

Vergaderjaar 2018–2019

35 056

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in een wettelijke basis voor de staandehouding, overbrenging en ophouding met het oog op inbewaringstelling van Dublinclaimanten en vreemdelingen aan wie tijdens een verblijfsprocedure rechtmatig verblijf wordt toegekend

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 december 2018

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt 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.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Zoals is aangegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel is spoedige inwerkingtreding van deze wet wenselijk. Ik ben de commissie dan ook erkentelijk voor de voortvarende behandeling.

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel en onderschrijven het belang van het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen in de nationale wetgeving voor de staandehouding, overbrenging en ophouding van Dublinclaimanten en van vreemdelingen in afwachting van een beslissing op een verblijfsaanvraag. Zij hebben nog enkel de vraag welke werkwijze de ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen nu hanteren tot de inwerkingtreding van deze wet en wat de gevolgen zijn van deze werkwijze.

Het voorgestelde artikel 50a van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) ziet uitsluitend op vreemdelingen met procedureel rechtmatig verblijf, zoals asielzoekers die in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag en Dublinclaimanten die in afwachting zijn van de feitelijke overdracht. Een vreemdeling die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, kan staande worden gehouden met toepassing van het huidige artikel 50 van de Vw 2000. Uit de wet en uit jurisprudentie volgt dat het rechtmatig verblijf van een Dublinclaimant op grond van artikel 8, onder m, van de Vw 2000 van rechtswege eindigt indien de betreffende Dublinclaimant met onbekende

bestemming (MOB) is vertrokken of de feitelijke overdracht is gerealiseerd.¹ Indien betrokkene daarna opnieuw in Nederland wordt aangehouden, kan op grond van het bestaande artikel 50 van de Vw 2000 staandehouding ter fine van de inbewaringstelling plaatsvinden omdat er sprake is van illegaal verblijf.

Echter wanneer er – zoals meestal het geval is – sprake is van een Dublinclaimant met rechtmatig verblijf in afwachting van de feitelijke overdracht, die zich bevindt in een asielzoekerscentrum (azc), kan de staandehouding met het oog op inbewaringstelling niet langer worden gebaseerd op artikel 50 van de Vw 2000. Daarom wordt voor deze situatie noodgedwongen een tijdelijke, alternatieve werkwijze gehanteerd. Een dergelijke Dublinclaimant wordt uitgenodigd voor een gesprek met de aangewezen medewerker van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). De uitnodiging voor dit gesprek gaat gepaard met een vordering om medewerking te verlenen aan het gehoor in verband met de overdracht. Deze vordering wordt opgemaakt door AVIM (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel) op grond van artikel 54 van de Vw 2000 te lezen in samenhang met artikel 4.38 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

Tot op heden is steeds voldaan aan deze vordering. De gehoren hebben allemaal plaatsgevonden op azc's waarna de betreffende vreemdelingen, na te zijn gehoord over de aanstaande inbewaringstelling, op grond van een vervolgens opgelegde maatregel van bewaring zijn overgebracht naar de locatie waar de maatregel feitelijk ten uitvoer wordt gelegd. Wanneer de Dublinclaimant onverhoopt geen gehoor zou geven aan de vordering, dan pleegt hij een strafbaar feit als bedoeld in artikel 108, eerste lid, van de Vw 2000 en kan hij worden aangehouden.

Deze werkwijze vraagt echter meer capaciteit en voorbereiding van de bij inbewaringstelling betrokken ketenpartners dan inbewaringstelling zonder voorafgaande vordering. Dat heeft een belangrijk negatief effect op de planning en tijdige uitvoering van inbewaringstellingen, wat terug te zien is in het aantal inbewaringstellingen vanaf azc's na de uitspraak van 2 mei 2018. Een vordering moet worden opgemaakt en de medewerkers van AVIM moeten nagaan of aan de vordering wordt voldaan. Deze werkwijze brengt ook mee dat er minder controle is: de vreemdeling kan zich tussen het moment van de uitnodiging en het daadwerkelijke gehoor aan het toezicht onttrekken.

Deze werkwijze kan dan ook niet worden gezien als een permanente oplossing, maar dient veeleer als een tijdelijke oplossing om invulling te blijven geven aan de Europese regelingen tot een meer structurele oplossing wordt bereikt met het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij is tevens van belang dat de hoogste rechter nog geen uitspraak heeft gedaan over de rechtmatigheid van deze werkwijze.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien de noodzaak van het voorkomen van de opheffing van vreemdelingenbewaring bij de in het wetsvoorstel genoemde categorieën vreemdelingen.

