

Vergaderjaar 2019–2020

35 271

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 tot aanpassing van de wettelijke grondslag voor vrijheidsontneming van asielzoekers na afwijzing of niet in behandeling nemen van een aan de grens ingediend asielverzoek

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 maart 2020

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor immigratie en asiel/JBZ-raad. Zoals is aangegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel is spoedige inwerkingtreding van deze wet wenselijk. Ik ben de commissie dan ook erkentelijk voor de voortvarende behandeling.

Inleiding

*De leden van fractie van **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel nog enkele vragen. De leden van de fractie van **PvdA** sluiten zich graag bij deze vragen aan.*

*De leden van de fractie van **D66** hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel nog enkele vragen. De leden van de fractie van **ChristenUnie** sluiten zich graag bij deze vragen aan.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks, waar de leden van de PvdA-fractie zich bij aansluiten

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel de regering wil bewerkstelligen dat grensdetentie voor asielzoekers mogelijk blijft in de beroepsfase na de afwijzende beslissing en brengt daarom wijzigingen aan in de artikelen 3 en 6 van de Vreemdelingenwet 2000. Daarnaast schrijft de regering in de memorie van toelichting: «om duidelijk te maken dat grensdetentie ook na de afwijzende asielbeslissing aan de grens mogelijk blijft, vervalt de eerste zin van het huidige zevende (en nieuwe zesde) lid waarin wordt bepaald dat de duur van de grenspro-

cedure ten hoogste vier weken bedraagt.»¹ Blijkens de memorie van toelichting zal een asielzoeker in detentie kunnen worden vastgehouden wanneer deze:

- a. in afwachting van de beslissing is op de asielaanvraag;
- b. na afwijzing van die aanvraag totdat de beroepstermijn is verstreken;
- c. na het tijdig instellen van beroep tot de beslissing op het beroepschrift, indien uitzetting bij of krachtens deze wet achterwege dient te blijven;
- d. na het tijdig instellen van beroep en indien onderdeel c. niet van toepassing is, tot de beslissing op een verzoek om een voorlopige voorziening dat er toe strekt uitzetting te voorkomen voordat is beslist op het beroep;
- e. tot de beslissing op het beroepschrift indien het onder d. bedoelde verzoek is toegewezen.»²

Betekent dit wetsvoorstel dat er feitelijk geen maximumgrens bestaat voor het vasthouden van asielzoekers in de grensdetentie? Hoe lang mag een asielzoeker vast worden gehouden in afwachting van de beroepsprocedure? In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat de vier weken-termijn geldig blijft voor de beslissing van de IND. Waarom is niet overwogen ook een maximale termijn op te nemen voor het verblijf in een beroepsprocedure in grensdetentie?

Verder schrijft de regering dat met dit wetsvoorstel de situatie van vóór de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt hersteld. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of zij kan aangeven op basis van ervaring van afgelopen jaren wat de gemiddelde duur is van het verblijf van asielzoekers in de grensdetentie, inclusief de tijd waarin zij de uitkomsten van de voorlopige voorziening en/of de uitspraak van de rechtbank afwachten. Wil de regering op basis van gegevens van afgelopen jaren aangeven of, en zo ja, hoe groot het aandeel van gezinnen en kinderen is die in een grensprocedure belanden? Worden kinderen vastgezet in de grensdetentie? Zo ja, geldt er een maximum periode voor het vastzetten van kinderen? Zijn er specifieke faciliteiten voor kinderen?

