

Vergaderjaar 2011–2012

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)

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 18 november 2011

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Hoewel zij het van belang achten dat illegaal verblijf in Nederland moet worden ontmoedigd en de noodzaak van een snelle implementatie van de richtlijn onderschrijven, hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn. De leden wensen over dit voorstel nog enkele vragen te stellen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsontwerp ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Zij kunnen zich in grote lijnen verenigen met de strekking van het wetsontwerp, met name ook met de antwoorden van de Afdeling advisering van de Raad van State op een aantal wezenlijke vragen die van de zijde van de Tweede Kamer aan de Afdeling zijn voorgelegd. Met betrekking tot de effectiviteit van de strafbaarstelling behouden de leden echter voornamelijk reserves. Zij hebben nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Ze hebben nog enkele vragen.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (*voorzitter*), Strik (GL), Vliegenthart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD) en Swagerman (VVD).

De leden van de **D66**-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Hoewel de implementatie van deze richtlijn een belangrijke stap is in de totstandkoming van een Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid, dienen zowel de uitwerking als ook de behandeling ervan zorgvuldig plaats te vinden. Het feit dat de regering de implementatietermijn reeds met een jaar heeft overschreden en de Europese Commissie de regering dientengevolge heeft gewezen op de hieraan verbonden sancties, mag naar de mening van deze leden een zorgvuldige behandeling van het wetsvoorstel niet in de weg staan. Deze leden willen daarom enkele kritische kanttekeningen plaatsen bij het wetsvoorstel.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben bezorgd kennisgenomen van het wetsvoorstel en de keuzes die de regering maakt naar aanleiding van de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Zij wensen over dit wetsvoorstel nog een aantal vragen te stellen.

2. Vragen van de leden van de VVD-fractie

Lidstaten dienen gerichte inspanningen te blijven verrichten om de uitzetting te bewerkstelligen. De leden van de VVD-fractie willen weten of de regering kan verklaren of de tenuitvoerlegging van een hechtenis/ gevangenisstraf zal worden opgeschort indien een feitelijke mogelijkheid bestaat tot uitzetting van de vreemdeling? Indien dit het geval is, hoe verhoudt de detentie zich dan tot de huidige (dwang)maatregelen in de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 63 jo. 59)?

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wijst in het arrest El Dridi¹ op een stapsgewijze terugkeer van illegale migranten waarbij strafrechtelijke sancties pas kunnen worden opgelegd wanneer alle stappen zijn doorlopen. Het sanctioneren bij een overtreding van het inreisverbod doorloopt deze stappen niet. Waarom biedt het wetsvoorstel geen stapsgewijze benadering van de maatregelen?

Het Hof heeft in het arrest El Dridi tevens gewezen op de aanwezige omstandigheden om detentie te rechtvaardigen, waarbij het enkele feit dat de betrokkene niet heeft voldaan aan de vertrekplicht onvoldoende is voor de toepassing van gevangenisstraf. Kan de regering aangeven welke aanvullende omstandigheden aangedragen kunnen worden om detentie te rechtvaardigen, gezien deze uitspraak van het Hof van Justitie?

De Raad van State heeft opgemerkt dat sanctioneringsmaatregelen bij overtreding van het inreisverbod noodzakelijk zijn om de beginselen van gemeenschapstrouw en het nuttig effect van de richtlijn te waarborgen. Dit heeft echter alleen effect als andere lidstaten op een soortgelijke manier te werk gaan. De Terugkeerrichtlijn biedt echter de ruimte om sanctioneringsmaatregelen bij overtreding ervan, door individuele lidstaten zelf te laten invullen. Kan de regering aangeven op welke wijze de overige lidstaten invulling geven of hebben gegeven aan de implementatie van de richtlijn? Indien de maatregelen ver uiteenlopen, kan de regering dan aangeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan het beginsel van gemeenschapstrouw?

Op 29 september 2011 heeft de Europese Commissie advies uitbracht over de Terugkeerrichtlijn, waarin Nederland wordt verzocht om de op hem rustende verplichtingen van de richtlijn uiterlijk 29 november 2011 na te komen. Indien dit niet het geval is krijgt Nederland een boete van ten minste € 3 925 000. Kan de regering, gezien de beperkte tijd, toelichten waarom de omzetting van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving zolang

¹ HvJ EU 28 April 2011, nr. C-61/11 PPU (El Dridi).

op zich heeft laten wachten? Deelt de regering het belang van een zorgvuldige behandeling door beide Kamers?

