

## Vreemdelingenwet

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (32420).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**:

Ik heet de minister voor Immigratie en Asiel van harte welkom in de Eerste Kamer. Het woord is aan mevrouw Meurs.



Mevrouw **Meurs** (PvdA):

Voorzitter. Vandaag behandelen wij de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Europese Terugkeerrichtlijn. Ondanks de bijzonder snelle en uitgebreide beantwoording van de minister op onze vragen, waarvoor onze hartelijke dank, moet het mijn fractie van het hart dat de tijd die ons gegund is om dit belangrijke voorstel zorgvuldig te behandelen kort is geweest. Wij gaan ervan uit dat het bij deze uitzondering blijft.

Wij zijn, zoals gezegd, tevreden met de uitgebreidheid van de beantwoording door de minister, maar daarmee is nog niet gezegd dat wij ook tevreden zijn met de inhoud van de beantwoording. Wij vragen ons in gemoede af of de voorgestelde maatregelen wel zullen bijdragen tot een effectief en humaan terugkeerbeleid. Vooralsnog is ons antwoord op de laatste vraag "nee". De antwoorden en toelichting van de minister vandaag zullen bepalend zijn voor onze uiteindelijke afweging.

De bijdrage van mijn fractie valt in vier thema's uiteen. Ten eerste: is het onderhavige voorstel in lijn met de EU-richtlijn? Ten tweede: wat is nu materieel het verschil tussen strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod en strafbaarstelling van illegaal verblijf? Ten derde: wat kunnen wij, in het licht van de twee eerst genoemde punten, verwachten van de effecten van deze maatregel voor degenen die het betreft en voor het terugkeerbeleid in algemene zin? Ten vierde: wij hebben nog een paar vragen over specifieke groepen.

Mijn eerste thema is de vraag of het voorstel in lijn is met de Terugkeerrichtlijn. In de schriftelijke beantwoording gaat de minister uitvoerig in op deze vraag en verwijst hij meermalen naar het advies van de Raad van State waarin de Afdeling advisering stelt dat het Europese inreisverbod zelfstandig dient te worden gesanctioneerd. Deze sancties dienen evenredig te zijn, ongeacht de keuze voor een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving. Op grond van het advies van de Raad van State stelt de minister dat het strafbaar stellen van verblijf in weerwil van het inreisverbod niet kan worden aangemerkt als nationaal beleid. De maatregel vloeit rechtstreeks voort uit de richtlijn en het onderliggende Unierecht, waar lidstaten aan gebonden zijn. Tot zover kunnen wij de redenering van de minister volgen. Het punt is echter dat de

richtlijn geen voorschriften geeft omtrent sancties; het is aan de landen zelf om de richtlijn in lijn te brengen met nationale wetgeving.

De fractie van de PvdA is dus niet overtuigd van de noodzaak om vanwege de Terugkeerrichtlijn een strafrechtelijke sanctie op te leggen, of het nu een boete of detentie is, ter handhaving van het inreisverbod. Bovendien is het naar ons oordeel een merkwaardige redenering van de minister om het volgende te stellen: "De richtlijn zelf voorziet niet in het stellen van een strafsancie op verblijf in weerwil van een inreisverbod. Het stellen van zo'n strafsancie kan daarom ook niet worden aangemerkt als afwijking van de richtlijn ten nadele van de vreemdeling." Dit is een citaat van pagina 20 van de memorie van antwoord. Anders gezegd: omdat het er niet staat en wij het wel doen, wijken wij niet af van de richtlijn. Dat kan toch niet waar zijn!

De vraag van mijn fractie blijft dus staan: is het voorstel wel proportioneel met en passend bij hetgeen de richtlijn voorschrijft? Waarom is gekozen voor een strafrechtelijke sanctie en waarom voor detentie? De laatste vraag klemde des te meer omdat detentie nauwelijks bijdraagt aan terugkeer. Ook uit het El Dridi-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat strafrechtelijke sancties niet verplicht zijn. Ook de Europese Commissie heeft al aangegeven dat de implementatie van de Terugkeerrichtlijn geenszins noopt tot strafbaarstelling van illegaliteit. De informatie over de wijze waarop andere EU-landen de Terugkeerrichtlijn in hun nationale wetgeving hebben vertaald, is summier en niet altijd vergelijkbaar. Echter, de informatie die wij hebben, laat zien dat er ook andere mogelijkheden zijn dan detentie. In een toezegging aan de Tweede Kamer heeft de minister aangegeven dat hij de voorbeelden uit Zweden nader zal bekijken om te bezien of ook in Nederland een dergelijke benadering mogelijk is. Wat zijn de overwegingen van de minister om nu pas met een dergelijke verkenning te beginnen? Het ware toch beter geweest om dat veel eerder te doen en het te betrekken bij de voorbereiding van deze wijziging, om een en ander in pas te laten lopen met de Terugkeerrichtlijn? Wij zijn benieuwd naar de overwegingen van de minister.

Mijn tweede thema is de relatie van dit wijzigingsvoorstel met de voorgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf. In de schriftelijke ronde heeft mijn fractie vragen gesteld over de verhouding tussen dit wijzigingsvoorstel en het voornemen van dit kabinet om illegaal verblijf strafbaar te stellen. Andere fracties hebben deze vraag ook gesteld. In zijn beantwoording geeft de minister aan dat de twee voorstellen niets met elkaar te maken hebben, maar dat er verwarring is ontstaan, omdat beide voorstellen in dezelfde tijd aan de orde zijn. Het voorstel waar wij vandaag over spreken, is het directe gevolg van het implementeren van de Terugkeerrichtlijn. Het andere voorstel staat genoemd in het regeerakkoord en wordt nu uitgewerkt. Het wetsvoorstel voor strafbaarstelling illegaal verblijf regelt de nationale strafbaarstelling van actueel illegaal verblijf. Om het huiselijk te zeggen: deze strafbaarstelling van illegaliteit gaat vooraf aan het overtreden van het inreisverbod. Dat inreisverbod wordt immers pas op een later moment tijdens de loopbaan van de vreemdeling die zich hier wil vestigen, opgelegd.

Mijn fractie begrijpt de juridische en procedurele verschillen tussen de twee voorstellen. De grond waarop een sanctie wordt opgelegd, verschilt namelijk. Bovendien verschilt het moment waarop de sanctie wordt uit-

## Meurs

gevaardigd. Het oogmerk in beide voorstellen is ook verschillend. Dat gezegd zijnde, stellen wij echter vast dat er in materiële zin nauwelijks sprake is van een verschil. Een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft, is hier strafbaar. Dat het in het ene geval vanwege het overtreden van het inreisverbod is en in het andere geval vanwege het feit dat hij hier illegaal verblijft, doet aan het gegeven zelf niets af. In beide gevallen is het beleid erop gericht, illegaal verblijf te ontmoedigen en strafbaar te stellen ongeacht de omstandigheden. Mijn fractie vindt deze maatregelen disproportioneel. Voor de vreemdelingen die buiten hun schuld in Nederland verblijven en niet terug kunnen, is het beleid naar het oordeel van mijn fractie ook in strijd met artikel 3 en artikel 9 van het EVRM.

Kort en goed, de minister hoeft mijn fractie niet te overtuigen van de verschillen tussen de twee voorstellen. Die zijn genoegzaam uit de doeken gedaan. Onze vraag is of de minister het met ons eens is dat er in materiële zin nauwelijks sprake is van enig verschil. Als dat zo is, is het dan ook niet zo dat – uit het oogpunt van een humanitair en rechtvaardig vreemdelingenbeleid – strafbaarstelling geen antwoord mag zijn? Wie weet kunnen wij de minister met deze vragen wat meer onze kant op krijgen. Wellicht kunnen wij hem uitdagen om nog eens goed af te wegen welk doel gediend is met het strafbaar stellen van mensen die geen strafbare feiten hebben gepleegd, maar om heel uiteenlopende redenen en motieven illegaal in Nederland verblijven. Dat enkele feit mag toch niet als strafbaar worden aangemerkt?

Hiermee kom ik op mijn derde thema. Wat kunnen we verwachten van de effecten van deze maatregel voor degenen die het betreft en voor het terugkeerbeleid in algemene zin? In dit verband is het van belang om kort stil te staan bij de systematiek van dit voorstel binnen de kaders van de vigerende Vreemdelingenwet 2000. De Terugkeerrichtlijn heeft als doelstellingen ten eerste het bevorderen van een effectief terugkeerbeleid en ten tweede het vaststellen van minimumwaarborgen ten aanzien van terugkeerbesluiten. Lidstaten mogen niet in ongunstige zin van deze minimumwaarborgen afwijken.

Mijn fractie heeft zich de vraag gesteld of met het onderhavige voorstel een effectief terugkeerbeleid wordt bevorderd. Wij zijn er niet van overtuigd dat dit het geval zal zijn. Daarom zijn wij benieuwd naar de zienswijze van de minister in dezen. De minister stelt in zijn beantwoording dat het inreisverbod een extra prikkel is tot zelfstandig vertrek. De minister verwacht dat het vooruitzicht van een inreisverbod voor de hele EU en een mogelijke bestrafing een stimulans vormt om toch te kiezen voor zelfstandig vertrek. Is straf in de vorm van detentie als aanmoediging om te vertrekken, niet per definitie een contradictie? We weten namelijk dat detentie juist leidt tot apathie en uitzichtloosheid. Ik heb een centrum voor vreemdelingenbewing bezocht. Daar gaat nu werkelijk geen enkele stimulans van uit om actief aan een volgende fase te werken. De voornemens van de minister om een meer activerend beleid te voeren bij deze centra, juichen wij dan ook toe. Is dit echter niet het paard achter de wagen spannen? Wij denken van wel. Een effectief terugkeerbeleid moet mensen juist activeren om hun kansen op terugkeer te vergroten voor zover dat mogelijk is en in ieder geval voordat detentie aan de orde is. Kan de minister aangeven hoe zijn voorgenomen activerend beleid te rijmen valt met het voorstel dat wij vandaag bespreken?

Dat brengt mij bij een ander bezwaar van mijn fractie. Bij de verdediging van dit voorstel gaat de minister

er steeds van uit dat de mensen zelf dit niet willen of dat zij zich onvoldoende inzetten voor hun terugkeer. Voor een aantal van hen zal dat zeker gelden. De groep is echter veel diverser. Er zijn uiteenlopende redenen waarom vreemdelingen niet terug kunnen of niet terug gaan. Voor velen is zelfstandig vertrek überhaupt niet mogelijk. Dat kan zijn omdat het land van herkomst de betrokkene niet erkent als burger of omdat de noodzakelijke actie van derden in het land herkomst om de identiteit van de betrokkene aan te tonen, niet tot stand komt. Het kan ook zijn dat het werk van de Dienst Terugkeer en Vertrek onvoldoende effect sorteert in individuele gevallen. Kortom, velen zijn buiten hun schuld nog in Nederland. Dit voorstel houdt naar het oordeel van mijn fractie geen enkele rekening met deze groep. Het strafbaar stellen van hun verblijf in weerwil van hun inreisverbod zal deze groep op geen enkele manier helpen om terug te keren en een menswaardig leven op te bouwen.

Kan de minister ingaan op de gevolgen van dit voorstel voor deze groep mensen? Juist voor hen moet de terugkeer een reëel perspectief zijn. Als dit niet reëel is, moeten er andere mogelijkheden zijn om een menswaardig bestaan op te bouwen, ook in Nederland. De minister geeft aan dat er in 2011 slechts twintig buitenschuldverklaringen zijn afgegeven. Wij waren verbaasd over dit aantal. Hoe verhoudt dit aantal zich tot het veel grotere aantal mensen – wij hebben vernomen dat het ongeveer om 10.000 mensen gaat – dat niet kan vertrekken of uitgezet kan worden?

Als deze maatregel wordt ingezet, is het ook schrijnend om te moeten vaststellen dat het straks zo kan zijn, dat een vreemdeling gedetineerd wordt voor een maximumperiode van achttien maanden en daarna weer op straat komt te staan, waarna het proces weer van voor af aan kan beginnen als hij of zij weer wordt opgepakt. Dit zal de terugkeer toch niet bevorderen? Hooguit krijgen wij misschien te maken met meer draaideurvreemdelingen die nu eens in bewaring verblijven en dan weer in de illegaliteit verdwijnen. Hoe wil de minister dit draaideurmechanisme voorkomen? Is het risico niet veel te groot dat de mensen die dit betreft, kwetsbaar worden voor uitbuiting? Vreemdelingen worden de illegaliteit in gedwongen om daar te overleven. Daar worden zij misschien nog afhankelijk van de verkeerde personen.

Dit alles afwegende, lijkt het erop dat het voorstel naar het oordeel van mijn fractie niet zozeer bedoeld is om het terugkeerbeleid te ondersteunen, maar dat het primair elke lidstaat een extra mogelijkheid biedt om vreemdelingen te weren. Eenieder die zich op Nederlands grondgebied bevindt in weerwil van een inreisverbod dat door een ander EU land is opgelegd, is immers strafbaar.

De vragen naar de effectiviteit van deze voorstellen brengen mij ten slotte tot een mijn vierde thema: een aantal meer specifieke vragen over de feitelijke werking van dit voorstel. In zijn beantwoording geeft de minister op pagina 8 aan dat de vrijheidsstraf kan worden opgeschort, indien een eventuele vrijheidsstraf een belemmering zou vormen voor terugkeer. Kan de minister toelichten hoe dit precies in zijn werk zal gaan? Wanneer is er sprake van een belemmering? Naar ons oordeel is detentie namelijk altijd een belemmering. Wie beoordeelt dat bovendien? In dit verband is het mijn fractie nog steeds niet duidelijk of tegen de sanctie in beroep kan worden gegaan. Daarom ontvangen wij graag nog een toelichting op dit punt.