Na een mogelijke negatieve beslissing in de beroepsprocedure kunnen de vreemdelingen verder in detentie worden vastgehouden tot een uitzetting. Wat is de gemiddelde duur tot een daadwerkelijke uitzetting, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66, waar de leden van de ChristenUnie-fractie zich bij aansluiten

Dit wetsvoorstel corrigeert het ontbreken van de wettelijke grondslag om asielzoekers na afwijzing van hun asielverzoek in de grensprocedure gedurende de rechtsmiddelentermijn een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen. Om te bewerkstelligen dat grensdetentie mogelijk blijft in de beroepsfase na de afwijzende beslissing, worden door dit wetsvoorstel wijzigingen aangebracht in de artikelen 3 en 6 van de Vreemdelingenwet 2000. De leden van de D66-fractie vernemen graag van de regering wat deze wijziging nu betekent voor de termijnen voor die vrijheidsontnemende maatregel. Zijn hier maximumtermijnen aan verbonden en zo ja, welke termijnen zijn dit?

¹ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 271, nr. 3, blz.6.

² Idem, blz. 7.

Verder vragen de leden van de D66-fractie of de genoemde uitzonderingen in de werkinstructie SUA voor de IND³ blijven gelden, zodat deze asielaanvragen niet in de grensprocedure wordt behandeld. De volgende punten worden in de werkinstructie genoemd:

- Aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden niet behandeld in de grensprocedure (artikel 3:109b, zevende lid, Vb);*
- Gezinnen met minderjarige kinderen gaan in beginsel niet in grensdetentie tenzij uit de screening op de grens contra-indicaties blijken zoals openbare orde, ongeloofwaardige gezinsband etc. (A1/7.3 Vc en TK 2013–2014, 19 637, nr. 1827),*
- Indien grensdetentie voor een vreemdeling wegens bijzondere individuele omstandigheden onevenredig bezwarend is, wordt de vrijheidsontnemende maatregel niet opgelegd (KMar) of voortgezet (IND) (artikel 5.1a, derde lid, Vb);*
- Indien is gebleken dat een asielzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft ten gevolge van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, welke niet middels passende steun in de grensprocedure c.q. grensdetentie kunnen worden geboden (artikel 3:108b Vb).⁴*

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA, D66 en ChristenUnie vragen in essentie of dit wetsvoorstel consequenties zal hebben voor de duur van de grensdetentie, zowel tijdens de behandeling van de asielaanvraag als daarna.

Zoals deze leden ook aangeven wordt met dit wetsvoorstel de situatie van vóór de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 juni 2019⁵ hersteld. Dat betekent dus ook dat er geen materiële wijziging zal optreden. De duur waarin vreemdelingen gemiddeld in grensdetentie verblijven, zal door dit wetsvoorstel niet stijgen of dalen ten opzichte van de situatie zoals die was voor de bedoelde uitspraken.

Afgezien daarvan is het zeker niet de bedoeling dat grensdetentie langer duurt dan nodig. Dit is naar het oordeel van de regering in de praktijk ook niet het geval.

De eerste en belangrijkste waarborg hiervoor is gelegen in artikel 83b, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), waaruit volgt dat de rechter in alle gevallen waarin in het kader van de grensprocedure een negatief besluit wordt genomen op de asielaanvraag, op het beroep tegen de afwijzing van het beschermingsverzoek binnen een termijn van vier weken na het instellen daarvan moet beslissen. Deze termijn wordt door de rechtbanken ook nageleefd. De termijn voor het indienen van het beroep bedraagt krachtens artikel 69, tweede lid, van de Vw 2000, één week. Deze bepalingen blijven onveranderd van kracht. Het uitgangspunt blijft dan ook dat detentie in de fase dat tegen een afwijzende beroep kan worden ingesteld en *is* ingesteld in beginsel niet langer voortduurt dan vier weken na het instellen van beroep. De bewaring wordt omgezet naar een maatregel op grond van de Terugkeerrichtlijn op het moment dat de rechter uitspraak doet in het voordeel van de Staat. Het opnemen van een specifieke maximale termijn voor verblijf in grensdetentie in de beroepsprocedure, is dan ook niet opportuun geacht.

Ook in andere situaties zal de onderhavige wetwijziging niet tot een andere duur van de bewaring leiden. Immers, het wetsvoorstel verandert

³ IND, «Werkinstructie Strategie en Uitvoeringsadvies», Kenmerk 2221331, https://ind.nl/Documents/WI_2018-3.pdf.

⁴ Idem, blz. 6.

⁵ ABRvS 5 juni 2019, zaak nr. 201808923/1/V3, ECLI:NL:RVS:2019:1710 en ABRvS 5 juni 2019, zaak nr. 201808670/1/V3, ECLI:NL:RVS:2019:1843.

niet de in de jurisprudentie gehanteerde lijn dat bij de belangenafweging omtrent het voortduren en verlengen van de maatregel van bewaring alle van belang zijnde feiten en omstandigheden dienen te worden betrokken.⁶ Het toetsingskader van de rechter verandert door deze wet niet.

De leden van de genoemde fracties vragen of er een maximale termijn is voor het vasthouden van asielzoekers in grensdetentie. Indien voldoende zwaarwegende belangen aan de orde zijn, bijvoorbeeld indien de nationale veiligheid in het geding is, is het denkbaar dat een vreemdeling in totaal 18 maanden in bewaring blijft. Deze algemene wettelijke maximale termijn geldt ook voor grensdetentie ten behoeve van terugkeer en is een uitwerking van de verplichtingen die voortvloeien uit de Terugkeerrichtlijn.⁷ Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat deze termijn door de invoering van deze wet in grensdetentiezaken in theorie later zou kunnen verstrijken. De termijn vangt immers niet meer aan bij het nemen van het afwijzende besluit op de aanvraag maar pas na de omzetting van de maatregel die volgt op de uitspraak van de rechter. Gelet op de in artikel 69, tweede lid, en 83b, eerste lid, van de Vw 2000 genoemde termijnen verstrijkt deze termijn maximaal vijf weken later dan nu. Sinds de inwerkingtreding van de Vw 2000 zijn er, voor zo ver is na te gaan, echter nooit maatregelen opgeheven vanwege het verstrijken van de maximale termijn. Deze discussie is voorsnog dan ook theoretisch.

Over de gemiddelde duur van de detentie na de uitspraak op beroep moet worden opgemerkt dat de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) niet registreert wat de gemiddelde bewaringsduur is vanaf de negatieve uitspraak van de rechtbank tot aan de uitzetting. De DT&V beschikt wel over gegevens met betrekking tot de gemiddelde bewaringsduur ten aanzien van vreemdelingen die na aankomst in Nederland op grond van artikel 6, derde lid, van de Vw 2000 in grensdetentie zijn gesteld, en van wie de bewaring uiteindelijk wordt opgeheven in verband met een uitzetting. Die duur ligt in de jaren tussen 2016 en 2019 gemiddeld tussen de 40 en 60 dagen.

Verder vragen de leden van de genoemde fracties, kort gezegd, of door de wetwijziging anders zal worden geoordeeld over de vraag of bepaalde zaken al dan niet in de grensprocedure kunnen worden beoordeeld. Zoals gezegd wordt geen materiële wijziging beoogd. Deze wet maakt niet dat andere aanvragen in de grensprocedure kunnen worden behandeld dan thans het geval is. Dit wetsvoorstel brengt dus op geen enkele manier wijzigingen aan in de geldende regels voor de behandeling van aanvragen van minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen in de grensprocedure en de waarborgen die daaromtrent in het Vreemdelingenbesluit 2000, de Vreemdelingencirculaire 2000 en de door de leden genoemde werkinstructie van de IND zijn vastgelegd.

Overigens lezen de leden van de D66-fractie dat de regering op een later moment nog andere wetgeving zal voorstellen in reactie op de zaken Ghandi en C c.s. Deze leden vragen de regering in te gaan op hetgeen gewijzigd zou moeten worden naar aanleiding van de jurisprudentie in de zaken Ghandi van 19 juni 2018 en C c.s. van 5 juli 2018 (C-181/16 en C-269/18) van het Hof van Justitie van de Europese Unie en zij vragen de regering welke wetsvoorstellen zij nog kunnen verwachten. Graag

⁶ ABRvS 13 september 2012, zaak nr. 201205536/1/V3, ECLI:NL:RVS:2012:BX7966.

⁷ Zie artikel 59, vijfde tot en met zevende lid, van de Vw 2000, een implementatie van artikel 15, vijfde en zesde lid, van de Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 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).

vernemen deze leden wat de stand van zaken van deze wetsvoorstellen op dit moment is en wanneer de behandeling in de Eerste Kamer wordt verwacht.

Tot slot vernemen de leden van de D66-fractie graag hoe deze wijziging van de Vreemdelingenwet zich verhoudt tot de aanpassing van het wetsvoorstel Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring).

Uit het arrest Gnandi en de beschikking in de zaak C.⁸ vloeit voort dat – kort gezegd – een vreemdeling illegaal is in de zin van de Terugkeerrichtlijn na een afwijzende beslissing die tevens geldt als terugkeerbesluit. Indien sprake is van een afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, mag de vreemdeling na de afwijzende beslissing echter in Nederland blijven om doeltreffend beroep te kunnen instellen tegen deze beslissing. Om te bereiken dat het rechtsmiddel ten volle doeltreffend is, moeten alle rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit worden geschorst gedurende de termijn voor instelling van dit rechtsmiddel en, indien een dergelijk rechtsmiddel is ingesteld, tot aan de beslissing van de rechter. Dat wil zeggen dat de termijn voor vrijwillig vertrek niet mag ingaan zolang de vreemdeling beroep kan instellen, en dat hij ingeval van het instellen van beroep mag wachten op de beslissing van de rechter. In afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel moet de vreemdeling voorts in beginsel opvang worden geboden. Ook mag de vreemdeling, zoals hiervoor al is toegelicht, gedurende die periode niet op grond van de Terugkeerrichtlijn in bewaring worden gesteld met het oog op zijn verwijdering.

In de Vw 2000 wordt thans strikt onderscheid gemaakt tussen rechtmatig en niet rechtmatig verblijf. In het bedoelde uitgebreide wetsvoorstel zal worden geregeld hoe het verblijf in de in het arrest Gnandi en de beschikking in de zaak C. bedoelde fase moet worden betiteld en zullen de consequenties van het arrest en de beslissing voor verschillende relevante vreemdelingenrechtelijke onderwerpen als opvang en bewaring op passende wijze in de wet worden verwerkt. Dit wetsvoorstel zal technisch van karakter zijn waarbij, waar mogelijk, de bestaande wettelijke systematiek zoveel mogelijk wordt aangehouden om de uitvoeringslasten van het wetsvoorstel te minimaliseren. De inhoudelijke wijzigingen in de positie van de betrokken vreemdelingen zijn overigens reeds een gevolg van de in het arrest en de beschikking gegeven uitleg van Europees recht en daarom ook nu al geldend. Dit wetsvoorstel, dat mogelijk ook tot (technische) aanpassingen van andere wet- en regelgeving zal moeten leiden, is thans nog in voorbereiding en zal, voorafgaand aan voorlegging aan de Afdeling advisering van de Raad van State, in consultatie worden gebracht. Wanneer behandeling in de Eerste Kamer aan de orde zal zijn, is op dit moment nog niet goed in te schatten

Er is inhoudelijk geen samenhang tussen de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Kamerstukken 34 309) en het onderhavige wetsvoorstel.

Wel is in artikel II van het wetsvoorstel een samenloopbepaling opgenomen om te waarborgen dat het met het onderhavige wetsvoorstel beoogde effect wordt bereikt indien de Wet terugkeer en bewaring eerder in werking mocht treden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

⁸ HvJ EU, 19 juni 2018 in zaak nr. C-181/16 (het arrest Gnandi) en de beschikking van het HvJ EU, 5 juli 2018 in zaak nr. C-269/18 PPU (beschikking in de zaak C.).