

Vergaderjaar 2014–2015

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)

J

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 november 2014

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad¹ heeft de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 8 augustus 2014 inzake de kabinetsreactie op de evaluatierapporten over de Europese terugkeerrichtlijn² besproken in haar vergadering van 7 oktober 2014. De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben hierover bij brief van 14 oktober 2014 een aantal opmerkingen gemaakt en een aantal vragen gesteld. De leden van de fractie van de **SP** hebben zich hierbij aangesloten.

De Staatssecretaris heeft op 18 november 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-raad, Van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregt-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), De Vries (PvdA), Beckers (VVD), Beuving (PvdA), De Boer (GL), Faber-van de Klashorst (PVV) (*vice-voorzitter*), Th. de Graaf (D66), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), De Lange (OSF), Lokin-Sassen (CDA), Popken (PVV), Reynaers (PVV), Scholten (D66), Schrijver (PvdA), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

² Kamerstuk Eerste Kamer, 2013–2014, 32 420, I.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 14 oktober 2014

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft uw brief van 8 augustus 2014 inzake de kabinetsreactie op de evaluatierapporten over de Europese terugkeerrichtlijn³ besproken in haar vergadering van 7 oktober 2014. De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben hierover de volgende opmerkingen en vragen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich hierbij aan.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de conclusies uit de evaluatie aanmerkelijk pessimistischer zijn over het effect van het inreisverbod dan het kabinet in zijn reactie op de studie. Hoewel de sleutelinformanten uit onderliggend onderzoek aangeven beperkt zicht te hebben op de effecten van de terugkeerrichtlijn, zijn ze het in elk geval over eens dat het erop lijkt dat het inreisverbod niet of nauwelijks een afschrikwekkende werking heeft en evenmin lijkt te leiden tot extra zelfstandige terugkeer. Volgens een aantal van hen leidt het zelfs tot het averechtse effect dat vreemdelingen minder geneigd zijn Nederland te verlaten omdat ze niet meer kunnen terugkeren. Ook bemoeilijkt het inreisverbod het contact tussen vreemdelingen en officiële terugkeerorganisaties, en durven vreemdelingen geen informatie prijs te geven die zou kunnen leiden tot een uitzondering op humanitaire gronden.

Uit de studie blijkt ook dat de strafbaarstelling van het niet-naleven van het inreisverbod niets toevoegt aan andere instrumenten zoals vreemdelingenbewaring. De enige groep die de informanten identificeren die vertrekken om een inreisverbod te voorkomen, zijn vreemdelingen met familie. Zij vertrekken niet vanwege de dreigende strafbaarstelling, maar vanwege de dreiging van het inreisverbod. Als er al sprake is van afschrikkende werking, houdt dit meer verband met het inreisverbod zelf dan met de strafbaarstelling van niet-naleving van het inreisverbod. Zou dit er niet voor pleiten om het inreisverbod als dreigende sanctie achter de hand te houden, als prikkel voor tijdige terugkeer, in plaats van de sanctie voor het niet naleven ervan? Kan regering een reactie op deze bevinding geven?

De onderzoekers constateren dat professionals terughoudend zijn met strafrechtelijke sancties op het niet-naleven van het lichte inreisverbod. Dit lijkt ermee verband te houden dat administratiefrechtelijke sancties wellicht beter werken, en omdat de overtreding niet als «echte» criminaliteit lijkt te worden gezien. Maar daarnaast merken de onderzoekers op dat de terughoudendheid voortkomt uit de behoefte om op te bouwen in maatregelen, een methode die ook door de Terugkeerrichtlijn wordt voorgeschreven. De instanties willen dus juist graag prikkels achter de hand houden, en eerst de werking ervaren van het opleggen van een terugkeerbesluit voordat ze overgaan tot het opleggen van een inreisverbod, en eventueel daarna nog tot handhaving van de naleving van het inreisverbod, aldus stellen deze leden vast. De Staatssecretaris noteert dat men kanttekeningen plaatst bij de effectiviteit van het uitvaardigen van inreisverboden en beboeten van overtreding ervan, maar gaat er niet inhoudelijk op in. Wat vindt de regering van deze conclusies, en welke lessen zouden daar uit te trekken zijn?

