacature GL.

van wijziging. Naar aanleiding daarvan brengen deze leden nog enkele vragen en opmerkingen naar voren.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de tweede nota van wijziging en hebben hierover nog een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, de daarop volgende nota van wijziging en de recente tweede nota van wijziging. Zoals deze leden reeds in een eerder stadium naar aanleiding van het wetsvoorstel naar voren hebben gebracht, scharen zij zich achter het streven naar een verdere harmonisering van normen en procedures omtrent asiel en migratie in Europees verband.

De aan het woord zijnde leden merken op dat de tweede nota van wijziging wel heel kort voor het verstrijken van de implementatietermijn aan de Kamer is voorgelegd. Zij constateren dat de implementatietermijn van de richtlijn reeds op 24 december 2010 is verstreken terwijl de tweede nota van wijziging pas op 3 december 2010 door de Kamer is ontvangen. Dit oponthoud in de implementatie van de richtlijn ten behoeve van de door de regering voorgelegde tweede wijziging, komt deze leden geenszins wenselijk voor. Zij vragen de regering te reageren op de ontstane vertraging in implementatie en daarbij tevens in te gaan op de mogelijke gevolgen van de vertraagde implementatie voor de gemeenschappelijke uitvoering van de normen en procedures voor terugkeer van onderdanen van derde landen, die in weerwil van een inreisverbod op Europees grondgebied verblijven.

Voorname leden hebben reeds in een eerder stadium bij het wetsvoorstel bedenkingen ingebracht over onder meer grondrechten, termijnen en toetsing. De thans voorliggende tweede nota van wijziging stuit bij deze leden op vergaande bezwaren. Zij zijn niet overtuigd van het nut, de noodzaak en de wenselijkheid van de voorgestelde sanctionering van het inreisverbod en vragen op diverse punten een nadere toelichting van de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel. Zij hebben kennisgenomen van de wijzigingen ten aanzien van het eerdere voorstel. Deze leden hebben nog een aantal vragen over nut en noodzaak van deze wijzigingen.

### **Inreisverbod**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering heeft meegedeeld dat de Europese Commissie op dit moment een voorstel in voorbereiding heeft om inreisverboden verplicht te signaleren in het Schengen Informatie Systeem (SIS). Ook is gemeld dat de Nederlandse regering dit niet wilde afwachten en deze verplichting alvast nationaal voor heeft geschreven. Hieruit maken voornoemde leden op dat andere landen dit nog niet hebben gedaan. Hebben andere landen soortgelijke acties ondernomen? Zo ja, welke landen? Welke landen hebben dit niet gedaan en wat zijn hun overwegingen hieromtrent geweest? Zijn er ook lidstaten die ervoor hebben gekozen een kortere maximale termijn voor de vreemdelingenbewaring in de nationale wet op te nemen? In hoeverre strookt dit met de beoogde harmonisatie?

De aan het woord zijnde leden zijn zich welbewust van artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), welke het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven behelst. Hoe verhoudt een afgegeven inreisverbod zich tot dit artikel? Voorname leden vragen dit daar het tweede lid van artikel 8 EVRM de uitzonderingen noemt van het zich niet door de overheid mogen inmengen in dit recht. Graag vernemen deze

leden dan ook in welke gevallen een inreisverbod, waarbij een schending van artikel 8 EVRM is geconstateerd, dan toch mag worden opgelegd. Ten aanzien van de reactie van de regering op de inbreng van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), merken de leden van de VVD-fractie op dat er veel verschillen zijn met betrekking tot de inbreng van de Adviescommissie en de reactie van de regering. In reactie op de Adviescommissie merkt de regering op dat in het geval van het opleggen van een inreisverbod daarvan kan worden afgezien om humanitaire of andere redenen. In de tweede nota van wijziging heeft de regering gemeld dat onder humanitaire redenen aardbevingen of gewapende conflicten moeten worden verstaan. Zijn er nog andere humanitaire redenen die ertoe kunnen leiden dat afgezien wordt van een inreisverbod. Wat moet worden verstaan onder «andere redenen»? Voorts merken deze leden op dat artikel 6, vierde lid, van de richtlijn ook nog schrijnende gevallen noemt als uitzonderingsgrond. Deze term is niet overgenomen in het voorgestelde artikel 66. Gaarne vernemen deze leden hierop een toelichting van de regering. Wordt dit gedekt door de term «andere redenen»?