Vreemdelingenbewing is in dit voorstel een ultimatum remedium. Er moet een reeks van maatregelen gericht op

## Meurs

vrijwillige terugkeer zijn getroffen, alvorens deze straf of een boete kan worden opgelegd. Welke maatregelen zal de minister treffen om daadwerkelijk te voorkomen dat dit laatste middel wordt ingezet? Waarom zijn deze maatregelen niet in dit wetsvoorstel opgenomen? Is er flankerend beleid in de maak om de zelfstandige terugkeer met uitzicht op een menswaardig bestaan te bevorderen? De ervaringen tot nu toe zijn immers niet erg hoopgevend. De minister stelt ook dat terugkeer een weerbaar proces is. Mijn fractie is bezorgd over het risico dat er met deze maatregel juist minder wordt ingezet op een activerend terugkeerbeleid in plaats van meer.

Wij hebben in de schriftelijke ronde vragen gesteld over de duur van de bewaring. Deze bedraagt zes maanden en kan met twaalf maanden worden verlengd. Dit is een lange tijd, naar ons oordeel veel te lang, temeer daar er geen strafbaar feit is gepleegd. De rechter toetst bij voortdurende of de maatregel gerechtvaardigd is. Kan de minister aangeven hoe dit in zijn werk zal gaan? Wat betekent "bij voortdurende" precies? Gelet op de overbelasting van de rechtelijke macht, vragen wij ons af of er voldoende capaciteit beschikbaar is om dit te doen.

Ten slotte wil ik graag nader ingaan op het punt van de individuele afweging. Hierover hebben wij ook schriftelijke vragen gesteld. In de richtlijn en in de considerans wordt aangegeven dat lidstaten van geval tot geval een beslissing moeten nemen, op basis van objectieve criteria. Landen kunnen om humanitaire of andere redenen afzien van een inreisverbod. Deze bepaling is nu gelukkig ook opgenomen in het voorliggende voorstel. De minister kan om humanitaire of andere gronden afzien van een inreisverbod. Die gronden, zo stelt de minister, zullen in een vreemdelingenbesluit worden gespecificeerd. Waarom heeft de minister voor deze werkwijze gekozen? Naar het oordeel van mijn fractie horen de gronden waarop van een inreisverbod wordt afgezien, de criteria, in de wet zelf thuis. Dat geeft deze bepaling letterlijk kracht van wet. Dezelfde vraag geldt voor het begrip "kwetsbare groepen". Waarom wordt dit opgenomen in het Vreemdelingenbesluit en niet in de wet zelf? Wij vragen ons af wie precies tot een oordeel komt over de kwetsbare groepen. Wie bepaalt of iemand kwetsbaar is?

Hoe pakt het voorstel uit voor gezinnen? Als een inreisverbod is uitgevaardigd voor een vreemdeling wiens zoon of dochter legaal in Nederland of een ander EU-land woont, betekent dit dan dat deze vader of moeder zijn of haar kinderen nooit meer mag zien? Wordt de gezinssituatie als criterium gebruikt voor het afzien van een inreisverbod?

Het zal de minister duidelijk zijn dat onze fractie, ondanks haar waardering voor zijn uitvoerige en zorgvuldige memorie van antwoord, een aantal fundamentele bezwaren heeft bij deze maatregel en ook tal van vragen heeft over de werking en effectiviteit ervan. Onze vrees is dat dit voorstel nauwelijks zal bijdragen aan een effectieve terugkeer en dat het de mensen die om verschillende redenen niet terug kunnen, helemaal in de kou laat staan. Misschien kan de minister ons op andere gedachten brengen. Met grote belangstelling zien wij uit naar zijn antwoorden.



De heer **Vliegenthart** (SP):  
Voorzitter. Ik ben blij dat ik vandaag ook het woord mag voeren namens de Partij voor de Dieren.

Wij behandelen een lastig en gevoelig voorstel. Het is lastig, omdat moeilijk te achterhalen is van wie dit concrete voorstel nu daadwerkelijk moet worden ingevoerd. Het is gevoelig, omdat wij vanuit het maatschappelijk veld overstroomd worden met brieven en aanmoedigingen om dit voorstel vandaag af te wijzen. Met de strafbaarstelling van illegaliteit, waar dit voorstel in de praktijk op zal neerkomen, brengen wij vaak kwetsbare mensen in een nog kwetsbaardere positie. Ik stel voorop dat illegaliteit een moeilijk probleem is, dat veel aspecten kent en waar ieder land dat niet iedereen toelaat mee te maken heeft. De vraag vandaag is dan ook niet of wij een terugkeerbeleid moeten hebben, maar of wij met dit voorstel recht doen aan enerzijds de Europese Terugkeerrichtlijn en anderzijds een humaan asielbeleid, dat streng is waar het moet en barmhartig waar het kan.

De minister hanteert in de verdediging van dit wetsvoorstel een aparte constructie: het wetsvoorstel moet van Brussel én van de Raad van State. Ik heb het nog eens in mijn fractie nagevraagd, maar volgens ons is dit uniek. Het argument dat iets van Brussel moet, is niet nieuw. Dat argument kennen wij al langer. De minister weet zonder enige twijfel dat deze Kamer in toenemende mate kritisch nagaat of wat de regering stelt in de praktijk wel klopt. Het moet worden gezegd dat de minister niet voor één gat te vangen is. Hij begrijpt bijzonder goed dat de strafbaarstelling van de overtreding op het inreisverbod helemaal geen Brussels voorschrift is. Hij geeft dit toe en dat siert hem. Volgens mijn fractie betekent dat ook dat de minister anders had kunnen reageren op de Europese Richtlijn. Ik kom daar zo nog op terug.

Het laatste maakt de minister volgens hem nog geen vrij mens, want hij komt vervolgens met de Raad van State op de proppen. Die stelt in zijn advies bij dit wetsvoorstel dat Nederland op basis van het zogenaamde principe van Gemeenschapstrouw concrete sanctieringsmaatregelen in de nationale wetgeving dient in te stellen die overtreders van de Europese richtlijn bestraft. Als Nederland dus het inreisverbod invoert op basis van de Terugkeerrichtlijn, moet het de overtreding daarvan in nationale wetgeving strafbaar stellen. En dan houdt het voor deze minister op.

Als een Maarten Luther heeft de minister het voorstel in de Tweede Kamer verdedigd. Ook hier staat hij en kan hij niet anders. Althans, dat zegt hij. Wij leven met hem mee. Het is ook niet gemakkelijk om minister voor Immigratie en Asiel te zijn in dit kabinet. De minister is echter geen Maarten Luther. Zijn positie als minister en het voorliggend wetsvoorstel berusten op keuzen, niet op voldongen feiten. Katholiek of niet, de minister is geen Maarten Luther. Over die keuzen mag deze Kamer vandaag een oordeel vellen.

Volgens mijn fractie klopt het niet dat wij vandaag niets anders kunnen doen dan dit wetsvoorstel aannemen en daarmee illegaliteit tot op grote hoogte strafbaar stellen. Er zijn voldoende Europese lidstaten die dat bewijzen. In de memorie van antwoord stelt de minister dat twaalf lidstaten illegale inreis of illegaal verblijf strafbaar hebben gesteld. Nederland is laat met de implementatie van dit wetsvoorstel, dus mag ik concluderen dat de meerderheid illegale inreis of illegaal verblijf niet strafbaar heeft gesteld? In de memorie van antwoord refereert de minister aan Duitsland, Frankrijk en Italië als grote landen die illegaliteit op de een of andere manier wettelijk hebben verankerd, maar is dat gebeurd op basis van de Terugkeerrichtlijn, of was dat al eerder het geval? En hoe zit

## Vliegenthart

het met de meerderheid in de Europese Unie? Hoe heeft die de implementatie van de richtlijn geregeld? Selecteert de minister in de memorie van antwoord landen niet op een oneigenlijke grond, namelijk de grootte, dat toevallig mooi uitkomt voor een ander, niet genoemd criterium, te weten de strafbaarstelling van illegaliteit? Graag hoor ik van de minister hoe landen die illegaliteit niet strafbaar hebben gesteld, zijn omgegaan met de Terugkeerrichtlijn en waarom Nederland niet voor dit model heeft gekozen.

Klopt de inschatting van mijn fractie dat de regering ook had kunnen kiezen voor een bestuursrechtelijke handhaving van het inreisverbod in dit concrete geval? De Raad van State laat zich daarover namelijk niet uit. Waarom is voor het strafrecht gekozen, terwijl de algemene tendens in de afgelopen jaren steeds is geweest om meer in de richting van bestuursrechtelijke boetes te gaan? A propos, waarom volgt de regering dit keer het advies van de Raad van State direct en zonder mopperen op, terwijl adviezen met betrekking tot bijvoorbeeld de langstudeerdersboete genegeerd worden en aan de kant worden geschoven? Graag ontvang ik op dit punt een reactie van de minister.

De gevoeligheid van dit wetsvoorstel ligt niet alleen bij de implementatie van de Europese Richtlijn, maar zonder meer ook bij de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het voornemen van de regering, vastgelegd in het gedoogakkoord, om illegaliteit strafbaar te stellen. Als ware hij een Tibetaans gebedsmolentje, herhaalt de minister uitentreuren in het debat in de Tweede Kamer en in de memorie van antwoord dat met dit wetsvoorstel niet wordt voldaan aan het gedoogakkoord, maar dat het slechts gaat om de invoering van de Europese richtlijn. Zijn echte voorstel tot strafbaarstelling van illegaliteit moet nog komen. Wie probeert de minister hiermee te overtuigen: de oppositie, de regeringspartijen in dit huis die tot voor kort aan regeer- noch gedoogakkoord gebonden waren, of vooral zichzelf?

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich nu concreet tot het andere wetsvoorstel, dat blijkens het antwoord van de minister in de memorie van antwoord momenteel bij de Raad van State ligt en dat illegaliteit tout court strafbaar stelt? Hoe veel groter is de populatie die valt onder de gehele strafbaarstelling in vergelijking met de groep mensen die met dit wetsvoorstel in de hand straks wellicht strafbaar wordt gesteld? Mijn fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat met dit wetsvoorstel en met deze strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland voor het allergrootste gedeelte dezelfde groep mensen strafbaar zal worden gesteld en dat een eventuele algemene regeling in dat opzicht weinig verbreding biedt.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is het des te prangender om de vraag te stellen hoe effectief de strafbaarstelling nu daadwerkelijk is. In de memorie van antwoord schrijft de regering op vragen van mijn fractie dat er geen empirisch onderzoek is gedaan naar de vraag of strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod leidt tot een snellere terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, maar dat wel verwacht mag worden dat de strafbaarstelling een dergelijk effect zal hebben. Waarom, vraagt mijn fractie, mogen wij dit verwachten? Op basis van welke criteria en argumenten mag men dit verwachten? Is bij de minister de wens niet de vader van de gedachte?

Laat de regering zich niet te veel leiden door het idee dat als men het klimaat maar grimmig genoeg maakt, de asielzoekers vanzelf weg zullen gaan? Voor sommigen zal

echter gelden dat Nederland op zijn grimmigst nog altijd beter is dan het land van herkomst. Dat is in ieder geval wel wat wij uit het veld horen. Tegen het voorstel en vooral tegen het strafbaar stellen van illegaliteit is veel verzet vanuit de samenleving gekomen. Kerken, gemeenten en burgers die met vluchtelingen werken, hebben zich de afgelopen tijd met hetzelfde verhaal gemeld: dit wetsvoorstel brengt kwetsbare mensen in een nog kwetsbaardere positie. Het feit dat uitgeprocedeerde asielzoekers die het land niet verlaten strafbaar worden gesteld, versterkt de rol van mensenhandelaren, van afpersende huisjesmelkers en uitbuitende werkgevers. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat de minister deze geluiden ook gehoord heeft. Hoe beoordeelt hij deze geluiden? Hoe zit het met vluchtelingen die door allerlei omstandigheden niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst?

Kan hij de belangenafweging achter dit wetsvoorstel nu eens toelichten in het licht van het feit dat er enerzijds geen empirisch feitenmateriaal is dat aantoonde dat uitgeprocedeerde asielzoekers het land sneller zullen verlaten als illegaliteit strafbaar wordt gesteld en anderzijds in het licht van de opmerking van maatschappelijke organisaties die met asielzoekers werken en waarschuwen voor allerlei schadelijke neveneffecten? Heeft de minister in dat verband ook kennisgenomen van de dissertaties van Leerkes uit 2007 en Schoevers uit 2011, die laten zien dat het marginaliseren van migranten zonder verblijfsvergunning leidt tot een toenemende uitbuiting, overlast en minder gebruik van beschikbare zorg? Dat zou de gehele Kamer, inclusief de PVV-fractie, een zorg moeten zijn. Zou de minister daarop in zijn antwoord in kunnen gaan?

In het verlengde hiervan is mijn fractie er benieuwd naar hoe de regering zal omgaan met slachtoffers van mensenhandel. De richtlijn is hier heel helder over door te stellen dat zij beschermd dienen te worden. Maar in het wetsvoorstel vinden we dit niet terug. Hoe implementeert de regering de richtlijn op deze punten? Geldt hier de Gemeenschapstrouw niet en hoeft dit niet expliciet te worden opgenomen? Hetzelfde geldt voor het verlenen van medische zorg aan illegalen. Ook dat is volgens Eurocommissaris Malmström iets wat niet strafbaar gesteld mag worden. Maar waarom vinden we dit dan niet terug in de nationale wetgeving?