³ Kamerstuk Eerste Kamer, 2013–2014, 32 420, I.

In reactie op de evaluatie wil de regering de duur van het onrechtmatig verblijf en de bereidheid tot actief werken aan vertrek bepalend laten zijn voor de uitvaardiging van een inreisverbod en de duur ervan. Maar waarop baseert de regering dat een dergelijke aanpak wel effectief zal zijn? Tenslotte gaat deze aanpak er nog steeds van uit dat een sanctio-nering de terugkeer bevordert, terwijl de sleutelinformanten uit dit onderzoek dit ernstig betwijfelen. Bovendien suggereert die aanpak dat vreemdelingen hun gedrag laten bepalen door een dergelijk beleid, en dat ze dus goed op de hoogte zijn van de consequenties van hun gedrag. Waarop baseert de regering deze aanname? Betekent de wijziging ook dat de KMAR niet langer aan de grens bij uitreis van vreemdelingen (die al een terugkeerbesluit hebben of illegaal in Nederland verblijven) standaard een inreisverbod zal opleggen? Deze praktijk levert namelijk veel extra rompslomp en procedures op, met name ten aanzien van vreemdelingen die uitreizen om in het herkomstland een mvv aan te vragen voor gezinshereniging in Nederland. Ook vreemdelingen met familie in Nederland krijgen later te maken met problemen om een visum voor bezoek te verkrijgen. Welke ruimte heeft de KMAR om in deze situaties een afweging over nut en noodzaak te houden, en hoe wordt deze afwegingsruimte gebruikt? De onderzoekers constateren dat een uitgebreidere studie noodzakelijk is om te kunnen concluderen of het inreisverbod een zelfstandige terugkeer bevordert. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is om een dergelijke studie te laten verrichten.

De regering is voornemens om ook vervangende hechtenis toe te passen bij het niet betalen van een boete voor overtreding van het inreisverbod. De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre dit voornemen in overeenstemming is met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, nu het Hof duidelijk maakt dat sancties nooit in de weg mogen staan van een daadwerkelijke terugkeer?

De commissie ziet graag het antwoord tegemoet uiterlijk vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
G. ter Horst

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2014

Op 14 oktober 2014 ontving ik een brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad waarin de leden van de fracties van GroenLinks en SP een aantal vragen stellen over de kabinetsreactie op de evaluatierapporten over de Europese terugkeerrichtlijn. In deze brief geef ik antwoord op de door deze fracties gestelde vragen.

Beantwoording vragen:

Vraag 1:

«Uit de studie blijkt ook dat de strafbaarstelling van het niet-naleven van het inreisverbod niets toevoegt aan andere instrumenten zoals vreemdelingenbewaring. De enige groep die de informanten identificeren die vertrekken om een inreisverbod te voorkomen, zijn vreemdelingen met familie. Zij vertrekken niet vanwege de dreigende strafbaarstelling, maar vanwege de dreiging van het inreisverbod. Als er al sprake is van afschrikwekkende werking, houdt dit meer verband met het inreisverbod zelf dan met de strafbaarstelling van niet-naleving van het inreisverbod. Zou dit er niet voor pleiten om het inreisverbod als dreigende sanctie achter de hand te houden, als prikkel voor tijdige terugkeer, in plaats van als sanctie voor het niet naleven ervan? Kan de regering een reactie op deze bevinding geven?»

Antwoord vraag 1:

De strafbaarstelling van niet-naleving is onderdeel van een breder arsenaal aan instrumenten om onrechtmatig verblijf in Nederland tegen te gaan. Uw suggestie dat dit instrument geen toegevoegde waarde heeft deel ik niet. De strafbaarstelling kan op verschillende wijzen van toegevoegde waarde zijn. Zo kan het vreemdelingen ertoe bewegen om niet naar Nederland te reizen om alhier onrechtmatig te verblijven. Daarnaast is dit instrument ook normstellend. De boodschap is dat het kabinet herhaald onrechtmatig verblijf niet toestaat en om die reden hierop ook een sanctie stelt.

Ik ben het met u eens dat het inreisverbod zoveel mogelijk achter de hand moet worden gehouden als aanvullende sanctie op het niet naleven van tijdige terugkeer. Dat is ook staand beleid. Een inreisverbod wordt immers als hoofdregel opgelegd aan vreemdelingen met een 0-dagen vertrektermijn (vreemdelingen die eerder onrechtmatig verbleven) en aan vreemdelingen die niet uit Nederland zijn vertrokken binnen de vrijwillige vertrektermijn van 28-dagen. Beide groepen vreemdelingen zijn niet tijdig uit Nederland vertrokken.

Dit beleid is in de praktijk nog meer toegesneden op de individuele situatie van de vreemdeling, waardoor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen ook in gevallen waarin de 28-dagen vertrektermijn is overschreden niet altijd een inreisverbod krijgen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een vreemdeling onder een alternatieve toezichtsmaatregel van de overheid aan vertrek werkt. Deze maatregel is in bepaalde omstandigheden namelijk niet goed te combineren met het uitvaardigen van het inreisverbod. Dat zou er namelijk toe leiden, bijvoorbeeld in het geval van een meldplicht, dat iemand onder voorwaarden tijdelijk in Nederland kan verblijven, maar tezelfdertijd voor het voortduren van het verblijf in Nederland wordt gesanctioneerd. In zo'n geval wordt dus geen

inreisverbod uitgevaardigd door de politie op het moment van staandehouding.

Tot slot verwijs ik u naar de kabinetsreactie waarin een aanpassing van het beleid ten aanzien van uitvaardiging van het inreisverbod wordt aangekondigd. De aanpassing (invoering «trap-op-trap-af»-methodiek) heeft juist ten doel om de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, meer dan nu het geval is, te prikkelen om tijdig te vertrekken.

Vraag 2:

«De onderzoekers constateren dat professionals terughoudend zijn met strafrechtelijke sancties op het niet-naleven van het lichte inreisverbod. Dit lijkt ermee verband te houden dat administratiefrechtelijke sancties wellicht beter werken, en omdat de overtreding niet als «echte» criminaliteit lijkt te worden gezien. Maar daarnaast merken de onderzoekers op dat de terughoudendheid voortkomt uit de behoefte om op te bouwen in maatregelen, een methode die ook door de terugkeerrichtlijn wordt voorgeschreven. De instanties willen dus juist graag prikkels achter de hand houden, en eerst de werking ervaren van het opleggen van een terugkeerbesluit voordat ze overgaan tot het opleggen van een inreisverbod, en eventueel daarna nog tot handhaving van de naleving van het inreisverbod, zo stellen de leden vast. De Staatssecretaris noteert dat men kanttekeningen plaatst bij de effectiviteit van het uitvaardigen van inreisverboden en beboeten van overtreding ervan, maar gaat er niet inhoudelijk op in. Wat vindt de regering van deze conclusies, en welke lessen zouden daar uit te trekken zijn?»

Antwoord vraag 2:

De behoefte om op te bouwen volgt uit de werkwijze van de politie om zo effectief mogelijk te werken aan het hoofddoel, namelijk vertrek. Zoals te lezen is in het antwoord op vraag 1 zijn er situaties denkbaar waarin het de voorkeur verdient om niet meteen een inreisverbod uit te vaardigen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een vreemdeling onder een alternatieve toezichtsmaatregel van de overheid aan vertrek werkt. Mocht de vreemdeling in kwestie zich op een later moment alsnog onttrekken aan het toezicht van de overheid, dan volgt voor betrokkene in de regel alsnog een inreisverbod. De huidige wet- en regelgeving geeft ook ruimte aan uitvoerende diensten om op zo'n manier «op te bouwen» in maatregelen. Artikel 66a Vreemdelingenwet, achtste lid, geeft de mogelijkheid om van de standaardregel af te wijken indien humanitaire of andere redenen daartoe nopen.

Vraag 3:

«In reactie op de evaluatie wil de regering de duur van het onrechtmatig verblijf en de bereidheid tot actief werken aan vertrek bepalend laten zijn voor de uitvaardiging van een inreisverbod en de duur ervan. Maar waarop baseert de regering dat een dergelijke aanpak wel effectief zal zijn?»

Antwoord vraag 3:

Het is moeilijk om in te schatten wat «een» onrechtmatig verblijvende vreemdeling prikkelt om uit Nederland te vertrekken. Ik heb niet de illusie de psyche van de individuele vreemdeling te kunnen doorgronden. Ik baseer me bij deze beleidswijziging op het signaal dat vreemdelingen op het moment dat ze eenmaal een inreisverbod hebben, geen prikkel meer voelen om te vertrekken. Met de «trap-op-trap-af»-systematiek wordt het voor betrokken vreemdeling, na invoering van de beleidswijziging,

mogelijk om een korter durend inreisverbod te krijgen als de vreemdeling alsnog vertrekt. De vreemdeling die moedwillig zijn verblijf in Nederland rekt en niet bereid is te vertrekken krijgt een langdurend inreisverbod. Ik beoog met het nieuwe beleid met name vreemdelingen die niet binnen de daarvoor bedoelde termijn zijn vertrokken, alsnog te prikkelen tot vertrek. Hoe eerder de vreemdeling vertrekt hoe gunstiger de prikkel voor de vreemdeling in kwestie.

Om te voorkomen dat het kabinet belangwekkende elementen bij de uitwerking van het beleid over het hoofd ziet, zal een uitgewerkt voorstel tot wijziging van de regelgeving worden voorgelegd aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en tevens in internetconsultatie worden gebracht.

Vraag 4:

«Tenslotte gaat deze aanpak er nog steeds van uit dat een sanctionering de terugkeer bevordert terwijl de sleutelinformanten uit dit onderzoek dit ernstig betwijfelen. Bovendien suggereert die aanpak dat vreemdelingen hun gedrag laten bepalen door een dergelijk beleid, en dat ze dus goed op de hoogte zijn van de consequenties van hun gedrag. Waarop baseert de regering deze aanname?»

Antwoord vraag 4:

Het WODC-rapport geeft mij geen aanleiding te veronderstellen dat vreemdelingen niet in staat zijn de consequenties van hun gedrag in te schatten. Ik ga ervan uit dat vreemdelingen zich in hun gedrag laten beïnvloeden door zowel positieve en negatieve prikkels. Het instrumentarium dat de overheid ter beschikking staat om vertrek te bewerkstelligen (assistentie in geld en natura bij terugkeer naar het land van herkomst, toezichtsmaatregelen, inreisverbod, *et cetera*) beoogt dergelijke prikkels te creëren.

Vragen 5 en 6:

«Betekent de wijziging ook dat de KMar niet langer aan de grens bij uitreis van vreemdelingen (die al een terugkeerbesluit hebben of illegaal in Nederland verblijven) standaard een inreisverbod zal opleggen?»

«Deze praktijk levert namelijk veel extra rompslomp en procedures op, met name ten aanzien van vreemdelingen die uitreizen om in het herkomstland een mvv aan te vragen voor gezinshereniging in Nederland. Ook vreemdelingen met familie in Nederland krijgen later te maken met problemen om een visum voor een bezoek te verkrijgen. Welke ruimte heeft de KMar om in deze situaties een afweging over nut en noodzaak te houden, en hoe wordt deze afwegingsruimte gebruikt?»

Antwoord vragen 5 en 6:

De Koninklijke Marechaussee (KMar) legt nooit standaard een inreisverbod op aan vreemdelingen die eerder een terugkeerbesluit hebben gehad of onrechtmatig in Nederland verbleven. Aan het uitvaardigen van een inreisverbod gaat een gehoor vooraf. Tijdens dit gehoor, waar de betrokken vreemdeling zijn of haar zienswijze kan geven, wordt beoordeeld of er humanitaire of andere redenen zijn om af te zien van het uitvaardigen van een inreisverbod. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het uitvaardigen van het inreisverbod conflicteert met artikel 8 (recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven) van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De specifieke rol van de KMar in het proces van uitvaardigen van

het inreisverbod zoals dat er na inwerkingtreding van de wijziging uit zal zien is nog niet uitgewerkt. Uitgangspunt is evenwel te voorkomen dat de KMar, bij uitreis, taken krijgt toebedeeld die zich niet verhouden met de doelstellingen van het vertrekproces.

Vraag 7:

«De onderzoekers constateren dat een uitgebreidere studie noodzakelijk is om te kunnen concluderen of het inreisverbod een zelfstandige terugkeer bevordert. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is om een dergelijke studie te laten verrichten?»

Antwoord vraag 7:

In Nederland en daarbuiten wordt veel onderzoek uitgevoerd op het gebied van terugkeer. Binnen het ministerie is een afdeling belast met het betrekken van dergelijke wetenschappelijke inzichten bij het beleidsproces. Daarnaast wordt per beleidstraject bezien welke aanvullende initiatieven benodigd zijn. In dit geval wordt de kennis afkomstig uit de WODC-evaluatie aangevuld met consultatie van belanghebbenden via een internetconsultatie.

Vraag 8:

«De regering is voornemens om ook vervangende hechtenis toe te passen bij het niet betalen van een boete voor overtreding van het inreisverbod. De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre dit voornemen in overeenstemming is met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, nu het Hof duidelijk maakt dat sancties nooit in de weg mogen staan van een daadwerkelijke terugkeer?»

Antwoord op vraag 8:

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie volgt inderdaad dat de strafrechtelijke sanctionering van onrechtmatig verblijf het nuttig effect van de terugkeerprocedure niet mag uithollen. In de uitspraak Achoughbabian (C-329/11) oordeelt het Hof dat vrijheidsbenemende straffen in de regel dat nuttig effect uithollen. De vraag of vervangende hechtenis na het niet betalen van een boete ook een dergelijke door de richtlijn verboden uitholling van het nuttig effect inhoudt, is echter daarmee nog niet zonder meer beantwoord. Bij oplegging van een vervangende hechtenis is immers niet het onrechtmatige verblijf de directe reden voor de detentie, maar het niet betalen van een boete. Maar ook als de vervangende hechtenis wel wordt geïnterpreteerd als een aan het onrechtmatige verblijf verbonden vrijheidsbenemende sanctie, is dat nog steeds in overeenstemming met de jurisprudentie van het Europese Hof. Wel zal dan moeten blijken – zoals volgt uit de uitspraak Sagor (C-430/11) – dat het terugkeerproces is afgerond en de vreemdeling zonder geldige reden om niet terug te keren, onrechtmatig in Nederland verblijft, en is gegarandeerd dat de uitvoering van die straf een einde neemt zodra het mogelijk is om de vreemdeling alsnog te verwijderen. In de praktijk zal het OM steeds de voorkeur geven aan het vertrek van de vreemdeling boven het opleggen van vervangende hechtenis. De vreemdeling zal vervangende hechtenis dus kunnen ontlopen door alsnog

te vertrekken. Dit is in lijn met het uitgangspunt van het kabinet dat vertrek van de vreemdeling de voorkeur verdient boven strafrechtelijke sanctie van zijn onrechtmatig verblijf.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven