

Vergaderjaar 2009–2010

32 420

**Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98)**

Nr. 6

## VERSLAG

Vastgesteld 14 september 2010

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

## Inhoudsopgave

	Blz.
1. Algemeen	2
2. De Richtlijn	3
3. Implementatie	4
4. Bestuurslasten	9
5. Artikelsgewijs	9

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Rouvoet, A. (CU), Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Fng voorzitter, Çörüz, C. (CDA), Haersma Buma, S. van (CDA), Krom, P. de (VVD), Teeven, F. (VVD), Roon, R. de (PVV), Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Fritsma, S.R. (PVV), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Dibi, T. (GL), Toorenburg, M.M. van (CDA), Peters, M. (GL), Berndsen, M.A. (D66), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Steur, G.A. van der (VVD), Recourt, J. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD) en Helder, L.M.J.S. (PVV).  
Plv. leden: Slob, A. (CU), Dijkgraaf, E. (SGP), Albayrak, N. (PvdA), Ormel, H.J. (CDA), Sterk, W.R.C. (CDA), Mulder, A. (VVD), Elias, T.M.Ch. (VVD), Driessen, J.H.A. (PVV), Wit, J.M.A.M. de (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Elissen, A. (PVV), Kooiman, C.J.E. (SP), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Halsema, F. (GL), Smilde, M.C.A. (CDA), Voortman, L.G.J. (GL), Vacature, D66 ( ), Vacature, D66 ( ), Spekman, J.L. (PvdA), Burg, B.I. van der (VVD), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Azmani, M. (VVD) en Bontes, L. (PVV).

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met de implementatie van de richtlijn wordt een verplichting geïntroduceerd om tegen iedere illegale vreemdeling een terugkeerbesluit uit te vaardigen, behoudens in de door de richtlijn genoemde uitzonderingen. De richtlijn introduceert een inreisverbod, welke deels vergelijkbaar is met de huidige ongewenstverklaring. Deze leden vinden het belangrijk dat samenloop van de verschillende afwijzende beschikkingen die met de implementatie van de richtlijn worden geïntroduceerd niet leidt tot zelfstandig appellabele besluiten, waardoor procedurestapelings mogelijk wordt. Zij sluiten zich daarom aan bij het commentaar van de Raad van State dat rechtsbescherming geconcentreerd moet worden door de figuur van de meervoudige beschikking van toepassing te verklaren op het terugkeerbesluit dat eveneens een inreisverbod kan inhouden. Zij zijn verheugd dat de regering de adviezen van de Raad op dit punt heeft gevolgd. De leden van de VVD-fractie hebben aanleiding gezien tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben een aantal opmerkingen over de drie voornaamste aspecten daaruit: het inreisverbod, het terugkeerbesluit en de regels omtrent vreemdelingenbewaring.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het bovengenoemd voorstel van wet. Naar aanleiding van genoemd voorstel brengen deze leden het volgende naar voren.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben geconstateerd dat de Nederlandse stelsels met betrekking tot uitzetting van vreemdelingen, vreemdelingenbewaring en de -bewaringsregimes reeds grotendeels in overeenstemming zijn met de bepalingen van de richtlijn, waardoor de implementatie van de richtlijn voor het overgrote deel kan plaatsvinden door middel van bestaande regelgeving, die dan ook slechts beperkt hoeft te worden aangepast. Deze leden hebben dan ook slechts enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben over de voorliggende wijziging van de Vreemdelingenwet nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden scharen zich achter het streven naar een verdere harmonisering van normen en procedures omtrent asiel en migratie in Europees verband. Zij hebben echter enige bedenkingen bij de specifieke inhoud van onderhavige richtlijn en de daaruit voortvloeiende implementatiewetgeving.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het uitgangspunt van het wetsvoorstel.

## **1. Algemeen**

De leden van de PVV-fractie wijzen er nadrukkelijk op dat de zij elke vorm van Europese inmenging in de nationale vreemdelingenwetgeving bijzonder onwenselijk achten. Ten aanzien van de problematiek van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen is het standpunt van deze leden helder: illegaal verblijf in Nederland dient strafbaar te worden gesteld en de illegale vreemdeling dient (na het eventueel uitzitten van zijn straf) onmiddellijk uit Nederland te worden verwijderd. Het invoeren van een terugkeerbesluit dan wel een inreisverbod is in de ogen van de aan het woord zijnde leden volstrekt niet effectief genoeg om illegaal verblijf in Nederland krachtig en doeltreffend aan te pakken.

De leden van de PVV-fractie vragen of de implementatie van de onderhavige richtlijn gevolgen heeft voor het beleid ten aanzien van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die op basis van de huidige regelgeving, te weten het gestelde in artikel 67, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, niet ongewenst kunnen worden verklaard, bijvoorbeeld omdat zij weliswaar veroordeeld zijn, maar wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van minder dan drie jaren is bedreigd. Kan dergelijke vreemdelingen op basis van het gestelde in de betreffende richtlijn wel het verblijf in Nederland worden ontzegd?

## **2. De Richtlijn**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de richtlijn de mogelijkheid biedt om de bepalingen omtrent gratis rechtsbijstand niet in 2010, maar pas in 2011 te implementeren. Nu stelt de regering dat dit niet nodig is

omdat de regels al zijn geïmplementeerd bij gelegenheid van de implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG. Is er ruimte om naar aanleiding van de onderhavige richtlijn toch tot aanpassing van deze regelgeving te komen? Zo ja, welke ruimte bestaat hiertoe?

Daarnaast vragen voornoemde leden of de regering kort kan aangeven wat het belangrijkste verschil is tussen het effect van een inreisverbod en het effect van de huidige ongewenstverklaring? Kan de regering ook een inschatting geven bij welk besluit de kans op uiteindelijke verwijdering het grootst is?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de richtlijn niet van toepassing is op gemeenschapsonderdanen. Welke basis bestaat er dan wel in Europese regelgeving om gemeenschapsonderdanen die niet langer rechtmatig in Nederland verblijven (bijvoorbeeld vanwege een beroep op de publieke middelen) een terugkeerbesluit te kunnen uitvaardigen en vervolgens te kunnen overgaan tot bewaring en uiteindelijk actieve uitzetting?

Verder vragen deze leden of de regering een voorbeeld kan noemen van een geval waarin er sprake is van de wens om een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een vreemdeling die niet op het grondgebied van een lidstaat verblijft? Waarom is er in de richtlijn voor gekozen dat ook geen inreisverbod mag worden uitgevaardigd tegen vreemdelingen die niet op het grondgebied van een lidstaat verblijven? Wat vindt de regering hiervan? Graag ontvangen deze leden ook een reactie op het feit dat de bestaande ongewenstverklaring hierdoor naast een inreisverbod en terugkeerbesluit moet blijven bestaan.

Voornoemde leden lezen dat een inreisverbod, conform artikel 11 van de richtlijn, niet mag worden uitgevaardigd tegen slachtoffers van mensenhandel of mensensmokkel die in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel of mensensmokkel, tenzij zij een gevaar vormen voor de openbare orde, openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Aan de hand van welke criteria wordt bepaald of dit laatste het geval is?

De aan het woord zijnde leden vragen waar en hoe in wetgeving wordt vastgelegd welke objectieve criteria Nederland hanteert om te bepalen of een «risico op onderduiken» bestaat?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de bewaring maximaal zes maanden mag duren en nog eens met maximaal twaalf maanden mag worden verlengd. Is Nederland verplicht daarna de vreemdeling vrij te laten indien de documentatie nog niet rond is?

De leden van de D66-fractie vragen de regering aan te geven hoe het opleggen van een inreisverbod zich in voorkomende gevallen verhoudt tot het non-refoulement verbod. Deze leden kunnen zich namelijk situaties voorstellen waarin deze twee op gespannen voet met elkaar komen te staan en zouden graag de garantie krijgen dat het non-refoulement beginsel in die gevallen zal prevaleren. Zij verzoeken de regering tegen deze achtergrond om nogmaals toe te lichten waarom voor een (facultatieve) verlenging tot meer dan vijf jaar is besloten, aangezien deze verlenging dit potentiële conflict verlengt. Graag ontvangen zij een reactie van de regering op deze bedenkingen.

Voorts vragen deze leden de regering toe te lichten op welke wijze een individuele beoordeling omtrent de duur van het inreisverbod wordt gewaarborgd.

De leden van de D66-fractie maken uit de memorie van toelichting op dat deze richtlijn op Bonaire, St. Eustatius en Saba noch Aruba, Curaçao en Sint Maarten van toepassing is. Graag vernemen zij welke consequenties de veranderde status van eerstgenoemde eilanden per 10 oktober 2010 zal hebben.

Graag vernemen de leden van de D66-fractie welke (neven-)effecten de regering verwacht van de opt-out die het Verenigd Koninkrijk, Ierland en

Denemarken hebben bedongen, na inwerkingtreding van de implementatiewetgeving in de overige EU-lidstaten. Deze leden constateren dat de publicatie van de richtlijn heeft plaatsgevonden op 24 december 2008 en dat Nederlandse implementatie uiterlijk 24 december 2010 een feit moet zijn. Het is naar de mening van deze leden onaannemelijk dat deze termijn gehaald wordt, hetgeen te betreuren valt. Zij constateren dat het wetsvoorstel pas op 19 februari 2010 aanhangig gemaakt is bij de Raad van State. Deze leden verzoeken om een nadere reactie van de regering op deze gang van zaken.

### **3. Implementatie**

De leden van de VVD-fractie merken op dat wat betreft de werkingssfeer van de richtlijn (artikel 2, tweede lid, onder a) er voor is gekozen de richtlijn niet toe te passen op vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd, met uitzondering van maximumtermijnen voor bewaring. Hierdoor wordt alleen een kennisgeving van weigering van toegang verstrekt en geen kennisgeving van de verplichting tot vertrek. Wat betekent dit voor de rechtspositie van de vreemdeling? Kan deze procederen omdat geen kennisgeving van de verplichting tot vertrek is gegeven?

De aan het woord zijnde leden vragen in welke uitzonderlijke gevallen de Vreemdelingenwet 2000 meer mogelijkheden biedt om de vreemdeling in vreemdelingenbewaring te stellen dan de richtlijn? Kan de regering een voorbeeld van deze gevallen noemen? Zou deze mogelijkheid vervallen indien de werkingssfeer van de richtlijn (artikel 2, tweede lid, onder a) volledig van toepassing zou zijn?

Verder vragen deze leden waarom een terugkeerbesluit in de weg zou staan (of in elk geval belemmerend zou werken in de tijd) aan bilaterale afspraken over het terugnemen van vreemdelingen door een andere lidstaat? Zijn er ook bilaterale afspraken gemaakt over het terugnemen van EU-onderdanen met andere lidstaten? Zo ja, met welke? Zo nee, waarom niet? Wat betekent volledige toetreding van Bulgarije en Roemenie tot de EU voor de bilaterale afspraken over het terugnemen van vreemdelingen? Kan de regering een voorbeeld noemen van een situatie waarin Nederland een onderdaan van een derdeland moet terugnemen en vervolgens hier de terugkeerprocedure in gang moet zetten?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering er niet voor heeft gekozen de mogelijkheid aan te grijpen om een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling te nemen om de verwijdering van een vreemdeling te gelaten, vanwege het effect hiervan op de bestuurlijke lasten. Zou een dergelijk afzonderlijk administratief/rechterlijk besluit of administratieve handeling de kans op een geslaagde verwijdering niet vergroten?

Voornoemde leden vragen of de regering kan aangeven wat het concrete verschil is tussen de termijnen van het inreisverbod en de opheffing daarvan en die van de ongewenstverklaring? Is het juist dat het overtreden van een inreisverbod niet gepaard gaat met strafbaarstelling en het overtreden van de ongewenstverklaring wel? Is het juist dat de richtlijn wel ruimte biedt om over te gaan tot strafbaarstelling, maar dat de regering hier niet voor heeft gekozen? Waarom acht de regering het overtreden van een inreisverbod niet strafwaardig? Deelt de regering de mening dat uitvoeringstechnische redenen niet ten grondslag mogen liggen aan het niet strafbaar stellen van een feit, dat men principieel gezien wel als strafbaar zou willen aanmerken? Betekent dit dat illegale vreemdelingen op wie in de toekomst het inreisverbod van toepassing is en dit overtreden, daarvoor nooit strafbaar kunnen worden gesteld? Zo ja, is er een mogelijkheid om in concrete situaties de ongewenstverklaring te hanteren in plaats van het inreisverbod om zo de mogelijkheid tot

strafbaarstelling open te houden, of moet er dan altijd sprake zijn van een dubbeling van zowel inreisverbod als ongewenstverklaring? Indien dat laatste het geval is, wat betekent dit voor de extra bestuurlijke lasten?

De aan het woord zijnde leden vragen welke in de wet vermelde limitatieve omstandigheden, verblijf in Nederland rechtvaardigen, ondanks het feit dat een inreisverbod is opgelegd.

Deze leden merken op dat het inreisverbod op grond van het vrij verkeer van personen en goederen niet kan worden uitgevaardigd tegen familieleden van burgers van de Europese Unie die op het grondgebied van de lidstaat verblijven. Wat moet verstaan worden onder familieleden? Is dit eerste en tweede graad of ook verder? Wat geldt in dit verband voor ongehuwde partners?

De regering spreekt over situaties waarin ervan wordt afgezien een inreisverbod op te leggen op de grond dat het vertrek onbillijk is. Kan de regering een aantal concrete voorbeelden noemen waarin dit het geval zou zijn?

De leden van de VVD-fractie lezen dat artikel 12, tweede lid, van de richtlijn voorschrijft dat lidstaten op verzoek een schriftelijke of mondelinge vertaling verstrekken in de taal die de betrokkene begrijpt van de belangrijkste onderdelen van het terugkeerbesluit. Is het juist dat Nederland dit niet gaat doen, omdat illegale vreemdelingen geschaard zullen worden onder artikel 12, derde lid, van de richtlijn? Zo nee, hoeveel terugkeerbesluiten verwacht de regering te moeten gaan vertalen en wat zal dit gaan kosten?

Is het juist dat bij het niet halen van termijnen van kennisgeving aan de rechtbank van inbewaringstelling en van de zitting zelf, de betrokken onderdaan onmiddellijk moet worden vrijgelaten? Zo ja, wat gaat de regering doen om onmiddellijke vrijlaten als gevolg van procedurefouten te voorkomen?

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen over het inreisverbod. Wat is volgens de regering de toegevoegde waarde van het uitvaardigen van een inreisverbod? Met andere woorden: welke inhoudelijke redenen heeft de regering om het inreisverbod in de Nederlandse wetgeving te implementeren?

Deze leden begrijpen dat er volgens de regering van kan worden afgezien het terugkeerbesluit een inreisverbod te laten inhouden, als daar vanwege humanitaire of andere gronden reden voor is. Kan de regering preciezer aangeven in welke situaties en onder welke omstandigheden daar sprake van kan zijn? Wordt in alle gevallen een individuele beoordeling gemaakt als een inreisverbod wordt uitgevaardigd, ook als sprake is van ernstige bedreiging van de openbare orde? Als het gaat om een afgewezen asielzoeker; in welke mate worden zijn vluchtverhaal en de situatie in het land van herkomst daarbij meegewogen? Deelt de regering de zorgen van deze leden dat een risico bestaat dat vreemdelingen als gevolg van een inreisverbod 5 jaar of langer geen asiel kunnen aanvragen in Nederland? Deelt de regering de zorgen dat wanneer de persoonlijke situatie van de vreemdeling of de situatie in het land van herkomst daar aanleiding toe geven, ervoor kan zorgen dat Nederland dan het refoulementverbod schendt? Deelt de regering de mening dat een inreisverbod, om dat te voorkomen, beter korter kan duren dan de voorgestelde 5 jaar, bijvoorbeeld 2 jaar? Wordt de duur van het inreisverbod in de praktijk standaard 5 jaar, of wordt dit bij elke vreemdeling individueel beoordeeld? Wat zijn factoren waardoor de duur korter kan zijn? Welke waarborgen geeft de regering dat vreemdelingen aan wie een inreisverbod is opgelegd, maar die later internationale bescherming behoeven, ook daadwerkelijk toegang verkrijgen tot de asielprocedure in Nederland of in een andere EU-lidstaat?

Naar aanleiding van de aandacht die hiervoor door de Commissie Meijers is gevraagd, willen de leden van de PvdA-fractie weten hoe de regering de

verhouding ziet tussen het EU-inreisverbod en een signalering in het Schengen Informatie Systeem (SIS)? Ziet zij reden om de criteria voor het uitvaardigen van een inreisverbod aan te laten sluiten bij de criteria voor opname in het SIS?

Ten aanzien van de regels omtrent vreemdelingenbewaring in het wetsvoorstel hebben de leden van de PvdA-fractie nog een aantal vragen en opmerkingen. Allereerst willen deze leden weten op welke wijze in het wetsvoorstel is verwerkt dat vreemdelingen slechts in bewaring kunnen worden gehouden als er geen andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Is de regering bereid dit uitgangspunt, bewaring als ultimum remedium, als uitgangspunt van het beleid omtrent vreemdelingenbewaring te nemen? Is de regering tevens bereid ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk alternatieve dwingende maatregelen worden ontwikkeld? Deelt de regering de mening van deze leden dat, gelet op het bepaalde in artikel 15, lid 1, van de Terugkeerrichtlijn, er, in het kader van de implementatie in dit wetsvoorstel, een wettelijke bepaling moet komen die duidelijk stelt dat bewaring niet is geoorloofd indien er minder ingrijpende maatregelen kunnen worden toegepast? Is de regering van mening dat het criterium «risico op onderduiken» in de Terugkeerrichtlijn vergelijkbaar is met het «gevaar voor onttrekking aan uitzetting» in de Nederlandse regelgeving? Ziet de regering aanleiding en zo ja, mogelijkheden, om het criterium in Nederland enigszins te verzwaren, in lijn met de Terugkeerrichtlijn? Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat zo'n verzwaring past bij het uitgangspunt dat bewaring slechts als «ultimum remedium» mag worden toegepast, mede omdat in de huidige Nederlandse praktijk een aanzienlijk aantal vreemdelingen ook na vreemdelingenbewaring het land niet verlaat of wordt uitgezet? Is de regering met deze leden van mening dat inbewaringstelling «vanwege risico op onderduiking» pas mogelijk moet zijn als er zeer serieuze aanwijzingen zijn dat een vreemdeling daadwerkelijk de intentie heeft om definitief uit het zicht van de overheid te blijven en zich aan uitzetting te willen onttrekken?

Kan de regering (per categorie – zie artikel 3, lid 9, van de Terugkeerrichtlijn) aangeven op welke wijze in dit wetsvoorstel bijzondere aandacht wordt geschonken aan de in artikel 16, lid 3, van de Terugkeerrichtlijn, genoemde kwetsbare personen? Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat uit artikel 16, lid 3, volgt dat genoemde kwetsbare personen in beginsel niet in vreemdelingenbewaring mogen worden geplaatst, behoudens hoge uitzonderingen? Voldoet deze implementatie (en zijn huidige beleid) daaraan? Kan de regering motiveren waarom hij ervoor heeft gekozen de maximale termijn voor vreemdelingenbewaring (6/18 maanden) ook op te nemen in dit wetsvoorstel? Waarom heeft hij niet gekozen voor een kortere maximale termijn? Deelt de regering de mening dat 18 maanden vreemdelingentententie buiten proportie is? Draagt die lange termijn volgens de regering bij aan de kans dat een vreemdeling daadwerkelijk kan worden uitgezet? Verder willen deze leden weten hoe artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn in dit wetsvoorstel geïmplementeerd is, mede omdat dit artikel stelt dat in de regel gebruik wordt gemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring? Is de regering van mening dat Nederland voldoet aan lid 2 van dat artikel? Hoe passen de resultaten van de heroriëntatie van de vreemdelingenbewaring in dit verband? Tot slot willen de leden van de PvdA-fractie in dit kader nog weten of de regering van mening is dat het enkel detineren van alleenstaande minderjarige vreemdelingen vanwege openbare ordegronden in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn, in aanmerking genomen het arrest Kadzoev van het Europese Hof van Justitie (HvJ EG 30 november 2009, C-375/09).

De aan het woord zijnde leden vernemen graag welke wijzigingen in de praktijk als gevolg van (de uitvoering van) dit wetsvoorstel plaatsvinden. Welke veranderingen van taken voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Terugkeer & Vertrek zijn er het gevolg van?

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering nog eens expliciet aan te geven of deze implementatie van de Europese Terugkeerrichtlijn in nationale wetgeving voordelen biedt voor het Nederlandse (en Europese) terugkeerbeleid? Zo ja, welke? Verwacht de regering dat, als gevolg van deze implementatie, meer niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen kunnen terugkeren naar het land van herkomst, en er minder uitgezette vreemdelingen vanuit derde landen kunnen terugkeren naar Nederland? De leden van de PvdA-fractie zijn, net als de regering, voorstander van harmonisatie van het Europese vreemdelingenbeleid en vinden het daarom belangrijk dat duidelijk naar voren wordt gebracht en gemotiveerd waarom implementatie van Europese richtlijnen, zoals deze Terugkeerrichtlijn, in het belang zijn van de Nederlandse Staat.

Hoewel in artikel 11, lid 1, van de richtlijn het inreisverbod in beginsel imperatief is geformuleerd, is besloten is om in de implementatiewetgeving geen imperatieve bepaling op te nemen, teneinde de mogelijkheid te behouden om, eventueel tijdelijk, op humanitaire of andere gronden, af te zien van het uitvaardigen van een inreisverbod. De leden van de CDA-fractie vragen waarom dit laatste niet evenzeer zou kunnen bij een imperatieve bepaling, met daarbij een uitzonderingsmogelijkheid c.q. hardheidsclausule.

De leden van de CDA-fractie vragen of er voldoende op wordt toegezien dat aan vreemdelingen waarvan op enig moment blijkt dat zij met onbekende bestemming zijn vertrokken, alsnog een inreisverbod wordt opgelegd. Deze leden vragen of de verschillen tussen «ongewenstverklaring» en «inreisverbod» in de praktijk van de uitvoerende diensten niet tot verwarring en daardoor onjuiste toepassing van deze maatregelen kan leiden. Kan worden aangegeven hoe vaak naar verwachting een inreisverbod, dan wel ongewenstverklaring, dan wel beide tegelijkertijd, zullen worden opgelegd?

De aan het woord zijnde leden vragen of nader kan worden toegelicht waarom overtreding van het inreisverbod niet strafbaar is gesteld. Wat is de aard van de uitvoeringstechnische redenen? Deze leden vragen ook of voorbeelden kunnen worden gegeven van gevallen waarin, na constatering van overtreding van het inreisverbod, aanleiding bestaat om tot ongewenstverklaring over te gaan. Zij vragen dit mede, gegeven het in de memorie van toelichting gestelde dat ten aanzien van het inreisverbod dat wordt uitgevaardigd omdat de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid is bepaald dat het inreisverbod in dat geval meer kan bedragen dan vijf jaren en derhalve als regel voor onbepaalde tijd wordt uitgevaardigd. Ligt het in de bedoeling in zulke gevallen tegelijkertijd over te gaan tot ongewenstverklaring? Dit ligt naar hun mening wel in de rede, aangezien overtreding van het inreisverbod niet strafbaar is en het in zulke ernstige gevallen naar hun mening geboden is strafrechtelijk te kunnen optreden. Is de regering het hiermee eens?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het inreisverbod in beginsel geldt voor het grondgebied van alle staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte die het Schengenacquis toepassen, alsmede de Zwitserse Bondsstaat, en niet slechts het grondgebied van Nederland. Deze leden vragen hoe is zeker gesteld dat er in het kader van de grenscontroles «Europabreed» voldoende alertheid is op (verboden) inreis van de betreffende vreemdeling.

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over de uitwerking van mogelijke inreisverboden in relatie tot het zoeken van bescherming op grond van

bijvoorbeeld het Vluchtelingenverdrag. Deelt de regering de mening dat een inreisverbod niet in de weg kan staan aan het zoeken van bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag of het EVRM, bijvoorbeeld bij gewijzigde veiligheidsomstandigheden?

Deze leden hechten er aan een toezegging te krijgen dat individuele omstandigheden noodzaken tot individuele beoordelingen bij inreisverboden. Kan worden toegezegd dat bij inreisverboden altijd een individuele afweging gemaakt zal worden, zowel bij het opleggen als bij de duur van het inreisverbod? Op welke wijze wordt dit gewaarborgd?

Voornoemde leden vragen waarom de regering kiest voor het opnemen van de, facultatieve, mogelijkheid om een inreisverbod van langer dan vijf jaar op te kunnen leggen? Welke andere landen hebben ook deze facultatieve mogelijkheid opgenomen of zijn voornemens dit te gaan doen?

Naar mening van deze leden moet vreemdelingenbewaring ook daadwerkelijk een ultimatum remedium zijn, en dan ook nog voor korte duur. Zijn de resultaten van het onderzoek naar de alternatieven voor vreemdelingenbewaring in het Verenigd Koninkrijk inmiddels al onderzocht en wat is de uitkomst hiervan?

Er zal naar mening van de leden van de SP-fractie een veel zorgvuldiger afweging vooraf moeten plaatsvinden voordat besloten wordt tot toepassing van vreemdelingenbewaring. Er zal veel vaker een alternatief moeten worden ingezet. Waarom wordt niet meer gebruik gemaakt van het opleggen van een meldplicht of het onderbrengen in een vrijheidsbeperkende locatie? Vreemdelingenbewaring is duur want de dagprijs verschilt nauwelijks van normale detentie. Een plaats in een vrijheidsbeperkende locatie kost maar een kwart van een plaats in vreemdelingenbewaring. Daar valt veel te besparen. Ziet de regering de voordelen die hier te behalen zijn?

Aan het feit dat de helft van de mensen die in vreemdelingenbewaring wordt genomen niet kan worden uitgezet, liggen naar de mening van de leden van de SP-fractie fundamentele oorzaken ten grondslag. Er is structureel iets mis met de vreemdelingenbewaring en het terugkeerbeleid. Teveel mensen belanden in vreemdelingenbewaring terwijl al duidelijk is dat uitzetting onmogelijk is. Deze leden verwijzen nog maar eens naar de Chinezen waarbij de overheid al lange tijd niet in is geslaagd vervangende reisdocumenten te verkrijgen. Gaan al deze mensen standaard 18 maanden in vreemdelingenbewaring verdwijnen, ook als zij zelf wel meewerken maar het land van herkomst het afgeven van reisdocumenten traineert of weigert?

Het «risico op onderduiken» is naar mening van de aan het woord zijnde leden nog onvoldoende gedefinieerd in de Nederlandse regelgeving. Dit kan leiden tot willekeur en onnodige vreemdelingenbewaring. Op welke wijze zal worden voldaan aan de in de Terugkeerrichtlijn geëiste wettelijke criteria worden voldaan?

Met name voor kwetsbare groepen, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen, zieken en slachtoffers van mensenhandel, geldt dat zij in principe niet in vreemdelingenbewaring moeten worden genomen. Onderschrijft de regering dit uitgangspunt? Juist voor deze groepen zou veel vaker ook gebruik moeten worden gemaakt van alternatieven zoals een meldplicht of een garantstelling. Deelt de regering deze mening en gaat hij dit uitgangspunt ook in de praktijk toepassen?

Minderjarigen horen volgens deze leden zeker niet in bewaring, tenzij ze strafbare feiten hebben gepleegd. Minderjarige vreemdelingen moeten in de eerste plaats als kind worden behandeld. Een jeugdinstelling met een gevangenisregime is geen omgeving om op een pedagogisch verantwoorde manier aan terugkeer te werken. Dat betekent naar mening van deze leden dat er op een pedagogisch verantwoorde manier gewerkt moet worden aan terugkeer, en dat gebeurt niet in een jeugdinstelling met een gevangenisregime. Deelt de regering de mening dat deze vreemdelingen-



kinderen in de eerste plaats als kind en daarna pas als vreemdeling behandeld moeten worden?

Vornoemde leden zijn niet ingenomen met de eerste rechterlijke toets bij vreemdelingenbewaring na 28 dagen. Vrijheidsontnemende maatregelen zijn ingrijpend en dienen naar mening van deze leden zo spoedig mogelijk aan een rechterlijke toets te worden onderworpen. Daarnaast achten zij het ongewenst dat over de voortzetting van de bewaring kan worden besloten zonder de vreemdeling ter zitting te horen. Rechtsbescherming dient voorrang te krijgen boven praktische bezwaren.

De leden van de SP-fractie zijn buitengewoon ongelukkig met de manier waarop er van grensdetentie gebruik wordt gemaakt. Waarom wordt er niet gekeken naar alternatieven voor grensdetentie? Is de regering van mening dat er alleen ruimte is voor vreemdelingenbewaring bij aan de grens geweigerde vreemdelingen en dat hij geen alternatieven mag toepassen? Waarom geldt hier niet het toepassen van vreemdelingenbewaring als ultimum remedium, zoals verwoord in de Terugkeerrichtlijn? Wat kost een plaats in grensdetentie per dag?

De leden van de D66-fractie vragen de regering aan te geven waarom met betrekking tot artikel 11, lid 3 van de richtlijn is gekozen voor implementatie in de Algemene wet bestuursrecht en hoe deze keuze zich verhoudt tot eerdere conclusies van de Europese Commissie met betrekking tot de omzetting van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen om een aantal facultatieve bepaling niet over te nemen, met name op grond van de bestuurlijke lasten. Deze leden vragen welke facultatieve bepalingen wel zijn overgenomen en wat daar de motieven voor zijn.

#### **4. Bestuurslasten**

De leden van de VVD-fractie vragen welke registratiesystemen als gevolg van dit wetsvoorstel aanpassing behoeven. Betekent het genoemde bedrag van 0,3 miljoen euro dat alles zal voldoen aan de hoogste standaarden of is dit het bedrag dat nodig is om de basis op orde te brengen?

Is de regering het met deze leden eens dat terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen vooral bespoedigd kan worden door snelle procedures en het voorkomen van stapeling ervan? Zo ja, wat gaat de regering doen aan een snellere doorloop van procedures?

#### **5. Artikelsgewijs**

##### *ONDERDEEL E*

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een nadere argumentatie waarom in artikel 59, vijfde lid, is gekozen voor de maximale termijn die richtlijn toestaat is gekozen, te weten: 6 maanden. Zij verzoeken de regering bij dit antwoord tevens aan te geven welke termijn andere EU-lidstaten – waar wetgeving reeds inwerking is getreden of momenteel aanhangig is – hebben gekozen. Voorts verzoeken zij aan te geven hoe de zin «Zo moet iedere lidstaat een maximale bewaringsduur vaststellen van niet meer dan zes maanden.» (p. 4) zich verhoudt tot de zinsnede «een wettelijk maximum moet worden gesteld van zes maanden» (p. 8). Tevens verzoeken zij om nadere toelichting waarom voor mogelijke verlenging tot 12 maanden extra is gekozen. Deze leden vragen de regering tevens toe te lichten wat na de maximale termijn van achttien maanden bewaring geschiedt, indien terugkeer – althans vertrek – niet gerealiseerd is.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in artikel 59 een regeling wordt getroffen voor de maximale duur van de vreemdelingendetentie na terugkeerbesluit. De detentie kan worden opgelegd indien de vreemdeling niet meewerkt aan zijn terugkeer naar het land van herkomst. Deze leden vragen welke maatregelen mogelijk zijn wanneer de maximale duur van detentie is bereikt en er geen zicht is op terugkeer van de vreemdeling.

Daarnaast is bekend dat er verschillende landen zijn die niet meewerken aan het verstrekken van documenten aan hun landgenoten die hier als ongewenste vreemdeling verblijven. Het zesde lid van artikel 59 biedt hiervoor de uitweg van verlening van de detentie met een maximale termijn van 12 maanden. Hoe wordt gezorgd dat weigerachtige landen alsnog gaan meewerken om de vreemdeling terug te laten keren naar het land van herkomst?

Daarnaast is aangegeven dat de detentie van vreemdelingen die vallen onder de Terugkeerrichtlijn separaat van overige vreemdelingen die hun procedure afwachten plaats zal vinden. De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag dat ook voor de vreemdeling die valt onder de terugkeerrichtlijn een humane opvang plaatsvindt. Ze vragen dan ook op welke wijze deze vorm van detentie zal worden ingericht en of een inschatting kan worden gegeven van aantallen mensen dat in aanmerking zal komen voor detentie.

#### *ONDERDEEL G*

De leden van de CDA-fractie merken op dat op grond van het nieuwe vijfde lid van artikel 62 de termijn voor het vrijwillig vertrek zonodig kan worden verlengd met een passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden. Betekent dit ten opzichte van de huidige situatie dat in meer gevallen uitgediende asielzoekers een verlengde vertrektermijn zullen (moeten) gaan krijgen? Betekent dit dat men in al zulke gevallen altijd recht op opvang behoudt?

De leden van de D66-fractie lezen dat specifieke omstandigheden van het individuele geval voor het verlengen van de periode voor vrijwillig vertrek «kunnen worden benoemd en nader ingevuld». Graag ontvangen deze leden meer duidelijkheid over de intenties van de regering hieromtrent – naast de voorbeelden uit de richtlijn.

#### *ONDERDEEL H*

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in artikel 66a een regeling wordt getroffen voor het inreisverbod. Op welke wijze wordt dit verbod bij overtreding gesanctioneerd via de route van de ongewenstverklaring? Is hierbij sprake van een vrijheidsontnemende sanctie of een geldboete?

#### *ONDERDEEL I*

De leden van de D66-fractie vragen of het correct is dat de mogelijkheid bestaat dat pas na zes weken voor het eerst door een rechter wordt getoetst of de detentie rechtmatig is. Zo ja, kan de regering aangeven hoe zij de wenselijkheid van de lengte van deze termijn beoordeelt?

De leden van de D66-fractie benadrukken – met betrekking tot artikel 14 en 16 van de Terugkeerrichtlijn – dat het detineren van kwetsbare personen bij hen op grote bezwaren stuit. Graag vernemen zij welke inspanningen de regering verricht om voor hen een alternatief te bieden. In meer algemene zin vragen deze leden om een nadere reactie op de kritiek die

door verschillende internationale en nationale organisaties op het Nederlandse stelsel van vreemdelingenbewaring, en met name op de implicaties voor de omzetting van onderhavige richtlijn.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Arib

Adjunct-griffier van de commissie,  
Puts