3. Vragen van de leden van de PvdA-fractie

De eerste serie vragen van de leden van de PvdA-fractie hebben betrekking op de sanctiemaatregelen ten aanzien van het overtreeden van het inreisverbod.

Het valt de leden op dat de regering met dit voorstel een eigen invulling geeft aan de uitgangspunten van de Terugkeerrichtlijn. Terwijl in de richtlijn de strafrechtelijke sanctie als een laatste oplossing wordt gezien die pas aan de orde is als al het andere is mislukt, kiest de regering met deze wijziging ervoor het strafrecht direct in te zetten als antwoord op onrechtmatig verblijf. De leden van de PvdA-fractie willen graag een nadere toelichting en onderbouwing voor deze keuze en voor deze afwijking van de Terugkeerrichtlijn. Immers het enkele feit dat niet is voldaan aan de vertrekplicht is geen voldoende reden voor een gevangenisstraf. De richtlijn stelt dit ook niet voor. In de richtlijn is gevangenisstraf het sluitstuk. De regering heeft in antwoord op de vraag van Raad van State aangegeven dat een geldboete zal worden opgelegd bij niet-nakoming van een gevangenisstraf. De vraag die deze leden zich stellen is hoe deze boete zich verhoudt met de Terugkeerrichtlijn. Is dit voorstel niet juist in strijd met de Terugkeerrichtlijn?

De Terugkeerrichtlijn beoogt de terugkeer van vreemdelingen naar hun land van herkomst te bevorderen. Daarbij gaat het eerst om vrijwillig vertrek. Ook kan de regering maatregelen treffen om de terugkeer te bevorderen, zelfs kan er sprake zijn van een zekere dwang. Kan de regering – in het licht van de Terugkeerrichtlijn – uiteenzetten hoe het terugkeerbeleid in Nederland nu functioneert, welke ervaringen tot nu toe zijn opgedaan met het Nederlandse beleid en op welke wijze naar het oordeel van de regering een gevangenisstraf een stimulans is voor terugkeer? Naar het oordeel van de leden van deze fractie is een gevangenisstraf alles behalve bevorderlijk voor de terugkeer van vreemdelingen. In de Terugkeerrichtlijn is sprake van een individuele afweging. Daarin wordt aangegeven dat een beoordeling van de individuele omstandigheden leidend moet zijn bij het bepalen of er wel of niet van een inreisverbod sprake is. Kan de regering aangeven hoe in dit voorstel de individuele afweging een plaats zal krijgen? In de tekst hebben deze leden dit niet kunnen terugvinden.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook enkele vragen over de detentie. In het voorstel wordt vele redenen opgesomd waarom detentie nodig is. In de richtlijn is dat veel beperkter en, zoals eerder gezegd, een sluitstuk. Kan de regering aangeven waarom voor deze brede en niet-limitatieve lijst is gekozen? Wat denkt de regering hiermee te bereiken? Op welke wijze zou dit de terugkeer kunnen bevorderen? In de richtlijn wordt apart aandacht besteed aan kwetsbare groepen. Op welke wijze wordt met deze aanpassing rekening gehouden met de positie van kwetsbare groepen? Een laatste vraag ten aanzien van de detentie betreft de duur. Kan de regering een nadere onderbouwing geven voor haar keuze voor een duur van 6 maanden met een mogelijke verlenging tot 18 maanden. Op welke gronden kan – als deze wet wordt aangenomen – een verlenging worden opgelegd?

Tenslotte hebben de leden van de PvdA-fractie een vraag over de relatief grote groep vreemdelingen die niet naar het land van herkomst kan, omdat dit land ze niet wil terugnemen, dan wel omdat er geen geldige papieren zijn. Wat gaat dit voorstel voor deze groep betekenen? Een detentie van vele maanden? Of een verdere druk om in het illegale circuit

verder te leven? Welke maatregelen denkt de regering te treffen om ervoor te zorgen dat deze groep een toekomst krijgt?
De leden van de PvdA-fractie wachten met belangstelling de antwoorden van de regering af.

4. Vragen van de leden van de CDA-fractie

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie is het niet wenselijk dat *de facto* het onderscheid tussen «gewone» illegale vreemdelingen en «ongewenst verklaarde» illegale vreemdelingen, oftewel het onderscheid tussen illegale vreemdelingen die geen strafbaar feit hebben gepleegd en illegale vreemdelingen die wel een strafbaar feit hebben gepleegd, in de strafbaarstelling wegvalt. Beide categorieën kunnen immers veroordeeld worden tot een maximale hechtenis van 6 maanden, zij het dat dit voor de eerste groep gebeurt op basis van een overtreding (art. 108 Vw 2000) en voor de tweede groep op basis van een misdrijf (art. 197 Sr). Het «criminaliseren» van illegale vreemdelingen die geen strafbare feiten hebben gepleegd dient naar het oordeel van deze leden, indien enigszins mogelijk, te worden voorkomen, temeer nu de richtlijn niet met zoveel woorden een strafbaarstelling eist. Bovendien dient de straf niet langer om de illegale vreemdeling uit Nederland en de EU te zetten, maar is zij een vergelding voor het niet gehoorzamen aan het inreisverbod. Een gedetineerde kost de overheid – volgens opgave van de regering zelf – 197,00 euro per dag. Ligt het niet voor de hand om illegale vreemdelingen die geen strafbare feiten hebben gepleegd, maar niet voldoen of hebben voldaan aan het inreisverbod, niet onmiddellijk een strafrechtelijke sanctie op te leggen, doch om voor deze specifieke groep nogmaals een poging te wagen om door middel van minder vergaande uitvoeringsmaatregelen te bewerkstelligen dat de vreemdeling Nederland verlaat? Is de SIS-registratie waarbij de vreemdeling een inreisverbod krijgt voor het gehele Schengen-gebied niet een reeds voldoende effectieve sanctie? Kan de regering een overzicht geven van de implementatie van de richtlijn in de andere EU-landen en met name ook van de wijze waarop de overige landen voorzien hebben in de sanctionering ervan?

5. Vragen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie menen dat alvorens het wetsvoorstel rijp is voor plenaire behandeling er duidelijkheid dient te komen over de mate waarin het wetsvoorstel een één-op-één-vertaling is van de richtlijn in nationale wetgeving en zij hebben daarom de volgende vragen. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de strafbaarstelling van illegaal verblijf veroorzaakt door het handelen in weerwil van het inreisverbod met de daarbij behorende straffen. Volgens de leden van de SP-fractie betreft dit onderdeel van het wetsvoorstel een nationale kop. Deelt de regering deze opvatting? Indien niet, kan zij dan de passage in de richtlijn aanwijzen die op deze strafbaarstelling betrekking heeft?

De leden van de SP-fractie zijn daarnaast benieuwd naar de effectiviteit van bovengenoemd onderdeel van het wetsvoorstel. Is er empirisch bewijs dat een dergelijke strafbaarstelling leidt tot een snellere terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers?

6. Vragen van de leden van de D66-fractie

Op de eerste plaats willen de leden van de D66-fractie weten waarom de regering heeft besloten om bij de implementatie van de richtlijn verder te gaan dan de richtlijn voorschrijft. Tijdens de behandeling van onderhavig voorstel in de Tweede Kamer heeft de minister aangegeven dat dit op advies van de Raad van State is gebeurd. Deze leden lezen het advies van

de Raad van State echter anders. Dat de regering in het voorstel bepalingen opneemt ter sanctionering van illegale migranten is nog binnen de marges van de richtlijn en overeenkomstig het advies van de Raad, maar de strafbaarstelling is als zodanig niet een logisch gevolg hiervan. Deze is volgens deze leden niet anders te verklaren dan uit het regeer- en gedoogakkoord op grond waarvan dit kabinet is aangetreden. Graag vernemen deze leden een nadere beschouwing waarom de implementatie van de richtlijn is gekoppeld aan het strafbaar stellen van illegaliteit. Wat is de noodzaak hiertoe en hoe beoordeelt de regering de constatering van Europees Commissaris van Binnenlandse Zaken Malmström dat dergelijke sancties in geen geval beschouwd kunnen worden als een omzetting van de Terugkeerrichtlijn? In de reactie zien deze leden graag ook een reflectie op de overwegingen uit de Illegalennota uit 2004¹, waarin door het toenmalige kabinet van CDA, VVD en D66 uitvoerig de bezwaren uiteen zijn gezet tegen strafbaarstelling van illegaliteit.

Voorts zijn de leden van de D66-fractie vooralsnog niet overtuigd van de proportionaliteit van het wetsvoorstel. Het doel van de Terugkeerrichtlijn is primair het bevorderen van de terugkeer van illegale migranten naar hun thuisland. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat het strafbaar stellen van illegaliteit tot gevolg heeft dat de terugkeer van deze migranten daadwerkelijk bespoedigd wordt. Waarop is de verwachting gebaseerd dat deze maatregelen het doel van terugkeer het beste dienen?

De leden van de D66-fractie verwachten bovendien dat de voorgestelde maatregelen op het gebied van handhaving en uitvoerbaarheid beter uitgewerkt kunnen worden. Kan de regering een overzicht geven van de financiële gevolgen die deze maatregelen hebben? Op basis van welke selectiecriteria zullen handhaving en vervolging plaatsvinden, gezien de gelimiteerde middelen die hiervoor beschikbaar zijn? Deze leden zien de beantwoording van deze vragen met belangstelling tegemoet.

7. Vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering in de implementatiewet met de tweede nota van wijziging ingrijpende voorstellen heeft gedaan waartoe de richtlijn in het geheel niet verplicht, zoals de strafbaarstelling van de meeste vormen van illegaal verblijf. Zij willen van de regering weten hoe dit zich verhoudt met het uitgangspunt dat er geen nationale koppen worden geplaatst op implementatiewetgeving. Onlangs is dit uitgangspunt nog expliciet vastgelegd in aanwijzing 331 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de toelichting wordt vermeld dat onder andere vanwege de noodzaak van tijdige implementatie moet worden vermeden dat er «extra» nationaal beleid in de implementatieregeling wordt meegenomen. Kan de regering toelichten waarom ze in dit geval is afgeweken van dit uitgangspunt? Is de regering het met deze leden eens dat het inbrengen van de nationale kop een belangrijke reden is van de overschrijding van de implementatietermijn met een jaar?

Strafbaarstelling

Kan de regering aangeven waarom en op welke wijze zij een strafbaarstelling van het niet naleven van een terugkeerbesluit als een nuttig instrument beschouwt in het kader van een effectief terugkeerbeleid? Op welke wijze meent de regering dat de nadelige risico's zijn ondervangen, zoals de kans dat illegalen zich niet meer tot de overheid wenden voor bijvoorbeeld aangifte van mensenhandel of medische behoeften, of dat zij hun kinderen niet langer naar school sturen? Bestaat niet het gevaar dat

¹ Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland, Kamerstukken II, 2003–2004, 29 537, nr. 2.

vreemdelingen zonder verblijfsvergunning juist nog moeilijker traceerbaar en controleerbaar worden vanwege de dreiging van een sanctie? Kan de regering ook ingaan op de bezwaren tegen strafbaarstelling die vorige kabinetten hebben onderkend? Is de regering van mening dat deze niet langer geldig zijn, of ziet zij nieuwe, nog niet eerder onderkende voordelen aan de strafbaarstelling? Graag een toelichting.

Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat de richtlijn niet alleen als doelstelling heeft het bevorderen van een effectief terugkeerbeleid, maar tevens, zoals geformuleerd in considerans nr. 11 van de Terugkeerrichtlijn, het vaststellen van gemeenschappelijke minimumwaarborgen ten aanzien van terugkeerbesluiten, ten einde de belangen van betrokkenen te beschermen? Deelt de regering de mening van deze leden dat uit artikel 4, lid 3 van de richtlijn dat lidstaten toestaat gunstiger normen te hanteren, a contrario voortvloeit dat lidstaten geen ongunstiger normen mogen stellen, en daarmee geen strengere eisen kunnen stellen aan niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen dan de richtlijn toestaat? Commissaris van Binnenlandse Zaken Malmström beschouwt een systematische strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarmee vreemdelingen worden uitgesloten van de toepassing van de richtlijn, als een disproportionele maatregel die het nuttig effect van de richtlijn ondermijnt. Het Hof van Justitie heeft in de zaak El Dridi geoordeeld dat de Terugkeerrichtlijn zich verzet tegen een regeling van een lidstaat, krachtens welke aan een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land een gevangenisstraf wordt opgelegd op de enkele grond dat die persoon, in strijd met een bevel om het grondgebied van die staat binnen een bepaalde termijn te verlaten, zonder geldige reden zijn verblijf op dat grondgebied voortzet.

De regering heeft er weliswaar voor gekozen om niet naleving van een terugkeerbesluit als overtreding te kwalificeren, hetgeen gesanctioneerd wordt met een boete, maar ook vervangende hechtenis is te beschouwen als een vrijheidsbenemende strafsanctie. Dat terugkeer boven de tenuitvoerlegging van hechtenis of gevangenisstraf gaat, zoals de regering in antwoorden op Kamervragen over het standpunt van de Europese Commissie aangaf, wil niet zeggen dat het wetsvoorstel het nuttig effect niet ontnemt aan de richtlijn. De richtlijn stelt zich immers niet alleen ten doel om een effectief terugkeerbeleid te bevorderen, maar ook om de rechtsbescherming van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen te waarborgen. De ACVZ wees er in een brief van 17 januari 2011 al op dat een dergelijke strafbaarstelling in strijd kan komen met de richtlijn en vroeg de minister duidelijker te motiveren hoe de voorgestelde maatregelen bijdragen aan verwezenlijking van het doel hiervan.¹ In reactie op het advies van de ACVZ stelde de minister begin dit jaar dat de noodzaak tot sanctionering voortvloeit uit het beginsel van gemeenschapstrouw en dat hij de sanctionering noodzakelijk acht om het inreisverbod kracht bij te zetten.² Commissaris van Binnenlandse Zaken Malmström heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat de richtlijn «geen bepalingen bevat die verband houden met het opleggen van strafrechtelijke sancties» en dat «nationale wetgeving die dergelijke sancties oplegt in geen geval kan worden beschouwd als een omzetting van de richtlijn».³ Is de regering, na dit antwoord van de Commissaris op vragen van Nederlandse Europarlementariërs en na het arrest El Dridi, nog steeds van mening dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de richtlijn?

Considerans nr. 13 verplicht de lidstaten om dwangmaatregelen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel op te leggen. Dit doeltreffendheidsbeginsel ziet niet alleen op een effectief terugkeerbeleid, maar ook op de minimumwaarborgen ten aanzien van de rechtsbescherming. Op welke wijze meent de regering dat de Nederlandse strafbaarstelling als noodzakelijk en proportioneel zou kunnen worden bestempeld? Waarom heeft de regering, voor zover ze

¹ Adviescommissie voor Vreemdelingen-zaken, Briefadvies tweede nota van wijziging implementatie Terugkeerrichtlijn, 17 januari 2011.

² Brief van de Minister voor Immigratie en Asiel, Kamerstukken II, 2010–2011, 32 420, nr. 10.

³ Antwoord door Eurocommissaris Malmström namens de Europese Commissie op schriftelijke vragen (nr. E-001114/2011), 24 maart 2011.

een sanctiedreiging nodig achtte, niet gekozen voor bestuursrechtelijke instrumenten? Op welke wijze geeft de regering uitvoering aan artikel 5 en 14 van de richtlijn, dat verplicht om met de belangen van het kind, het gezinsleven en gezinseenheid en de gezondheidssituatie van betrokkenen rekening te houden? Deelt de regering de verwachting van de leden van de fractie van GroenLinks dat een aanzienlijk deel van de gestraften (kort) na hun vrijlating opnieuw in detentie zullen worden genomen, omdat hun strafbaarheid niet is opgeheven? Deelt de regering de mening van deze leden dat vervangende hechtenis ook moet worden gevat onder de noemer bewaring, zoals bedoeld in artikel 15? Zo nee, kan de regering het onderscheid toelichten en onderbouwen? Artikel 15, lid 1, staat onder bepaalde strikte voorwaarden vreemdelingenbewaring toe, tenzij andere afdoende, maar minder dwingende, maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Deze bepaling drukt het evenredigheidsbeginsel uit. Op welke wijze geeft de regering hieraan uitvoering? In Nederland is het bestuursrechtelijk karakter van de vreemdelingenbewaring niet herkenbaar, en is het regime (sober, lang op cel, weinig dagprogramma's) juist zwaarder dan de strafrechtelijke detentie. Is de regering bekend met de psychosociale gevolgen die deze detentie heeft voor vreemdelingen die geen strafbaar feit hebben begaan? Kan de regering toelichten op welke wijze onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Zweden in bewaring worden gehouden? Is de regering bereid het regime van de vreemdelingenbewaring drastisch te herzien en aan te passen aan de doelstelling van de bewaring, namelijk het voorkomen van onttrekking aan uitzetting? In de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de regering enkele pilots in het vooruitzicht gesteld. Welke stappen voorziet de regering concreet om zo spoedig mogelijk tot naleving van de richtlijn te komen?

Niet uitzetbaar

Acht de regering het niet logischer om het handhaven van het inreisverbod pas te starten nadat de betreffende vreemdeling het land eerst heeft verlaten, juist om «draaideurgedetineerden» te voorkomen? Op welke wijze handhaven andere lidstaten het inreisverbod en vanaf welk moment gaat daar de handhaving in? Welke inspanningen gaat de regering leveren om ervoor te zorgen dat regeringen van herkomstlanden reisdocumenten beschikbaar stellen om de terugkeer van deze vreemdelingen mogelijk te maken? In hoeveel situaties is de afgelopen jaren een verblijfsvergunning op grond van het buitenschuld criterium verstrekt, en uit welke landen waren deze vreemdelingen afkomstig? Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens, dat de richtlijn ertoe verplicht om, als een terugkeerbesluit op individuele gronden niet wenselijk wordt geacht, de regering zou moeten overgaan tot het legaliseren van het illegale verblijf van de betrokken persoon? Op welke wijze geeft de regering uitvoering aan considerans nr. 12, dat lidstaten ertoe verplicht om illegaal verblijvende derdelanders die (nog) niet kunnen worden uitgezet, te voorzien in hun elementaire behoeften?

Inreisverbod

Op welke wijze geeft de regering bij de vaststelling van een terugkeerbesluit en het opleggen van een inreisverbod invulling aan considerans nr. 6 die lidstaten verplicht om deze beslissingen per geval vast te stellen, op basis van objectieve criteria die zich niet beperken tot het loutere fout van illegaal verblijf? Op welke wijze geeft de regering uitvoering aan artikel 11, lid 2, dat bepaalt dat de duur van het inreisverbod volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval worden bepaald? Op welke wijze wordt het inreisverbod geoperationaliseerd? Kan de regering in dit kader nader ingaan op de verhouding tussen de Terugkeer-

richtlijn en de signalering in het Schengen Informatie Systeem (SIS)? Hoe verhouden zich de criteria voor signalering in het SIS, neergelegd in art. 96, lid 2, Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) respectievelijk art. 21, 24 en 25 SIS II-Verordening, zich tot de criteria in de richtlijn en in het wetsvoorstel tot oplegging van een inreisverbod? Artikel 21 van de SIS II-Verordening verplicht lidstaten om eerst te beoordelen of een signalering adequaat, relevant of belangrijk genoeg is. Het eerste lid van artikel 24 verplicht tot een voorafgaand individueel onderzoek. Geven deze verplichtingen, evenals de eisen in de richtlijn zelf ten aanzien van proportionaliteit en individuele afwegingen, dat artikel 11, lid 1, van de richtlijn minder verplichtend is dat het op het eerste gezicht lijkt, en dat het Unierecht lidstaten zelfs kan verplichten om in bepaalde situaties juist géén inreisverbod op te leggen? Hoe wordt gewaarborgd dat, in geval van intrekking of opschorting van een inreisverbod, steeds tevens de signalering in het SIS wordt ingetrokken of opgeschort?

Effectief rechtsmiddel

De Terugkeerrichtlijn regelt ook de procedurele waarborgen voor de vreemdelingen, waaronder de rechtsmiddelen. Hoe wordt gewaarborgd dat een vreemdeling steeds een effectief rechtsmiddel beschikbaar heeft tegen (a) een terugkeerbesluit (b) een inreisverbod en (c) een signalering in het SIS? De regering verleent in diverse situaties geen schorsende werking aan een verzoek om een voorlopige voorziening: als het gaat om een tweede verzoek of om redenen van openbare orde of nationale veiligheid, na een afwijzing van een herhaald asiolverzoek met toepassing van artikel 4:6 Awb, en in situaties van misbruik van recht en wanneer schorsing een onredelijke belemmering voor de uitzetting betekent. Kan de regering toelichten op welke grond zij denkt dat dit beleid in overeenstemming is met artikel 13 EVRM, gelet op de uitspraken Gebremedhin/Fr en Sultani/Fr, MSS t Griekenland en België, met name indien er een beroep is gedaan op artikel 3 EVRM?¹ Kan de regering toelichten in hoeverre deze uitzonderingen stroken met artikel 47 van het Grondrechtenhandvest (dat het recht op doeltreffende voorziening in rechte vereist, los van de appreciatie van de onderliggende claim), ook in het licht van de uitspraken van het Hof van Justitie in de zaak Dörr en Ünal/Oostenrijk en Unibet?² Is de regering het met de leden van GroenLinks eens dat het nuttig effect van de Definitierichtlijn (en van artikel 39 Procedurerichtlijn) wordt ondermijnd als een asielzoeker niet de uitspraak van de rechter mag afwachten over zijn verzoek om het beroep te kunnen afwachten?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben geconstateerd in het verslag van de Commissie dat Nederland de enige lidstaat is die een beperkte rechterlijke controle op vastgestelde feiten kent.³ In haar antwoord op de Eerste Kamer heeft de Commissie gewezen op het belang van een rechterlijke toets van de feiten.⁴ In haar herzieningsvoorstel voor de Procedurerichtlijn stelt zij daarom voor om de rechter een beroep *full en ex nunc* toets te laten toetsen, geheel in lijn met vaste jurisprudentie van het EHRM en het Hof van Justitie.⁵ In de zaak Samba Diouf heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de rechterlijke toetsing bij de toepassing van de procedurerichtlijn (naar analogie van het Wilson arrest) een toets van zowel de feiten als van de rechtsvragen dient in te houden.⁶ Deelt de regering de mening van de leden van de fractie van GroenLinks dat deze jurisprudentie⁷ noopt tot de afschaffing van de marginale rechterlijke toets van de feitenvaststelling door de IND? Zo ja, op welke termijn is dit te verwachten?

¹ EHRM 26 april 2007, nr. 25389/05 (Gebremedhin/Fr); EHRM 20 september 2007, nr. 45223/05 (Sultani/Fr); EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09 (MSS t Griekenland en België).

² HvJ EU 2 juni 2005, nr. C-432/05 (Dörr en Ünal/Oostenrijk en Unibet).

³ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 2005/85/EG van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, 8 september 2010, COM (2010)465.

⁴ Kamerstukken I, 2010–2011, 32 218 F, p. 7.

⁵ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale beschermingsstatus (Herschikking), 1 juni 2011, COM (2011)319.

⁶ HvJ EU 28 juli 2011, nr. C-69/10 (Samba Diouf), paragraaf 57.

⁷ EHRM 28 juli 2008, nr. 25904/07 (NA t. Verenigd Koninkrijk); EHRM 5 juli 2005, nr. 2345/02 (Said t. Nederland), EHRM 11 december 2008, nr. 52502/06 (Muminov t. Rusland); HvJ EU 19 september 2006, nr. C-506/04 (Wilson/Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Luxembourg), HvJ EU 2 juni 2005, nr. C-432/05 (Dörr en Ünal/Oostenrijk en Unibet).

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad zien de reactie van de regering, graag uiterlijk op 25 november 2011 om 12:00 uur, met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Meurs

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Van Dooren