We hebben uit de behandeling in de Tweede Kamer begrepen dat de regering de hulp aan illegale asielzoekers niet strafbaar wil stellen. Maar hoe zit dat met illegalen die op basis van de overtreding van het inreisverbod bestraft worden, niet uitgezet kunnen worden en vervolgens ongewenst worden verklaard? Is het verlenen van hulp aan deze groep mensen wel strafbaar? Hoe verhoudt zich dit met de principes van het strafrecht, dat het verlenen van hulp aan strafbare feiten op zichzelf al strafbaar stelt?

Wij zijn overstelpt met brieven en e-mails. Een kwam er vandaag binnen over het arrest van het Europese Hof van Justitie, dat vandaag een uitspraak heeft gedaan in de zaak Achughbabian. Zou de minister daarop willen ingaan, in het bijzonder op paragraaf 51, waarin het Hof spreekt over de Europese richtlijnen en een aantal belangwekkende uitspraken doet?

Mijn fractie heeft niets tegen de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Ook wij zijn met de minister van mening dat het goed is dat in Europees verband afspraken worden gemaakt over de wijze waarop we met het asielproces omgaan. Deze richtlijn regelt geen complete harmonisatie van het asielbeleid, maar stelt wel een aantal gemeenschappelijke spelregels. De manier waarop de mi-

## Vliegenthart

nister die echter omzet in nationale regelgeving, roept zoveel vragen op dat wij op deze manier niet akkoord kunnen gaan met het wetsvoorstel. Wij zien dan ook met belangstelling uit naar de reactie van de minister.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Vandaag bespreken wij de wetgeving die bedoeld is om de Terugkeerrichtlijn te implementeren, die bijna drie jaar geleden is aangenomen. Wij willen de regering graag hartelijk danken voor de beantwoording, ook in de tweede ronde. Het moet ons echter ook van het hart dat de slechts drie weken tijd die ons in deze drie jaar is gegeven onderhand illustratief lijkt te zijn voor de wijze waarop de parlementaire behandeling van vreemdelingenwetgeving verloopt. Ook bij nationale wetswijzigingen die niet voortvloeien uit Europese verplichtingen is ons vaak weinig tijd vergund. Ik denk hierbij aan de invoering van de algemene asielprocedure medio vorig jaar, die wij vlak voor de invoeringsdatum moesten behandelen. Ik noem ook de Wet modern migratiebeleid, die anderhalf jaar geleden met stoom en kokend water door de Kamer moest, terwijl die nog steeds niet is ingevoerd. Kan dat voortaan niet wat rustiger en fatsoenlijker? Zorgvuldigheid kost immers tijd en wetgeving op dit terrein, beslissingen over verblijfsrecht en uitzetting grijpen diep in in een mensenleven. Zolang de Eerste Kamer bestaat, moet er ruimte voor de behandeling worden ingebouwd en mag het niet behandeld worden als een sluitpost die maar twee weken tijd mag kosten.

Hoewel deze regering dat soms anders wil laten overkomen, hebben wij met ons besluit om het vreemdelingenbeleid te europeïseren veel van onze nationale beleidsvrijheid verloren. Dat zeg ik zonder een zweem van treurnis; het vloeit logischerwijze voort uit onze keuze, omdat in een unie zonder binnengrenzen migratierecht zich niet meer op nationaal niveau laat bepalen. Bovendien hebben wij ook zelf onze invloed laten gelden aan de onderhandelingsstafel in Brussel.

De Terugkeerrichtlijn biedt lidstaten mogelijkheden, maar stelt ook grenzen aan nationale ambities van politici. Vandaag staan wij voor de keuze of wij die grenzen erkennen en accepteren dan wel of wij het aan de rechters overlaten om de Nederlandse wetgeving in overeenstemming te brengen met het Europese recht.

De Terugkeerrichtlijn heeft twee doelen, namelijk het bevorderen van een effectief terugkeerbeleid enerzijds en het bieden van procedurele waarborgen van vreemdelingen met een terugkeerplicht anderzijds. Deze twee doelen grijpen in elkaar, dat wil zeggen dat het toegestane terugkeerbeleid begrensd wordt door die individuele waarborgen. Het Hof van Justitie heeft in de zaak-El Dridi duidelijk gemaakt hoe een effectieve terugkeer mag of dient te worden bevorderd, namelijk in stappen oplopend van lichte naar zware maatregelen met als ultimum remedium een vrijheidsbenemende maatregel. Om vrijwillige nakoming van het terugkeerbesluit prioriteit te geven, moet een passende termijn voor vrijwillig vertrek worden vastgesteld. Slechts in bepaalde omstandigheden kunnen maatregelen worden opgelegd om onderduiken te voorkomen, zoals een meldplicht, een financiëlezekerheidsstelling, het ophouden op een bepaalde plaats of het hanteren van een korte of geen vertrektermijn. Als de vertrektermijn niet is nageleefd, mag een lidstaat eventueel dwangmaatregelen opleggen, met eerbiediging van het

evenredigheidsbeginsel. De verwijdering moet dus worden uitgevoerd met de minst dwingende maatregelen. Alleen als deze maatregelen niet tot het gewenste effect hebben geleid en de verwijdering in gevaar dreigt te komen door toedoen van de vreemdeling, mag hij in bewaring worden genomen. Bij elke vervolgstap dient de overheid zich er dus van te vergewissen dat deze in het individuele geval noodzakelijk en proportioneel is. De vraag is nu of de regering deze uitgangspunten voldoende verankerd heeft in het voorliggende implementatievoorstel.

Mijn fractie meent dat dit niet het geval is. De regering heeft een vrij rigide wetsvoorstel neergelegd. Met het aannemen van dit wetsvoorstel zal een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft een terugkeerbesluit opgelegd krijgen en – als geen vertrektermijn wordt gegeven of hij na de vertrektermijn wordt aangetroffen – vrijwel altijd tevens een inreisverbod. Deze vrijwel automatische oplegging strookt niet met de criteria, die ook het Hof duidelijk heeft uiteengezet. Het opleggen van een inreisverbod is een dwangmaatregel die verwijdering dient te waarborgen. Dat inreisverbod heeft twee karaktertrekken in zich. Het vormt een sanctie op het niet opvolgen van een terugkeerbesluit en het dient de verwijdering te effectueren. Zoals ik al aangaf, strookt een vrijwel automatische oplegging van het inreisverbod niet met de uitgangspunten van de richtlijn en ook niet met het unierecht. Dat kan alleen als de maatregel in het individuele geval proportioneel is. Deze verplichte toets kan soms zelfs leiden tot een verbod om een reisverbod op te leggen.

De regering heeft aangegeven om de duur van het inreisverbod standaard op twee jaar te zullen stellen. Is de regering het met mijn fractie eens dat de duur steeds op grond van die individuele afweging zal moeten worden vastgesteld en niet alleen op basis van de vreemdelingenrechtelijke voorgeschiedenis, maar bijvoorbeeld ook op grond van gezinsomstandigheden, de medische situatie, de leeftijd, et cetera? Zo ja, zal de regering dit ook in de motivering omtrent de duur van het inreisverbod tot uiting laten komen? Dat is de enige manier voor de rechter om te toetsen of de maatregel evenredig is.

De regering vermeldt dat zij de duur op vijf jaar gaat stellen als er sprake is van valse documenten. Zal zij dat ook doen als bijvoorbeeld asielzoekers al heel snel nadat ze deze documenten hebben overgelegd – vaak verkregen van een smokkelorganisatie – meteen aangeven dat dit niet hun juiste identiteit is? Kan de regering wat uitgebreider toelichten welke omstandigheden volgens haar verlichtend werken?

Over de vervolgstap, namelijk strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod, heeft het Hof vandaag in de zaak-Achughbabian de betekenis van de Terugkeerrichtlijn nog eens nader uiteengezet. Volgens het Hof is wetgeving die illegaal verblijf strafrechtelijk sanctioneert ten aanzien van een vreemdeling op wie dwangmaatregelen van artikel 8 van de richtlijn nog niet zijn toegepast en als de maximale bewaringstermijn nog niet is toegepast, in strijd met de Terugkeerrichtlijn. Het Hof bepaalt dus dat eerst alle mogelijkheden van de Terugkeerrichtlijn moeten zijn benut en uitgeput. Daarna, als het illegaal verblijf dan nog voortduurt zonder dat daarvoor gerechtvaardigde gronden zijn, zijn nationale strafrechtelijke sancties aan de orde.

De uitspraak betekent dat het voorliggende wetsvoorstel in strijd is met de richtlijn. De regering heeft weliswaar toegezegd dat de bewaring prioriteit heeft boven het

## Strik

strafbaar stellen van het niet naleven van een inreisverbod, maar het Hof verplicht lidstaten om dit in hun wetgeving op te nemen. Het arrest betekent dat een stappenplan, dat tot nu toe alleen in de stukken of mondeling is uiteengezet, in de wetgeving moet zijn neergelegd en uitgebreid met minder dwingende maatregelen, die bijvoorbeeld in artikel 7 lid 3 opgesomd staan. Ik noemde die al eerder: de meldplicht, de zekerheidsstelling et cetera. De wet zal dus moeten worden gerepareerd. Is de regering dat met mij eens en zo ja, op welke termijn gaat zij dat doen?

Ook als de wet gerepareerd zou zijn, roept de volgtijdelijkheid nog vragen op. Stel dat een vreemdeling inmiddels vier maanden in bewaring heeft gezeten op grond van het terugkeerverbod, terwijl hij ook was aangetroffen met een inreisverbod. Dan ontslaat de bestuursrechter hem uit bewaring vanwege medische gronden. Acht de regering het denkbaar dat hij vervolgens strafrechtelijk wordt vervolgd ondanks die medische gronden? Stel dat hij wordt ontslagen omdat er geen zicht is op uitzetting. Kan hij dan, ondanks het ontbreken van dat uitzicht, toch strafrechtelijk worden vervolgd? Met andere woorden: welke toetsingscriteria hanteert het OM bij het besluit om al dan niet te vervolgen?

Volgens het Hof zou vervolging niet mogelijk zijn als de maximumtermijn van de richtlijn niet is verstreken. Wat als de bestuursrechter de vreemdeling pas ontslaat omdat de maximumtermijn is verstreken? Zou zo'n vreemdeling dan alsnog opnieuw maximaal zes maanden vervangende hechtenis kunnen krijgen vanwege het niet naleven van het inreisverbod? Moet de regering dan niet toegeven dat een dergelijke praktijk wel erg lijkt op de ontduiking van de maximumtermijnen?

Waarom heeft de regering in het wetsvoorstel sowieso de maximumtermijnen overgenomen? Vooral de termijn van achttien maanden komt op onze fractie heel zwaar over. De richtlijn was een compromis tussen veel lidstaten en sommige lidstaten kenden veel langere termijnen dan Nederland. Waarom kiezen wij voor de uiterste mogelijkheid?

Als alle mogelijkheden van de richtlijn zijn toegepast, dan nog dient een strafrechtelijke sanctie doeltreffend te zijn, dus de verwijdering te bevorderen. De regering gaat er vrij gemakkelijk van uit dat zulks het geval is. Informatie die deze verwachting staft, ben ik in de stukken niet tegengekomen. Graag krijg ik antwoord op mijn vraag waarop de regering dit optimisme baseert.

Ook aanwijzing 11 voor de regelgeving vereist dat handhaving in voldoende mate te realiseren is en dat een keuze voor het strafrecht alleen gerechtvaardigd is als aannemelijk is dat andere oplossingen van bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke of tuchtrechtelijke aard tekortschieten. Ook hiervan heb ik nauwelijks een steekhoudende onderbouwing gezien. Zou de regering hiertoe alsnog een poging kunnen wagen?

Commissaris Malmström heeft 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 die richtlijn. Het arrest van vandaag bevestigt deze redenering van commissaris Malmström. Deze argumenten geven weer waarom mijn fractie volhoudt dat de regering met dit wetsvoorstel een nationale kop heeft geproduceerd, die bovendien ook nog eens in strijd is met de richtlijn.

De strafbaarstelling is niet alleen onrechtmatig en ondoelmatig, maar zal hoogstwaarschijnlijk ook een averechts effect sorteren. Naar onze mening wordt namelijk de kans groter dat illegalen zich niet meer tot de overheid wenden voor bijvoorbeeld aangifte van mensenhandel of medische behoefte of dat zij hun kinderen niet langer naar school sturen. Zij zullen daardoor waarschijnlijk nog moeilijker traceerbaar en controleerbaar worden vanwege de dreigende sancties. Wij hebben vandaag een brief ontvangen van de vakcentrales, die erop wijzen dat juist de malafide organisaties en personen, werkgevers, smokkelaars en handelaars, profiteren van deze strafbaarstelling. Hun slachtoffers komen immers in een extra kwetsbare positie. Zouden om dit te voorkomen deze categorieën mensen niet in de wet moeten worden opgenomen?

Daarnaast is de kans aanzienlijk dat een deel van de vreemdelingen steeds opnieuw in detentie wordt genomen omdat hun strafbaarheid niet wordt opgeheven. Daarover krijgen wij graag meer helderheid. Volgens de regering kan iemand die een inreisverbod niet naleeft, steeds opnieuw worden vervolgd en bestraft. Maakt artikel 68 Wetboek van Strafvordering dit niet onmogelijk? Met het verblijf in weerwil van een inreisverbod is er immers feitelijk sprake van een voortgezette handeling, die op grond van het beginsel "ne bis in idem" slechts eenmaal mag worden bestraft. Het betreft natuurlijk vooral mensen die niet uitzetbaar zijn. Zij komen in feite klem te zitten tussen enerzijds de onmogelijkheid om hun verblijf te legaliseren en anderzijds de onmogelijkheid om te vertrekken. Zou juist deze strafbaarstelling de regering niet moeten stimuleren om meer moeite te doen om hun terugkeer te bewerkstelligen, ook naar landen die weigerachtig zijn, maar ook om, zodra dat niet mogelijk is, daadwerkelijk te berusten in hun verblijf?

Ook nu al is er in theorie sprake van dat iemand die ongewenst is verklaard, steeds opnieuw kan worden vervolgd en gesanctioneerd als hij in Nederland blijft. Gebeurt dat in de praktijk ook werkelijk? Is met deze wetswijziging nu ook een einde gekomen aan het beleid om iemand die tweemaal illegaal wordt aangetroffen, ongewenst te verklaren? Kennen wij vanaf nu alleen nog maar een ongewenstverklaring bij gronden van openbare orde of contra-indicaties?

De Unietrouw die de regering aanvoert ter rechtvaardiging van de strafrechtelijke sanctie is nogal gezocht, maar ook onjuist. De regering ziet alleen op het nuttig effect van het terugkeerbeleid, maar dient ook het nuttig effect van de minimumwaarborgen te bewerkstelligen. Bovendien zegt het Hof in de uitspraak van vandaag, rechtsoverweging 48, dat de richtlijn zich niet verzet tegen strafrechtelijke sancties na uitputting van alle mogelijkheden van de richtlijn. Een dergelijke zinsnede kun je moeilijk vertalen als: de Unietrouw verplicht tot dergelijke sancties.

In Nederland is het bestuursrechtelijke karakter van de vreemdelingenbewaring niet herkenbaar en is het regime – wij kennen het: geen onderwijs, geen werk of andere dagbesteding, geen verlof, zeer beperkt bezoek – juist zwaarder dan de meeste strafrechtelijke detentie. Al deze beperkingen zijn helemaal niet nodig om het doel van bewaring, namelijk het voorkomen van onderduiken, te realiseren. Het regime voor vreemdelingenbewaring is momenteel daarom in strijd met de richtlijn. De Penitentiaire beginselenwet is van toepassing op de vreemdelingenbewaring en dat geeft het ondeugdelijke uitgangspunt al aan. Erkent de regering deze strijdigheid en zo ja, binnen welke termijn ambieert de regering om het regime in

## Strik

overeenstemming te hebben gebracht met de richtlijn? Uit de schrijfsels over pilots spreekt geen enkele urgentie om zo spoedig mogelijk volledig met de richtlijn in overeenstemming te zijn. Graag ontvangt ook onze Kamer de notitie over hoe het elders is georganiseerd, bijvoorbeeld in Zweden.

De richtlijn verplicht lidstaten om rekening te houden met de positie van kwetsbare groepen. In Nederland is er wel iets geregeld voor minderjarigen, maar niet voor personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen met medische indicatie, alleenstaande ouders of personen die zijn verkracht of gefolterd. Deze groepen zouden op zijn minst moeten worden genoemd in de regelgeving. Gaat de regering dit nog doen en op welke wijze gaat zij rekening houden met deze groepen?

Het valt overigens op hoeveel onderwerpen de minister gaat regelen in een besluit of circulaire. Is de minister zich ervan bewust dat in elk geval alle verplichtingen uit de richtlijn minimaal in algemeen verbindende bepalingen moeten worden neergelegd? Ook de rechtszekerheid en het democratische belang nopen daartoe.

De regering heeft in een nota naar aanleiding van het verslag de criteria meegezonden die gelden voor vreemdelingenbewaring. Als twee van deze gronden aanwezig zijn, wordt bewaring toegepast. Mijn fractie wil graag weten waarom het criterium "zicht op uitzetting" ontbreekt. Is dit een beleidswijziging en zo ja, hoe verhoudt die zich met het vierde lid van artikel 15? Veel van de criteria kan mijn fractie sowieso niet koppelen aan de twee limitatieve gronden van de richtlijn, namelijk het risico op onderduiken of het belemmeren van de verwijderingsprocedure. Wat heeft bijvoorbeeld het niet hebben van voldoende middelen van bestaan van doen met het risico op onderduiken? Een vreemdeling zonder rechtmatige verblijfsvergunning heeft sowieso geen recht op legale arbeid. Ik hoor graag een toelichting op deze criteria in verhouding tot de richtlijn.

Dan mijn laatste punt. Artikel 13 regelt het recht op een effectief rechtsmiddel, het recht op beroep en bezwaar. In feite zijn ook de normen die zijn neergelegd in artikel 47 van het Handvest voor de grondrechten hierop van toepassing. Dat betekent dat de behandeling van een beroep altijd moet kunnen worden afgewacht, maar ook de behandeling van een verzoek om een voorlopige voorziening. Bovendien moet de rechter dit beroep volledig kunnen toetsen. Aan beide punten wordt niet altijd voldaan in de Nederlandse wetgeving.

Ik was vrij teleurgesteld over de beantwoording van de regering. De regering geeft ten aanzien van de schorsende werking aan dat men wel zou willen, maar helaas, de capaciteit ontbreekt. Ik wil de regering herinneren aan het prachtige inzicht dat wij Unietrouw en de leer van het nuttig effect moeten respecteren. Dergelijke beginselen laten zich niet bepalen door de capaciteit.



**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Voorzitter. Allereerst wil de CDA-fractie de minister danken voor zijn heldere uiteenzettingen in zijn memorie van antwoord en de nota naar aanleiding de door onze fractie en andere fracties gestelde vragen.

Wij bespreken hier het wetsvoorstel tot implementatie van een gemeenschappelijk beleid binnen de Europese Unie met betrekking tot de terugkeer naar het land van herkomst van illegale vreemdelingen. Daaronder worden

verstaan de vreemdelingen – niet zijnde onderdanen van de Europese Unie, aangezien de Terugkeerrichtlijn uitsluitend ziet op onderdanen van derde landen – die geen familielid zijn van een burger van de Europese Unie, noch daarmee gelijkgesteld. Deze groep wordt ook wel "derdelanders" genoemd.

Nederland heeft de verplichting om deze Europese Terugkeerrichtlijn te implementeren en in de eigen wetgeving op te nemen. Dat had eigenlijk al een jaar geleden gebeurd moeten zijn, op een enkel onderdeel na. Nederland riskeert dan ook een boete van zo'n 4 mln. wanneer wij nalatig blijven om de richtlijn te implementeren. Deze miljoenen kunnen beter worden gebruikt!

Het onderhavige wetsvoorstel heeft aanleiding gegeven tot grote onrust en verwarring, met name met betrekking tot de strafbaarstelling op overtreding van het inreisverbod. Ik kom daar nog op terug.

Wij verhalen niet, dat het uitzetten van vreemdelingen – ook al staat de illegaliteit van hun verblijf hier vast – een pijnlijke en lastige aangelegenheid is. Mijn fractie onderstreept dat dit op humane wijze moet geschieden met volledige eerbiediging van de grondrechten en waardigheid van de illegale vreemdeling, zoals de Terugkeerrichtlijn verordonneert in overweging 2.

Ons is ter ore gekomen dat het daar in de praktijk nog wel eens aan schort. Zo lijkt ons het in de kou op straat zetten van een aantal mensen uit Somalië uit het asielcentrum in Ter Apel, om een concreet voorbeeld te noemen, niet in overeenstemming met een waardige en humane uitzetting. Dit incident staat helaas niet op zichzelf en mijn fractie verzoekt de regering dan ook dringend, erop toe te zien dat illegale vreemdelingen, niet alleen op papier, maar ook in de praktijk steeds menswaardig worden behandeld, ook bij de uitzetting.

Kamerbreed wordt de noodzaak onderstreept tot het terugdringen van illegale vreemdelingen in Nederland en in de Europese Unie. Binnen de unie zijn thans duidelijke afspraken gemaakt om te komen tot een gemeenschappelijk beleid in dezen; deze afspraken zijn inmiddels neergelegd in de Terugkeerrichtlijn.

Het onderhavige wetsvoorstel legt deze afspraken neer in de Nederlandse wetgeving en is daartoe ook een geëigend middel. De illegale vreemdeling wordt in een stappenplan, dat door de minister inmiddels helder is uiteengezet, eerst met zachte en vervolgens met steeds hardere hand ertoe bewogen ons land en de gehele Europese Unie te verlaten. Het voorstel geeft algemene regels om illegale vreemdelingen, dat wil zeggen mensen van wie vast is komen te staan dat zij geen recht hebben om in Nederland en de Europese Unie verder te verblijven, naar hun land van herkomst te doen terugkeren. Als zij meewerken, dan worden zij daarin door de Nederlandse overheid begeleid. Als zij echter niet meewerken, dan volgen er wel degelijk sancties. Ik herhaal nog eens dat op zichzelf geen van de fracties de noodzaak betwist om tot een dergelijke terugkeerregeling te komen. Het controversiële punt in dit voorstel is het strafbaar stellen van de illegale vreemdeling nadat hij een inreisverbod heeft gekregen. Hij wordt dus met een straf bedreigd wanneer hij dat inreisverbod overtreedt. Over de strafbaarstelling is grote commotie ontstaan, ook in de maatschappij, getuige het aantal verontruste reacties dat de Kamer heeft ontvangen van allerlei groeperingen, waaronder ook een aantal religieuze organisaties dat op de een of andere wijze betrokken is bij de opvang van vreemdelingen. Het komt ons voor dat deze strafbaarstelling heeft geleid tot een schier

## Lokin-Sassen

Babylonische spraakverwarring, waaraan met name een tweede wetsvoorstel debet is waarvan wij de inhoud nog niet kennen en dat thans voor advies bij de Raad van State ligt. Naar verluidt zou dit wetsvoorstel voorzien in het strafbaar stellen van illegaal verblijf in Nederland op zichzelf. Op dit ogenblik is het namelijk nog zo dat vreemdelingen die in Nederland illegaal verblijven niet strafbaar zijn.

Mijnheer de voorzitter, de minister gaat in zijn memorie van antwoord in op dit laatste, nog niet bij de Staten-Generaal ingediende wetsvoorstel, ter onderscheiding van het onderhavige voorstel dat wij vandaag in dit huis behandelen. Mijn fractie weerstaat de verleiding om in te gaan op het debat over dat andere voorstel. Dat is thans niet aan de orde en wij kennen de inhoud ervan niet. Het ligt ter advisering bij de Raad van State en wij hebben er het volste vertrouwen in dat de Afdeling advisering een advies zal uitbrengen dat geheel in overeenstemming is met de beginselen van de rechtsstaat en met ons rechtstelsel in het algemeen. Wij wachten het rustig af en zullen het te zijner tijd op zijn merites beoordelen.

De heer **Vliegthart** (SP):

Het kan natuurlijk zijn dat al die maatschappelijke organisaties het nog niet goed hebben begrepen. Wellicht helpt het debat van vandaag hierbij. Kan de CDA-fractie wel iets zeggen over de strafbaarstelling die we vandaag behandelen? Het is wel degelijk een strafbaarstelling van een vorm van illegaliteit.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Ik kom er net op. U wordt op uw wenken bediend. Over het hier wel aan de orde zijnde wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State verschillende keren haar licht doen schijnen. De eerste keer was in april 2010, met een nader rapport op 11 juni 2010. De tweede keer was op 10 juni 2011, naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer. In haar eerste advies, van april 2010, en in het rapport van 11 juni 2010 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State reeds gewezen op het feit dat Nederland de plicht heeft om de richtlijn te sanctioneren en dat die sanctionering ontbrak. Aan dit advies is door de huidige regering dan ook terecht gehoor gegeven door alsnog een sanctionering, namelijk de strafbaarstelling indien het afgegeven reisverbod wordt overtreden, in het wetsvoorstel op te nemen. In dit geval is gekozen voor een strafbaarstelling. Het had ook een bestuurlijke sanctie kunnen zijn, maar die vrijheid heeft de regering.

In het tweede advies van 10 juni 2011 wordt nogmaals uitvoerig uit de doeken gedaan dat deze strafbaarstelling als sanctie op het overtreden van het inreisverbod niet in strijd is met hetgeen Eurocommissaris mevrouw Malmström heeft uiteengezet. Zij spreekt over de strafbaarstelling van illegaliteit op zichzelf. Deze strafbaarstelling is ook niet in strijd met de El Dridi-uitspraak of met de uitspraak die vandaag is gepubliceerd. Hierbij gaat het allemaal over strafbaarstelling van illegaliteit. De strafbaarstelling is juist toegestaan als een proportionele, effectieve en afschrikwekkende maatregel. Hierdoor is de implementatie van de Terugkeerrichtlijn in overeenstemming met de Unietrouw gewaarborgd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

U zegt dat het allemaal in overeenstemming is met het implementatievoorstel. Ook de uitspraak van vandaag verandert daar niets aan. Ik ben daar net ook op ingegaan.

Het Hof heeft vandaag gezegd dat je alleen maar kunt overgaan tot strafrechtelijke sancties op het moment dat de Terugkeerrichtlijn geheel en al is benut en doorlopen. Dat betekent dat het hele stappenplan moet zijn doorlopen, met maatregelen die wij nu in onze regelgeving niet kennen, zoals de meldplicht die nu niet wordt toegepast en de financiële zekerheidstelling. Er moeten eerst andere minder dwingende maatregelen worden toegepast. Als dat allemaal niet werkt, kun je denken aan een strafrechtelijke sanctionering. Hoe beoordeelt u in dat licht dan het implementatievoorstel?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

De minister heeft in zijn memorie van antwoord uitvoerig uiteengezet dat er eerst een heel stappenplan wordt doorlopen, voordat er sprake is van een schriftelijk genomen besluit dat aan de individuele vreemdeling wordt overhandigd. Hierbij wordt de vreemdeling verplicht om terug te keren. Daaraan wordt meestal een inreisverbod toegevoegd. Dat hoeft niet; er kan ook van worden afgezien. Als er een inreisverbod aan wordt toegevoegd en de vreemdeling dit verbod vervolgens overtreedt, na alle stappen, komt de sanctie aan de orde waarover wij hier spreken en waarover iedereen zo valt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Dat stappenplan zegt niets over alle tussenmaatregelen die eerst moeten worden genomen. In het stappenplan wordt gesproken over een terugkeerbesluit, al dan niet met een vertrekkertijd, en vervolgens over een inreisverbod. Ik zie helemaal niets van al die minder dwingende maatregelen. In het stappenplan wordt vrij snel overgegaan tot vreemdelingenbewaring. Dat is al het ultimatum remedium van de richtlijn. De maximumtermijn van de bewaring moet dus al zijn verstreken, voordat je toekomt aan strafrechtelijke sanctionering.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Mevrouw Strik heeft het over allerlei uitvoeringshandelingen. Wij zijn hier bezig met algemene wetgeving. Ik ben geen voorstander van allerlei uitzonderingsmogelijkheden voor individuele gevallen. De verbijzondering van de algemene regels zal deels in de uitvoeringsmaatregelen, deels in het beleid van het Openbaar Ministerie en deels in de toetsing van de rechter, een nadere uitwerking krijgen. Wij hebben het hier over de implementatie van de richtlijn. Alleen de strafbaarstelling is niet met zoveel woorden in de richtlijn opgenomen, maar deze volgt gewoon uit de Unietrouw, waarin je de maatregelen die je neemt, sanctioneert.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De implementatie van de richtlijn behoort je juist altijd in algemeen verbindende maatregelen op te nemen. Je kunt niet zeggen dat dit wel in de praktijk gebeurt. Daaraan kan natuurlijk niemand recht ontnemen. Het gaat er juist om dat het evenredigheidsbeginsel tot uiting komt in de wet zelf. Ik raad u echt aan om voor de beantwoording van de minister de uitspraak van vandaag nog eens te lezen. Daarin staat expliciet dat bepaalde wetgeving, de wetgeving die nu voorligt, wordt verboden door de richtlijn. Dat is toch wel wezenlijke informatie.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

De regelgeving vindt niet alleen in dit wetsvoorstel plaats, maar natuurlijk ook in Algemene Maatregelen van Be-



## Lokin-Sassen

stuur en in ministeriële regelingen. Dat zijn allemaal materiële, algemeen verbindende voorschriften, waaraan de burger en dus ook de vreemdeling rechten kan ontnemen. De minister heeft al uitgebreid uiteengezet in zijn beantwoording in de Tweede Kamer, in de memorie van antwoord en in de nota naar aanleiding van het verslag, hoe zijn beleid zal zijn. Zelfs als er al een straf is opgelegd, zal deze niet worden uitgevoerd wanneer de vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer. Dat vind ik uiterst prudent, effectief en geheel proportioneel.

**Mevrouw Meurs (PvdA):**

U zegt dat het stappenplan eigenlijk een kwestie is van uitvoering. In de richtlijn is de strafbaarstelling juist het ultimatum remedium. Dat mag je eigenlijk pas toepassen als je alle andere maatregelen hebt getroffen. Naar mijn oordeel is het dus niet een kwestie van uitvoering, maar een kwestie van het volgen van de logica van de Terugkeerrichtlijn. Het verbaast mij dat u zegt dat het een kwestie is van uitvoering, terwijl het gaat om het principe.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Nee, mevrouw Meurs moet mij niet verkeerd weergeven. Het stappenplan zit wel degelijk in de Terugkeerrichtlijn. Eerst is het de verantwoordelijkheid van de vreemdeling zelf om Nederland en de Europese Unie te verlaten. Hij heeft daarvoor 4 weken de tijd ofwel 28 dagen. Als de vreemdeling dat niet doet, dan wil de Nederlandse overheid hem daartoe dwingen met andere maatregelen, zoals inbewaringneming, overreden et cetera. Pas als die stappen gezet zijn, volgt er een besluit tot terugkeer en een eventueel inreisverbod. Bij overtreding van het inreisverbod volgt als ultimatum remedium de sanctionering: de strafbaarstelling.

**Mevrouw Meurs (PvdA):**

Begrijp ik goed dat voor de CDA-fractie de nationale vertaling van de Terugkeerrichtlijn zoals we die nu hebben voorliggen, geheel in lijn is met de Terugkeerrichtlijn?

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Ja.

**Mevrouw Meurs (PvdA):**

Oké, dan verschillen we daarover van mening.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Ja, dat denk ik ook.

Ik vervolg nu mijn betoog. Het betreft hier dus niet een "rauwelijks" op te leggen straf louter vanwege het feit dat iemand illegaal is, maar een sanctie die pas kan worden opgelegd nadat de vreemdeling, van wie is vast komen te staan dat hij illegaal in Nederland respectievelijk de EU verblijft, de tijd heeft gehad om het land vrijwillig te verlaten. Daarnaast heeft hij een schriftelijk besluit tot terugkeerplicht gekregen, en dus ook de mogelijkheid om het stappenplan te doorlopen, en een inreisverbod. Pas als hij het inreisverbod overtreedt, kan de sanctie worden opgelegd waarover we het hier hebben. Ik herhaal dat ieder land de plicht heeft om er bij de implementatie voor te zorgen dat de richtlijn ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dat wil weer zeggen dat er sancties moeten worden gezet op eventuele overtreding van de richtlijn, want anders heeft het geen zin. Dat is wat hier nu precies gebeurt: niets meer en niets minder. Hier is dus geen sprake van een zogenaamde kop op de richtlijn. De opgelegde

sancties sluiten aan bij het systeem van onze wetgeving. Ze zijn proportioneel en effectief en naar wij hopen afschrikwekkend genoeg, zodat zij een prikkel vormen voor de illegale vreemdelingen om alsnog gebruik te maken van de positieve middelen die de Nederlandse overheid biedt om vrijwillig naar hun land van herkomst terug te keren.

**De heer Vliegthart (SP):**

Het was even wachten, maar daar kwam dan toch het antwoord op mijn vraag. De CDA-fractie gebruikt daarbij het woordje hopen. Zij heeft dus de verwachting en niet de zekerheid. Kan de CDA-fractie een reactie geven op alle brandbrieven van kerken, INLIA en vluchtelingenorganisaties waarin gesteld wordt dat dit niet gaat werken en dat dit de terugkeer van de uitgeprocedeerde asielzoekers niet waarschijnlijker maakt? Wil mevrouw Lokin daar eens inhoudelijk op ingaan?

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Nee, dat wil ik helemaal niet. We hebben het hier over algemene wetgeving en niet over allerlei verbijzonderingen van vreemdelingspecifieke gevallen. Ik ken die gevallen wel, ook uit eigen praktijk. Als de heer Vliegthart mij even laat uitspreken, vraag ik het ook aan de minister. Het lijkt de CDA-fractie echter aannemelijk, ofschoon ik dat niet met zekerheid op voorhand kan zeggen, dat met die extra strafbedreiging, na het stappenplan en het inreisverbod, de vreemdeling er extra toe geprest zal worden om mee te werken aan zijn terugkeer.

**De heer Vliegthart (SP):**

Ik stel allereerst vast dat die organisaties niet over individuele gevallen schrijven, maar meer over de algemene werking van dit wetsvoorstel. Ik begrijp dat ik in ieder geval een vraag van de CDA-fractie aan de minister heb kunnen ontlocken, namelijk hoe aannemelijk het is dat daadwerkelijk gebeurt wat de CDA-fractie hoopt. Ik had echter iets meer verwacht en gehoopt van de CDA-fractie. Zou de CDA-fractie bijvoorbeeld iets kunnen zeggen over het mechanisme dat achter die strafbaarstelling zit? Hoe groot acht zij de kans dat asielzoekers die op dit moment bijvoorbeeld niet kunnen terugkeren, nu wel terug zouden kunnen gaan vanwege de dreiging dat ze in het gevang terecht komen?

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Het gaat dan om in het gevang terecht komen of een boete opgelegd krijgen et cetera.

Ik wil nu graag mijn relaas beëindigen, want ik weet niet wat ik in zijn algemeenheid moet antwoorden. We moeten even wachten hoe dit wetsvoorstel, als het wordt aangenomen, daadwerkelijk zal uitpakken.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Ik ben toch een beetje geïntrigeerd door de dialoog, of eigenlijk de eenzijdige vraagstelling zonder antwoord. Vindt mevrouw Lokin niet met mij dat het een taak van deze Kamer is om te kijken naar de uitvoerbaarheid van wetgeving? Het gaat dan om de vraag hoe die wetgeving in de praktijk uitwerkt en of die wetgeving wel kan werken. Elke keer dat mevrouw Lokin daarnaar wordt gevraagd, zegt zij hier te spreken over de algemene regels waarvan we nog wel zullen zien of ze werken. Dat kan toch niet de bedoeling zijn!

## Lokin-Sassen

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Nee, dan begrijpt de heer De Graaf mij verkeerd en dan geeft hij mij ook verkeerd weer. Ik heb al een aantal keren gezegd dat dit wetsvoorstel ook nader zal worden uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur en in verschillende ministeriële regelingen. De effectiviteit wordt door de CDA-fractie helemaal niet bestreden. Integendeel, deze extra maatregel, de strafbaarstelling, is in de ons omringende landen allang een feit. Het loutere feit van de illegaliteit is daar al in wetgeving neergelegd. Wij lopen daarin dus bepaald niet voorop. Zelfs mensenhandelaren adverteren met het feit dat in Nederland illegaliteit niet strafbaar is. Hiermee hebben we in ieder geval, nadat het stappenplan geheel doorlopen is, een begin van strafbaarstelling.

De heer **Thom de Graaf** (D66):  
Ik begrijp dat mevrouw Lokin dit wetsvoorstel van belang vindt omdat er een begin van strafbaarstelling van illegaliteit is. Dat was echter een ander wetsvoorstel. Hier gaat het om de vraag of strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod nu een bijdrage levert aan de daadwerkelijke terugkeer van een vreemdeling, bijvoorbeeld een uitgeprocedeerde asielzoeker. Dat heeft toch niets te maken met het algemene feit dat in heel Europa zo langzamerhand strafbaarstelling plaatsvindt?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Nee. De heer De Graaf zegt het echter wel heel precies en ik dank hem daarvoor. De CDA-fractie is van oordeel dat de dreiging die uitgaat van een strafbaarstelling, na overtreding van een inreisverbod, een effectieve weerslag zal hebben op de bereidheid van de vreemdeling om vrijwillig mee te werken aan zijn terugkeer. Ik hoop daarmee ook de heer Vliegthart beantwoord te hebben.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Mag ik daar nog een vraag over stellen? Mevrouw Lokin hoopt dat mensen op deze manier geprikkeld worden om mee te werken aan hun terugkeer. Stel, dat ze inderdaad geprikkeld worden en dat ze meewerken aan hun terugkeer, maar dat de benodigde reisdocumenten niet worden afgeleverd door de ambassades. Wat vindt mevrouw Lokin dat er dan zou moeten gebeuren? Welke positie zou een vreemdeling dan moeten krijgen?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Als de vreemdeling buiten zijn schuld om hier blijft, terwijl hij meewerkt aan zijn terugkeer, dan is dat een reden om hem een voorlopige verblijfsvergunning te verlenen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Mevrouw Lokin vindt dus dat, als er wordt meegewerkt en er worden geen reisdocumenten verstrekt, er een verblijfsvergunning zou moeten worden verstrekt.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Dat is het beleid van de minister. Daar is dus in voorzien als een vreemdeling buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst. Dat is dan een reden om een tijdelijke verblijfsvergunning aan te vragen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Mevrouw Lokin triggerde mij met het woord meewerken. Dat criterium geldt inmiddels juist niet meer. Als mensen meewerken en ze krijgen geen reisdocumenten, dan ko-

men ze niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Dat is in de praktijk nu juist het knelpunt.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Het wordt toch gewoon in behandeling genomen als ze daarom verzoeken?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Ik wil niet te technisch worden, maar nu kan men alleen een vergunning krijgen als vaststaat dat iemand buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst. Dat is een veel strenger criterium dan meewerken. Dat blijkt ook wel uit de aantallen: slechts enkele tientallen krijgen een vergunning, terwijl er veel meer mensen zijn die bij de ambassade verzoeken om reisdocumenten, maar deze niet krijgen. Zij zullen met de strafbaarstelling illegaal verblijf worden geconfronteerd, zonder dat zij een perspectief hebben op terugkeer.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Maar is het dan wel hun schuld? Nou ja, dat debat wil ik hier nu niet aangaan.

Voorzitter. De opgelegde sancties zijn naar het oordeel van de CDA-fractie proportioneel en effectief en, naar wij verwachten, afschrikwekkend genoeg, zodat zij een prikkel vormen voor de illegale vreemdelingen om gebruik te maken van de positieve middelen die de Nederlandse overheid biedt om vrijwillig naar hun land van herkomst terug te keren. Naast positieve prikkels zijn er helaas ook negatieve sancties nodig om de illegale vreemdelingen te bewegen, uit de Europese Unie terug te keren naar hun land van herkomst.

Wij zien met name in de ons omringende landen dat sec het illegale verblijf van vreemdelingen in diverse nationale regelingen reeds strafbaar is verklaard. Nederland loopt dus in dezen bepaald niet voorop. In het onderhavige wetsvoorstel is er voldoende ruimte om recht te doen aan de bijzondere omstandigheden van ieder individueel geval. Het voorstel geeft hiertoe uitdrukkelijk de bevoegdheid. Het Openbaar Ministerie en de rechter zullen hiermee in de concrete oplegging van de sanctie rekening hebben te houden. Ten slotte heeft de minister toegezegd dat de sanctie niet ten uitvoer wordt gelegd, en overigens evenmin wordt kwijtgescholden, als de vreemdeling alsnog bereid is mee te werken aan zijn terugkeer naar zijn of haar land van herkomst.

Mijn fractie gaat er vooralsnog van uit dat er voldoende afschrikwekkende werking zal uitgaan van de dreiging van de strafbaarstelling na een opgelegd inreisverbod, wanneer men hieraan niet wenst te voldoen. Ook gaat zij ervan uit dat meer illegale vreemdelingen in de nabije toekomst hierdoor liever eieren voor hun geld zullen kiezen en bereid zullen zijn mee te werken aan een vrijwillige terugkeer naar hun land van herkomst. Wel verzoekt mijn fractie de minister de effectiviteit van de maatregel te monitoren en de resultaten daarvan aan de Kamer mede te delen na ommekomst van een jaar. Wij zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

**De voorzitter:**  
Het woord is aan de heer Swagerman, die zijn maiden-speech zal houden.



De heer **Swagerman** (VVD):

Voorzitter. Ik brand van verlangen om het cruciale punt, dat tijdens interrupties naar voren is gekomen, te behandelen. Ik zal mijn verlangen onderdrukken, om de leden niet in verleiding te brengen om mij in strijd met de mores van de Kamer te interrumpen tijdens mijn maidenspeech. Eerst wil ik de collega's Sent en Hoekstra feliciteren met hun maidenspeech. Ik moet het nog maar bereiken dat ik mijn maidenspeech voltooi!

Het is voor mij een grote eer en vooral ook een genoegen om hier voor de eerste keer het woord te mogen voeren. Ondanks het feit dat ik dat eerder in mijn loopbaan talloze malen publiekelijk heb gedaan als advocaat, officier van justitie en rechter heeft zich een gezonde spanning aangediend. Het wetsvoorstel bevat immers risicovolle instrumenten, die kunnen leiden tot een inreisverbod, c.q. uitzetting van mij uit de Kamer, als ze op mijn inbreng voor dit plenair debat betrekking zouden hebben. Ik zal het niet zover laten komen.

In zijn algemeenheid valt deze minister niet te benijden. Zoals de NRC het enige weken geleden omschreef: het immigratie- en asielbeleid is uiterst complex en zeer emotioneel beladen. Tel de grote ambities van het kabinet op dit terrein en de onvoorspelbaarheid en onbestuurbaarheid van migratiestromen daarbij op, en er ontstaat een vrij giftig brouwsel. Dat wekt beroering in de samenleving.

Laat ik hier maar meteen zeggen dat ik op zichzelf sympathie heb voor de personen achter de brievenactie die tegen dit wetsvoorstel is gevoerd. Dat is niet zozeer het geval vanwege de inhoudelijke tegenargumenten, want ik acht die niet valide, als wel vanwege de oprechte gevoelens van medemenselijkheid. Het gaat echter primair om het bieden van oplossingen voor het probleem van illegaal verblijf. Mijn fractie is met de regering van oordeel dat illegaal verblijf in Nederland moet worden ontmoedigd, waarbij een snelle implementatie van de Terugkeerrichtlijn noodzakelijk en geboden is. Ik wil er reeds nu geen misverstand over laten bestaan dat mijn fractie het wetsvoorstel steunt.

De kern van de gevoerde discussie met de regering tot nu toe betreft de kwestie van de strafbaarstelling van het overtreden van het inreisverbod. Ik dank de minister voor de genuanceerde wijze waarop hij de vele vragen hierover tot nu toe heeft beantwoord. Ofschoon ik nog wel een aantal vragen heb, volgt mijn fractie de regering goeddeels op dit punt.

Reeds eenvoudige logica dwingt volgens mij tot de conclusie dat een verbod zonder sanctie geen verbod kan zijn, maar daar valt natuurlijk veel meer over te zeggen. De titel van een interessant artikel over de thans aan de orde zijnde materie luidt "Illegaliteit als strafbaar feit: het rijmt wel maar het spoort niet". Liever zou ik het willen omdraaien: het rijmt ogenschijnlijk niet. Als de overtreding immers wordt bestraft met hechtenis, zoals hier het geval is, staat dat terugkeer in beginsel in de weg en is dat niet te rijmen met het doel van de te implementeren richtlijn, te weten terugkeer. Het spoort echter juist wel, want als aan alle overige middelen is voldaan en die hebben gefaald, stationnetje voor stationnetje is gepasseerd en de vreemdeling niet wil meewerken aan terugkeer, dan moet aan het eind van de rit worden afgerekend met sanctionering.

Er zit naar het oordeel van mijn fractie ook geen tegenstrijdigheid in, zolang maar het uitgangspunt wordt gehanteerd dat vertrek voor executie van de sanctie wegens illegaal verblijf gaat en daarmee "spoort". Ook de minister heeft dat steeds expliciet benadrukt. Voorts is heel belangrijk dat de inspanningen van de overheid zich primair richten en gericht blijven op het bij voorkeur vrijwillige, maar zo nodig gedwongen vertrek van illegale vreemdelingen uit Nederland.

Ik ga wat dieper in op de vraag of de sanctionering die de regering heeft gekozen, in de vorm van bedreiging met hechtenis van maximaal zes maanden of een geldboete, binnen de kaders van de Terugkeerrichtlijn blijft. Mijn fractie meent dat dit het geval is.

Bij de beoordeling van deze cruciale vraag bij dit wetsvoorstel is een tweetal bronnen van belang, namelijk het advies van de Raad van State en het El Dridi-arrest van het Europese Hof. Ik put voor zover relevant uit rechtsoverweging 52 uit het arrest-El Dridi: "Wat vervolgens de dwangmaatregelen betreft die de lidstaten krachtens artikel 8, lid 4, van richtlijn 2008/115 ten uitvoer kunnen leggen, moet worden vastgesteld dat in de situatie waarin met dergelijke maatregelen het verwachte resultaat, te weten de verwijdering van de onderdaan van een derde land tegen wie zij zijn getroffen, niet kan worden bereikt, het de lidstaten vrij blijft staan om met name die maatregelen, zelfs van strafrechtelijke aard, te treffen die de onderdanen ervan kunnen doen afzien hun illegaal verblijf op het grondgebied van die staten voort te zetten." Weliswaar wordt in rechtsoverweging 58, ook weer voor zover van belang, overwogen: "Bijgevolg kunnen de lidstaten, in het geval waarin dwangmaatregelen ter uitvoering van de gedwongen verwijdering geen succes hebben, niet bepalen dat een vrijheidsstraf wordt opgelegd enkel omdat een onderdaan van een derde land, nadat hem een bevel tot verwijdering van het nationale grondgebied is betekend en de bij dat bevel gestelde termijn is verstreken, zijn illegale aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat voortzet, maar moeten zij hun op de uitvoering van het verwijderingsbesluit gerichte inspanningen voortzetten."

Laten we wel zijn: verwijdering goedschiks of kwaadschiks is natuurlijk ook steeds de politieke bedoeling. Daarom heeft de minister in de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag uitvoerig het stappenplan, dat voorafgaat aan sanctionering, toegelicht. Voorts heeft hij duidelijk aangegeven dat, indien een eventuele vrijheidsstraf een belemmering vormt voor terugkeer, zodra deze mogelijkheid zich voordoet door middel van uitzetting of gecontroleerd vertrek, diezelfde belemmering afbreuk zou doen aan de doelstelling van de richtlijn. Daarom zal in die gevallen de vrijheidsstraf die is opgelegd wegens overtreding van het inreisverbod, aldus de minister, worden opgeschort. Nu dringt zich een heel cruciale vraag op, namelijk hoe de minister dit in de praktijk ziet gebeuren. Graag krijg ik daarop een nadere toelichting, in het bijzonder of en in hoeverre dit via een nieuwe OM-richtlijn met betrekking tot tenuitvoerlegging zal worden gerealiseerd.

De Raad van State heeft uitdrukkelijk geadviseerd het Europese inreisverbod met een beroep op de Unie- of Gemeenschapstrouw zelfstandig te sanctioneren, waarbij is benadrukt dat de sancties evenredig dienen te zijn. Die Unietrouw of Gemeenschapstrouw en de leer van het nuttig effect zorgen voor een nadere specificatie en aanvulling van de verplichting tot implementatie. De lid-

## Swagerman

staten zijn gehouden tot het treffen van de noodzakelijke maatregelen voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het door de Europese regelgeving beoogde resultaat. De Unietrouw en de leer van het nuttig effect vereisen, in onderlinge samenhang beschouwd, dat daadwerkelijke toepassing, handhaving en eventueel sanctionering gewaarborgd worden, ook wanneer de Europese regelgeving hierover geen expliciete bepalingen bevat.

Voorts is naast of als uitwerking van de genoemde beginselen ook nog een aantal andere beginselen van Unierecht relevant, namelijk de beginselen van effectiviteit, proportionaliteit en de eis van afschrikwekkendheid. De VVD-fractie vindt dat terug in dit wetsvoorstel. Ik werp nog wel de vraag op waarom het allemaal zo lang heeft moeten duren alvorens dit voorstel is ingediend, zelfs zodanig laat dat reeds een boete is aangekondigd door de Europese Commissie. Het is al gememoreerd. Dat is helaas niet de eerste keer.

Kan de minister toezeggen dat hij deze Kamer een overzicht zal verstrekken van de gevallen waarin boetes zijn opgelegd, alsook van de gevallen waarin dat dreigt rond de implementatie van Europese regelgeving, voorzien van een analyse van oorzaken en oplossingsrichtingen?

De ministerraad is op 16 september jongstleden akkoord gegaan met het wetsvoorstel over strafbaarstelling illegaliteit, zoals dat in het regeerakkoord was aangekondigd. Het is vandaag al genoemd. Hierbij gaat het om de strafbaarstelling van illegaal verblijf als zodanig. Dit wetsvoorstel, zo heb ik begrepen, ligt thans bij de Raad van State.

De minister heeft bij meerdere gelegenheden aangegeven dat er geen verband bestaat tussen beide voorstellen. Het heeft mij enigszins verbaasd dat hij ter toelichting uitvoerig is ingegaan op een nogal formele uitleg, te weten dat beide wetsvoorstellen in tijd separaat zijn voorbereid, daarbij vooral verwijzend naar het feit dat hij het wetsvoorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn in het overdrachtsdossier van zijn voorganger aantrof.

Ik realiseer mij dat "the proof of the pudding is in the eating", te weten dat de verhouding tussen beide wetsvoorstellen ongetwijfeld aan de orde zal komen als het eerstgenoemde wetsvoorstel te zijner tijd in deze Kamer zal komen. Ik zou echter ook thans wel willen weten waar nu de belangrijkste verschillen liggen in termen van vragen als wie wanneer en waarom strafbaar is.

Ik kom tot een afronding. Mijn fractie kan zich vinden in de wijze waarop de regering uitvoering heeft gegeven aan de implementatieverplichting voortvloeiend uit de richtlijn. Zij is daarmee gebleven binnen de bandbreedtes zoals die kunnen worden afgeleid uit de richtlijn zelf, alsmede de toepasselijke jurisprudentie. Het kan worden beschouwd als een ondersteuning van een adequaat en rechtvaardig verwijderings- en terugkeerbeleid. Ik zie met belangstelling uit naar de antwoorden van de minister.

Alvorens af te sluiten het volgende. Ik had mij voorgenomen om, als ik ooit in het kader van de politiek een wettelijke, publieke toespraak zou houden, een citaat van Winston Churchill te gebruiken. Ik heb gearzeld, omdat ik geen op het onderwerp van vanmiddag betrekking hebbend citaat kon vinden. Een heel mooi citaat naar mijn oordeel, dat het de liberalen zo eigen optimisme reflecteert, luidt als volgt. Het is een citaat van zeventig jaar geleden, van december 1941. "Lift up your hearts. All will come right. Out of the depths of sorrow and sacrifice will be born again the glory of mankind."

### De voorzitter:

Mijnheer Swagerman. Gefeliciteerd met uw maiden-speech. Voor u zich politiek engageerde had u al een indrukwekkende loopbaan in de magistratuur achter de rug. U werd in 2008 lid van de VVD en u vervult met het lidmaatschap van de Eerste Kamer uw eerste politieke functie. Uw profiel is in zekere zin ook kenmerkend voor de taakopvatting en de samenstelling van de Eerste Kamer. Immers, een breed gedeelde opvatting in dit huis is dat maatschappelijke ervaring en deskundigheid voor besluitvorming in de senaat minstens zo zwaar wegen als politieke wapenfeiten of een partijideologisch profiel.

In uw loopbaan zat u vaak dicht bij het vuur van politiek en landsbestuur. In de periode 1994–1997 was u officier van justitie op de Nederlandse Antillen met als standplaats Curaçao. In die functie was u projectcoördinator voor invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering voor zowel de Antillen als Aruba. Later, in 2001 en 2002, was u advocaat-generaal op de Nederlandse Antillen, een gewichtige juridische positie die u ook in aanraking bracht met het bestuur van dit deel van het Koninkrijk. In de geregelde contacten met de departementen in Den Haag en hun leiding groeide ook uw belangstelling voor de politiek.

In 2006 maakte u een opmerkelijke carrièrewending en werd u directeur Security Services bij de luchtvaartonderneming KLM. In deze functie hebt u te maken met internationale verdragen, codes of conducts en de wet- en regelgeving van tientallen landen. Ook in dit beroepsveld kruisen uw wegen dikwijls met die van de diplomatie en de politiek.

Een van uw geliefde bezigheden in uw vrije tijd is het lezen van biografieën en het documenteren van streekgeschiedenis. Die kennis vindt onder meer haar weg naar een krant voor dementerende bejaarden, die wordt uitgegeven door de Stichting Geschiedenis Teruggehaald, waarvan u voorzitter bent. Kenners van de ouderenzorg weten hoe belangrijk het is om zingeving te zoeken in het terugroepen van het verleden.

U bent ook sportman. U doet aan voetbal, cricket, fitness en hardlopen. Uw nevenfuncties hadden ook betrekking op het bestuur in de sportwereld. Zo was u voorzitter van de raad van commissarissen van een voetbalclub in het betaald voetbal. Dat dit niet zonder risico is, is tegenwoordig algemeen bekend.

Ik ben ervan overtuigd dat u in de juridische en historische setting van de Eerste Kamer uw hart zult ophalen. Ik wens u veel succes met uw werkzaamheden als lid van de Kamer. Laat ik afsluiten met de woorden van Churchill: "This is not the end. It is not even the beginning of the end. But it is, perhaps, the end of the beginning."

Ik geef de leden graag even de gelegenheid om de heer Swagerman geluk te wensen met zijn maidenspeech.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



De heer **Thom de Graaf** (D66):

Voorzitter. Ik feliciteer collega Swagerman van harte met zijn maidenspeech. Ik wens hem nog veel gezonde spanning toe in veel publieke optredens.

Ik zeg minister Leers dank voor zijn uitvoerige beantwoording van de vragen die in deze Kamer zijn gerezen over de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Hoewel wij aanvankelijk bevreesd waren dat de gang langs de

Eerste Kamer vanwege de overschrijding van de implementatietermijn een noodgang zou worden, heb ik toch aan de schriftelijke behandeling de indruk overgehouden dat snelheid en zorgvuldigheid niet elkaars vijand hoeven te zijn. Ik ga ervan uit dat de plenaire behandeling vandaag die indruk alleen maar zal onderstrepen.

In het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn worden twee nieuwe begrippen geïntroduceerd die uit deze richtlijn voortvloeien: het terugkeerbesluit en het inreisverbod. Mijn fractie heeft geen enkel bezwaar tegen de introductie van deze begrippen in ons nationale vreemdelingenrecht nu zij een direct uitvloeisel vormen van de door ons op de hoofdlijn gesteunde Terugkeerrichtlijn. Deze hoofdlijn houdt in dat een goed, humaan en duidelijk vreemdelingenbeleid in de Europese Unie gebaat is bij een stevig, eveneens duidelijk en zorgvuldig terugkeerbeleid. Vreemdelingen die niet in de Europese Unie en in Nederland kunnen blijven, behoren in stappen die oplopen in zwaarte – ik verwijs naar het El Dridi-arrest – te worden begeleid en uiteindelijk, indien nodig, ook te worden gedwongen daadwerkelijk naar het land van herkomst terug te keren. Vanzelfsprekend, zou ik geneigd zijn te zeggen, want een afgewogen vreemdelingenbeleid kan niet zonder een duidelijk sluitstuk.

Mijn fractie realiseert zich dan ook dat, in weerwil van alle regelingen die we maar kunnen bedenken en in weerwil van alle stevige politieke standpunten die in het asiel- en immigratiedebat bij voortduring worden ingenomen, een volstrekt sluitend stelsel helaas een idee-fixe zal blijven. Vreemdelingen kunnen niet altijd terug, zelfs als ze volledig bereid zijn aan hun terugkeer mee te werken. Er is in alle grote gemeenten in ons land tal van voorbeelden bekend van mensen die tussen wal en schip vallen, bijvoorbeeld omdat in het land van herkomst de bevolkingsadministratie niet op orde is, de bureaucratie aldaar onvoorstelbaar blijkt of terugkeer niet door betrokkene maar door anderen actief wordt tegengewerkt. Toch worden niet alle uitgeprocedeerden die zich in deze omstandigheden bevinden, "buiten schuld gesteld", zoals dat officieel heet. Dat schept een grote grijze zone van vreemdelingen die onuitzetbaar (blijken te) zijn, waar gemeenten, hulporganisaties en individuele burgers lastig in kunnen komen te verkeren.

Enerzijds mag noodopvang bieden immers geen legitimatie vormen voor degenen die op grond van de nationale wet hun rechten verbruikt hebben. Anderzijds vragen maatschappelijke zorgvuldigheid en humaniteit om hulp aan hen die deze ook echt nodig hebben. Onuitzetbaarheid ondergraaft de effectiviteit van terugkeerbeleid, zo zeg ik het Humanistisch Verbond na, dat dat aan ons heeft geschreven. Het zou goed zijn als de minister daar in deze Kamer een beschouwing aan wil wijden. Wordt de buitenschuldstelling bijvoorbeeld niet te beperkt gehanteerd?

Veel onrust bij het onderhavige wetsvoorstel hangt samen met de strafbaarstelling van het in weerwil van een inreisverbod in Nederland verblijven. Het is goed dat minister Leers zowel in de Tweede Kamer als in de schriftelijke gedachteswisseling met de Eerste Kamer nadrukkelijk het onderscheid heeft gemaakt met de algemene strafbaarstelling van illegaal verblijf zoals die in de gedoogcoalitie is afgesproken. Dat is iets anders en wat mij betreft nog iets erger, maar dat wetsvoorstel komt er nog aan. Ik weet niet of daar al afspraken over zijn gemaakt met de nieuwe gedoogpartner, de SGP. Ik hoop van niet. Wij komen daar vermoedelijk komend jaar nog over te spre-

ken, als dat de Tweede Kamer passeert. Het is niet hetzelfde, maar de facto zou de grote meerderheid van illegaal in ons land verblijvende vreemdelingen al onder de nu voorliggende strafbaarstelling kunnen vallen, hetgeen de vraag doet rijzen waarom het kabinet daarnaast ook nog inzet op die algemene strafbaarstelling. Dat is toch niet alleen zo omdat een gedoogpartner dat heeft uitonderhandeld?

Het wetsvoorstel implementatie Terugkeerrichtlijn bevat de strafbaarstelling op het in ons land verblijven als een inreisverbod is uitgevaardigd. Dat zal het geval zijn als iemand niet meewerkt aan zijn terugkeer of zich pas vrijwillig meldt na de daarvoor geldende termijnen. Ik wil die strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod toetsen aan de volgende criteria. Ten eerste, vereist de Terugkeerrichtlijn deze strafbaarstelling? Is er sprake van een noodzakelijk en onvermijdelijk uitvloeisel daarvan? Ten tweede, draagt de strafbaarstelling bij aan de effectiviteit van het terugkeerbeleid en is de strafbaarstelling in de praktijk werkbaar? Ten derde, is er voldoende ruimte voor individuele beoordeling en belangenafweging die in weerwil van de algemene lijn tot uitzonderingen kunnen leiden?

Ik heb zelden een minister de Raad van State zo zien prijzen als minister Leers. Van dit kabinet kan ik mij helemaal niemand herinneren die dat deed. Als zijn collega Donner dat zou hebben gedaan, had ik het kunnen begrijpen. De minister voor Immigratie en Asiel omhelst de Raad van State als dé autoriteit, die hem het licht heeft laten zien. Het advies van de Raad van State van 8 oktober 2010 over het ontwerpbesluit implementatie Terugkeerrichtlijn liet hem geen andere keuze dan het door zijn voorganger, minister Hirsch Ballin, ingediende wetsvoorstel ingrijpend te herzien en alsnog een strafbaarstelling voor verblijf in weerwil van het inreisverbod op te nemen. Ik zal niet zeggen dat een advies van de Raad van State ook maar een mening is. Integendeel, maar de Afdeling advisering pleegt evenmin een vorm van hoogste rechtspraak.

De regering kwam zelf nog kort voor het aantreden van het huidige minderheidskabinet tot een andere, zorgvuldig onderbouwde conclusie, namelijk dat het niet nodig was en uitvoeringstechnisch ook niet wenselijk om overtreding van het inreisverbod in het algemeen strafbaar te stellen. Oud-minister Hirsch Ballin stelde zelfs dat het zich feitelijk verblijf verschaft hebben in weerwil van een signalering ter fine van weigering van de toegang in Nederlandse optiek niet strafwaardig is. Daarom volstond de regering vorig jaar nog met alleen strafbaarstelling als aan het inreisverbod ook een ongewenstverklaring was toegevoegd. Minister Leers stelt nu dat het advies van de Raad van State, dat onder meer ingaat op het principe van de Unietrouw, het waarborgen van het nuttig effect van de Europese richtlijnen, hem ertoe noopte om de constructie van zijn ambtsvoorganger bij het oud vuil te zetten en een algemene strafbaarstelling aan de implementatie toe te voegen. Zelfs als de minister daadwerkelijk meent dat het woord van de Raad van State wet is, waar ik hem nog vaak aan hoop te herinneren, is het nog maar de vraag of dat woord ook noodzaak tot strafbaarstelling en dus tot criminalisering van verblijf in weerwil van het inreisverbod. Daar spreken wij namelijk over. Bestuursrechtelijke sancties zouden mogelijk zijn. Anderen hebben daar ook over gesproken. Bovendien betekent het uitgangspunt van Unietrouw geenszins dat niet naar minder vergaande en meer proportionele wegen mag worden gezocht om

de effectiviteit van Europese richtlijnen te waarborgen. In het verslag heeft mijn fractie gerefereerd aan de verklaring van Eurocommissaris Malmström over de implementatie van de richtlijn. Ik ben het bij nader inzien met de minister eens dat daaruit niet mag worden afgeleid dat strafbaarstelling zich per definitie niet zou verdragen met de richtlijn of niet zou kunnen worden beschouwd als een vorm van implementatie. Maar het omgedraaide, namelijk dat de richtlijn niet zonder strafbaarstelling kan, heeft zij zeker niet gezegd.

Als deze strafbaarstelling geen nationale kop op de Terugkeerrichtlijn is, betekent dit dan in de visie van de minister dat in alle Europese landen deze strafbaarstelling zou moet worden ingevoerd als het rechtstreeks voortvloeit uit de richtlijn? Die uitspraak zou ik de minister in dat geval graag horen doen. Ik waag dat te betwijfelen. Kortom, vooralsnog overtuigen de redeneringen van de minister op dit punt ons allerminst. We zijn vanzelfsprekend wel erg blij met de trouw die hij namens het kabinet bij herhaling aan de Europese Unie uitspreekt.

Zou deze door de regering toegevoegde strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod überhaupt effectief kunnen zijn? Mijn fractie heeft hier twijfels bij. Nog daargelaten de gevallen die ik reeds eerder noemde, waarin onuitzetbaarheid niet per se de schuld van de uitgeprocedeerde is, zal niet zelden de betrokkene de strafbaarstelling zien als een verzwaring van zijn opdracht om terug te keren. Kan hij dat immers niet binnen de gestelde termijn, dan krijgt hij een veelal onverhaalbare boete van maar liefst maximaal € 3800 en dus in de regel een vervangende hechtenis van maanden, waarna vervolgens in het beste geval een vliegreis met onbekend perspectief wacht. Mijn fractie sluit niet uit dat deze strafbaarstelling eerder tot meer illegaliteit dan tot meer terugkeer zal leiden. Ik vraag de minister nadrukkelijk daarop in te gaan. Het kan bovendien geen kwaad als de minister nog eens het stappenplan schetst waarin, zoals hij zelf zegt, de strafbaarstelling niet het begin- maar het sluitstuk zou zijn. Ik haal graag de woorden van de minister aan die hij bij de behandeling aan de overzijde sprak: "Een wegens de overtreding van het inreisverbod opgelegde straf mag er nooit toe leiden dat vertrek uit Nederland wordt verhinderd of vertraagd." Verstandige woorden, maar hoe moet ik mij dat concreet voorstellen? Een overtreder zonder geld zal toch de vervangende hechtenis moeten ondergaan of laat de minister nu al weten dat executie van de vervangende celstraf in de meeste gevallen niet zal plaatsvinden omdat dit nu eenmaal per definitie vertragend voor de terugkeer is? Het is goed om dat duidelijk te hebben. Ik weet namelijk niet wat dat voor invloed heeft op degenen die zouden moeten terugkeren.

Tot slot. Welke ruimte biedt de nieuwe regeling voor individuele weging en besluitvorming? Artikel 66, achtste lid geeft de minister de mogelijkheid om van het uitvaardigen van een inreisverbod af te zien om humanitaire of andere redenen. Ik zou de minister willen uitnodigen om hier zijn zienswijze over te geven. Geldt ook hier het criterium van schrijnende gevallen met een discretionaire ruimte voor de minister of is de opsomming die hij eerder heeft gegeven, namelijk mensen met een zwakke gezondheid, minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel, limitatief?

Voorzitter. Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af. Het moge duidelijk zijn dat de fractie van D66 vooralsnog niet erg positief is over het door het kabinet gepimpte wetsvoorstel. We zien het als een

onnodige en niet door de Europese richtlijn afgedwongen buiging naar de gedoogpartner, maar ik vermoed dat minister Leers daar heel anders over denkt.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Hoewel onze fractie niet heeft deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding – een kleine fractie kan wel veel, maar niet alles – hechten wij eraan om een bijdrage te kunnen leveren aan het plenaire debat over de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Voor onze fractie blijven in de kern de volgende twee vragen aan de orde. Ten eerste. Is de strafrechtelijke sanctiëring die deze wetswijziging verbindt aan het inreisverbod noodzakelijk en wenselijk? Ten tweede. Levert deze wetswijziging een bijdrage aan het vraagstuk van illegaal verblijf in Nederland en in hoeverre brengt ze een oplossing dichterbij?

Het voorstel is erop gericht, de EU-richtlijn uit 2008 om te zetten in nationale wetgeving en doet dat door een aanpassing van de Vreemdelingenwet. De minister volgt daarbij de bepalingen van de richtlijn en past deze vrij getrouw toe. Het is echter opvallend dat het voorstel op het punt van de sanctiëring een stap verder gaat. Er worden strafrechtelijke maatregelen ingeroepen bij niet-naleving van het inreisverbod, dat vanzelf volgt op het niet-vrijwillig naleven van een ingesteld terugkeerbesluit. In antwoord op de vele vragen die op het punt van de sanctiëring aan de minister zijn gesteld, verwijst hij naar het advies van de Raad van State, waarin staat dat sanctiëring gepast is en gevorderd wordt door de Europese richtlijn. Alleen de wijze waarop de sanctiëring haar beslag zou moeten krijgen, is een aangelegenheid van de lidstaten zelf. De minister kan dus zeggen dat hij doet wat volgens de interpretatie van de Raad van State zou moeten gebeuren. Alleen, in de wijze waarop de sanctiëring wordt vormgegeven is hij vrij.

De minister heeft gekozen voor een strafrechtelijke sanctie die bestaat uit vrijheidsbeneming. Deze keuze had niet de dwingende uitkomst hoeven te zijn. De rechtsbasis die de minister als grondslag voor de sanctie neemt, sluit aan bij artikel 108 van de Vreemdelingenwet. De minister wijst er zelf ook op dat dit artikel een natuurlijk aansluitingspunt geeft. Dit artikel gaat over vrijheidsbeneming op zwaarwegende gronden, die zijn aangegeven in artikel 56 van de Vreemdelingenwet. Daarin is sprake van dergelijke sancties indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vereist. Dit impliceert dat het negeren van een inreisverbod vergeleken wordt met en zelfs gerubriceerd wordt onder de zwaarste vorm van overtreding die de Vreemdelingenwet kent. De Vreemdelingenwet kent blijkens artikel 3 ook andere gronden voor verwijdering, namelijk in lid a, het niet in bezit zijn van een geldig document voor grensoverschrijding, of lid c, het niet beschikken over voldoende middelen tot levensonderhoud. Volgens het kabinet is het zo dat iemand die hier illegaal verblijft en bijvoorbeeld niet over geldige uitreisdocumenten beschikt, bij het overtreden van het inreisverbod beoordeeld wordt als iemand die de belangen van de openbare orde of de nationale veiligheid schaadt. Diegene krijgt daarbij de in artikel 108 vermelde sanctie opgelegd. Dit zijn heel zware middelen waarop de Terugkeerrichtlijn beslist niet heeft gedoeld.

In hoofdstuk IV, artikel 15, lid 1 van de Terugkeerrichtlijn staat dat als ultimum remedium een onderdaan van een derde land tegen wie een terugkeerprocedure loopt,

alleen in bewaring gehouden kan worden om zijn terugkeer voor te bereiden. Hij kan dus enkel in bewaring gehouden worden met het oog op de voorbereiding van een verwijdering. Dit mag hoogstens zes maanden met een verlenging van twaalf. Deze termijnen komen inderdaad overeen met artikel 108 van de Vreemdelingenwet – misschien zijn ze zelfs geïnspireerd op onze Vreemdelingenwet – maar daarmee houdt de gelijkenis ook wel op. Nederland zal met de aanneming van deze wetswijziging illegalen niet louter in bewaring nemen met het oog op een spoedige verwijdering, maar primair omdat deze illegalen worden aangemerkt als gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid. Dat is toch wel heel kras! Het criminaliseert wel degelijk de illegaal die om wat voor reden dan ook een inreisverbod overtreedt.

De sancties die Nederland hiermee invoert zijn dus zwaar. Ze zijn niet noodzakelijk, want zelfs doelbewust in de sfeer van het strafrecht gezocht. Dat hoefde niet. Ze zijn eigenlijk ook overbodig, aangezien we al de figuur kennen van vreemdelingenbewaring. Wie in vreemdelingenbewaring is geweest, is al in aanraking geweest met de bestuursrechter. Deze heeft getoetst wat de belangen zijn van de Nederlandse Staat in relatie tot het individueel belang van de vreemdeling. Wanneer dat heeft geleid tot vrijlating zonder daadwerkelijke uitzetting voegt de strafrechtelijke toetsing van het negeren van het inreisverbod niets toe. Waar we de systematiek kennen van bestuursrechtelijke toetsing is deze wijze van sanctionering dus ook niet wenselijk. Zou de minister kunnen aangeven wat een strafrechter moet bepalen wanneer een bestuursrechter zich al heeft uitgesproken over een individueel geval?

Dat brengt mij bij mijn tweede vraag: helpt deze wetswijziging bij de oplossing van het vraagstuk van de illegaliteit? De Terugkeerrichtlijn heeft niet primair als doel om illegaal verblijf van vreemdelingen terug te dringen. Dit lijkt nu welhaast de strekking van de wetswijziging, maar dat is beslist onjuist. Met de richtlijn wordt beoogd dat, als een terugkeerbesluit met inreisverbod eenmaal is opgelegd, die terugkeer onder bepaalde humane voorwaarden moet plaatsvinden. Daarbij gaat het uitdrukkelijk om de bescherming van de vreemdeling zelf. De Terugkeerrichtlijn gaat in op de positie van minderjarigen, gezinnen en zieken en wil onderdanen van derde landen die verwijderd dienen te worden, niet eindeloos in bewaring houden en zeker niet beschouwd hebben als gewone gevangenen. Ik verwijs naar artikel 16, lid 1 van de Terugkeerrichtlijn.

De voorliggende wetswijziging, die de implementatie van deze richtlijn regelt, richt zich echter sterk op het sanctie-instrument en gaat nauwelijks in op de normen en voorwaarden van de richtlijn die de positie van de vreemdeling betreffen. Daarom vraag ik de minister expliciet hoe de implementatie van bijvoorbeeld artikel 5 zal plaatsvinden. Dit artikel gaat over het belang van het kind en het gezins- en familieleven en over de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land. Wat betekenen deze voorwaarden concreet in de omzetting naar onze wetgeving?

Veel organisaties die betrokken zijn bij het werk met vluchtelingen in Nederland hebben aangegeven dat de in deze wet aangekondigde sanctiebepalingen het vraagstuk van de illegaliteit juist zullen vergroten en niet zullen bijdragen aan een oplossing. Zij die hulp nodig hebben, vanwege ziekte of anderszins, zullen minder geneigd zijn, zich bij instanties te vervoegen. Slachtoffers van mensenhandel, mensen die hier tegen hun wil zijn gebracht, wor-

den hiermee niet geholpen. Zij worden onnodig bedreigd en gestigmatiseerd. Een terugkeerprocedure heeft alleen zin als er kansen zijn op terugkeer naar het land van herkomst. Vandaar dat in de Terugkeerrichtlijn wordt gesteld dat beslissingen op grond van deze richtlijn per geval genomen moeten worden. Daarbij past prudentie en niet de generieke dreiging met het strafrecht die het bestaan van de betrokken mensen nog drukkender maakt. Deze mensen dreigen gebrandmerkt te worden als criminelen. De wetswijziging helpt niet bij het oplossen van het vraagstuk van de illegaliteit. Ondanks deze kritiek, ziet onze fractie met belangstelling uit naar de antwoorden van de minister.



De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. Ik spreek mede namens de 50PLUS-fractie.

Graag begin ik met de heer Swagerman te feliciteren met zijn maidenspeech.

Het voorliggende voorstel ter wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 is belangrijk. Illegaal verblijf in Nederland is ongewenst, niet in het minst voor de illegalen zelf, die in de eerste plaats slachtoffer zijn omdat ze niet volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen. Daarnaast heeft ons land er het grootste belang bij dat onze regels en wetten worden nageleefd om het respect van de burger voor onze wetgeving een onmiskenbare basis in de waarneembare feiten te geven. Het gaat dus om heldere, effectieve wetgeving die bovendien handhaafbaar is en ook in de praktijk gehandhaafd wordt. Voldoet het voorstel aan deze simpele eisen?

Reeds de lange reeks van vragen gesteld in de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-Raad (I&A/JBZ) en de uitgebreide memorie van antwoord van de minister zijn een welsprekende indicatie van de complexiteit van de problematiek. De afstemming met andere landen van de Europese Unie, hoewel cruciaal, is op veel punten gebrekkig. Ook het feit dat procedures op dit gebied zich in veel gevallen over een lange, zo niet veel te lange, tijd uitstreken, helpt niet om tot effectieve besluitvorming en implementatie te komen. Wat dat betreft klinkt de simpele roep om alle illegalen uit Nederland te verwijderen begrijpelijk en voor sommigen ook aantrekkelijk; maar is het ook mogelijk? Zijn de middelen die in dit wetsvoorstel te hulp worden geroepen niet erger dan de kwaal? Ik geef een korte analyse.

Er is een flinke groep illegalen die grote problemen hebben met terugkeer naar een weigerachtig thuisland, geen thuisland hebben, of de illegaliteit in Nederland verkiezen boven een leven in een land waar voor hen, om wat voor reden dan ook, geen toekomst is. De tijd dat Nederland werd gezien als een tolerant en gastvrij land ligt inmiddels achter ons. Door de rabiate inspanningen van een gedoogpartner die in elke betekenis van het woord een uitwas van de VVD is, bestaat de indruk dat mensen eerder dan voorheen liever de illegaliteit kiezen dan te vertrouwen op een fatsoenlijke rechtspleging in ons land.

De voorgestelde strafbaarstelling van verblijf in weerwil van een inreisverbod is een maatregel die flink oogt, maar hoogstwaarschijnlijk niet het beoogde doel zal dienen. Dit voorstel, in combinatie met andere vormen van strafbaarstelling uit het gedoogakkoord die nog in voorbereiding zijn, is een regelrechte uitnodiging tot een onderduiken in de illegaliteit. Het handhaven van de wetgeving zal immers op enorme problemen stuiten. Aller-

## De Lange

eerst is het moeilijk te geloven dat bevoegde opsporingsambtenaren aan dit soort zaken een hoge prioriteit zullen geven; of is de regering, onder druk van de gedoogpartner, van plan om speciale "illegalen-cops" aan te stellen? Voorts zal blijken dat in veel gevallen de opgespoorde illegaal jarenlang een gewaardeerd lid van de samenleving is geweest, met een breed gedragen verzet tegen uitzetting als gevolg. Komen er meer Mauro's, meer Jossefs? Dat is voorwaar een weinig lonkend perspectief.

Samenvattend: moeten wij in onze "chambre de réflexion" onze instemming betuigen met wetgeving die een hoog symboolgehalte heeft, maar naar alle waarschijnlijkheid een uitermate beperkt handavingsgehalte, een wetsvoorstel dat in de praktijk slechts gezagsondermijnd en frustrerend zal werken? Mijn fractie denkt van niet. Graag verneem ik de reactie van de minister.



De heer **Machiel de Graaf** (PVV):

Voorzitter. Ik had ingeschreven voor een kwartier spreektijd, maar ik heb een verkeerde inschatting gemaakt van mijn eigen typesnelheid. Normaal typ ik in het tempo van een oude wijkagent, maar in dit geval heb ik heel snel de "1" erbij getypt en kwam ik uit op een kwartier spreektijd. De uitloop van dit debat maak ik heel snel goed, want er gaan zo dertien minuten van mijn spreektijd af; dan moet ik niet te lang hiermee doorgaan, anders kom ik alsnog aan die vijftien minuten spreektijd.

Ook ik wil eerst de heer Swagerman feliciteren met zijn mooie maidenspeech, waarin hij zelfs met een aantal opmerkingen het gras voor mijn voeten heeft weggemaaid. De PVV-fractie juicht de strafbaarstelling van de illegaliteit van harte toe. Illegaal is namelijk niet legaal en wat niet legaal is, is niet volgens de wet. In dit geval vinden wij strafbaarstelling een logisch gevolg.

Wij sluiten ons aan bij de vraag van de VVD-fractie: waarom heeft het zo lang geduurd voordat dit ter bespreking in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer lag?

Tot slot stel ik nog een vraag aan de minister. Wij zijn blij dat wij in het gedoogakkoord hebben afgesproken – dat is aan de overkant gebeurd; daaraan zijn wij officieel niet gebonden, maar wij, ikzelf en mijn fractie, voelen ons daar materieel toch redelijk mee verbonden – dat ook de generieke strafbaarstelling voor illegaliteit eraan komt. Wanneer kunnen wij dat wetsvoorstel verwachten? Enige spoed vinden wij daarbij wel op zijn plaats.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Wij implementeren vandaag een Europese richtlijn. Ik had verwacht dat de PVV-woordvoerder daar op zijn minst iets over zou zeggen. Is de PVV-fractie blij met deze Europese richtlijn?

De heer **Machiel de Graaf** (PVV):

Deze vraag had ik wel verwacht uit de hoek van de SP-fractie. Onze partij is niet pro-Europa; dat weet iedereen in deze Kamer. Er zijn echter ook binnen Europese richtlijnen weleens voorstellen die wij kunnen omarmen. Dat is hier het geval.

De heer **Vliegenthart** (SP):

U bent er dus niet principieel tegen. Stel dat het Europees Hof straks de uitspraak doet dat deze richtlijn niet op een goede manier is geïmplementeerd. Legt de PVV-fractie zich daar dan bij neer?

De heer **Machiel de Graaf** (PVV):

Dat valt nader te bezien. Wij ervaren hier een oude debattruc van de SP, namelijk mensen woorden in de mond leggen. De heer Vliegenthart zei "u bent er dus niet principieel tegen". Ik heb het zojuist anders verwoord. Als het Europees Hof daarover een uitspraak doet, zullen wij zien wat die uitspraak inhoudt en zullen wij daarop op een goede manier, die op dat moment nodig is, reageren. Dat is pragmatisch, zoals de PVV altijd is.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Het is geweldig. De toekomst zal uitwijzen wat dit zal opleveren.

De **voorzitter**:

Ja, dat is wel vaker zo.

Ik schors de beraadslaging en ik schors de vergadering in afwachting van de komst van de staatssecretaris van Sociale Zaken voor het volgende debat.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.