Deze leden wijzen hierbij op de voortdurende overlast die asielzoekers uit veilige landen veroorzaken in plaatsen als Ter Apel, Rotterdam, Weert en Kampen. Voornoemde leden vragen in dit kader hoeveel overlast gevende

¹ ABRvS, 2 mei 2018, zaak nr. 201801240/1/V3, ECLI:NL:RVS:2018:1491 (« (...) Dublinclaimanten die met onbekende bestemming uit het asielzoekerscentrum zijn vertrokken, worden geacht Nederland kennelijk uit eigen beweging te hebben verlaten, als bedoeld in artikel 62c, vierde lid, van de Vw 2000, zodat hun rechtmatig verblijf is geëindigd.»)

asielzoekers in beeld zijn en welk percentage daarvan als Dublinclaimant is aangemerkt. Voorts willen zij weten hoeveel Dublinclaimanten dit jaar in vreemdelingenbewaring zitten c.q. hebben gezeten en of inbewaringstelling van deze categorie vreemdelingen is gecontinueerd na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 mei 2018 (zaak nrs. 201801240/1/ en 201801240/1/V3). Als dat laatste het geval is willen de aan het woord zijnde leden graag weten welk aantal het betreft.

Jaarlijks verstrek ik met de Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) gegevens over incidenten op en rondom COA-locaties. In de eerste helft van 2019 zal weer een RVK verschijnen met daarin ook een incidentenoverzicht. Hier wordt nu al aan gewerkt. Het hiervoor beschikbare cijfermateriaal wordt op dit moment beoordeeld ten behoeve van de komende rapportage. Zoals eerder gemeld aan de Tweede Kamer² ben ik de opzet van het incidentenoverzicht aan het herzien. Graag wil ik hierbij nadruk leggen op hoe met data te komen tot vroegsignalering van overlast en criminaliteit door asielzoekers. Zoals reeds eerder gemeld, is bekend dat er onder de personen die vallen onder de Dublinverordening veel vreemdelingen aanwezig zijn die afkomstig zijn uit veilige landen. Dit percentage bedraagt bijvoorbeeld in het lopende jaar 2018 ongeveer 34 procent³. Hoewel generaliserende uitspraken moeten worden vermeden, blijkt wel dat asielzoekers uit veilige landen, die grotendeels zullen worden geweigerd, vaker verdacht worden van strafbare feiten dan asielzoekers uit landen zoals Syrië en Eritrea, die een hoog inwilligingspercentage kennen.⁴

Na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 mei 2018 waar de leden van de PVV-fractie aan refereren is de inbewaringstelling van Dublinclaimanten waar mogelijk gecontinueerd, met name in die gevallen waarin niet van rechtmatig verblijf hoeft te worden uitgegaan. In totaal zijn 766 Dublinclaimanten in bewaring gesteld. Uit het registratiesysteem van de DT&V blijkt dat tot op heden in 2018 (tot en met 31 oktober 2018) in totaal 212 Dublinclaimanten in bewaring zijn gesteld vanaf azc's. Van deze inbewaringstellingen vonden er 84 plaats na de uitspraak van 2 mei. Na 2 mei 2018 hebben de inbewaringstellingen op de azc's plaatsgevonden op de wijze zoals beschreven in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie. Zoals aangegeven vraagt deze werkwijze echter meer capaciteit en voorbereiding en heeft dit een negatief effect op de planning en tijdige uitvoering van deze inbewaringstellingen.

De leden van de PVV-fractie betreuren het, dat vreemdelingenbewaring vaak niet mogelijk is c.q. moeizaam kan worden toegepast door de EU-regels. Zij vragen of dit met dit wetsvoorstel in ieder geval wordt opgelost ten aanzien van criminelen en overlastgevers. In het verlengde hiervan vragen voornoemde leden of alle overlastgevers die nu actief zijn in bijvoorbeeld Ter Apel en Kampen na de beoogde wijziging van de wet direct van straat gehaald kunnen worden en vastgezet kunnen worden. Vanzelfsprekend is voorkomen beter dan genezen en daarom blijven deze leden pleiten voor een volledige asielstop.

De voorgenomen wijziging ziet uitsluitend op de fase waarin het voornemen bestaat een vreemdeling die (procedureel) rechtmatig verblijf in Nederland heeft (bijvoorbeeld een Dublinclaimant) in bewaring te stellen. Het wetsvoorstel breidt de bestaande gronden waarop een vreemdeling in

² TK vergaderjaar 2018–2019, Aangangsnummer 617

³ Bron: KMI+, Ministerie van JenV.

⁴ WODC: «Van perceptie naar feit. Asielzoekers en buurtcriminaliteit», W. Achbari A.S. Leerkes, 2017.

bewaring kan worden gesteld niet uit. Het is dus niet zo dat door dit wetsvoorstel in meer gevallen dan thans voorzien tot vreemdelingenbewaring zal kunnen worden overgegaan. Ook voor overlastgevers geldt dat in elk individueel geval aan de inhoudelijke vereisten voor het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel moet zijn voldaan. Dat een asielzoeker overlast veroorzaakt kan worden betrokken in de maatregel tot het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel, maar is als enkele omstandigheid niet voldoende.

De wijziging beoogt te voorkomen dat bewaring van vreemdelingen die op de bestaande gronden mogelijk en wenselijk is, niet kan worden opgelegd of moet worden opgeheven omdat bij de voorbereiding ervan niet de stappen kunnen worden gezet die waarborgen dat op zorgvuldige wijze wordt beoordeeld of ook in het individuele geval tot inbewaringstelling kan worden overgegaan.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot de onderhandelingen over het verruimen van de mogelijkheden van bewaring? Deze leden vragen of de regering uitputtend kan aangeven welke punten zij bij de onderhandelingen inbrengen en dan niet enkel voor zover het Dublinzaken betreft. Acht de regering het wenselijk dat risicogroepen de dagen en nachten voor hun uitzetting zonder bewaring of toezicht doorbrengen? Deelt de regering de opvatting dat in ieder geval artikel 28, eerste lid, van de Dublinverordening te absoluut is gesteld en dat er ten behoeve van een snelle en doeltreffende uitvoering van de verordening altijd een bepaalde tijdspanne moet zijn waarin bewaring en toezicht met het oog op de overdracht als een van de legitieme middelen worden beschouwd. Tot slot vragen deze leden of de regering van mening is dat de bewijslast voor de EU-lidstaten te hoog is, namelijk een aannemelijk maken van een significant risico op onderduiken.

De leden van de SGP-fractie refereren, naar ik aanneem, aan de passage uit het regeerakkoord waarin wordt aangegeven dat zal worden ingezet op het verruimen van de mogelijkheden voor vreemdelingenbewaring binnen de kaders van Europese wet- en regelgeving, zoals van criminele vreemdelingen, ten einde gedwongen vertrek te kunnen realiseren.

De vragen van deze leden kan ik als volgt beantwoorden. Het maatschappelijk draagvlak voor migratie wordt ondermijnd door criminele vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. De regering acht het van het grootste belang dat krachtig wordt opgetreden, juist om ervoor te zorgen dat negatieve beeldvorming de grote meerderheid van de migranten niet wordt toegerekend. De meerderheid van de migranten wil graag van Nederland haar nieuwe thuis maken en wil daarbij de Nederlandse wetten respecteren en op een positieve manier een bijdrage aan de samenleving leveren. In dat streven worden zij tegengewerkt door vreemdelingen die de Nederlandse wetten – zowel het Wetboek van Strafrecht als de Vw 2000 – niet naleven. De regering is van mening dat vreemdelingenbewaring een belangrijk middel is om te zorgen dat deze vreemdelingen beschikbaar blijven voor de uitzetting. Door de bewaring wordt – hoewel dit niet het doel van maatregel is – ook de verdere ontwrichtende invloed van deze vreemdelingen in de Nederlandse samenleving voorkomen.

Om het regeerakkoord uit te voeren, worden twee wegen begaan. Enerzijds worden de Nederlandse wet en de internationale verplichtingen waaraan deze moet voldoen aan een nauwgezette beschouwing onderworpen, om te bezien of er meer ruimte kan worden gevonden voor de toepassing van inbewaringstelling. Daarbij wordt ook gekeken naar de

ons omringende landen. De uitkomsten van die beschouwing zal ik naar verwachting in de eerste helft van 2019 met uw Kamer kunnen delen.

Anderzijds is door de regering bij andere lidstaten en bij de commissie aangedrongen op een herziening van de terugkeerrichtlijn, onder meer om meer mogelijkheden te hebben om tot inbewaringstelling van criminele vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf over te kunnen gaan. De regering verwacht dat de mogelijkheden voor vreemdelingenbewaring in belangrijke mate zullen verbeteren door de te verwachten herziening van de terugkeerrichtlijn. Hiervoor is inmiddels een voorstel gedaan door de Europese Commissie. Een van de door de commissie genoemde doelstellingen bij de herziening is het verzekeren van een meer effectief gebruik van detentie om de uitzetting te ondersteunen. Uit het voorstel blijkt de inzet van de Europese Commissie om mogelijk te maken dat vreemdelingen die niet rechtmatig in een lidstaat verblijven en een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, in bewaring kunnen worden gesteld om hun uitzetting voor te bereiden. Een crimineel verleden van een illegale vreemdeling zou daarmee een grondslag kunnen zijn om hem in bewaring te stellen. Ik wijs er wel op dat het enkele gepleegd hebben van strafbare feiten niet voldoende is. De staat zal moeten onderbouwen dat er een actuele bedreiging bestaat van een fundamenteel belang van de samenleving. Dit criterium is vergelijkbaar met het criterium dat in de Opvangrichtlijn voor de inbewaringstelling van asielzoekers wordt gehanteerd. Zoals opgenomen in het BNC-fiche⁵ zal Nederland het voorstel van de Commissie steunen.

Daarnaast bevat het voorstel voor herziening van de terugkeerrichtlijn ook een artikel inzake het risico op onttrekking. De Commissie heeft ernaar gestreefd om in dit artikel criteria op te nemen die in de meeste lidstaten als relevant worden gezien. Aan de hand van een individuele beoordeling of aan die criteria wordt voldaan zal worden bepaald of er sprake is van een risico op onttrekking. Voor Nederland is een aanzienlijk aantal criteria herkenbaar. Enkele zijn echter meer nadrukkelijk aanwezig dan thans in de Nederlandse praktijk het geval is. Voorbeelden van dergelijke criteria zijn een strafrechtelijke veroordeling of lopende strafrechtelijke onderzoeken en, onder meer relevant voor Dublinclaimanten, of een vreemdeling zich ongeoorloofd begeeft naar een andere lidstaat of zich niet begeeft naar de lidstaat waar hij rechtmatig verblijf heeft. Hierbij merk ik op dat vreemdelingenbewaring altijd het ultimatum remedium is. Er dient steeds te worden gekeken of een lichtere maatregel effectief kan worden toegepast en wellicht beter aansluit bij het individuele geval. Nederland zal ook dit voorstel steunen.

Ik ben het met de leden van de SGP-fractie eens dat het zeer wenselijk is om kort voor de overdracht of de uitzetting een maatregel op te kunnen leggen om zeker te stellen dat de vreemdeling beschikbaar blijft voor de overheid. Uiteraard zal een dergelijke maatregel altijd moeten kunnen worden onderbouwd vanuit de individuele gedragingen van de vreemdeling. Een inbewaringstelling louter om de overdracht veilig te stellen, zonder dat de oplegging is gebaseerd op individuele gedragingen van de betrokken vreemdeling past niet in de staande Europese regelingen. Dit zal naar verwachting ook in de toekomst niet veranderen. Met de voorgestelde criteria zal het naar verwachting echter in voldoende mate mogelijk zijn om in individuele gevallen het risico op onttrekken te onderbouwen.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 22 112, nr. 2717.

Tot slot wijzen de leden van de SGP-fractie erop dat voor inbewaringstelling van Dublinclaimanten sprake moet zijn van een significant risico op onderduiken, en dat daarmee een te rigide eis wordt gesteld. Nederland heeft zich ingezet voor het schrappen van de toevoeging significant en lijkt daarvoor voldoende medestanders te krijgen. Uiteraard zal dit pas effect hebben op het moment dat overeenstemming is bereikt tussen de lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement over het GEAS-pakket, waarvan de nieuwe Dublinverordening deel uitmaakt. Uiteraard zal nog steeds een geïndividualiseerd besluit moeten worden genomen, maar de onevenwichtigheid, waarbij voor bewaring onder de Dublinverordening een zwaarder criterium geldt dan voor vreemdelingen die onder de terugkeerrichtlijn vallen, lijkt daarmee grotendeels verholpen.

II. ARTIKELGEWIJS

Artikel II

De leden van de SGP-fractie vragen waarop de aantallen uren in het wetsvoorstel gebaseerd zijn en in hoeverre de beperkte aantallen uren in de praktijk tot problemen kunnen leiden.

De tijdspanne van zes uren voor de ophouding met het oog op inbewaringstelling is ontleend aan de huidige tekst van artikel 50 van de Vw 2000. Die termijn wordt met de inwerkingtreding van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Kamerstukken 34 309) verlengd tot negen uur (zie hierover ook de toelichting bij artikel II van het wetsvoorstel). In de meeste gevallen waar het nieuwe artikel 50a van de Vw 2000 betrekking op zal hebben, zal de identiteit van de betrokken vreemdeling reeds bekend zijn en kan deze voorts aan de vingerafdrukken van de vreemdeling worden ontleend als hij daarover niet zelf, of niet naar waarheid, zou verklaren. De vreemdeling is immers bekend uit een nog openstaande asiel- of Dublinprocedure. De veronderstelling is dat zes – in de toekomst negen – uur in die gevallen voldoende zal zijn om te komen tot de oplegging van de maatregel van bewaring.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers