

## 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 bereiden 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 briefnactie 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 carriërewending 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 demeterende 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