

Vergaderjaar 2007–2008

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

DA

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 april 2008

De vaste commissie voor de JBZ-Raad¹ heeft naar aanleiding van de geannoteerde agenda² en aanvullende geannoteerde agenda³ voor de JBZ-Raad van 28 februari 2008 in haar vergadering van 26 februari 2008 gesproken over de ontwerp-Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (ontwerp-Richtlijn terugkeer)⁴, waarover al geruime tijd in de Raad wordt onderhandeld.

Naar aanleiding daarvan heeft de commissie aan de staatssecretaris van Justitie op 4 maart 2008 een brief gestuurd.

De minister van Justitie heeft daarop bij brief van 15 april 2008 gereageerd.

De commissie brengt hiermee verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP) (voorzitter), Essers (CDA), Meurs (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA) (vice-voorzitter), Van Kappen (VVD), Peters (SP), K. G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU), Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Tweede Kamerstuk 23 490, 490.

³ Tweede Kamerstuk 23 490, 491.

⁴ Zie dossier 2.0.32 op www.europapoort.nl.

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Den Haag, 4 maart 2008

Naar aanleiding van de geannoteerde agenda en aanvullende geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 28 februari 2008 heeft de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer op 26 februari jl. gesproken over de terugkeerrichtlijn, waarover al geruime tijd in de Raad wordt onderhandeld.

De commissie voor de JBZ-Raad realiseert zich dat het instemmingsrecht op dit richtlijnvoorstel niet van toepassing is. Dat laat onverlet, dat de commissie ook in dit geval de regering wenst te controleren. Ondanks herhaalde verzoeken, heeft zij echter tot op heden geen documenten mogen ontvangen waarin de actuele stand van zaken in de onderhandelingen is weergegeven. De leden van de commissie vinden uw eerdere toezegging, dat de Kamer de bedoelde raadsdocumenten zal ontvangen als en wanneer de terugkeerrichtlijn voor een inhoudelijke discussie in de JBZ-Raad wordt geagendeerd, onvoldoende. Aangezien ook de ambtelijke onderhandelingen onder verantwoordelijkheid van de Raad vallen, ziet de commissie niet in dat de daar besproken Raadsdocumenten niet beschikbaar kunnen worden gesteld aan de Staten-Generaal. Het valt immers niet uit te sluiten, dat de opeenvolgende voorzitterschappen proberen een akkoord te bereiken over de tekst van de richtlijn in de Raadswerkgroep, waardoor de Kamer te zijner tijd bij vaststelling van de tekst in de Raad voor een fait accompli zal komen te staan.

De commissie voor de JBZ-Raad wijst u er overigens op, dat de vertrouwelijkheid van de onderhandelingen, waarnaar kennelijk wordt gestreefd, slechts relatief is. Recentelijk is namelijk via de website van Statewatch de integrale Engelse tekstversie van raadsdocument 15566/07 bekend geworden. De leden van de commissie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van dit document. De tekst van de richtlijn lijkt ten opzichte van het oorspronkelijke commissievoorstel inmiddels flink te zijn gewijzigd. Daarnaast blijkt uit de voetnoten in het raadsdocument, dat Nederland een actieve bijdrage levert aan de onderhandelingen. De leden van de commissie zouden graag inzicht krijgen in de instructie die de Nederlandse onderhandelaars hebben meegekregen en de marge waarbinnen zij mogen opereren.

Nu de leden van de commissie toch over een raadsdocument beschikken, willen zij u voorts een aantal concrete punten met betrekking tot de terugkeerrichtlijn voorleggen.

Wat in de eerste plaats opvalt, is dat de tekst die voorligt aan de raads-
werkgroepen grote verschillen vertoont met de inzet van het Europees Parlement, zoals vastgelegd in resolutie A-0339/2007. Verschillende door het Parlement gewenste waarborgen, met name met betrekking tot de fundamentele rechten, komen (nog) niet terug in de ontwerp-richtlijn. Wat is de lijn van Nederland in deze? Wordt de inzet van het Europees Parlement om meer waarborgen in de richtlijn op te nemen gedeeld?

Bij overweging 18, waarin de lidstaten worden verplicht een belangenafweging te maken bij een uitzetbeslissing, is namens Nederland een voorbehoud gemaakt. Wat is de reden voor dit voorbehoud?

In artikel 4 zijn, zo blijkt, alle verwijzingen naar gunstiger instrumenten die in het oorspronkelijke voorstel waren opgenomen, komen te vervallen. Op basis waarvan is hiertoe besloten?

Bij artikel 11 is een voorbehoud van Nederland en Zwitserland terug te vinden, ten aanzien van de voorgestelde verplichting om het terugkeer- en uitzettingsbesluit in het vervolg schriftelijk te geven. Eerder is ook in het BNC-fiche op dit punt kritiek geuit. Kunt u aangeven of inmiddels meer lidstaten het Nederlandse standpunt steunen? En mocht uiteindelijk blijken dat Nederland op dit punt zal worden overstemd in de Raad, is de voorgestelde implementatietermijn van 24 maanden dan voldoende om de Nederlandse wetgeving te wijzigen?

Artikel 12 van het voorstel ziet op de rechtsmiddelen voor de betrokkene. De nu voorliggende ruime formulering lijkt er op te wijzen dat een onafhankelijk beroep niet langer gegarandeerd is. Daarnaast is de rechtshulpbepaling uit het oorspronkelijke lid 3 (nu lid 4) behoorlijk afgezwakt, waardoor niet meer in alle lidstaten gratis rechtshulp beschikbaar is voor de betrokkenen. Hoe beoordeelt u deze wijzigingen? En hoe heeft Nederland zich in deze opgesteld tijdens de onderhandelingen?

Artikel 13 van de ontwerprichtlijn wordt, blijkens de voetnoot, door meerdere lidstaten waaronder Nederland, bestempeld als overbodig. Kunt u toelichten op basis waarvan deze conclusie is getrokken? Is de feitelijke situatie bij terugkeer naar het land van herkomst vanuit *alle* lidstaten dusdanig, dat er geen waarborgen behoeven te worden vastgelegd die gelden in afwachting van het daadwerkelijke vertrek?

In artikel 14 van het voorstel worden de voorwaarden uiteengezet voor het opnemen van een derdelander in vreemdelingenbewaring. De leden van de commissie lezen in dit artikel dat de duur van de bewaring weliswaar in theorie is beperkt tot (vooralsnog) zes maanden, maar dat deze tegelijkertijd door de lidstaten kan worden verlengd indien dat nodig zou blijken te zijn. Acht u een dergelijke ongewisse duur voor vreemdelingenbewaring wenselijk?

Kunt u met betrekking tot ditzelfde artikel voorts toelichten wat de inzet van Nederland is geweest bij het schrappen van het «gevaar voor onttrekking aan de uitzetting» als criterium voor detentie»? Is het schrappen van deze bepaling overeenkomstig de wens van de regering?

Tot slot: de ontwerprichtlijn geeft de mogelijkheid aan de lidstaten om zelf verdergaande rechten toe te kennen aan de personen waarop de richtlijn betrekking heeft. Bent u voornemens van deze mogelijkheid gebruik te maken? En is reeds het standpunt van andere lidstaten in dezen bekend?

Gelet op het voorstaande doet de commissie voor de JBZ-Raad bij deze nogmaals een dringend beroep op u om de Kamer op korte termijn volledig te informeren over de terugkeerrichtlijn. De leden van de commissie houden daarbij nadrukkelijk de mogelijkheid open u uit te nodigen voor een mondeling overleg, indien de ontvangen informatie onvoldoende zal blijken te zijn. Tot slot merken deze leden op, dat de ten aanzien van de terugkeerrichtlijn gekozen werkwijze geenszins als voorbeeld zou mogen dienen voor andere voorstellen waarop het parlementair instemmingsrecht niet van toepassing is.

De leden van de commissie zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet.

Ondervoorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
H. Franken

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2008

Bij brief van 4 maart jongstleden stelde de commissie voor de JBZ-Raad aan de Staatssecretaris van Justitie vragen inzake de ontwerp-Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (kort gezegd: de ontwerp-Richtlijn terugkeer). In dit schrijven beantwoord ik deze vragen.

In de brief meldt de commissie voor de JBZ-Raad onder meer dat naar aanleiding van de geannoteerde agenda en aanvullende geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 28 februari jongstleden is gesproken over de ontwerp-Richtlijn terugkeer. De commissie voor de JBZ-Raad geeft hierbij aan zich te realiseren dat het instemmingsrecht op de ontwerp-Richtlijn terugkeer niet van toepassing is. De commissie voor de JBZ-Raad uit de wens documenten te ontvangen waarin de actuele stand van zaken in de onderhandelingen is weergegeven. Overigens wijst de commissie voor de JBZ-Raad erop dat de integrale Engelse tekstversie van Raadsdocument 15566/07 recentelijk bekend is geworden, waarna inhoudelijk wordt ingegaan op een overweging, een aantal artikelen in dit document en vragen worden gesteld over de inzet van Nederland en andere lidstaten. De commissie voor de JBZ-Raad besluit genoemde brief met de oproep de Kamer op korte termijn volledig te informeren.

Gaarne ben ik bereid de commissie voor de JBZ-Raad te informeren over de laatste stand van zaken met betrekking tot de ontwerp-Richtlijn terugkeer. In mijn reactie zal ik allereerst de achtergrond schetsen van de totstandkoming van de ontwerp-Richtlijn terugkeer. Daarna zal ik ingaan op enkele procedurele en inhoudelijke, ook door de commissie voor de JBZ-Raad naar voren gebrachte, aspecten van de ontwerp-Richtlijn terugkeer, waarbij het algemene standpunt en de inzet van Nederland worden uiteengezet.

In het Haags Programma is, in vervolg op eerdere documenten over terugkeer,¹ door de Europese Raad gevraagd om een op gemeenschappelijke normen gebaseerd doeltreffend terugkeerbeleid voor mensen die op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun mensenrechten en waardigheid, teruggezonden worden. De Commissie is verzocht begin 2005 met een voorstel te komen.

De ontwerp-Richtlijn terugkeer vormt het antwoord op dat verzoek en moet duidelijke, transparante en eerlijke gemeenschappelijke normen vaststellen voor terugkeer, uitzetting, het gebruik van dwangmaatregelen, vreemdelingenbewaring en het opleggen van een inreisverbod, met volledige inachtneming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen. Dergelijke normen zullen leiden tot een passende en gelijke behandeling van illegaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen, ongeacht in welke lidstaat de terugkeerprocedure wordt toegepast. Tevens zullen gemeenschappelijke normen de samenwerking tussen de lidstaten en het werk van de betrokken instanties vergemakkelijken.

De ontwerp-Richtlijn terugkeer is reeds een aantal malen geagendeerd voor de Raad, namelijk voor de bijeenkomsten van de JBZ-Raad van 8 en 9 november, van 6 en 7 december 2007 en van 28 februari 2008. In de

¹ Het gaat dan om de Mededeling betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie van 15 november 2001, het Groenboek over een communautair terugkeerbeleid van 10 april 2002, de Mededeling van 14 oktober 2002 over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven en het actieprogramma van de Raad van 28 november 2002 inzake I terugkeer.

geannoteerde en de aanvullende geannoteerde agenda's en de verslagen voor deze bijeenkomsten van de Raad¹ heb ik ook de commissie voor de JBZ-Raad op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op dit dossier. Tevens zijn tijdens de Algemene Overleggen met de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ook mondeling de ontwikkelingen aangegeven. Ik verwijs daarbij naar de verslagen van deze overleggen.² Ook tijdens de eerstvolgende bijeenkomst van de JBZ-Raad van 18 april a.s. staat de ontwerp-Richtlijn geagendeerd. Gelijk de vorige bijeenkomsten van de Raad zal het voorzitterschap mondeling de stand van zaken geven met betrekking tot de onderhandelingen van deze ontwerp-Richtlijn, waaronder een terugkoppeling van de politieke trilog met het Europees Parlement, welke op 9 april 2008 heeft plaatsgevonden. Het Europees Parlement heeft de voor het eind van het vorige jaar geplande plenaire stemming, met het oog op het bereiken van overeenstemming in eerste lezing met de Raad, uitgesteld tot mei 2008. De besluitvorming van de ontwerp-Richtlijn vindt onder co-decisie plaats. Naar ik heb begrepen zijn voor het Europees Parlement thans met name de reikwijdte, de termijn voor vreemdelingenbewaring (lieft gemaximeerd) en de behandeling van kwetsbare groepen, voornamelijk kinderen, van belang.

De commissie voor de JBZ-Raad meldt in genoemde brief dat u tot op heden nog geen documenten heeft mogen ontvangen waarin de actuele stand van zaken in de onderhandelingen is weergegeven. Zoals de commissie terecht aanhaalt, was reeds toegezegd dat de Kamer de Raadsdocumenten zal ontvangen die worden verspreid als en wanneer de ontwerp-Richtlijn terugkeer voor een inhoudelijke discussie geagendeerd staat voor de Raad. Zoals blijkt uit de reeds toegestuurde stukken in het kader van de JBZ-Raad heeft er (nog) geen document ter inhoudelijke bespreking voorgelegen in de JBZ-Raad. Ook voor de bijeenkomst van de JBZ-Raad van 18 april aanstaande staat geen document geagendeerd.

Nederland draagt telkenmale uit dat zij voorstander is van harmonisatie op het terrein van terugkeer mits de flexibiliteit voor de lidstaten op dit terrein wordt behouden. Nederland acht het van belang dat een juiste balans wordt gevonden tussen heldere, transparante en werkzame regels voor de praktijk en relevante mensenrechten. Nederland stelt zich tijdens de onderhandelingen immer actief, constructief en coöperatief op.

De openstaande bezwaren van Nederland, die zien op de verplichting tot uitzetting en het schriftelijkheidsvereiste ten aanzien van alle gevallen waarin uitzetting niet geëffectueerd kan worden, lijken tijdens het laatste ambtelijke overleg van 4 april jongstleden te zijn weggenomen. Voorts heeft het voorzitterschap toegezegd dat het standaardformulier, dat van toepassing is op illegalen die worden aangetroffen, conform de tekst van de ontwerp-Richtlijn terugkeer zal worden aangepast.

Het belangrijkste openstaande bezwaar voor Nederland, waarover de Kamer eerder is geïnformeerd, namelijk de termijn van de rechterlijke toetsing van de vreemdelingenbewaring, is reeds in een eerder stadium binnen de Raad weggenomen. Het EVRM schrijft geen termijn voor rechterlijke toetsing voor. Volgens artikel 5, vierde lid, EVRM heeft iedere vreemdeling van wie door detentie zijn vrijheid is ontnomen het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie. De meest recente tekst spreekt van een snelle toetsing, hetgeen voor Nederland aanvaardbaar is.

Voorts is aangegeven dat Nederland in beginsel geen voorstander is van een gemaximeerde termijn van vreemdelingenbewaring. Het Europees Parlement ziet graag wel een maximumtermijn gesteld. In het laatste

¹ Zie voor deze documenten 23 490, nrs. 475, 477, 479, 480, 481, 484, 490, 491 en 495.

² Zie 23 490, nrs. 482, 487 en 496.

voorstel wordt de termijn van vreemdelingenbewaring op zes maanden gesteld met een mogelijke verlenging van deze periode tot maximaal 18 maanden. Nederland heeft met het oog op het zoeken naar een compromis en vanwege het feit dat een dergelijke lange termijn in de praktijk zelden voorkomt, aanleiding gezien om het Europees Parlement hierin tegemoet te komen.

Inzake het inreisverbod heeft Nederland meermalen uitgedragen niet tegen een inreisverbod te zijn en ook niet tegen verdere harmonisering van de omstandigheden waaronder een inreisverbod kan worden opgelegd. Nederland wenst echter wel uniformiteit in de verschillende systemen van inreisverboden. Aan de door Nederland geuite zorgen omtrent de uniformiteit wordt tegemoetgekomen door een door de Commissie opgestelde verklaring die aan de ontwerp-Richtlijn terugkeer wordt toegevoegd.

Overigens sluiten sommige bepalingen, die eveneens van belang zijn voor het Europees Parlement, goed aan bij het reeds in Nederland bestaande beleid, zoals het nieuwe beleid inzake kinderen in vreemdelingenbewaring dat onlangs aan de Kamer is kenbaar gemaakt.

Ook het standpunt om de reikwijdte van de ontwerp-Richtlijn terugkeer niet al te zeer te beperken, zoals eerder gemeld, is door Nederland actief uitgedragen tijdens verschillende besprekingen. Lidstaten hebben de mogelijkheid om de Richtlijn niet van toepassing te laten zijn op onder meer de toegangsgeweigerden. Hiermee bestaat voldoende mogelijkheid om indien gewenst de Richtlijn wel van toepassing te laten zijn op deze laatste categorie. Hierbij zij nog opgemerkt dat vanuit veel lidstaten juist de wens bestaat om de reikwijdte te beperken.

Ten aanzien van de verwijzingen naar gunstiger instrumenten kan worden gemeld dat deze nog immer zijn opgenomen in de ontwerp-Richtlijn terugkeer. Daar waar de Nederlandse wet- en regelgeving verdergaande rechten toekent aan personen waarop de ontwerp-Richtlijn terugkeer betrekking heeft, zal van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt. Een afschrift van deze brief zend ik heden tevens aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin