

Vergaderjaar 2010–2011

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 september 2010

De regering heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie over het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) in verband met de 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).

Ik ben verheugd dat de commissie zo snel na ommekomst van het zomerreces het verslag heeft vastgesteld en ook dat de commissie, vanzelfsprekend onder het voorbehoud van voldoende beantwoording van de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, de openbare behandeling van dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht.

De gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen beantwoord ik als volgt.

Inhoudsopgave

1.	Algemeen	1
2.	De richtlijn	3
3.	Implementatie	7
4.	Bestuurslasten	21
5.	Artikelsgewijs	21

1. Algemeen

De leden van de PVV-fractie, die er nadrukkelijk op wijzen dat zij elke vorm van Europese inmenging in de nationale vreemdelingenwetgeving bijzonder onwenselijk achten, deel ik mede dat de richtlijn er onder meer toe strekt om een zekere mate van harmonisatie te bewerkstelligen tussen de verschillende rechtsstelsels voor de terugkeer en uitzetting van vreemdelingen in de lidstaten.

Omdat sprake is van een Europese binnenruimte van vrijheid, gelijkheid en recht, acht ik het een goede zaak dat alle staten en lidstaten die het Schengenacquis toepassen ten aanzien van de toegang en het verblijf van onderdanen van derde landen via de buitengrenzen van het Schengen-gebied hun procedures inclusief verwijderingmaatregelen op elkaar afstemmen, te beginnen met het terugkeerbesluit en het inreisverbod. Vanzelfsprekend bevat de richtlijn nog meer elementen en ook waarborgen. Het instrument dat daarvoor door de Europese wetgever is gekozen is in dit geval de onderhavige richtlijn. Omdat het beoogde en noodzakelijke effect niet of niet voldoende kan worden bereikt door de deelnemende staten afzonderlijk, ligt hier terecht een harmoniserende taak op Europees niveau. De onderhavige richtlijn voldoet aldus aan het vereiste van subsidiariteit en heeft ook de instemming van de Nederlandse regering.

De richtlijn strekt ertoe dat die staten en lidstaten met het oog op de verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, naar een uniforme werkwijze worden geleid door middel van een voorgeschreven en kenbaar terugkeerbesluit en in voorkomend geval een inreisverbod uit te vaardigen, dat kan worden signaleerd in het bestaande Schengen Informatiesysteem (hierna: SIS). Die signalering is een noodzakelijk middel om het Europese, dat wil zeggen Schengenbrede, inreisverbod te handhaven, met name ook om door Nederland uitgevaardigde ongewenstverklaringen en inreisverboden te handhaven aan de buitengrenzen van het Schengengebied.

De bedoelde harmonisatie houdt daartoe in dat er aan de signaleringen, die tot doel hebben de weigering van een volgende toegang en verblijf, door iedere deelnemende staat of lidstaat een inreisverbod ten grondslag wordt gelegd.

Tot nu toe vond, althans in Nederland, de signalering met als doel weigering van een volgende toegang en verblijf buiten de gevallen waarin tot ongewenstverklaring was overgegaan, eerst plaats na de verwijdering uit ons land en zonder dat de betrokkene van die signalering en het doel daarvan op de hoogte werd gesteld. De Nederlandse regering is er met het oog op de transparantie voorstander van dat aan die signaleringen in de toekomst een voor de betrokken vreemdelingen kenbaar besluit ten grondslag wordt gelegd, waarin ook wordt vermeld dat tot signalering zal worden overgegaan en wat de gevolgen daarvan zijn.

Vanzelfsprekend moeten uit hoofde van rechtsbescherming tegen een dergelijk besluit rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, zij het dat daartegen niet eindeloos moet kunnen worden geprocedeerd.

In verband met dat laatste voorziet het voorliggende wetsvoorstel tevens in een concentratie van rechtsbescherming. In dat opzicht wordt het wetsvoorstel aangevuld met een additionele voorziening door middel van bijgaande nota van wijziging. Die voorziet in concentratie van rechtsbescherming met betrekking tot het terugkeerbesluit met inreisverbod in de vorm van een kennisgeving, dat geen deel uitmaakt van een meeromvattende beschikking in de zin van artikel 27 of ook artikel 45 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000).

De richtlijn bevat geen bepalingen omtrent eventuele strafbaarstelling van illegaal verblijf. De bevoegdheid ter zake ligt dan ook nog steeds bij de staten en lidstaten die het Schengenacquis toepassen.

Het is daarom in dit geval aan Nederland om te bepalen of en zo ja, in welke gevallen illegaal verblijf wordt bedreigd met sancties en zo ja, welke sancties. Het is echter wel zo, en ook de Raad van State heeft in zijn advies daarop gewezen, dat de gemeenschapstrouw met zich brengt dat bij de implementatie van een richtlijn het nuttig effect ervan wordt gewaar-

borgd. Dat houdt mede effectieve toepassing en handhaving in de praktijk in. Daartoe behoort het stellen van sanctioneringsmaatregelen. Deze dienen doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn.

De leden van de PVV-fractie signaleren terecht dat het onderhavige wetsvoorstel er niet toe strekt om tot strafbaarstelling van illegaal verblijf over te gaan. De regering heeft ten aanzien van overtreding van het inreisverbod gekozen voor behoud van het huidige nationale stelsel, waarin illegaal verblijf alleen strafbaar is indien de vreemdeling (tevens) ongewenst is verklaard.

De aan het woord zijnde leden hebben gevraagd of vreemdelingen die strafrechtelijk zijn veroordeeld, maar ten aanzien van wie onvoldoende grond bestaat om hen ongewenst te verklaren, op basis van het gestelde in de richtlijn het verblijf in Nederland kan worden ontzegd. Het antwoord daarop luidt bevestigend. Dat kan door middel van het Europese inreisverbod. De gevallen waarin een ongewenstverklaring wordt uitgevaardigd, vallen grotendeels samen met de gevallen waarin in de richtlijn een inreisverbod is voorgeschreven. De richtlijn laat in artikel 11, eerste lid, laatste volzin, de bevoegdheid aan de lidstaten om ook buiten die gevallen, waarin een inreisverbod is voorgeschreven, tot het uitvaardigen van een inreisverbod over te gaan. Bij de invulling daarvan zal nauw worden aangesloten bij het beleid, neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire 2000 (hierna: Vc 2000) A3/9.2.2 betreffende de signalering ter fine van weigering van de toegang en de daarbij geldende termijnen.

2. De richtlijn

Terecht signaleren de leden van de VVD-fractie dat in het wetsvoorstel geen bepalingen zijn opgenomen omtrent de door de richtlijn voorgeschreven gratis rechtsbijstand. De regering is van mening dat dit ook niet noodzakelijk is omdat in de door de richtlijn voorgeschreven gratis rechtsbijstand reeds is voorzien door middel van bestaande regelgeving die werd aangewend ter implementatie van artikel 15, leden 3 tot en met 6, van de richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van de Europese Unie van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L326/13) en waarnaar onderhavige richtlijn verwijst. Overigens merkt u in uw vraag terecht op dat de mogelijkheid openstaat om met de implementatie van de voorschriften omtrent de gratis rechtsbijstand te wachten tot de uiterste datum, te weten 24 december 2011. Ik ben voornemens om te bezien of in het kader van de implementatie aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria noodzakelijk of wenselijk is. Deze beoordeling en eventuele wijziging zal zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen de gestelde implementatietermijn, zijn beslag krijgen.

Het belangrijkste verschil in effect van een inreisverbod en het effect van de huidige ongewenstverklaring, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie op hun hierover gestelde vraag, is in het kort een verschil in geografische werking, de doelgroep en de sanctiëring. Het geografische onderscheid is dat de ongewenstverklaring een nationale maatregel is die slechts de toegang tot en het verblijf in Nederland blokkeert. De ongewenstverklaring kan worden uitgebreid tot België en Luxemburg. Het inreisverbod heeft een ruimere geografische werking doordat het een Europese dimensie heeft, omdat het geldt ten aanzien van de toegang tot en het verblijf in alle in Europa gelegen grondgebieden van de staten en lidstaten die het Schengenacquis toepassen.

Onderscheid naar doelgroep is dat het inreisverbod geldt ten aanzien van onderdanen van derde landen die geen gemeenschapsonderdaan zijn en die evenmin in een procedure zijn verwickeld waarin zij om internationale bescherming of subsidiaire bescherming vragen, zolang op die aanvragen nog niet in eerste aanleg is beslist. De ongewenstverklaring kan worden toegepast op gemeenschapsonderdanen en op onderdanen van derde landen op wie de richtlijn niet van toepassing is, derhalve zonder terugkeerbesluit en zonder inreisverbod. Tot die laatste categorie behoren de onderdanen van derde landen die zich niet of nog niet op het grondgebied van de staten bevinden die het Schengenacquis toepassen en welke onderdanen van derde landen zich evenmin aan de buitengrenzen van die staten bevinden. Dit wordt veroorzaakt doordat een inreisverbod slechts kan worden uitgevaardigd in combinatie met of nadat er een terugkeerbesluit is gegeven. Ten slotte is niet op Europees niveau voorgeschreven en mitsdien niet geharmoniseerd welke sancties moeten worden verbonden aan overtreding van het inreisverbod, terwijl de sanctie op overtreding van de ongewenstverklaring nationaal is bepaald. Het onderscheid tussen het inreisverbod en de ongewenstverklaring zal, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, geen verschil maken voor de kans op verwijdering van een onderdaan van een derde land, omdat de bevoegdheid tot verwijdering al voortvloeit uit het terugkeerbesluit. Een inreisverbod of ook een ongewenstverklaring is daartoe niet vereist.

De basis in de Europese regelgeving om gemeenschapsonderdanen, bijvoorbeeld vanwege een beroep op de publieke middelen, het verblijf te ontzeggen en vervolgens te kunnen overgaan tot bewaring en uiteindelijk actieve uitzetting, zo deel ik de aan het woord zijnde leden mede, is gelegen in de richtlijn nr. 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van verkeer en verblijf van burgers van de Europese Unie en hun familieleden op het grondgebied van de andere lidstaten (PbEU L 229/ 35).

Die richtlijn laat onverlet dat de lidstaten verwijderingsmaatregelen kunnen treffen, gelet op artikel 14, derde lid, ervan. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld worden getroffen tegen gemeenschapsonderdanen die niet aan de voorwaarden voor rechtmatig verblijf voldoen, in geval zij een onredelijk beroep doen op het stelsel voor sociale bijstand van het gastland en op voorwaarde dat de verwijderingsmaatregel een evenredig middel is, daarbij in aanmerking genomen de persoonlijke situatie van de gemeenschapsonderdaan en die van zijn gezinsleden en ook de gevolgen van de verwijdering, alsmede de duur en de omvang van de reeds genoten steun.

De terugkeerrichtlijn is op hen niet van toepassing. Gemeenschapsonderdanen ontvangen daarom geen terugkeerbesluit in de zin van de richtlijn. Op hen is de Vw 2000 van toepassing, met dien verstande dat op basis van artikel 112 van de Vw 2000 gunstiger regels omtrent het rechtmatig verblijf gelden die zijn neergelegd in hoofdstuk 8 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000), ter implementatie van de richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer. Tegen hen kan een ongewenstverklaring ex artikel 67 van de Vw 2000 worden uitgevaardigd, met toepassing van de criteria die zijn neergelegd in artikel 8.22 van het Vb 2000.

Vooraleer de aan het woord zijnde leden een voorbeeld te geven waarin er sprake is van de wens om tegen een vreemdeling een terugkeerbesluit, althans een inreisverbod uit te vaardigen die niet op het grondgebied van een lidstaat verblijft, merk ik het volgende op.

Oogmerk van de richtlijn is om gemeenschappelijke normen en procedures te geven voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en de consequenties en rechtsgevolgen van het illegale verblijf. De richtlijn strekt zich

in haar werking dan ook slechts uit tot de illegale vreemdelingen die zich op het grondgebied van de lidstaten bevinden. Gezien deze beperking kunnen regels die in de richtlijn zijn gesteld omtrent het opleggen van een inreisverbod niet zien op de vreemdeling die zich niet op het grondgebied van de staten of lidstaten bevindt. Bovendien is in de systematiek van de richtlijn het inreisverbod onlosmakelijk verbonden met het terugkeerbesluit. Nu ten aanzien van een vreemdeling die zich niet op het grondgebied van de lidstaten bevindt geen sprake is van terugkeer vanaf het grondgebied van de staat of lidstaten naar de staat waarvan hij de nationaliteit bezit, kan het inreisverbod dan ook niet aan een dergelijk besluit worden verbonden.

Een voorbeeld waarin een signalering ter fine van weigering zal worden toegepast ten aanzien van een vreemdeling die niet in Nederland aanwezig is en tegen wie daarom geen inreisverbod kan worden uitgevaardigd, is de situatie waarin een vreemdeling is veroordeeld wegens een strafbaar feit dat met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar is strafbaar gesteld of waarin ten aanzien van de vreemdeling een ernstig vermoeden bestaat dat hij voornemens is zware misdrijven of feiten op het grondgebied van een van de staten of lidstaten zal plegen, zoals omschreven in artikel 96 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

Het inreisverbod zal in de meeste gevallen van toepassing zijn in de situaties waarin thans een signalering met als doel de weigering van de toegang en het verblijf kan worden opgenomen in het SIS. Ook nu bestaat de mogelijkheid een vreemdeling te signaleren in dat systeem los van de mogelijkheid om – als aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan – de vreemdeling tot ongewenst vreemdeling te verklaren. Nu het uitgangspunt is dat zo veel mogelijk bij bestaande stelsels wordt aangesloten, is voor deze wijze van implementatie gekozen.

De aan het woord zijnde leden antwoord ik voorts dat de criteria die kunnen worden gebruikt om een inreisverbod uit te vaardigen tegen slachtoffers van mensenhandel of mensensmokkel die in Nederland verblijven op basis van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met de vervolging daarvan, dezelfde zijn als die welke gelden uit hoofde van het openbare ordebeleid, dat wordt gevoerd met betrekking tot de beëindiging van het verblijfsrecht. Daarbij moet altijd tot een individuele belangenafweging worden overgegaan, op basis van de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht en met inachtneming van artikel 8 van het EVRM.

De leden van de VVD-, PvdA- en SP-fractie signaleren met juistheid dat het wetsvoorstel geen nadere invulling geeft aan het criterium dat is neergelegd in het eerste lid van artikel 15 van de richtlijn, namelijk het risico op onderduiken of het belemmeren van het terugkeerproces. De bewoordingen «risico op onderduiken» of «het belemmeren van het terugkeerproces», zoals die in artikel 15 van de richtlijn voorkomen, noodzaken niet tot wijziging van het in de Nederlandse regelgeving gehanteerde criterium «dat het belang van de openbare orde de maatregel kan vorderen indien het gevaar bestaat dat de vreemdeling zich aan zijn uitzetting zal onttrekken». Ik wijs in dit verband op artikel 3, punt 7, van de richtlijn. Daarin is vermeld dat onder «risico op onderduiken» wordt verstaan: het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht. In de Engelse tekstversie van de richtlijn wordt gewag gemaakt van «to abscond», hetgeen zoveel betekent als: «to run off», te vertalen met: «ervandoor gaan».

In de Vc 2000 zijn onder A6/5.3.3.1 voorbeelden opgenomen van omstandigheden waarin het risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken. De in de Vc 2000 genoemde criteria zijn aanwijzingen dat de vreemdeling zich aan de regels van toezicht zal onttrekken en dus zal onderduiken of zijn verwijdering belemmeren. Het gaat daarbij steeds om situaties waarin de vreemdeling reeds aan regels van toezicht geen gevolg heeft gegeven, zoals de vertrektermijn, of eerder wettelijke bepalingen niet in acht heeft genomen, zoals de regels van het Wetboek van Strafrecht of de Wet arbeid vreemdelingen, waarmee het vermoeden gerechtvaardigd is dat de vreemdeling ook de wettelijke bepalingen van de Vreemdelingenwet gericht op zijn terugkeer niet zal respecteren. De implementatieverplichting ter zake kan derhalve worden ingevuld met gebruikmaking van de reeds in de Nederlandse regelgeving bestaande kaders die ook in de jurisprudentie zijn bevestigd en uitgewerkt. Daartoe zullen de desbetreffende regels uit de Vc 2000 worden overgeheveld naar het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV 2000).

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat de maatregel van vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting ingevolge de richtlijn in de tijd beperkt is. Het Europese hof van Justitie in Luxemburg heeft in antwoord op prejudiciële vragen van de Bulgaarse rechter bevestigd dat er geen mogelijkheid bestaat de vrijheidsontneming na 18 maanden voort te zetten (uitspraak van 30 november 2009 C-357/09). De tijdvakken waarin de vreemdeling in detentie zat, terwijl hij in afwachting was van een beslissing op zijn asielaanvraag, worden bij de berekening van de maximale termijn niet meegerekend. Uiteraard staat het einde van de vreemdelingrechtelijke detentie niet in de weg aan het ten uitvoer leggen van een andere vorm van vrijheidsontneming, bijvoorbeeld indien er sprake is van een verdenking van het gepleegd hebben van een strafbaar feit of de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf.

De leden van D66-fractie hebben gevraagd aan te geven hoe het opleggen van een inreisverbod zich in voorkomende gevallen verhoudt tot het non-refoulement gebod. Ook de leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie hebben daarover vragen gesteld.

De leden van de D66-fractie kunnen zich 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 hebben tegen deze achtergrond verzocht om nogmaals toe te lichten waarom voor een (facultatieve) verlenging tot meer dan vijf jaar is besloten, aangezien deze verlenging dit potentiële conflict verlengt. Zij ontvangen graag een reactie op deze bedenkingen. Voorts hebben deze leden de regering gevraagd toe te lichten op welke wijze een individuele beoordeling omtrent de duur van het inreisverbod wordt gewaarborgd.

Al die leden antwoord ik het volgende. Het verbod op refoulement, neergelegd in artikel 3 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, is absoluut en kan niet door de richtlijn of ook dit wetsvoorstel worden ingeperkt. Bij de uitvoering van de wet zal deze norm dan ook altijd gerespecteerd moeten worden. Het verbod op refoulement dat is neergelegd in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag is daarmee vergelijkbaar. Deze internationale verplichtingen hebben voorrang boven de Nederlandse wet. De richtlijn bevat geen bepalingen over het indienen van (opvolgende) asielverzoeken. In de Nederlandse regelgeving is het mogelijk een herhaalde aanvraag in te dienen indien sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. Gezien het uitgangspunt bij de implementatie van richtlijnen dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de in de nationale regelgeving bestaande stelsels, zal dit wetsvoorstel daarin dan ook geen wijzigingen aanbrengen. Voor deze samenloop is aandacht in het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel

wordt in artikel 66a, vijfde lid, neergelegd dat vreemdelingen jegens wie een inreisverbod is uitgevaardigd, geen rechtmatig verblijf kunnen hebben. In deze bepaling is een uitzondering gemaakt voor vreemdelingen die in afwachting zijn van de beslissing op een asielaanvraag. Het non-refoulement gebod prevaleert derhalve.

De uitvaardiging van een inreisverbod met een duur langer dan vijf jaren, in geval de betrokkene een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, verdraagt zich daarmee, omdat het non-refoulement gebod ook in dat geval prevaleert. De richtlijn voorziet daar dan ook in, in artikel 11, vijfde lid. Als gevolg daarvan is er geen sprake van een potentieel conflict dat wordt verlengd.

Bij de beslissing tot het opleggen van een inreisverbod dient altijd acht te worden geslagen op de omstandigheden van het individuele geval, waarbij in gelijke gevallen eenzelfde beslissing en motivering dient te worden gegeven. Uit het oogpunt van de rechtszekerheid zal de maximum duur van het inreisverbod in het Vb 2000 worden vastgelegd, voor verschillende categorieën van gevallen. Daarbij wordt aangesloten bij de termijnen die thans in de Vc 2000 zijn verbonden aan de duur van een signalering in het SIS. In die systematiek is ook vervat dat, indien de vreemdeling door middel van een beschikking tot ongewenst vreemdeling als bedoeld in artikel 67 van de Wet wordt verklaard, hij gesignaleerd blijft totdat de ongewenstverklaring eindigt.

De leden van de D66-fractie maken terecht uit de Memorie van Toelichting op dat de richtlijn niet in de Caribische delen van het Koninkrijk van toepassing is. De Caribische delen hebben de hoedanigheid van landen en gebieden overzee, waarop slechts het Vierde Deel betreffende de Associatie van de landen en gebieden overzee van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie van toepassing is. De richtlijn is niet gebaseerd op het Vierde Deel en is derhalve niet van toepassing in de landen en gebieden overzee. De gewijzigde staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk hebben geen invloed op bedoelde hoedanigheid en hebben daarom geen consequenties voor de toepassing van de richtlijn.

Met de leden van de D66-fractie betreur ik dat het wetsvoorstel niet eerder aanhangig kon worden gemaakt. In dit geval moest meer prioriteit worden gegeven aan de voorbereiding van andere wetgeving waaronder die voor de openbare lichamen, in het kader van de staatkundige hervormingen, over welk onderwerp deze leden zojuist een vraag hebben gesteld, omdat de datum van transitie vooraf gaat aan de datum waarop de onderhavige implementatiewetgeving in werking moet zijn getreden. Zoals gezegd, ben ik verheugd dat de commissie zo spoedig na het zomerreces het verslag heeft vastgesteld. Ik van mijn kant wil er wel alles aan doen om de voortgang van het wetsvoorstel, nu het eenmaal is ingediend, zoveel mogelijk te bespoedigen, reden waarom ik deze nota op een zo kort mogelijke termijn beantwoord.

De aan het woord zijnde leden antwoord ik voorts dat na de inwerking-treding van de onderhavige implementatiewetgeving geen neveneffecten worden verwacht naar aanleiding van de voorbehouden die het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken hebben bedongen.

3. Implementatie

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken is de keuze gemaakt om de richtlijn niet van toepassing te laten zijn op vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd. Omdat de terugkeerrichtlijn niet van toepassing is op vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd, kunnen deze ook niet met succes procederen over de toepassing van de bepalingen uit de

richtlijn, of de implementatie ervan, waaronder de bepalingen over de kennisgeving van de verplichting tot vertrek.

Dat doet er niet aan af dat Nederland er op grond van het gestelde in artikel 4, vierde lid, van de richtlijn voor moet zorgen dat de behandeling van vreemdelingen en het beschermingsniveau niet ongunstiger mogen zijn dan in de relevante artikelen van de richtlijn is bepaald en dat het beginsel van non-refoulement moet worden geëerbiedigd.

Dat er uit wetsystematisch oogpunt voor is gekozen om eenzelfde uniforme termijn te hanteren voor vreemdelingrechtelijke detenties, laat onverlet dat de terugkeerrichtlijn niet van toepassing is op de toegangsweigering en de daarop volgende maatregel van detentie. Indien een vreemdeling de toegang wordt geweigerd, wordt hem een schriftelijk besluit uitgereikt waaruit de reden voor de toegangsweigering blijkt en de rechtsmiddelen die hij daartegen kan aanwenden. Na de toegangsweigering volgt uit artikel 5 van de Vw 2000 van rechtswege de terugkeerverplichting.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in welke uitzonderlijke gevallen de Vreemdelingenwet meer ruimte laat om een vreemdeling te detineren dan de terugkeerrichtlijn, antwoord ik dat de vrijheidsontnemende maatregel, bedoeld in artikel 6 Vw 2000, kan worden opgelegd als de vreemdeling de toegang tot Nederland is geweigerd. De toegang kan ook worden geweigerd en worden gevolgd door een vrijheidsbenemende maatregel indien nog onduidelijk is of de vreemdeling uit Nederland kan vertrekken, bijvoorbeeld omdat vertrek mogelijk is met artikel 3 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Het niet starten van een terugkeerprocedure leidt niet aanstonds tot de onrechtmatigheid van de maatregel. Daartegenover vereist artikel 15 van de richtlijn dat een terugkeerprocedure wordt voorbereid gedurende de detentie. In het geval een dergelijke persoon aan de grens zou worden geweigerd, zou volledige toepassing van de richtlijn in sommige gevallen in de weg staan aan detentie van de toegangsgeweigerden waar deze wel aangewezen is. Ik acht het van belang om deze mogelijkheid ten behoeve van de grensbewaking te behouden.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze een terugkeerbesluit een overdracht op basis van een terug- en overname overeenkomst aan een andere lidstaat zou kunnen belemmeren. In antwoord op deze vraag kan ik melden dat het terugkeerbesluit belemmerend kan werken voor een snelle en vormloze overdracht aan een andere lidstaat, omdat er in dat geval extra administratieve handelingen zouden moeten worden verricht en het terugkeerbesluit inhoudt dat de vreemdeling het gehele Schengen-gebied, en niet alleen de individuele lidstaat, dient te verlaten. Echter, in de ontvangende lidstaat kan de vreemdeling mogelijk (opnieuw) rechtmatig verblijven. Het uitgevaardigde terugkeerbesluit, mogelijk verzwaard met een inreisverbod, verplicht de vreemdeling echter gelijktijdig het Schengen-gebied te verlaten en is daarmee niet te combineren. De ontvangende lidstaat zal dan bij de verzoekende lidstaat moeten vragen het besluit weer terug te nemen.

Een geval waarin de lidstaat een vreemdeling terug dient te nemen is bijvoorbeeld de situatie waarin een lidstaat de asielprocedure van een vreemdeling heeft afgerond. Die lidstaat blijft ingevolge artikel 16, eerste lid, onder e, van de Europese verordening 343/2003 (de Dublinverordening) verantwoordelijk voor de terugkeerprocedure van de vreemdeling. Wordt de vreemdeling in een andere lidstaat aangetroffen, dan kan die lidstaat de vreemdeling overdragen aan de lidstaat die de asielprocedure heeft behandeld en die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de terugkeerprocedure van de vreemdeling.

De terugkeerrichtlijn en het voorliggende wetsvoorstel zien op de terugkeer van onderdanen van derde landen en hebben dus geen betrekking op terugkeer van EU-onderdanen. Evenwel kan ik u – naar aanleiding van de daartoe strekkende vraag – meedelen dat er door de Benelux ook terug- en overnameovereenkomsten zijn afgesloten met andere EU-lidstaten, waaronder bijvoorbeeld Frankrijk (in werking sinds 1964) en Duitsland (1966), maar ook Bulgarije (2005) en Roemenië (2006). De volledige toetreding van Bulgarije en Roemenië doet niets af aan de verplichtingen uit deze terug- en overnameovereenkomsten. Beide landen dienen, als voldaan wordt aan de voorwaarden uit deze overeenkomsten, eigen onderdanen en onderdanen van derde landen terug te nemen. Een van deze voorwaarden is dat er sprake moet zijn van illegaal verblijf op het grondgebied van de verzoekende partij. Met de toetreding van genoemde landen tot de EU zijn overigens de omstandigheden wel gewijzigd waaronder er sprake is van illegaal verblijf. In beginsel hebben EU-burgers rechtmatig verblijf in Nederland, tenzij dit verblijf wordt ontzegd of beëindigd door de IND. Dit kan bijvoorbeeld op grond van het feit dat de EU-burger een actuele bedreiging voor de openbare orde of een onredelijke belasting voor de publieke middelen vormt. Een EU-burger die niet langer rechtmatig verblijf heeft, dient Nederland te verlaten en kan uitgezet worden als hij niet zelfstandig vertrekt. Het onderhavige wetsvoorstel brengt in deze bestaande situatie geen wijziging, nu de onderhavige richtlijn 2008/115/EG geen betrekking heeft op onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of een aanvullende administratieve handeling of besluit de kans op een succesvolle verwijdering zou vergroten, antwoord ik als volgt. Nadat de terugkeerrichtlijn is geïmplementeerd zal de vreemdeling in de gevallen waarin zijn verwijdering aan de orde is, steeds een schriftelijk besluit hebben ontvangen waaruit blijkt dat hij Nederland dient te verlaten. In veel gevallen zal de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) met de vreemdeling in gesprek treden om zijn vertrek uit Nederland voor te bereiden en mogelijk te faciliteren. De vreemdeling is naar mijn mening daarmee afdoende doordrongen van het feit dat hij Nederland dient te verlaten. Nog afgezien van de bestuurlijke kosten, verwacht ik dat de procedurele afhandeling van een dergelijk separaat besluit om de verwijdering te gelasten, met de rechtsmiddelen die daar eventueel tegen worden aangewend, de daadwerkelijke verwijdering zouden vertragen, hetgeen ik onwenselijk acht. Ik verwacht niet dat het nemen van een afzonderlijk besluit of administratieve handeling de kans op een succesvolle verwijdering zal vergroten.

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie antwoord ik dat het concrete verschil tussen de termijnen van het inreisverbod en de opheffing daarvan en die van de ongewenstverklaring is dat de termijnen van het inreisverbod overeenkomen met die van de huidige signaleringen ter fine van weigering van de toegang, vermeld in de Vc 2000, paragraaf A3/9.2.2 (OVR-signalerings). De opheffing van het inreisverbod kan in die gevallen worden gevraagd binnen die termijnen.

De ongewenstverklaring, in geval die samenloopt met het inreisverbod, wordt dan gegeven voor dezelfde duur en binnen die duur kan derhalve al worden gevraagd om opheffing van beide maatregelen.

In de gevallen waarin het inreisverbod echter voor onbepaalde duur wordt gegeven wordt de ongewenstverklaring eveneens gegeven voor onbepaalde duur. In die gevallen kan de opheffing van de beide maatregelen pas worden gevraagd na ommekomst van de huidige termijnen.

In de gevallen waarin de ongewenstverklaring wordt gegeven zonder dat er sprake is van een inreisverbod, derhalve buiten de gevallen waarin de

richtlijn van toepassing is, blijven eveneens de huidige termijnen voor de opheffing van de ongewenstverklaring van kracht.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat de richtlijn de mogelijkheid niet uitsluit om nu of in de toekomst tot strafbaarstelling van illegaal verblijf over te gaan. Tegelijk moet worden geconstateerd dat de richtlijn niet dwingt tot een dergelijke wijziging van het Nederlandse vreemdelingenrecht. Zoals gezegd in de laatste alinea onder «Algemeen» heeft de regering ten aanzien van overtreding van het inreisverbod gekozen voor behoud van het huidige nationale stelsel, waarin illegaal verblijf alleen strafbaar is indien de vreemdeling ongewenst is verklaard.

Indien aan de huidige voorwaarden voor ongewenstverklaring als bedoeld in artikel 67 Vw 2000 wordt voldaan, kan ook na invoering van deze wet tot ongewenstverklaring worden overgegaan. De aanvullende bestuurlijke lasten van het opleggen van een inreisverbod aan vreemdelingen die ongewenst zijn verklaard in de zin van artikel 67 Vw 2000, zijn beperkt. Een inreisverbod zal de ongewenstverklaring volgen en zo veel als mogelijk gelijktijdig worden opgelegd en ingetrokken. Dit wijkt niet zeer af van de huidige situatie. Ook in de huidige systematiek is, voor zover hier relevant, sprake van één uitvoeringshandeling, te weten het opnemen in het SIS. Het uitreken van het inreisverbod zal zo veel mogelijk gelijktijdig met de beschikking tot ongewenstverklaring plaatsvinden. Ook zal zo veel mogelijk het beginsel van de concentratie van rechtsmiddelen plaatsvinden om de bestuurlijke lasten te beperken.

Het inreisverbod heeft tot gevolg dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf in Nederland kan hebben. Dit vloeit voort uit de definitie van het inreisverbod, voor zover hier van belang, zijnde een beslissing waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden. Op grond daarvan kan de vreemdeling juridisch geen toegang tot en verblijf in Nederland krijgen en wordt hij ook geacht niet in Nederland te zijn. Dit is vergelijkbaar met de situatie waarin juridisch de toegang is geweigerd maar de vreemdeling wel aanwezig is op Schiphol. Ook in die situatie leidt het indienen van een aanvraag niet tot het ontstaan van rechtmatig verblijf. Enigszins vergelijkbaar is ook de situatie van de EU-onderdaan tegen wie een verwijderingsmaatregel is getroffen. De vreemdeling zal eerst, vanuit het buitenland, om opheffing van de verwijderingsmaatregel moeten vragen voordat hij weer een verblijfsrecht kan genieten. In de wet zijn enkele uitzonderingen hierop geformuleerd. Het betreft de vreemdeling die een aanvraag als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend zolang op die aanvraag nog niet is beslist, op wie artikel 64 van toepassing is, dan wel wiens uitzetting op grond van een rechterlijke beslissing achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of beroepschrift is beslist. In geval een vreemdeling een asielaanvraag indient, volgt uit richtlijn 2005/85/EG dat de vreemdeling in afwachting van de beslissing daarop in de lidstaat mag verblijven. Om deze reden kan voor deze groep het inreisverbod niet in de weg staan aan het ontstaan van rechtmatig verblijf. Indien er medische beletselen zijn die de feitelijke verwijdering onmogelijk maken, zal naar alle waarschijnlijkheid ook het verlenen van medische zorg onvermijdelijk zijn. Verwijdering indien dat leidt tot een medische noodsituatie, kan bovendien in strijd zijn met artikel 3 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Indien een rechter van mening is dat de verwijdering van de vreemdeling moet worden opgeschort, is de vreemdeling in ieder geval niet verwijderbaar. De systematiek van de Vw 2000 brengt mee dat vreemdelingen zo veel mogelijk ofwel illegaal en verwijderbaar zijn, ofwel niet verwijderbaar zijn en rechtmatig verblijf hebben. Bovendien wordt op deze wijze voorkomen dat situaties ontstaan waarin onduidelijkheid kan ontstaan

over de vraag of sprake is van een effectief rechtsmiddel als bedoeld in artikel 13 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

De gevraagde definitie van familieleden van een burger van de Unie, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden van de fractie van de VVD, is vermeld in de richtlijn nr. 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Op grond van artikel 2, tweede lid, van de richtlijn wordt onder «familie lid» verstaan: a) de echtgenoot, b) de geregistreerde partner, c) kinderen en eventueel kleinkinderen beneden de leeftijd van 21 jaar die ten laste zijn van de EU-burger of diens partner, d) ouders en eventueel grootouders, die ten laste zijn van de EU-burger of diens partner. In aanvulling op deze kring van gerechtigden moeten de lidstaten op grond van artikel 3 van deze richtlijn de binnenkomst en het verblijf vergemakkelijken van ongehuwde partners, van personen die vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de burger van de Unie behoeven en van personen die in het land van herkomst ten laste waren of inwoonden bij de burger van de Unie. In beginsel kunnen dus ook personen die in de tweede graad gerelateerd zijn aan de EU-burger rechten ontleen aan de richtlijn; in dat geval geldt wel als voorwaarde dat zij ten laste zijn van een burger van de Unie of diens partner, zoals een kleinkind van wie de ouders zijn overleden en bij zijn grootouders inwoont.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd concrete voorbeelden te noemen waarin het vertrek onbillijk is.

Ik zou deze leden willen toelichten dat het uitgangspunt is dat de vreemdeling weet of behoort te weten dat het gevolg van zijn illegaal verblijf in één van de lidstaten is dat hem gedurende langere tijd de toegang tot het Schengengebied wordt ontzegd. Door zijn illegale verblijf aanvaardt hij dit risico. De gevolgen van het illegale verblijf dienen dan ook in beginsel voor zijn rekening te komen.

Van bijzondere omstandigheden kan echter sprake zijn indien een nauwe relatie bestaat met een in Nederland verblijvend gezinslid waarbij dat gezinslid door gezondheidsomstandigheden niet in staat is de vreemdeling te bezoeken in zijn land van herkomst. In zijn algemeenheid kan de vreemdeling na zelfstandig en aantoonbaar het Schengengebied te hebben verlaten, verzoeken het inreisverbod op te heffen of de termijn van het inreisverbod in te korten. Een daartoe strekkende bepaling zal in het VV 2000 worden opgenomen. Tot slot zijn strafbare feiten die een reden zouden vormen om de vreemdeling een verblijfsvergunning te weigeren, ook reden om niet over te gaan tot het verkorten van de termijn van het inreisverbod of opheffing ervan.

Bij het nemen van ieder besluit dient het betrokken bestuursorgaan de omstandigheden van het geval te betrekken. Indien sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde, zal niet snel sprake zijn van voldoende zwaarwegende omstandigheden om af te zien van de ongewenstverklaring of het inreisverbod.

De aan het woord zijnde leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd of het juist is dat Nederland niet op verzoek een schriftelijke of mondelinge vertaling zal verstrekken in een taal die de betrokkene begrijpt, van de belangrijkste onderdelen van het terugkeerbesluit, op grond van artikel 12, tweede lid, van de richtlijn, omdat illegale vreemdelingen geschaard zullen worden onder artikel 12, derde lid van de richtlijn. Van een aantal belangrijke onderdelen van een terugkeerbesluit, zoals de rechtsmiddelen, kan eenvoudig een standaard overweging of clausule worden gemaakt. Waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van

standaard folders. Waar nodig zal een mondelinge vertaling van de belangrijkste onderdelen van het besluit worden gegeven, eventueel door middel van een tolk, al dan niet via een tolkentelefoon. In de gevallen waarin het terugkeerbesluit tegelijk met een negatief besluit op de asielaanvraag wordt uitgereikt of indien een inbewaringstelling volgt, zal de vreemdeling, zoals ook reeds nu het geval is, in een voor hem begrijpelijke taal de gang van zaken worden uitgelegd. Het ligt voor de hand dat daarbij zal worden aangegeven wat de gevolgen van het terugkeerbesluit zijn. Het effect van het terugkeerbesluit en het aantal vreemdelingen dat nadien alsnog vrijwillig vertrekt, zal worden vergroot indien ervoor wordt gezorgd dat de inhoud en rechtsgevolgen van het terugbesluit goed begrepen worden.

In reactie op de vraag van de VVD-fractie of het juist is dat bij het niet halen van de termijnen van kennisgeving aan de rechtbank van inbewaringstelling en van de zitting zelf, de betrokken onderdaan onmiddellijk moet worden vrijgelaten, wil ik graag melden dat het voorliggende wetsvoorstel ertoe strekt de onderhavige richtlijn te implementeren. Het wetsvoorstel bevat om die reden geen bepalingen die zich specifiek richten op het voorkomen van procedurefouten. Wel kan ik het volgende opmerken.

Ingevolge het huidige artikel 94, eerste lid, van de Vw 2000 dient de minister de rechtbank uiterlijk op de achtentwintigste dag na de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel hiervan in kennis te stellen, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Vervolgens dient de rechtbank overeenkomstig het tweede lid van artikel 94 van de Vw 2000 het onderzoek ter zitting uiterlijk op de veertiende dag na de ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving te laten plaatsvinden.

Met de implementatie van de richtlijn zal aan artikel 94 van de Vw 2000 een vijfde lid worden toegevoegd, inhoudende dat – voor zover thans relevant – de minister in geval wordt besloten de bewaring na zes maanden te verlengen met ten hoogste twaalf maanden, ook die beslissing uiterlijk op de achtentwintigste dag aan de rechtbank kenbaar dient te worden gemaakt, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld tegen het besluit tot verlenging van de vrijheidsontnemende maatregel. Anders dan bij een eerste beroep tegen de oplegging van de vrijheidsontnemende maatregel, behoeft het beroep inzake de beslissing tot verlenging niet zonder meer ter zitting te worden behandeld. Dat wordt aan het inzicht van de rechter toevertrouwd. Hiervoor is derhalve geen termijn gesteld.

Aan de hiervoor genoemde termijnen wordt strikt de hand gehouden. Bij niet naleving hiervan, zal de bewaring moeten worden opgeheven. De DT&V draagt zorg voor het tijdig nemen van een verlengingsbesluit met het oog op eventuele verlenging van de maatregel na ommekomst van die zes maanden. Het geautomatiseerde systeem van de DT&V zal daartoe tijdig een signaal afgeven.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) draagt zorg voor het tijdig doen uitgaan van de kennisgeving, ingeval de vreemdeling niet zelf binnen de aan de minister gestelde termijnen beroep instelt. Tot op heden wordt handmatig door de administratieve ondersteuning bijgehouden of en wanneer een kennisgeving aan de rechtbank dient te worden verzonden. In de nabije toekomst zal dit worden geborgd in het nieuwe, geautomatiseerde systeem van de IND, genaamd INDIGO. Een korte inventarisatie heeft overigens uitgewezen dat in een verwaarloosbaar aantal gevallen de vrijheidsontnemende maatregel diende te worden opgeheven wegens een niet tijdige kennisgeving.

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen gesteld over het inreisverbod.

Zij vragen wat de toegevoegde waarde is van het uitvaardigen van een inreisverbod, met andere woorden welke de inhoudelijke redenen zijn om het inreisverbod in de Nederlandse wetgeving te implementeren.

In aansluiting op hetgeen ik aan het begin van deze nota reeds heb gemeld aan de leden van de PVV-fractie, antwoord ik de leden van de PvdA-fractie dat de toegevoegde waarde van het inreisverbod is gelegen in de harmonisatie van de rechtsstelsels van de staten die het Schengenacquis toepassen, de transparantie voor de vreemdeling, het belang van diens rechtsbescherming en de eenvormige effectuering en handhaving aan de buitengrenzen van het Schengengebied van de door Nederland gegeven inreisverboden ten aanzien van onderdanen van derde landen.

Het inreisverbod valt in een groot aantal gevallen samen met de rechtsgevolgen van een signalering in het SIS. Door met name de Nationale Ombudsman is kritiek geuit op de wijze waarop de vreemdeling kennis kon nemen van zijn opname in dat systeem, omdat daaraan geen (schriftelijk) besluit ten grondslag ligt. Het inreisverbod, dat de aanleiding vormt voor de signalering, vormt voortaan wel onderdeel van een schriftelijk besluit dat aan de vreemdeling wordt bekend gemaakt. In het besluit staat ook vermeld op welke wijze en binnen welke termijn rechtsmiddelen kunnen worden aangewend tegen het inreisverbod. Ook zal daarin een clause worden opgenomen met betrekking tot de gevolgen van het inreisverbod. Het inreisverbod leidt er langs deze weg toe dat de transparantie van de handeling van de Nederlandse overheid wordt vergroot. Wel zal het voorgestelde artikel 66a, vijfde lid, waarin wordt bepaald dat de vreemdeling tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd of die ter fine van weigering van de toegang is gesignaleerd in afwijking van artikel 8 van de Vw 2000 geen rechtmatig verblijf kan hebben, er mogelijk toe leiden dat minder herhaalde aanvragen worden ingediend, nu vreemdelingen in de aanvraagfase in dat geval geen rechtmatig verblijf meer zullen hebben, afgezien van de in artikel 66a, vijfde lid, vermelde uitzonderingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd preciezer aan te geven in welke situaties en onder welke omstandigheden sprake is van humanitaire of andere omstandigheden waarin wordt afgezien van een inreisverbod. Ook hebben zij gevraagd of in alle gevallen een individuele beoordeling wordt gemaakt als een inreisverbod wordt uitgevaardigd, ook als sprake is van ernstige bedreiging van de openbare orde.

De aan het woord zijnde leden zou ik willen aangeven dat het uitgangspunt is dat de vreemdeling weet of behoort te weten dat het gevolg van zijn illegaal verblijf in één van de lidstaten is dat hem gedurende langere tijd de toegang tot het Schengengebied wordt ontzegd. Door zijn illegale verblijf aanvaardt hij dit risico. De gevolgen van het illegale verblijf dienen dan ook in beginsel voor zijn rekening te komen.

Van humanitaire omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn indien een nauwe relatie bestaat met een in Nederland verblijvend gezinslid waarbij dat gezinslid door gezondheidsomstandigheden niet in staat is de vreemdeling te bezoeken in zijn land van herkomst. In zijn algemeenheid kan de vreemdeling door zelfstandig en aantoonbaar het Schengengebied te verlaten, verzoeken de termijn van het inreisverbod in te korten. Een daartoe strekkende bepaling zal in het VV 2000 worden opgenomen. Tot slot zijn strafbare feiten die een reden zouden vormen om de vreemdeling een verblijfsvergunning te weigeren, ook redenen om niet over te gaan tot het verkorten van de termijn van het inreisverbod.

Bij het nemen van ieder besluit dient de overheid de omstandigheden van het geval te betrekken. Indien sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde, zal niet snel sprake zijn van voldoende zwaarwegende omstandigheden om de ongewenstverklaring of het inreisverbod niet uit te vaardigen.

De duur van het inreisverbod zal variëren per geval, afhankelijk van de individuele omstandigheden. De maximale duur die in bepaalde categorieën van gevallen niet mag worden overschreden, zal worden vastgelegd in het Vb 2000. Daarin worden geen minimumtermijnen opgenomen. Daarmee wordt aangesloten bij de huidige regels in de Vc 2000 A3/9.2.2 waarin de termijnen voor de duur van de signalering ter fine van weigering van de toegang zijn opgenomen. Als hoofdregel zal daarbij een maximumtermijn gelden van twee jaren.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe de regering de verhouding ziet tussen het EU-inreisverbod en een signalering in het SIS en of er reden wordt gezien om de criteria voor het uitvaardigen van een inreisverbod aan te laten sluiten bij de criteria voor opname in het SIS.

In de ogen van de regering is de signalering ter fine van weigering van toegang en verblijf in het SIS geen zelfstandige maatregel. De signalering ter fine van weigering van toegang en verblijf in het SIS is een uitvoeringsmaatregel in het kader van de grensbewaking die wordt gebaseerd op een door de signalerende lidstaat genomen besluit, houdende een vreemdelingenrechtelijke maatregel, namelijk een verbod op toegang en verblijf, tegen een onderdaan van een derde land.

Als gevolg van de richtlijn zullen de lidstaten daartoe voortaan een eenvormig besluit nemen, te weten: het inreisverbod. De signalering in het SIS strekt derhalve voortaan ter uitvoering van het door de onderscheidene lidstaten te geven, eenvormige, inreisverbod. En van de overige vormen van nationale inreisverboden in gevallen waarin de richtlijn niet van toepassing is, waaronder ook de Nederlandse ongewenstverklaring.

Het inreisverbod heeft een «Europese» dimensie, omdat het door een lidstaat gegeven inreisverbod is niet beperkt tot het grondgebied van de betrokken lidstaat, maar geldt voor het gehele Schengengebied.

Daarom is het met het oog op de *handhaving* van het inreisverbod noodzakelijk dat de overige lidstaten daarvan kennis kunnen nemen en dienovereenkomstig handelen, met andere woorden dat ook zij dat verbod handhaven. Dat wordt mogelijk gemaakt door de inreisverboden te signaleren in het SIS. Op het ogenblik is signalering in het SIS toegestaan, maar is er thans nog geen Europese regel die daartoe verplicht. De Europese Commissie heeft een voorstel in voorbereiding dat ertoe strekt om die verplichting neer te leggen in de SIS-II verordening. De regering heeft ervoor gekozen om daar niet op te wachten en die verplichting in afwachting daarvan alvast nationaal voor te schrijven.

Daartoe is in artikel 66a, tweede lid, een bepaling opgenomen die ertoe leidt dat, indien een inreisverbod wordt uitgevaardigd tegen een onderdaan van een derde land dit zal leiden tot zijn signalering ter fine van weigering van de toegang in het SIS. Met uitzondering van signaleringen van vreemdelingen die ter fine van opsporing aan de grens worden geweigerd en de vreemdelingen die worden geweigerd zonder dat zij in Nederland aanwezig zijn of zijn geweest, in welke gevallen de terugkeerrichtlijn niet van toepassing is, zullen vrijwel alle signaleringen in het SIS worden voorafgegaan door een inreisverbod ten aanzien van de betref-

fende vreemdeling. Zoals gezegd, wordt daarbij aangesloten bij de thans geldende termijnen voor de signaleringen in het SIS.

De leden van de PvdA-fractie en ook de SP-fractie hebben nog een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt ten aanzien van de regels omtrent vreemdelingenbewaring in het wetsvoorstel.

De hoofdregel dat vreemdelingen ter fine van uitzetting slechts in bewaring kunnen worden gesteld als er geen andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast komt tot uitdrukking in de formulering van het bestaande artikel 59 Vw 2000, waarin, voor zover hier van belang, staat dat de vreemdeling in bewaring kan worden gesteld met het oog op de uitzetting, indien het belang van de openbare orde of nationale veiligheid zulks vordert. Dat impliceert dat bewaring noodzakelijk moet zijn met het oog op de uitzetting. Een lichtere maatregel kan daarom worden opgelegd, in gevallen waarin het belang van de uitzetting niet noodzaakt tot het zwaarste middel, de bewaring. Daarin ligt besloten – en ik ben het dan ook met deze leden eens – dat steeds nagegaan zal moeten worden of met een lichter middel kan worden volstaan. De beginselen van doelmatigheid en proportionaliteit, waaronder het toepassen van een lichter middel indien mogelijk, dienen voortdurend in acht genomen te worden. Voorts dient de uitvoering van deze maatregelen met strikte waarborgen omkleed te worden. Het uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid dient te zijn dat vanwege het ingrijpende karakter de toepassing van een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel beperkt dient te blijven tot het strikt noodzakelijke. Deze beginselen, die reeds uitgangspunten vormen van het beleid en zijn opgenomen in paragraaf A6/6.1 van de Vc 2000, vormen ook algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor het handelen van de Nederlandse overheid. Deze zullen waar nog nodig in het VV 2000 terugkomen. Voorts deel ik de aan het woord zijnde leden mede dat minder zware middelen dan vreemdelingenbewaring niet alsnog behoeven te worden ontwikkeld omdat die al bestaan. Ik noem de periodieke meldplicht en het stellen van zekerheid, zoals het deponeren van een waarborgsom, van documenten en de verplichting om op een bepaalde plaats te verblijven (beperking van de vrijheid van beweging in plaats van vrijheidsontneming).

Met betrekking tot de vragen van de leden van de PvdA-fractie en ook de SP-fractie over de wijze waarop de detentie van kwetsbare groepen ten uitvoer gelegd zal worden, verwijs ik naar de transponeringstabel bij de memorie van toelichting, betrekking hebbend op de omzetting van artikel 16, derde lid, en waarin de bestaande regelgeving is aangeduid door middel waarvan de richtlijn in Nederland zal worden omgezet. De richtlijn noopt niet tot aanpassing van de huidige regelgeving ter zake. Het wetsvoorstel brengt dan ook geen wijziging aan in de bestaande regelgeving. De wijze waarop de vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd behoeft evenmin wijziging omdat ook die wijze in overeenstemming is met bedoelde bepaling uit de richtlijn.

Uitgangspunt van de bestaande beleidsregels, waarvan onderdelen zullen worden verwerkt in het VV 2000, is dat de toepassing van een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel vanwege het ingrijpende karakter beperkt dient te blijven tot het strikt noodzakelijke. Steeds zal nagegaan moeten worden of met een lichter middel kan worden volstaan. Dat geldt uiteraard evenzeer voor kwetsbare personen. In het huidige stelsel ontvangen kwetsbare personen in vreemdelingenbewaring overigens reeds de zorg die zij behoeven. Daarnaast is onder het huidige kabinet gezien in hoeverre bewaring nog nadrukkelijker als uiterste middel gebruikt zou kunnen worden, in het bijzonder voor kwetsbare groepen,

door meer gebruik te maken van vrijheidsbeperking als alternatief voor bewaring. Zo is een speciale vrijheidsbeperkende locatie gerealiseerd. In het belang van het kind wordt de voorbereiding van het (gedwongen) vertrek van gezinnen met minderjarige kinderen primair vanuit deze locatie uitgevoerd. Dit maakt onderdeel uit van speciaal beleid dat ik heb ingevoerd om zo veel mogelijk te voorkomen dat gezinnen met minderjarige kinderen in bewaring komen. Deze gezinnen worden in beginsel alleen nog voor korte duur in bewaring gesteld, en de verblijfsruimten voor gezinnen met minderjarige kinderen in vreemdelingenbewaring zijn kindvriendelijker gemaakt. Met dit speciale beleid wordt ook het belang om aandacht te hebben voor kwetsbare groepen onderschreven. Voorts is bezien of nog andere doelgroepen geplaatst zouden kunnen worden in de vrijheidsbeperkende locatie. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat bij plaatsing in een vrijheidsbeperkende locatie zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de betreffende vreemdeling vervolgens in Nederland in de illegaliteit verdwijnt. De vrijheidsbeperkende locatie wordt dan ook vooral gebruikt voor ex-asielzoekers die uit de opvang komen, en zich dus in de voorafgaande periode aan het toezicht hebben gehouden. Voor personen die in de illegaliteit hebben verbleven, en zich dus reeds aan het toezicht hebben onttrokken, acht ik plaatsing in een vrijheidsbeperkende locatie in de regel geen geschikt instrument.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts vragen gesteld over de maximale termijn voor vreemdelingenbewaring. Ook de leden van de SP-fractie hebben daarover vragen gesteld. Terecht merken de leden van de PvdA-fractie op dat de richtlijn niet uitsluit dat lidstaten een kortere maximale termijn voor de vreemdelingenbewaring in de nationale wet opnemen. Hiervoor is niet gekozen, maar voor aansluiting bij de huidige rechtspraak. In de huidige rechtspraak ligt een eerste omslagpunt waar de vreemdelingenbewaring als regel wordt opgeheven bij zes maanden en na ommekomst van 18 maanden vindt de rechter zelden nog grond om af te zien van opheffing van de bewaring. De genoemde maximumtermijnen zijn geen vrijbrief om de vreemdeling standaard al die tijd te detineren, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en de SP-fractie. Gedurende de gehele periode van detentie zal een terugkeerproces gaande moeten zijn dat een reëel zicht op uitzetting biedt en dienen de belangen van de overheid groter te zijn dan de belangen van de vreemdeling bij zijn onmiddellijke vrijlating.

Verder hebben de leden van de PvdA-fractie vragen gesteld over de speciale inrichtingen voor bewaring. Zij merken op dat de richtlijn als uitgangspunt neemt dat vreemdelingen in speciale inrichtingen worden ondergebracht.

Deze leden antwoord ik dat de richtlijn ook ruimte openlaat dat van andere detentiecentra wordt gebruikgemaakt, mits een scheiding plaatsvindt tussen de strafrechtelijke gedetineerden en de bestuursrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Artikel 16 van de richtlijn wordt geïmplementeerd door middel van bestaande artikelen in de Penitentiaire beginselenwet en onderliggende regelgeving en de Vw 2000. Voor de opsomming van de betreffende artikelen verwijs ik u naar de bijlage bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (transponeringstabel). Voor specifieke regimair omstandigheden voor deze groepen, moge ik u verwijzen naar mijn brief van 29 juni 2010 (TK 2009–1010, 19 637, 1353). Sinds eind 2008 vindt de inbewaringstelling van alleenstaande minderjarige vreemdelingen plaats in Justitiële Jeugdinstelling De Maasberg die speciaal is ingericht voor de begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in een kindvriendelijke omgeving. Gelet op het welzijn en de ontwikkeling van minderjarigen acht ik het van belang zo veel mogelijk te volstaan met lichtere toezichtsinstrumenten. In combinatie met de

implementatie van de beschermende maatregelen wordt onderzocht of het karakter van Justitiële Jeugdinrichting De Maasberg kan worden aangepast en de voorzieningen een meer open karakter kunnen krijgen, zodat slechts sprake is van vrijheidsbeperking in plaats van vrijheidsontneming. Zodoende zou de beschikbare capaciteit van Justitiële Jeugdinrichting De Maasberg benut kunnen worden als beschermde opvang en als een alternatieve vorm voor vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Als uitzondering hierop zal, ter beperking van het risico van het zich onttrekken aan het toezicht, de mogelijkheid worden behouden om alleenstaande minderjarige vreemdelingen met criminele antecedenten nog wel in vreemdelingenbewaring te stellen. Dit geldt eveneens voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die uitgezet kunnen worden en eerder vanuit de opvang met onbekende bestemming zijn vertrokken of zich hebben onttrokken aan een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel.

Mijn beleid is dat ik zeer terughoudend ben met het opleggen van de maatregel van vreemdelingenbewaring aan minderjarige vreemdelingen. Dit uitgangspunt waaraan in ieder individueel geval zal worden getoetst, is in overeenstemming met artikel 17, eerste lid, van de richtlijn.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar wijzigingen in de praktijk als gevolg van (de uitvoering van) dit wetsvoorstel en welke veranderingen van taken voor de IND en DT&V er het gevolg van zijn. Als gevolg van (de uitvoering van) dit wetsvoorstel zal het terugkeerbesluit deel gaan uitmaken van de reeds bestaande meeromvattende beschikking. Voor de IND heeft dit geen verandering van taken tot gevolg. De behandeling van de ingestelde rechtsmiddelen tegen het terugkeerbesluit maakt onderdeel uit van de procedure van het afwijzende besluit. Bij het opleggen van het inreisverbod vinden er geen wijzigingen in de praktijk plaats. De IND zal alle personen aan wie een inreisverbod wordt opgelegd blijven signaleren.

Voor medewerkers van de DT&V is sprake van een uitbreiding van taken. Zij zullen het besluit waarbij de vreemdelingenbewaring na zes maanden met maximaal 12 maanden wordt verlengd moeten opstellen en uitreiken. Het voorbereiden van het vertrek zal op zichzelf niet veranderen, al zal onder omstandigheden het verlengen van de vertrektermijn de werkwijze beïnvloeden.

Ook hebben de aan het woord zijnde leden vragen gesteld over de voordelen die deze implementatie van de Europese Terugkeerrichtlijn in nationale wetgeving biedt voor het Nederlandse (en Europese) terugkeerbeleid.

Ik ben van mening dat harmonisatie van de verschillende terugkeerprocedures, die thans binnen de Europese Unie bestaan, voordelen biedt. De Europese terugkeerrichtlijn zorgt voor een eerste stap van deze harmonisatie. Naar verwachting zal hierdoor – op termijn – sprake zijn van betere samenwerking binnen de Europese Unie. Immers door in de basis dezelfde uitgangspunten, normen en procedures te hanteren, zal de communicatie worden vergemakkelijkt en informatie-uitwisseling vereenvoudigd. De Europese meerwaarde van het inreisverbod is bijvoorbeeld gelegen in de toekomstige toegangsweigering voor het grondgebied van alle lidstaten, indien een vreemdeling niet-rechtmatig in één van de lidstaten heeft verbleven en zich niet aan de geldende vertrektermijnen heeft gehouden.

Daarnaast geldt met de implementatie van de terugkeerrichtlijn eenzelfde minimum niveau van rechtsbescherming. Elke lidstaat zal bijvoorbeeld een schriftelijk terugkeerbesluit moeten uitvaardigen aan een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land. Tegen dit terugkeerbesluit

staat een rechtsmiddel open. Daarnaast zal in de lidstaten dezelfde maximumtermijn voor bewaring gaan gelden, namelijk van zes maanden, te verlengen met nog eens maximaal 12 maanden. Als we kijken naar de Nederlandse situatie komt de harmonisatie op deze punten ten goede aan de rechtsbescherming van de vreemdeling. Immers, het terugkeerbesluit voor niet-rechtmatig verblijvenden zal met de implementatie schriftelijk gebeuren, hetgeen nu niet het geval is. Het moge duidelijk zijn dat ook de bewaringstermijn, die thans ongelimiteerd is, en die ingevolge de richtlijn wordt gemaximeerd op zes maanden, met een verlenging met maximaal nog eens 12 maanden, eveneens in het voordeel is van de vreemdeling. Duidelijkheid over en eenduidigheid van procedures zal mogelijk ook ongewenste zaken als doorprocederen en «asielshoppen» tegengaan.

Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat de implementatie van artikel 11, eerste lid, van de richtlijn evenzeer door middel van een imperatieve bepaling zou kunnen geschieden, met daarbij een uitzonderingsmogelijkheid c.q. hardheidsclausule. Daarvoor is niet gekozen, omdat bij de implementatie van richtlijnen als uitgangspunt geldt dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de in de nationale regelgeving bestaande stelsels. Dat betekent in dit geval aansluiting bij de huidige facultatieve bepaling met betrekking tot de ongewenstverklaring.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd 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.

Dit zal het geval zijn. Ook thans is het vertrek met onbekende bestemming aanleiding de vreemdeling ter fine van weigering van de toegang te signaleren in het SIS. Na de implementatie zal dat steeds aanleiding zijn een inreisverbod uit te vaardigen, welk verbod eveneens zal leiden tot signalering in dat systeem.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd 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, zo vragen deze leden.

In de uitvoeringspraktijk wordt al geruime tijd gewerkt met een onderscheid tussen vreemdelingen wier aanwezigheid in Nederland uit hoofde van een signalering in het SIS niet gewenst is en vreemdelingen die (in aanvulling op een signalering) ongewenst zijn verklaard in de zin van artikel 67 van de Wet en wier aanwezigheid niet alleen ongewenst is maar bovendien strafbaar. Gezien deze ervaringen is de verwachting dat het onderscheid in de praktijk geen problemen zal opleveren.

Wat betreft de vraag hoe vaak naar verwachting een inreisverbod, dan wel ongewenstverklaring, dan wel beide tegelijkertijd, zullen worden opgelegd, kan ter indicatie het aantal signaleringen ter fine van toegangsweigering dat in 2009 in het SIS werd opgevoerd worden aangehouden. In het jaar 2009 werden ruim 3700 vreemdelingen in het SIS signaleerd ter fine van toegangsweigering, waarvan ruim 2100 in verband met het feit dat zij ongewenst waren verklaard. De verwachting lijkt niet onrealistisch dat het aantal inreisverboden dat zal worden opgelegd, niet minder zal zijn dan de genoemde signaleringsaantallen. Derhalve zullen ten minste 3700 inreisverboden worden opgelegd, waarvan ongeveer 2100 in combinatie met een ongewenstverklaring en ongeveer 1600 zonder ongewenstverklaring.

De leden van de CDA-fractie signaleren terecht dat het onderhavige wetsvoorstel er niet toe strekt om tot strafbaarstelling van illegaal verblijf over te gaan. De richtlijn sluit de mogelijkheid niet uit om nu of in de toekomst tot strafbaarstelling over te gaan. Tegelijk moet worden geconstateerd dat de richtlijn niet dwingt tot een dergelijke wijziging van het Nederlandse vreemdelingenrecht. Gekozen is voor aansluiting bij de huidige systematiek waarin illegaal verblijf alleen strafbaar is indien de vreemdeling tevens ongewenst is verklaard.

Voorts antwoord ik de aan het woord zijnde leden 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.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe is zeker gesteld dat er in het kader van de grenscontroles «Europabreed» voldoende alertheid is op (verboden) inreis van de betreffende vreemdeling. Die zekerheid is er nog niet, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden. Zij constateren met juistheid dat de richtlijn geen expliciete bepalingen kent die de kenbaarheid van het inreisverbod voor de partners binnen de Europese ruimte regelen. De staten die het Schengenacquis toepassen zijn, zoals gezegd, bevoegd om de vreemdelingen aan wie een inreisverbod is opgelegd, in het SIS te signaleren ter fine van weigering van toegang en verblijf, maar niet verplicht. Bedoelde staten zijn ook bevoegd om het SIS op systematische wijze te raadplegen op grond van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. Andere instrumenten staan de lidstaten thans niet ter beschikking. In het Vb 2000 zal worden vastgelegd dat een Nederland uitgevaardigd inreisverbod steeds leidt tot een signalering ter fine van weigering van de betreffende vreemdeling in het SIS. De Europese Commissie heeft, zoals gezegd, aangekondigd een voorstel te zullen doen om de verplichting tot signalering op te nemen in de SIS-II verordening.

De leden van de SP-fractie die hebben gevraagd of de regering de mening deelt dat een inreisverbod niet in de weg kan staan aan het zoeken van bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag of het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, bijvoorbeeld bij gewijzigde veiligheidsomstandigheden, verwijs ik kortheidshalve naar hetgeen ik ter zake reeds heb geantwoord bij «2. De richtlijn», in antwoord op vragen van deze leden en van de PvdA- en de D66-fractie.

Hetzelfde geldt voor de vragen over de beslissing tot het opleggen van een inreisverbod.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de SP-fractie omtrent de uitkomsten van het vergelijkend onderzoek naar de alternatieven voor vreemdelingenbewaring in het Verenigd Koninkrijk kan worden aangegeven dat geconcludeerd kan worden dat ook in het Verenigd Koninkrijk wordt gezocht naar manieren om de terugkeer te bevorderen en alternatieven voor bewaring te vinden. De ervaringen die tot op heden met alternatieven voor vreemdelingenbewaring in het Verenigd Koninkrijk zijn opgedaan, worden door de Britse overheid niet als (bijzonder) effectief ervaren. Dit wordt bevestigd door het recente ambtelijke bezoek afgelopen zomer aan Nederland na het aantreden van de nieuwe Britse regering om de alternatieven voor vreemdelingenbewaring van gezinnen met minderjarige kinderen juist hier te lande nader te bestuderen. Door de Nederlandse regering is de afgelopen jaren gezocht naar alternatieven voor detentie. Een voorbeeld daarvan is de instelling van Vrijheidsbeperkende Locatie te Vlagtwedde, waar vreemdelingen voorafgaand aan hun terugkeer onder een maatregel van toezicht worden geplaatst en welke

maatregel als alternatief gebruikt kan worden voor bewaring in de terugkeerprocedure van bijvoorbeeld gezinnen met minderjarige kinderen.

De leden van de SP-fractie, die niet zijn ingenomen met een eerste rechterlijke toets bij vreemdelingenbewaring na 28 dagen, wijs ik erop dat de rechterlijke toets door de richtlijn niet wordt voorgeschreven binnen een vast omliggende periode van vreemdelingenbewaring. De richtlijn laat in artikel 15, tweede lid, ervan de keuze aan de lidstaten om te voorzien in een spoedige rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na de aanvang ervan, of aan de onderdaan van een derde land het recht te bieden om voorziening te vragen bij het gerecht zodat de bewaring aan een spoedige rechterlijke toetsing wordt onderworpen die zo spoedig mogelijk na het instellen van deze procedure tot een beslissing leidt.

In het Nederlandse stelsel zijn beide opties van toepassing, zodat aan de implementatieverplichting ter zake is voldaan.

De vreemdeling heeft op grond van de bestaande wetgeving het recht om op ieder moment beroep in te stellen. De minister van Justitie is verplicht om uiterlijk na ommekomst van 28 dagen een kennisgeving van de bewaring aan de rechtbank te doen uitgaan, welke wordt aangemerkt als beroep. In het bestaande wettelijke stelsel geldt als regel dat de vreemdeling wordt gehoord, maar de rechter is de meest gereede autoriteit om te beslissen of daarvan in voorkomend geval kan worden afgezien.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar de consequenties van de implementatie van deze richtlijn voor het opleggen van grensdetentie. Gezien artikel 2, tweede lid, onder a, van de richtlijn kunnen de lidstaten besluiten de richtlijn niet van toepassing te verklaren op vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd overeenkomstig artikel 13 van de Schengengrenscodex, of die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van een buitengrens van een lidstaat, en die vervolgens geen vergunning of recht heeft verkregen om in die lidstaat te verblijven.

Voorgesteld wordt om van deze facultatieve bepaling gebruik te maken doordat het wetsvoorstel geen wijziging brengt in de bestaande mogelijkheden om aan de grens maatregelen van toezicht en detentie toe te passen. De gemiddelde kosten van een plaats in een detentie locatie voor vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd is 197 euro per dag, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd waarom met betrekking tot artikel 11, *derde lid*, van de richtlijn is gekozen voor implementatie in de Algemene wet bestuursrecht. Voor zover daarmee is bedoeld te vragen waarom is gekozen voor implementatie van artikel 11, *tweede lid*, door middel van bestaande wetgeving, antwoord ik de aan het woord zijnde leden dat reeds uitgangspunt is in het algemene bestuursrecht dat voor een adequaat besluit op een aanvraag is vereist dat het betrokken bestuursorgaan onderzoek doet naar de relevante feiten en omstandigheden van het geval en dat het bestuursorgaan de in het geding zijnde belangen naar behoren tegen elkaar afweegt. Een en ander is neergelegd in bestaande wetgeving, te weten de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee is al voorzien in een beoordeling die in het voordeel van de vreemdeling ruimer is dan hetgeen de richtlijn voorschrijft, omdat de richtlijn niets voorschrijft omtrent de belangenafweging. Er zij ook op deze plaats gewezen op de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EG op grond waarvan voor een juiste omzetting van richtlijnen de lidstaten niet verplicht zijn het systeem van een richtlijn in hun nationale wetgeving over te nemen of ook de exacte bewoordingen

ervan, mits de justitiabelen daaruit hun rechten kunnen kennen en kunnen effectueren en daarmee ook het door de richtlijn beoogde effect wordt bereikt. Daarvan is hier sprake. De regering is het op dit punt dan ook niet eens met de eerdere conclusies van de Europese Commissie met betrekking tot de omzetting van de richtlijn gezinshereniging.

4. Bestuurslasten

De leden van de VVD-fractie antwoord ik op hun vraag over de welke registratiesystemen aanpassing behoeven, dat dit de registratiesystemen van Vreemdelingenpolitie, Koninklijke Marechaussee, Immigratie en Naturalisatiedienst en de Dienst Terugkeer en Vertrek betreft, evenals het centrale systeem Basisvoorziening Vreemdelingen. Het genoemde bedrag van € 0,3 miljoen is voldoende om de basis op orde te brengen, dat wil zeggen dat in de systemen van de ketenpartners het opstellen en uitreiken van de terugkeerbeschikking en het instellen en opheffen van een inreisverbod wordt ondersteund en dat hiervan procesverwijzingen worden aangemaakt in de Basisvoorziening Vreemdelingen. De informatie komt daarmee beschikbaar voor alle aangesloten ketenpartners. De noodzakelijke aanpassingen zijn gespecificeerd en de ketenpartners passen de systemen dit najaar aan, zodat er feitelijk voldaan kan worden aan de implementatiedatum van 24 december 2010. In de Basisvoorziening Vreemdelingen worden uitsluitend tabel- en autorisatieaanpassingen doorgevoerd. Het geheel wordt in samenhang getest in een zogenaamde ketentest.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering het met de VVD-fractie eens is dat terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen vooral bespoedigd kan worden door snelle procedures en het voorkomen van stapeling ervan en zo ja, wat de regering gaat doen aan een snellere doorloop van procedures.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie, of de regering het met hen eens is dat de terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen vooral bespoedigd moet worden door snelle procedures, wil ik graag aangeven dat in het voorliggende wetsvoorstel conform Aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geen andere regels zijn opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Wel zal het voorgestelde artikel 66a, vijfde lid, waarin wordt bepaald dat de vreemdeling tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd of die ter fine van weigering van de toegang is gesignaleerd in afwijking van artikel 8 van de Vw 2000 geen rechtmatig verblijf kan hebben, er mogelijk toe leiden dat minder opvolgende aanvragen worden ingediend, dan thans het geval is.

5. Artikelsgewijs

ONDERDEEL E

De leden van de D66 fractie maken terecht uit het wetsvoorstel op dat de mogelijkheid zal bestaan om de vreemdelingenbewaring na zes maanden te verlengen met maximaal 12 maanden. De richtlijn schrijft inderdaad niet voor dat de lidstaten als maximum zes maanden en een verlenging van 12 maanden moeten opnemen in hun wetgeving, maar bepaalt dat de in de wetgeving op te nemen maximale termijnen de duur van zes respectievelijk 12 maanden niet mogen overschrijden.

Er is voor gekozen om de maximum termijnen te bepalen op de door de richtlijn toegestane maximumduur, omdat daarmee wordt aangesloten bij de huidige rechtspraktijk in Nederland.

De huidige wetgeving kent geen maximale termijn. De keuze om voor de Nederlandse overheid de mogelijkheid te behouden om de volledige

termijn van 18 maanden te benutten sluit het dichtste aan op de huidige praktijk, en is de meest zuivere en naar mijn mening meest wenselijke invulling van dit uitgangspunt. Ik verwijs deze leden kortheidshalve naar hetgeen ik aan hen en aan de leden van de PvdA-fractie dienaangaande heb geantwoord bij «3. Implementatie».

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar de wijze waarop de termijn van zes maanden in de regelgeving van andere landen zal worden neergelegd. Deze leden deel ik mede dat ik ervoor heb gekozen uw vragen snel te beantwoorden, maar thans nog niet over de benodigde gegevens beschik. Ik streef ernaar uw Kamer nog voorafgaand aan de mondelinge behandeling hierover te informeren, bij voorkeur schriftelijk. Mij is overigens bekend dat de meeste staten – net als Nederland – de desbetreffende implementatiewetgeving nog niet hebben afgerond. Mijn indruk is dat de meeste staten net als Nederland bij de implementatie van de richtlijn zo veel mogelijk aansluiten bij de bestaande rechtsstelsels in die staten, zoals overigens ook uitgangspunt is bij de implementatie van richtlijnen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke maatregelen mogelijk zijn wanneer de maximale duur van detentie is bereikt en er geen zicht is op terugkeer van de vreemdeling.

Uit de jurisprudentie van het Hof is gebleken (uitspraak van 30 november 2009) dat de bewaring ter fine van uitzetting na ommekomst van de termijn van 18 maanden niet kan worden verlengd. Een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling zal, net als thans het geval is, als zijn bewaring niet langer kan voortduren, alsnog uit eigen beweging Nederland moeten verlaten. Laat hij dit na en wordt hij wederom in Nederland aangetroffen dan zal moeten worden bezien of nieuwe onderzoeksmogelijkheden naar een terugkeerprocedure aanwezig zijn die een nieuwe detentieperiode rechtvaardigen.

De leden van de ChristenUnie-fractie antwoord ik op hun vraag hoe wordt bereikt dat landen volledige medewerking verlenen aan de terugkeer van hun onderdanen het volgende. Het terugkeerbeleid is een integraal en essentieel onderdeel van het vreemdelingenbeleid en van het Nederlandse buitenlands beleid, zoals verwoord in brief van de staatssecretaris en de minister van Justitie van 24 juni 2008, aan uw kamer (TK 2007–2008, 29 344 nr. 67) en verwoord in de «Beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008», in de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Justitie van 4 juli 2008 (TK 2007–2008, 30 573 nr. 11). Ten aanzien van voor terugkeer relevante landen geldt een integrale benadering, waarbij medewerking aan terugkeer wordt gekoppeld aan samenwerking tussen Nederland en het herkomstland op andere gebieden.

Het bevorderen van deze medewerking vindt op verschillende manieren en niveaus plaats. Dat begint bij het onderhouden van relaties met diplomatieke vertegenwoordigingen en (immigratie)autoriteiten in landen van herkomst op operationeel niveau. Instrumenten hierbij zijn onder meer het maken van schriftelijke werkafspraken en het investeren in projecten gericht op herintegratie van terugkeerders of capaciteitsopbouw van overheidsdiensten in de herkomstlanden, gericht op het verbeteren van het draagvlak bij de autoriteiten voor gedwongen terugkeer. Problemen in de samenwerking worden benaderd volgens een opschaalingsmodel, dat uiteindelijk kan leiden tot een interventie op politiek niveau door de minister van Justitie, de minister van Buitenlandse Zaken of een andere bewindspersoon, die in contact staat met de betreffende autoriteiten, of de Minister President.

Met betrekking tot de vragen van de ChristenUnie-fractie over de wijze waarop de detentie van kwetsbare groepen ten uitvoer gelegd zal worden, wil ik verwijzen naar de bijlage bij de memorie van toelichting waarin de bestaande artikelen worden genoemd door middel waarvan welke de richtlijn in Nederland zal worden omgezet. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de bestaande wijze waarop de detentie ten uitvoer wordt gelegd, die kortweg inhoudt dat vreemdelingen ofwel ondergebracht worden in een locatie waarop het reglement Grenslogies van toepassing is, ofwel worden geplaatst in een huis van bewaring waarbij het regime de uitoefening van de grondrechten niet verder beperkt dan wordt gevorderd voor het doel van de vrijheidsbenemende maatregel en de handhaving van de orde en veiligheid in het huis van bewaring. Het aantal vreemdelingen dat in aanmerking zal komen voor een vorm van detentie waarop deze richtlijn van toepassing is, kan niet op voorhand worden gegeven, aangezien dat door onzekere toekomstige gebeurtenissen wordt beïnvloed. Wel kan ik aangeven dat de afgelopen drie jaren jaarlijks aan tussen de zeven en acht duizend vreemdelingen een maatregel als bedoeld in artikel 59 Vw 2000 is opgelegd.

ONDERDEEL G

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie hebben vragen gesteld over de implicaties van de mogelijkheid om op grond van het nieuwe vijfde lid van artikel 62 de termijn voor het vrijwillig vertrek zo nodig te verlengen met een passende periode. Zij wensen meer duidelijkheid over de intenties van de regering hieromtrent naast de voorbeelden uit de richtlijn.

De aan het woord zijnde leden antwoord ik dat de situaties waarin een verlenging van de vertrektermijn aan de orde kan zijn in het VV 2000 zullen worden omschreven. Uitgangspunten zullen daarbij zijn dat van de verlengingsmogelijkheid beperkt gebruik gemaakt zal worden. Van verlenging van de vertrektermijn zou alleen sprake kunnen zijn indien de vreemdeling al beschikt of gaat beschikken over de voor het vertrek noodzakelijke documenten. De enkele omstandigheid dat de vreemdeling in afwachting is van vervangende reisdocumenten is op zichzelf geen reden voor het verlengen van de vertrektermijn en de medewerking van de vreemdeling aan zijn vertrek dient volstrekt buiten twijfel te zijn. De mogelijke duur van een eventueel verlengde vertrektermijn zal beperkt zijn. Indien op voorhand voorzienbaar is dat de vreemdeling voor langere tijd aan Nederland gebonden zal zijn, ligt het in de systematiek van de wet besloten dat een andere oplossing wordt gevonden. Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of aanleiding bestaat van deze bevoegdheid gebruik te maken. In de regelgeving zullen geen andere gevallen genoemd worden dan de voorbeelden die in de richtlijn worden benoemd.

Uit de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers 2005 volgt dat alleen indien de vreemdeling voorafgaand aan de aanvang van de vertrektermijn recht heeft op opvang, deze opvang gedurende de vertrektermijn niet wordt beëindigd. Uit deze systematiek volgt dat indien de vertrektermijn wordt verlengd, gedurende de verlengde vertrektermijn de opvang evenmin zal worden beëindigd, indien dit vooraf wordt gegaan door recht op opvang.

ONDERDEEL H

De leden van de ChristenUnie-fractie antwoord ik op hun vraag omtrent de sanctionering via de route van de ongewenstverklaring als volgt. Het in artikel 66a van de Vw 2000 neergelegde inreisverbod wordt gesanctioneerd in geval er tevens aanleiding is gezien voor uitvaardiging van een

ongewenstverklaring in de zin van artikel 67 van de Vw 2000. Op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht wordt een vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenste vreemdeling is verklaard, gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie, die ingevolge artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht per 1 januari 2010 ten hoogste € 7 600 bedraagt.

ONDERDEEL I

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd 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. En indien dit juist is, vragen deze leden de regering voorts aan te geven hoe zij de wenselijkheid van de lengte van deze termijn beoordeelt.

Deze leden deel ik mede dat zulks inderdaad correct is en dat ik dat ook aanvaardbaar acht, omdat de vreemdeling een alternatief heeft. Het staat de vreemdeling immers vrij om onmiddellijk na uitvaardiging van de maatregel beroep in te stellen, in welk geval de rechter al na veertien dagen voor het eerst toetst of de bewaring rechtmatig is.

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