

Vergaderjaar 2012–2013

33 286

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 mei 2013

De regering is de commissie erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de gestelde vragen. Dit wetsvoorstel schraapt hechtenis als mogelijke sanctie voor niet-nakoming van twee verplichtingen: de verplichting voor EU-burgers om zich te melden ter inschrijving in de vreemdelingenadministratie bij verblijf van meer dan drie maanden en anderzijds de verplichting voor derdelands familieleden van EU-burgers om zich aan te melden om een verblijfskaart aan te vragen bij verblijf van meer dan drie maanden.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan Europese jurisprudentie die hechtenis niet toelaat voor de overtreding van dergelijke «verplichtingen betreffende verblijfsdocumenten» door EU-burgers en hun familieleden.

Naar aanleiding van de vragen van de VVD- en PvdA-fracties waarom er in de praktijk geen hechtenis is opgelegd voor de niet-nakoming van deze verplichtingen en of er dan wel standaard een geldboete wordt opgelegd, heb ik de toegevoegde waarde van de meldplicht voor EU-burgers die langer dan drie maanden verblijven, onderzocht, mede in het licht van het wetsvoorstel basisregistratie personen. Daarin is de registratie niet-ingezetenen (RNI) opgenomen. Op basis van het Vreemdelingenbesluit 2000 geldt nu de verplichting voor EU-burgers om zich te melden bij de IND ter inschrijving in de vreemdelingenadministratie, bij verblijf van meer dan drie maanden.

Zoals in deze nota naar aanleiding van het verslag later wordt toegelicht, is er in de praktijk geen hechtenis of boete opgelegd voor niet-nakoming van deze meldplicht. Probleem van een intensievere handhaving van die meldplicht zou zijn dat de IND de EU-burgers die zich niet bij de IND melden, in principe niet tegenkomt. Ik ben daarom van plan om de meldplicht voor EU-burgers die langer dan drie maanden verblijven, te laten vervallen, gelijktijdig met de invoering van de RNI. Ik zal u hierover nader informeren met een separate brief.

Voortaan zal worden volstaan met de verplichting voor degenen die een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zullen houden, om aangifte te doen van verblijf en adres bij de gemeente. Die verplichting geldt ook voor lang verblijvende EU-burgers, voor wie daarnaast de huidige meldplicht bij de IND geldt. Deze verplichting tot aangifte van verblijf en adres is geregeld in artikel 65 van de huidige Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (in de toekomst artikel 2.38 Wet basisregistratie personen). Indien er géén aangifte van verblijf en adres plaatsvindt, kan de EU-burger in de toekomst voortaan ook in beeld komen via de RNI.

De meldplicht voor EU-burgers is niet geregeld in de Vreemdelingenwet 2000 maar in het Vreemdelingenbesluit 2000 (artikel 8.12, vierde lid). Het laten vervallen van de meldplicht voor EU-burgers vereist dus geen wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Als het strafbare feit verdwijnt, wordt per definitie niet aan de hechtenisbepaling toegekomen.

Het onderhavige wetsvoorstel is noodzakelijk voor het schrappen van hechtenis voor derdelands familieleden van EU-burgers. Zij blijven verplicht om zich te melden bij de IND om een verblijfskaart voor lang verblijf aan te vragen. Deze verplichting is overigens ook dwingend voorgeschreven door artikel 9 van de richtlijn vrij verkeer.

Daarnaast worden met de bijgevoegde nota van wijziging enkele wetstechnische onvolkomenheden uit de Wet modern migratiebeleid hersteld. Tevens wordt met deze nota van wijziging -in het licht van Europese jurisprudentie- de sanctie van hechtenis geschrapt voor een andere administratieve overtreding door EU-burgers of hun familieleden, namelijk de weigering om een verblijfsdocument in te leveren indien het rechtmatig verblijf eindigt. Dit wordt toegelicht in de laatste alinea van deze nota naar aanleiding van het verslag, alsmede in de toelichting op de nota van wijziging.

De vragen van de leden van de fracties van de VVD, PvdA, PVV en SP worden hierna beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Waar passend zijn vragen geclusterd.

De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen wat de aanleiding van dit wetsvoorstel is, of er meer recente uitspraken zijn en of de Vreemdelingenwet sinds 2000 niet conform Europese jurisprudentie is geweest. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie waarom niet eerder tot wijziging overgegaan.

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is een inventarisatie die de Europese Commissie in 2008 voor alle EU-lidstaten heeft laten uitvoeren door wetenschappers, waarin een strijdigheid met EU-jurisprudentie werd geconstateerd.¹ De Europese Commissie heeft deze bevinding van de wetenschappers vervolgens aan ons gemeld. De strijdigheid is ontstaan in 2006. Het Vreemdelingenbesluit 2000 kende tot 2006 namelijk noch een meldplicht voor EU-burgers ter inschrijving in de vreemdelingenadministratie wegens lang verblijf, noch een verplichting voor hun familieleden van buiten de EU om zich aan te melden wegens lang verblijf en een verblijfsvergunning aan te vragen. Aan hechtenis kon dus niet worden toegekomen. Pas in 2006 zijn de meldplichten geïntroduceerd in het Vreemdelingenbesluit 2000 en werd via artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 hechtenis of geldboete mogelijk. Vanaf dat moment werd

¹ Conformity Study for the Netherlands, Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, blz. 8, voorlaatste alinea en blz. 9, eerste alinea.

niet langer voldaan aan de in memorie van toelichting reeds aangehaalde Europese jurisprudentie. De reden dat er niet eerder tot wijziging is overgegaan is dat er in de praktijk nooit hechtenis voor deze overtredingen wordt opgelegd, waardoor deze puur theoretische strijdigheid niet snel naar voren is gekomen.

De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen hoe vaak voor het niet nakomen daadwerkelijk hechtenis is opgelegd. Indien niet wordt overgegaan tot het opleggen van hechtenis, wordt dan wel standaard een geldboete opgelegd? De leden van de PvdA-fractie vragen tot slot op welke wijze, na deze wijziging in de wet, gewaarborgd blijft dat de meldplichten worden nagekomen.

Hechtenis is een vergaande sanctie die niet direct wordt opgelegd bij het niet nakomen van administratieve verplichtingen als de meldplichten voor EU-burgers en hun familieleden. Tot nu toe is noch hechtenis noch geldboete opgelegd bij niet-nakoming hiervan. Niet-nakoming kan worden gesanctioneerd met een boete van ten hoogste 3.900 euro, ook na dit wetsvoorstel. Tot op heden heeft de strafrechtelijke handhaving van deze verplichtingen geen hoge prioriteit gehad. Overigens zal in geval van sanctionering de daadwerkelijk op te leggen boete aanzienlijk lager liggen dan eerdergenoemd maximum. In beginsel bedraagt de boete 90 euro voor de meeste overtredingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000, zoals hierna (drie vragen verder) nader wordt toegelicht.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de wet- en regelgeving is bij de andere EU-lidstaten. De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen ook of andere EU-lidstaten wel hechtenis kennen.

Een overzicht van de wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag. Hiervoor heb ik gegevens gebruikt van de conformiteitsstudie voor de richtlijn vrij verkeer die wetenschappers voor alle EU-lidstaten hebben verricht in 2008, in opdracht van de Europese Commissie. Denemarken² en Ierland³ hebben, net als Nederland, hechtenis gesteld op het nalaten (zich aan te melden en) een verblijfskaart aan te vragen door derdelands familieleden van EU-burgers. Denemarken en Ierland kennen overigens geen sanctie van hechtenis voor het niet-aanmelden door EU-burgers ter inschrijving in de vreemdelingenadministratie wegens een verblijf van meer dan drie maanden.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of het wetsvoorstel financiële gevolgen heeft voor de Rijksbegroting en of de regering meent dat ingezet moet worden op wijzigingen van de gezinsherenigingsrichtlijn.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting. In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 is afgesproken dat het kabinet in EU-verband blijft pleiten voor aanscherping van de gezinsherenigingsrichtlijn, in het bijzonder een minimumleeftijd van 24 jaar, het kunnen voorzien in eigen levensonderhoud door inkomen uit werk en maatregelen om schijnhuwelijken en huwelijksdwang effectief tegen te gaan. Verder is van belang dat de Europese Commissie heeft besloten om een werkgroep in te stellen, gericht op het tegengaan van fraude en misbruik van de Richtlijn gezinshereniging. Nederland zal een actieve rol spelen binnen deze werkgroep.

² Deense Vreemdelingenwet, §59, eerste lid, onder 2 jo. tweede lid, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=126407>

³ Art. 25 van de Ierse European Communities (Free Movement of Persons) (No. 2) Regulations 2006, <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/SI656of2006.pdf/Files/SI656of2006.pdf>

De leden van de fracties van de PvdA en PVV vragen hoe hoog de maximale geldboete is, dan wel wordt voor niet-nakoming van de meldplichten en wat er gebeurt wanneer de boete niet wordt betaald.

De maximale geldboete blijft ongewijzigd: geldboete van de tweede categorie. Op grond van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht is dit een boete van maximaal 3.900 euro. Het gaat hier om een maximumbedrag, in werkelijkheid zijn de feitelijk op te leggen boetes lager. Uit het zogenoemde Feitenboekje van het Openbaar Ministerie van januari 2013, een lijst van overtredingen met vaste boetetarieven, blijkt dat de boete in beginsel 90 euro bedraagt voor de meeste overtredingen op grond van de Vreemdelingenwet 2000.⁴ Een hogere boete kan echter worden opgelegd indien men bijvoorbeeld blijvend nalaat een verplichting na te komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de regering het in dit kader juridisch houdbaar acht om de eigen onderdanen voor het niet nakomen van inschrijverplichtingen wel hechtenis op te leggen, terwijl niet-onderdanen daarmee niet worden bedreigd. Zij vragen wat de rechtvaardiging van dit onderscheid is en of de regering de noodzaak ziet om die dreiging van hechtenis voor de eigen onderdanen eveneens te schrappen.

Bij nota van wijziging van 26 oktober 2012 op het wetsvoorstel Wet basisregistratie personen wordt bewerkstelligd dat ook de Nederlandse onderdanen niet met hechtenis worden bedreigd voor het niet nakomen van soortgelijke inschrijverplichtingen. Het betreft hierbij de verplichting tot inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De hechtenis vervalt dus ook voor het niet nakomen van soortgelijke inschrijverplichtingen door eigen onderdanen. Dit wordt gerealiseerd door artikel 4.11 van de nota van wijziging van 26 oktober door hechtenis als sanctie voor niet-inschrijving in de GBA te laten vervallen. Overigens wordt daar een systeem van bestuursrechtelijke handhaving geïntroduceerd.⁵

De leden van de fracties van de PvdA en PVV vragen waarom en op welke wijze het specifiek opleggen van hechtenis, vanwege het nalaten van de beide meldplichten, een inbreuk vormt op het vrije verkeer van EU-burgers. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom dit niet geldt voor het stellen van de meldplicht op zich, of voor het opleggen van een geldboete in het geval van nalaten.

Blijkens de Pieck-uitspraak is een geldboete op zichzelf toegestaan, mits de hoogte evenredig is en vergelijkbaar met die bij lichte overtredingen door eigen onderdanen.⁶

De mogelijkheid om van EU-burgers te eisen dat zij zich aanmelden ter inschrijving in de vreemdelingenadministratie wegens een lang verblijf en de mogelijkheid om van derdelands familieleden van EU-burgers te eisen dat zij een verblijfskaart aanvragen, zijn genoemd in de artikelen 8 en 9 van de richtlijn vrij verkeer (richtlijn 2004/38/EG). Deze mogelijkheden uit deze richtlijn zijn op hun beurt weer gebaseerd op artikel 21 van het EU-Werkingsverdrag, dat bepaalt dat EU-burgers het recht van vrij verkeer en verblijf hebben «onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld».

⁴ http://www.om.nl/onderwerpen/feiten_en_tarieven/

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 219, nr. 7

⁶ Zie HvJ EG zaak 157/79, Pieck, r.o. 19.

Ook volgens het Hof van Justitie is het recht op vrij verkeer en verblijf van EU-burgers en hun familieleden «niet onbeperkt» en heeft het EU-recht de lidstaten «niet de bevoegdheid ontnomen, maatregelen te treffen ter verzekering dat de nationale instanties precies op de hoogte zijn van de bevolkingsbewegingen op hun grondgebied.» Het Hof vervolgt: «Bovendien blijven de lidstaten in beginsel bevoegd, de niet-nakoming van dergelijke verplichtingen te bestraffen. Volgens vaste rechtspraak met betrekking tot de niet-inachtneming van de formaliteiten ter vaststelling van het verblijfsrecht van een door het gemeenschapsrecht beschermde persoon, mogen de lidstaten op de niet-naleving van dergelijke verplichtingen weliswaar sancties stellen die vergelijkbaar zijn met die bij lichte overtredingen door eigen onderdanen, maar mogen zij daarop geen onevenredige sanctie stellen, die tot een belemmering van dit verblijfsrecht zou leiden (...). Dit is met name het geval bij gevangenisstraf en, a fortiori, bij uitzetting (...).»⁷ In het Pieck-arrest heeft het Hof overwogen dat op «overtreding van de bepalingen betreffende verblijfsdocumenten» geen hechtenis mag staan voor een door het gemeenschapsrecht beschermde persoon.⁸

Lidstaten mogen een verzuim om aan de meldingsplicht te voldoen, sanctioneren, mits de op te leggen sancties niet-discriminerend en evenredig zijn. Het uitgangspunt voor sancties die opgelegd mogen worden bij overtreding van een Europese norm is het beginsel van gelijkwaardigheid, oftewel de sanctie die voor een zelfde of een vergelijkbare overtreding aan de eigen onderdanen wordt opgelegd. Of een sanctie «evenredig» is moet worden vastgesteld door te kijken of de sanctie geschikt is om het te bereiken doel te realiseren alsmede door te kijken of er niet een minder vergaande maatregel mogelijk is (noodzakelijkheidsvereiste). Een gevangenisstraf als sanctie voor niet-melding, waaronder een maatregel van bewaring vormt, aldus het Hof van Justitie, een ongerechtvaardigde belemmering van het recht op vrij verkeer.⁹ Ook uitzetting tast in de visie van het Hof van Justitie, de essentie van het recht op vrij verkeer aan en is om die reden niet evenredig.¹⁰

De leden van de fracties van de PVV en SP vragen tot slot wat er gebeurt wanneer de boete niet wordt betaald.

Indien de boete niet wordt betaald, zal deze op de gebruikelijke manier worden gevorderd, eventueel met inschakeling van een deurwaarder. Tot slot kan vervangende hechtenis worden opgelegd indien de boete door de rechter is opgelegd. Bij de oplegging van een geldboete beveelt de rechter dat vervangende hechtenis zal worden toegepast voor het geval geen betaling geschiedt. Vervangende hechtenis moet worden onderscheiden van hechtenis als hoofdstraf, waarop de Pieck-uitspraak ziet. Voor verzuim van de aanmelding wordt hechtenis daarom formeel uitgesloten.

Vervangende hechtenis kan echter noodzakelijk zijn als sluitstuk in de incassoprocedure, indien niet wordt betaald. Aangezien vervangende hechtenis zich op de incassoprocedure richt, is er geen sprake van een onevenredige belemmering van het vrij verkeer.

Is er geen boete door de rechter opgelegd, maar heeft de Officier van Justitie of de politie een strafbeschikking uitgevaardigd, dan is de procedure als volgt. Er volgen ten hoogste twee aanmaningen van het Centraal Justitieel Incasso Bureau, waarna zo nodig het verschuldigde bedrag bij dwangbevel kan worden geïnd door tussenkomst van de deurwaarder. Indien betrokkene vervolgens nog steeds niet wil betalen, maar vaststaat dat betrokkene wel kan betalen, kan via tussenkomst van

⁷ HvJ EG zaak C-329/97, Ergat, r.o. 45, 54–56.

⁸ HvJ EG zaak 157/79, Pieck, r.o. 19.

⁹ HvJ EG zaak C-265/88, Messner, r.o. 14 en HvJ EG zaak 157/79, Pieck, r.o. 19.

¹⁰ HvJ EG zaak 157/79, Pieck, r.o. 18.

de rechter worden overgegaan tot gijzeling of uiteindelijk vervangende hechtenis.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie in hoeverre de mogelijkheid van hechtenis voor andere overtredingen dan de meldplichten voor EU-burgers en hun familieleden nu reeds theoretisch is. Indien dit het geval is vragen de leden zich af waarom artikel 108, eerste en tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 dan niet worden aangepast. Mochten deze leden niet worden aangepast, dan vragen de leden van de SP-fractie waarom in deze gevallen geen sprake is, of zal zijn, van een belemmering van het vrije verkeer van personen.

De andere verplichtingen (dan de meldplichten), waarvoor hechtenis mogelijk blijft bij overtreding, betreffen vooral verplichtingen voor derdelanders, omdat EU-burgers en hun familieleden veelal zijn uitgezonderd van de verplichtingen. Dan zijn zij dus ook uitgezonderd van een sanctie voor niet-nakoming. Voor zover zij niet zijn uitgezonderd van de verplichtingen, kan hechtenis noodzakelijk zijn in geval van recidive. Voor die gevallen moet de mogelijkheid van hechtenis uit artikel 108, eerste en tweede lid, worden opengehouden.

De overtredingen waarvoor hechtenis niet is uitgezonderd voor EU-burgers en hun familieleden, betreffen andere voorschriften dan de voorschriften waarbij hechtenis door de rechter in strijd is geacht met het vrije verkeer van personen. Bij «formaliteiten ter vaststelling van het verblijfsrecht» van EU-burgers is in de jurisprudentie gevangenisstraf namelijk uitgesloten als sanctie bij niet-nakoming. De formaliteiten ter vaststelling van het verblijfsrecht zijn de meldplichten waar het onderhavige wetsvoorstel op ziet. Deze formaliteiten zijn dus de verplichting voor EU-burgers om zich bij de IND te melden ter registratie in geval van (verwachting van) een verblijf van meer dan drie maanden en de verplichting voor hun familieleden om zich aan te melden en een verblijfskaart aan te vragen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie is de vreemdelingenwetgeving gescreend op andere verplichtingen voor EU-burgers en hun familieleden die waarschijnlijk onder het bereik van de jurisprudentie vallen. Uitkomst is dat er nog één andere bepaling is gevonden die ziet op formaliteiten ter vaststelling van het verblijfsrecht waarbij in theorie hechtenis aan EU-burgers zou kunnen worden opgelegd. Daarom wordt bij bijgevoegde nota van wijziging ook daar een uitzondering voor EU-burgers en hun familieleden opgenomen op de hechtenis. De uitzondering betreft niet-naleving van de verplichting om het verblijfsdocument in te leveren indien de vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland verplaatst of niet meer rechtmatig verblijft (artikel 4.52 Vreemdelingenbesluit 2000). Het nalaten van de verplichting om onder omstandigheden een verblijfsdocument in te leveren is te zien als «overtreding van de bepalingen betreffende verblijfsdocumenten», waarop volgens rechtsoverweging 19 van het voornoemde Pieck-arrest geen hechtenis mag staan. Met bijgevoegde nota van wijziging wordt ook hier de mogelijke sanctie beperkt tot geldboete.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Bijlage: rechtsvergelijking wetgeving in de EU (vraag fracties VVD/PvdA), stand van zaken oktober 2008

Land	Sanctie niet-aanmelding EU-burgers ter inschrijving voor verblijf van meer dan 3 maanden	Sanctie niet-aanmelding derdelands familieleden van EU-burgers ter aanvraag verblijfskaart voor verblijf van meer dan 3 maanden
België	200 euro	200 euro
Bulgarije	Geen sanctie	Geen sanctie
Cyprus	2.563 euro (maximaal)	2.563 euro (maximaal)
Denemarken	Onbekend	Geldboete of 6 maanden gevangenisstraf
Duitsland	500 á 2.500 euro (afhankelijk van deelstaat)	500 á 2.500 euro (afhankelijk van deelstaat)
Estland	Geen sanctie	1.100 euro
Finland	Dagelijkse boete van 1/60 ^e deel van het maandelijks besteedbaar inkomen, max. 120 dagen	Dagelijkse boete van 1/60 ^e deel van het maandelijks besteedbaar inkomen, max. 120 dagen
Frankrijk	750 euro (maximaal)	1.500 euro (maximaal)
Griekenland	59 euro	150 euro
Hongarije	215 euro	215 euro
Ierland	Geen registratieplicht	5.000 euro en/of maximaal 12 maanden gevangenisstraf
Italië	516 á 2.500 euro	Geen sanctie
Letland	Geen sanctie	Geen sanctie
Litouwen	6 á 29 euro	58 á 290 euro
Luxemburg	25 á 250 euro	25 á 250 euro
Malta	240 euro plus 12 euro per dag dat de overtreding voortduurt	240 euro plus 12 euro per dag dat de overtreding voortduurt
Nederland	3.900 euro (maximaal)	3.900 euro (maximaal)
Oostenrijk	200 euro	200 euro
Polen	6 á 1.428 euro	6 á 1.428 euro
Portugal	400 á 1.500 euro	400 á 1.500 euro
Roemenië	7 á 14 euro	7 á 14 euro
Slovenië	Geen sanctie	500 á 1.200 euro
Slowakije	Geen sanctie, maar wel 166 euro bij niet aanmelden binnen 10 werkdagen na binnenkomst	Geen sanctie, maar wel 166 euro bij niet aanmelden binnen 10 werkdagen na binnenkomst
Spanje	300 euro	300 euro
Tsjechië	Geen sanctie, maar wel 120 euro bij niet aanmelden voor verblijf van > 30 dagen	Geen sanctie, maar wel 120 euro bij niet aanmelden voor verblijf van > 30 dagen
Verenigd Koninkrijk	Geen registratieplicht	Geen plicht verblijfskaart aan te vragen
Zweden	Voorwaardelijke boete, hoogte onbepaald	Voorwaardelijke boete, hoogte onbepaald