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen over de toepassing van het inreisverbod. In de Terugkeerrichtlijn is een inreisverbod gekoppeld aan het terugkeerbesluit. In het wetsvoorstel wordt ook de mogelijkheid gecreëerd om een inreisverbod uit te vaardigen aan personen die Nederland niet onmiddellijk moeten verlaten. Is het wetsvoorstel in dit opzicht niet strijdig met de Vreemdelingenwet 2000 en de Terugkeerrichtlijn? Kan dit antwoord worden toegelicht? Verder vernemen deze leden graag welke van deze categorieën vreemdelingen (die Nederland niet onmiddellijk hoeven te verlaten) een inreisverbod uitgevaardigd kunnen krijgen? Hoe garandeert de regering tevens dat deze groep vreemdelingen voldoende rechtsmiddelen behouden en dat hun uitzetting niet in strijd zal zijn met het beginsel van non-refoulement? Verder willen deze leden weten om welke humanitaire redenen van uitvaardiging van een inreisverbod worden afgezien? Denkt de regering daarbij ook aan slachtoffers van huiselijk en eengerelateerd geweld, zieke mensen, alleenstaande minderjarige vreemdelingen, kinderen, vreemdelingen die bezig zijn met het werken aan terugkeer en vreemdelingen die buiten schuld niet kunnen terugkeren? Graag ontvangen deze leden op in elk geval deze groepen vreemdelingen een reactie. Is de regering met voornoemde leden van mening dat tevens in dit wetsvoorstel moet worden vastgelegd tegen welke groepen vreemdelingen in elk geval geen inreisverbod wordt uitgevaardigd? Is de regering bereid het wetsvoorstel hierop aan te passen?

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze in het wetsvoorstel mogelijk wordt dat de duur van het inreisverbod wordt aangepast aan de persoonlijke situatie van de betrokken vreemdeling? Is de regering zich bewust dat de Terugkeerrichtlijn vereist dat die persoonlijke situatie altijd wordt betrokken bij het besluit over (de duur van) een inreisverbod? Waarom is daarover desalniettemin geen bepaling opgenomen in het wetsvoorstel? Hoe betreft de minister de persoonlijke situatie in de praktijk bij zijn besluiten? Wordt in alle gevallen voorafgaand aan het besluit tot oplegging van het inreisverbod een individuele afweging gemaakt? Welke factoren in de persoonlijke situatie zullen daarbij meegewogen worden? In welke gevallen zal het inreisverbod voor een termijn korter dan vijf jaar worden uitgevaardigd? Tevens vernemen voornoemde leden graag van de regering hoe zij uitvoering geeft aan de verplichting uit de Terugkeerrichtlijn om bij de uitvoering rekening te houden met kwetsbare groepen (artikel 14, lid 2, onder d, van de Terugkeerrichtlijn)? Welke invulling hebben andere Europese lidstaten gegeven aan het inreisverbod?

Deze leden vragen of de regering kan aangeven op welke wijze een inreisverbod ongedaan kan worden gemaakt of kan worden ingetrokken, zowel bij Nederlandse als bij Europese inreisverboden.

Deze leden zijn tevens bezorgd over sommige situaties waarbij een vreemdeling recht zou hebben op een verblijfsvergunning, maar dit door het inreisverbod niet meer kan. Hoe voorkomt de regering dat schrijnende situaties ontstaan, met name voor kwetsbare groepen (slachtoffers geweld, buiten schuld, staatlozen, problemen met recht op gezinsleven), die geen aanvraag meer in Nederland kunnen doen? Kan de regering daar mede bij betrekken het ontbreken van een recht op opvang? Hoe groot is de kans dat dit leidt tot een nieuwe groep vreemdelingen in schrijnende situaties op straat? Waarborgt de regering in dit kader de mensenrechten? Wordt in genoemde situaties ook voorkomen dat deze vreemdelingen eindeloos moeten procederen voordat een oordeel over hun situatie geveld kan worden, en welke waarborgen biedt hij dat deze mensen, waaronder kinderen, die periode zonder recht op voorzieningen moeten doorbrengen?

### **Strafbaarstelling**

Over de tweede nota van wijziging merken de leden van de VVD-fractie op dat zij verheugd zijn dat er een sanctie wordt gesteld op het overtreden van het Europese inreisverbod. Zoals de regering terecht opmerkt brengt de gemeenschapstrouw immers met zich mee dat het nuttig effect van een richtlijn als deze moet worden gewaarborgd.

Voornoemde leden lezen in de tweede nota van wijziging dat het inreisverbod toch voor een langere duur dan vijf jaar kan worden gegeven indien deze een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, openbare veiligheid, of de nationale veiligheid. Kan een inreisverbod – in theorie – dan ook voor onbepaalde tijd worden opgelegd? Kan de regering voorts voorbeelden geven van gevallen die in aanmerking komen voor een inreisverbod voor een langere duur dan vijf jaar? In het verlengde hiervan vragen de leden van de VVD-fractie of er ook gevallen zijn waarin besloten wordt een inreisverbod voor minder dan vijf jaar op te leggen. Voorts vernemen voornoemde leden welke omstandigheden, factoren en criteria meespelen bij het opleggen van het inreisverbod en welke factoren ervoor zorgen dat er meer of minder dan vijf jaar wordt opgelegd.

De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op de stelling van de ACVZ, dat onderhavig wetsvoorstel de strafbaarstelling van illegaliteit grotendeels verwezenlijkt. Waarom heeft de regering er, die stelling in gedachten houdend, niet voor gekozen hiervoor een zelfstandig wetgevingstraject te volgen? Is de regering bereid dit alsnog te doen, gelet op de grote implicaties van deze nota van wijziging? Volgens de ACVZ is sprake van nieuwe regelgeving. De aan het woord zijnde leden zijn met de ACVZ van mening dat dit voorstel dat verdient. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering op de stelling van de ACVZ dat dit wetsvoorstel, in het bijzonder de strafbaarstelling, niet voldoet aan het proportionaliteitsbeginsel. Kan de regering aangeven hoe de strafbaarstelling bijdraagt aan het nuttig effect van de richtlijn, om te beoordelen in hoeverre hoe die effectief en noodzakelijk is? Deze leden hebben veel bezwaren tegen de in het wetsvoorstel opgenomen strafbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod. Waarom kiest de regering ervoor deze strafbaarstelling bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn in te voeren terwijl die nergens in de die richtlijn staat? Waarom vindt de regering dit een geoorloofde uitbreiding van de richtlijn? Waarom kiest de regering ervoor het beleid in dit verband te wijzigen, mede gelet op de brief van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in 2005 (Kamerstuk 29 537, nr. 23). Hoe

kijkt de regering aan tegen de eerdere overweging dat strafbaarstelling van illegaliteit contraproductief is? Hoe kijkt de regering aan tegen de eerdere overweging dat strafbaarstelling weinig effect heeft op het voorkomen of tegengaan van illegaal verblijf? Hoe kijkt de regering aan tegen de eerdere overweging dat strafbaarstelling leidt tot hoge administratieve kosten in verband met detentie en rechtspraak? Hoe kijkt de regering aan tegen de eerdere overweging over de nadelige effecten van deze «marginalisering» van de illegaal? Is de regering van mening dat strafbaarstelling tot een toename van identiteitsfraude en mensensmokkel zal leiden?

Voornoemde leden zijn zeer bezorgd over al deze genoemde nadelige effecten van strafbaarstelling van illegaliteit. Zij vragen de regering wat de afwegingen zijn om in dit wetsvoorstel toch tot strafbaarstelling over te gaan. Hoe worden deze negatieve consequenties voorkomen? Deze leden willen tevens van de regering weten hoe de strafbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod zich verhoudt tot de wijze waarop andere Europese lidstaten het inreisverbod hebben geïmplementeerd. Hoe maakt de regering een eigen afweging met betrekking tot strafbaarstelling van een individuele vreemdeling, als tegen hem of haar al in een andere Europese lidstaat een inreisverbod is uitgevaardigd? Is in andere lidstaten overtreding van het inreisverbod ook strafbaar gesteld? Kan de regering heel concreet aangeven hoe de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de doelen van de Terugkeerrichtlijn? Kan de regering tevens aangeven op welke wijze strafrechtelijke detentie vanwege overtreding van het inreisverbod zich verhoudt tot artikel 5, eerste lid, van het EVRM?

De leden van de PvdA-fractie achten het principiële niet verdedigbaar om de implementatie van de Terugkeerrichtlijn te gebruiken om een gedeeltelijke strafbaarstelling van illegaliteit in te voeren per nota van wijziging. Zij verzoeken de regering in dat kader dringend om een zorgvuldige wetgevingsprocedure te volgen en de bezwaren van bijna alle betrokken organisaties (Commissie Meijers, ACVZ, Vluchtelingenwerk e.a.) serieuzer te nemen. Wat is in dit kader de reactie van de regering op het advies van de Commissie Meijers van 24 december 2010 (blz. 3)? Kan de regering aangeven waarom zij, ter onderbouwing van de nota van wijziging, verwijst naar het advies van de Raad van State, en wijst op de bestaande mogelijkheid tot ongewenstverklaring, terwijl die laatste op een veel kleinere groep (ongewenst verklaarden) ziet? Is de regering zich ervan bewust dat met deze nota van wijziging zeer grote groepen procederende/uitgeprocedeerde vreemdelingen voortdurend bedreigd zijn met strafbaarstelling? Is de regering zich ervan bewust dat een ongewenstverklaring ziet op vreemdelingen die strafbare feiten hebben gepleegd, en de voorgestelde strafbaarstelling in het wetsvoorstel in potentie ziet op vrijwel alle vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland? Waarom is er niet voor gekozen, als er in lijn van het advies van de Raad van State sanctionering op zijn plaats wordt geacht, die (strafbaarstelling) te beperken tot de situaties waarbij ook een ongewenstverklaring gegeven zou worden? Waarom is er niet voor gekozen de systematiek in het wetsvoorstel om te draaien, niet uit te gaan van strafbaarstelling, maar van niet-strafbaarstelling, en die slechts in bepaalde gevallen wel mogelijk te maken? Is het de bedoeling van de regering juist ook om «gewone asielzoekers» en andere vreemdelingen die tevergeefs om verblijf hebben verzocht, volgens dit wetsvoorstel te «bedreigen» met strafbaarstelling? Kan de regering uitleggen hoe het doel van de Terugkeerrichtlijn («het bevorderen/uniformeren van terugkeer in de EU») te rijmen is met de uitwerking in dit wetsvoorstel («niet terugkeren is een strafbaar feit»)? Kan de regering uitgebreid aangeven welke toegevoegde waarde de strafbaarstelling van illegaliteit na invoering van dit wetsvoorstel nog heeft, en of hij voornemens is die nog steeds in te voeren?

Kan de regering garanderen dat na onverhoopte invoering van dit wetsvoorstel, niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, met name gezinnen met minderjarige kinderen, veilig (zonder het risico om ter plekke opgepakt te worden) gebruik kunnen maken van onderwijs en van medische voorzieningen?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de regering stelt dat met de onderhavige nota van wijziging nog niet wordt beoogd uitvoering te geven aan het Regeerakkoord, voor zover daarin is vermeld dat illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld. Op grond van Aanwijzing nr. 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving worden immers bij implementatie in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Voorts laat de richtlijn niet toe om bepalingen aan te nemen, dan wel te handhaven, die ongunstiger zijn voor de personen op wie de richtlijn van toepassing is. Op grond daarvan concludeert de regering dat het onderhavige wetsvoorstel, en daarmee ook de onderhavige tweede nota van wijziging, uitsluitend strekt tot implementatie van de richtlijn. Expliciet wordt door de regering gesteld dat een gekwalificeerde vorm van illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld, te weten verblijf in weerwil van een inreisverbod.

Deze leden zijn weliswaar van mening dat middels het onderhavige wetsvoorstel een begin wordt gemaakt met de aanpak van de omvangrijke problematiek van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, maar dat, nu van strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland als genoemd in het Regeerakkoord nog geen sprake is, geen genoegen kan worden genomen met uitsluitend de implementatie van de onderhavige richtlijn. Graag vernemen deze leden van de regering hoe de genoemde strafbaarstelling moet worden gezien in het licht van de onderhavige wetswijziging.

De leden van de SP-fractie achten het principiële onjuist om strafbaarstelling van illegaal verblijf te regelen middels een nota van wijziging bij de implementatie van een richtlijn. Over een ingrijpende wijziging als strafbaarstelling van illegaal verblijf, het introduceren van een nieuw misdrijf, zal een fundamenteel debat gevoerd moeten worden dat is omgeven met alle mogelijkheden van advisering. Dat is nu niet het geval waarbij het des te merkwaardiger is dat niet het gronddelict maar wel een gekwalificeerde vorm daarvan alvast als misdrijf wordt geïntroduceerd. Deze leden vinden dat de mededeling in de toelichting dat niet beoogd wordt uitvoering te geven aan de in het gedoogakkoord voorziene strafbaarstelling van illegaal verblijf ongeloofwaardig. Met de introductie van de gekwalificeerde strafbaarstelling wordt immers het grootste deel van de beoogde strafbaarstelling al ingevoerd. Deze leden vragen hoe dit met elkaar te rijmen is.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering de wens voorstaat om tot sanctionering van het inreisverbod te komen. Deze leden constateren eveneens dat de Terugkeerrichtlijn geen strafrechtelijke sanctionering vereist en volgens de richtlijn het gebruik van dwangmaatregelen evenredig en doeltreffend dient te zijn om het beoogde resultaat van een doeltreffend terugkeerbeleid te realiseren. De wens om het effect van de richtlijn te waarborgen vinden de leden voorstelbaar, niettemin zijn deze leden van mening dat waarborging dient te geschieden met middelen die passend zijn voor het te bereiken doel en niet voorbij dienen te gaan aan individuele afweging, het beginsel van non-refoulement, noch aan grondrechten zoals zijn verwoord in het Handvest van de EU en het EVRM. Deze leden verzoeken de regering hierop bij de voortgaande behandeling van het wetsvoorstel steeds expliciet te reflecteren. Voornoemde leden wijzen de regering erop dat gemeenschapstrouw weliswaar vraagt om waarborging van het nuttige effect van de richtlijn,

maar hiermee geenszins kan zijn bedoeld dat anderszins afbreuk wordt gedaan aan de rechtsbescherming van vreemdelingen door hen bloot te stellen aan onevenredige maatregelen. De richtlijn maakt weliswaar deel uit van het Unierecht, de door de regering voorgestelde gekwalificeerde strafbaarstelling van illegaal verblijf doet dat op zichzelf niet. Deze leden zijn benieuwd naar de sanctionering door andere Europese lidstaten en verzoeken de regering aan te geven in welke vormen van sanctionering in andere Europese landen ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn zijn ingevoerd.

De tweede nota van wijziging ziet op strafbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod in geval van verblijf in weerwil van het inreisverbod. De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting dat de regering met de nota van wijziging nog niet beoogt uitvoering te geven aan het Regeerakkoord, voor zover daarin is vermeld dat illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld. Voornoemde leden verbazen zich over deze passage nu de voorgestelde sanctie van strafbaarstelling van een gekwalificeerde vorm van illegaal verblijf wel degelijk voor een belangrijk deel uitvoering zou geven aan de wens van de regering om illegaliteit strafbaar te stellen. Het voorstellen van deze wens van de regering door middel van een tweede nota van wijziging ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn komt deze leden als onwenselijk voor, mede gezien de niet gehaalde termijn van implementatie en de discussie die in Nederland reeds gevoerd wordt over de wenselijkheid van strafbaarstelling van illegaliteit.

Deze leden hadden, net als de ACVZ verwacht en het gepast gevonden indien een voorstel tot strafbaarstelling apart was opgesteld en voorgelegd nu het naar de mening van deze leden een vergaand en ingrijpende maatregel betreft.

Voornoemde leden zijn van mening dat gezien het ingrijpende karakter van het voorstel tot strafbaarstelling, een zwaarwegende toetsing van nut en noodzaak aan de orde is en een advies van de Raad van State op de tweede nota van wijziging, daarbij door hen gewenst is. Zij vragen de regering om een reactie ten aanzien van haar bereidheid hiertoe.

De leden van de D66-fractie plaatsen grote vraagtekens bij deze strafbaarstelling ten aanzien van de noodzaak voor waarborging van het inreisverbod. Zij constateren dat er reeds mogelijkheden zijn in Nederlandse wet- en regelgeving om personen uit te zetten of de toegang te weigeren door middel van vreemdelingenbewaring, grensbewakingstoezicht waaronder artikel 108 Vreemdelingenwet 2000. Deze leden verzoeken de regering concreet uiteen te zetten wat de strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod toevoegt aan de reeds bestaande mogelijkheden. Zij verzoeken de regering tevens te verwoorden wat het nu noodzakelijk maakt voor de doeltreffendheid van het inreisverbod om het te sanctioneren met het zwaarste juridische middel, namelijk strafbaarstelling en op basis van harde gegevens te onderbouwen waarom reeds bestaande en lichtere middelen niet zouden volstaan.

De opmerking van de regering in haar reactie op het advies van het ACVZ dat het inreisverbod een Europees equivalent van de nationale ongewenstverklaring zou zijn, achten deze leden geen zuivere constatering. Zoals de regering zelf aangeeft bestrijkt het inreisverbod ook een groep vreemdelingen die oorspronkelijk niet voor een ongewenstverklaring in aanmerking zou komen en dus niet strafbaar zijn onder de huidige Nederlandse regels oftewel, dat de criteria die op dit moment voor de ongewenstverklaring gelden, hier voor het inreisverbod worden losgelaten. Dit betekent dat de gronden waarop vreemdelingen aan strafbaarstelling worden blootgesteld, met het voorstel worden verruimd. Voornoemde leden verzoeken de regering nader toe te lichten op welke redenering de opmerking van de regering berust dat het inreisverbod een Europees equivalent is van de nationale ongewenstverklaring en of zij de mening deelt dat dit niet ten volle opgaat en er sprake is van een verruimde toepassing van strafbaarstelling van illegalen.

Deze leden vinden strafbaarstelling van illegaal verblijf een dermate zwaar middel dat zij van mening zijn dat, vergelijkbaar met misdrijven en overtredingen, ten minste sprake dient te zijn van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Zij vragen de regering toe te lichten op welke wijze daarvan sprake zou zijn bij vreemdelingen die in weerwil van een inreisverbod in Nederland verblijven.

De leden van de D66-fractie nemen aan dat de voorgestelde strafbaarstelling een vrijheidsbenemende invulling kent. De leden van de D66-fractie benadrukken nogmaals – met betrekking tot artikel 14 en 16 van de Terugkeerrichtlijn – dat het detineren van kwetsbare personen bij hen op grote bezwaren stuit. Deze leden vragen zich af hoe het onder artikel 5 EVRM en artikel 15 Terugkeerrichtlijn vigerende uitgangspunt dat detentie in het kader van vreemdelingenbewaring slechts beperkt en onder stringente voorwaarden zou moeten worden toegepast, zich verhoudt tot de voorgestelde strafrechtelijke detentie in geval van illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod. Deze leden vragen de regering tevens toe te lichten welk regime de regering passend acht bij de vrijheidsbeneming van vreemdelingen met een inreisverbod, nu er reeds ten aanzien van het huidige regime voor vreemdelingenbewaring de nodige aandachtspunten tot verbetering bestaan. Zij vragen tevens in welke mate de kans bestaat op langdurige vrijheidsbeneming indien de vreemdeling geen uitzicht heeft op terugkeer, maar wel een inreisverbod heeft gekregen. Ten slotte vragen deze leden in dit verband of ook in het geval van vrijheidsbenemende detentie gewerkt wordt aan terugkeer op een vergelijkbare wijze en in vergelijkbare mate als het geval is bij de huidige vreemdelingenbewaring.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in de toelichting bij de nota van wijziging wordt gesteld dat conform Aanwijzing nr. 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bij de implementatie geen andere regels opgenomen worden dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten waarom het strafbaar stellen van verblijf in weerwil van een inreisverbod noodzakelijk is voor de implementatie richtlijn nr. 2008/115/EG, nu het vorige kabinet van mening was dat de richtlijn niet dwingt tot strafbaarstelling. Daarbij vragen voornoemde leden de regering tevens toe te lichten hoe het voorstel om de overtreding van het inreisverbod strafbaar te stellen zich verhoudt tot de genoemde beperking in Aanwijzing nr. 337 en de opmerking dat uit de tekst van de richtlijn zelf niet volgt dat overtreding van het inreisverbod strafbaar moet worden gesteld.

Deze leden vragen waarin het strafbaar stellen van verblijf in weerwil van een inreisverbod verschilt van het voornemen in het regeerakkoord om illegaal verblijf strafbaar te stellen. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten waarom een zo principiële discussie over de strafbaarstelling van illegaal verblijf, vanwege het negeren van een uitgevaardigd inreisverbod, wordt geagendeerd via een nota van wijziging. Deze leden wijzen de regering daarbij op het feit dat het onderhavige wetsvoorstel strekt tot implementatie van een richtlijn waar deze maatregel naar hun mening niet noodzakelijkerwijs uit voortvloeit. Voorts vragen deze leden de regering in te gaan op het bezwaar dat een advies van de Raad van state ontbreekt. Waarom is er niet voor gekozen om deze vorm van strafbaarstelling te betrekken bij de uitwerking van het voornemen uit het regeerakkoord om illegaal verblijf strafbaar te stellen, waarna een zorgvuldige discussie zou kunnen plaatsvinden?

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten op welke wijze de strafbaarstelling van verblijf ondanks een uitgevaardigd inreisverbod een meerwaarde oplevert ten opzichte van de reeds bestaande instrumenten om personen uit te zetten of de toegang te weigeren, zoals het middel van de ongewenstverklaring. Deze leden



verzoeken de regering daarbij in te gaan op de noodzaak, de proportionaliteit en de effectiviteit van de voorgestelde maatregel.

Vornoemde leden verzoeken de regering nader toe te lichten op welke wijze de door eerdere kabinetten, zoals in Kamerstuk 29 537, nr. 23, geuite bezwaren tegen het strafbaarstellen van illegaliteit in het onderhavige voorstel worden weggenomen. Deze leden verzoeken de regering daarbij in ieder geval in te gaan op de volgende door de toenmalig minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie naar voren gebrachte punten.

- 1) De maatregel leidt tot een cumulatie van bestuurs- en strafrechtelijke sancties. Het enkele feit van de onrechtmatig verblijf kan na een strafsancie gevolgd worden door een bestuursrechtelijke maatregel. In het geval van vrijheidsontneming zijn beide maatregelen vergelijkbaar. Nu de maatregelen hetzelfde doel trachten te bereiken, het beëindigen van het onrechtmatig verblijf, kunnen vraagtekens gesteld worden bij de doelmatigheid van deze cumulatie.
- 2) Het effect dat het strafbaar stellen van illegaal verblijf zal leiden tot een verder marginalisering van de illegale vreemdelingen. Illegale vreemdelingen zullen nog meer aangewezen zijn op overlevingscriminaliteit, hetgeen ook leidt tot meer overlast. Bovendien is het aannemelijk dat het zal leiden tot een toename van andere strafbare feiten zoals identiteitsfraude en mensensmokkel.
- 3) De ongewenste invloed van het strafrecht op het (bestuurs-)rechterlijke vreemdelingenrecht. Bij de rechterlijke beoordeling of een illegaal strafbaar is, kan de vraag aan de orde komen of zijn verblijf het gevolg is van overmacht. Het is niet ondenkbaar dat hierover in een strafrechtelijke procedure een andere conclusie getrokken wordt dan in een vreemdelingenrechterlijke procedure

Leidt hulpverlening op humanitaire gronden aan de vreemdeling die ondanks een inreisverbod in Nederland verblijft door bijvoorbeeld medisch specialisten of kerkgenootschappen tot medeplichtigheid aan het in het te wijzigen artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht omschreven misdrijf?

Deze leden verzoeken de regering tevens nader toe te lichten op welke wijze wordt voorkomen dat de strafbaarstelling van verblijf ondanks een inreisverbod belemmeringen opwerpt ten aanzien van legitieme aanspraken op onderwijs en medisch noodzakelijke zorg.

De Raad van State stelt in zijn advies dat sanctioneringsmaatregelen doeltreffend, afschrikkend en evenredig dienen te zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering het gewijzigde voorstel opnieuw aan de Raad van State voor te leggen, teneinde op in ieder geval deze punten een advies te krijgen

### **Ongewenstverklaring**

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Nederlandse ongewenstverklaring kan worden uitgebreid naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied. Graag vernemen deze leden van de of de regering dit ook voornemens is te doen. Zo ja, is hierover al overleg geweest met de Belgische en Luxemburgse regering?

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie is door de regering gemeld dat het terugkeerbesluit belemmerend kan werken. Voorts meldt de regering dat, in het kader van de Dublinverordening, als een vreemdeling in een andere lidstaat wordt aangetroffen de vreemdeling wordt overgedragen aan de lidstaat die de asielprocedure heeft behandeld en die verantwoordelijk is voor de terugkeerprocedure van de vreemdeling. Vornoemde leden vragen of dit ook het geval is als een vreemdeling terug zou moeten naar Griekenland? Kan Nederland in het kader van de Terugkeerrichtlijn wel vreemdelingen overdragen aan Griekenland als deze verantwoordelijk is voor de terugkeerprocedure van de vreemdeling?

Voorts merken deze leden op dat in antwoord op hun vragen de regering heeft geantwoord dat de administratieve ondersteuning in de nabije toekomst zal worden gewaarborgd door INDiGO. Al diverse malen is gemeld dat INDiGO vertraging heeft opgelopen. Vooruitlopend op INDiGO is de administratieve ondersteuning van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de zogeheten ULAD, opgeheven. Dit heeft tot een verhoging van de werklast geleid bij de afdelingen beslis en proces van de IND. Kan aangegeven worden hoeveel extra werkdruk er bij de IND komt te liggen nu INDiGO bij het implementeren van de richtlijn niet operationeel zal zijn? Vloeien hier ook extra kosten uit voort?

### **Reactie Commissie Meijers**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Commissie Meijers een reactie heeft geschreven op de implementatie van de richtlijn en de daarmee samenhangende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering daarop. De Commissie Meijers heeft in haar reactie voorts erop gewezen dat de tweede nota van wijziging het oorspronkelijke wetsvoorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn dusdanig ingrijpend heeft aangepast dat het wenselijk is deze wijziging op basis van artikel 21a van de Wet op de Raad van State ter advisering aan de Raad van State voor te leggen. Voornoemde leden vragen of dit inmiddels is gebeurd en of dit advies van de Raad van State aan de Tweede Kamer openbaar kan worden gemaakt. Deze leden merken op dat ingevolge artikel 20, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn deze uiterlijk 24 december 2010 moest zijn omgezet, uitgezonderd de bepalingen omtrent gratis rechtsbijstand of vertegenwoordiging. Deze leden vragen of er inmiddels bericht is ontvangen dat er een ingebrekestellingsprocedure tegen Nederland is gestart. Zijn er andere EU-lidstaten die de richtlijn nog niet geïmplementeerd hebben? Ook wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat rechtbanken bij het besluit tot verlenging van de bewaringstermijn direct toetsen aan de Terugkeerrichtlijn, waarbij voor zover nodig de nationale wetgeving richtlijnconform wordt uitgelegd of buiten toepassing wordt gelaten. In dit kader verwijzen deze leden naar recente rechterlijke uitspraken (zie bijvoorbeeld LJN BO9369, Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 10/43197). Daarbij vragen deze leden ook om een reactie van de regering aangaande een andere recente uitspraak (Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 10/44291 en AWB 10/44292 uitspraak van 13 januari 2011). In deze zaak oordeelde de rechtbank dat aspecten van openbare orde of openbare veiligheid op zichzelf niet als reden kunnen dienen voor voortdrijving van de bewaring na zes maanden en dat bij de te maken belangenafweging en de te verrichten evenredigheidstoets in beginsel slechts die elementen kunnen worden betrokken die verband houden met het niet-meewerken door de vreemdeling. De Terugkeerrichtlijn is bij deze uitspraak betrokken. In punt 13 en 16 van de preambule van de Terugkeerrichtlijn wordt het belang van de evenredigheid tussen doel en maatregel benadrukt. Ook is overwogen dat de mogelijkheid om een persoon om redenen van openbare orde en openbare veiligheid in bewaring te stellen geen grondslag kan vinden in de Terugkeerrichtlijn. Voornoemde leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie geven de regering met klem in overweging om de richtlijn te implementeren zonder de tweede nota van wijziging en vragen om een reactie op dit voorstel. Daarnaast delen deze leden de opvatting van de commissie Meijers dat met de tweede nota van wijziging het oorspronkelijke wetsvoorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn dusdanig ingrijpend is aangepast dat het wenselijk is deze

wijziging op basis van artikel 21a van de Wet op de Raad van State ter advisering aan de Raad van State voor te leggen. Is de minister hiertoe bereid?

Het valt deze leden op dat de regering het op principiële onderdelen niet eens is met de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Dat is te opmerkelijker omdat het commentaar van de ACVZ grosso modo in lijn is met de kritiek van de Commissie Meijers. Daarmee worden de twee belangrijkste adviesorganen op het gebied van vreemdelingenzaken terzijde geschoven en genegeerd. Deze leden vragen de regering daarom in de nota naar aanleiding van het nader verslag uitvoerig en uitputtend in te gaan op de bezwaren en opmerkingen zoals die door de Commissie Meijers zijn geuit in de brief van de Commissie aan de Kamer gedateerd 24 december 2010, die ook aan de minister voor Immigratie en Asiel is gestuurd.

### **Overige**

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering ter onderbouwing van de noodzaak van dit wetsvoorstel zoveel mogelijk relevante cijfermatige gegevens, en gegevens uit onderzoek aan de Tweede Kamer verstrekken. Hoeveel illegalen zijn er in Nederland? Hoeveel vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf (ex-asielzoekers, reguliere aanvragers) verblijven er in Nederland? Hoeveel van hen zijn minderjarige kinderen? Hoeveel van hen zijn kwetsbare groepen, zoals alleenstaande vrouwen, ouderen en zieken? Hoe verloopt de terugkeer van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen naar het land van herkomst (terugkeercijfers)? Hoeveel van de niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen bevinden zich binnen het zicht van de overheid, en hoeveel daarbuiten?

Welke toename aan benodigde celcapaciteit verwacht de regering als gevolg van dit wetsvoorstel?

De voorzitter van de commissie,  
Brinkman

De adjunct-griffier van de commissie,  
Puts