

Vergaderjaar 2001–2002

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 608

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2001

1. Inleiding

Op 16 november 2000 heeft mijn ambtsvoorganger met uw Kamer overleg gevoerd inzake het onderzoek van de Erasmus universiteit naar illegaal verblijf in Nederland, het eindrapport van de stuurgroep Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)¹, de motie Middel² en de brief van 15 november 2000 inzake witte illegalen.³ Tijdens dit overleg is aan uw Kamer toegezegd te reageren op een aantal suggesties van het lid Wijn met betrekking tot het uitbreiden van de toepassing van het middel vreemdelingenbewaring, het invoeren van de identificatieplicht in het strafrecht teneinde illegaal verblijf tegen te gaan en de mogelijkheid om tot strafbaarstelling van illegaal verblijf al dan niet na uitzetting over te gaan. Hieronder ga ik op al deze suggesties in.

Daarnaast heb ik tijdens een algemeen overleg op 7 februari jl.⁴ aan uw Kamer toegezegd om nader in te gaan op een eventuele aanpassing van de glijdende schaal zoals die wordt toegepast bij het beëindigen van het verblijfsrecht van toegelaten vreemdelingen. In dat verband zal ik ook kort ingaan op de weigering van eerste toelating omwille van redenen van openbare orde.

Tenslotte wil ik met deze brief reageren op het verzoek van de vaste commissie voor Justitie (kenmerk Stas 01-10 van 22 maart 2001) de commissie te informeren over de kwestie dat uitgeprocedeerde asielzoekers zelf de kosten van uitzetting dienen te betalen en zal ik ingaan op een vraag van het lid Dittrich ter zake tijdens het vragenuur op 23 januari jl.

2. Vreemdelingenbewaring

Het meest vergaande dwangmiddel dat de Vreemdelingenwet (Vw 2000) kent is de in artikelen 6 en 59 van deze wet genoemde maatregel tot vrijheidsontneming. Deze maatregel wordt in die gevallen opgelegd waar

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 19 637 en 26 646, nr. 523.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 19 637, nr. 464.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 19 637 en 26 646, nr. 551.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 19 637, nr. 566.

het beoogde doel, namelijk de uitzetting van de vreemdeling uit Nederland naar zijn of haar land van herkomst, niet met een lichter middel kan worden bereikt. Zoals mijn ambtsvoorganger in de terugkeernotitie aangaf heeft zelfstandige terugkeer uiteraard de voorkeur en moet gedwongen terugkeer, met daarbij inbegrepen het gebruik van het middel vreemdelingenbewaring ex art 59 Vw 2000, als ultimum remedium worden gezien.

Ik hecht er aan te onderstrepen dat vreemdelingenbewaring een administratieve maatregel is en uitdrukkelijk geen strafrechtelijke maatregel.

Vreemdelingenbewaring ter fine van identiteitvaststelling dan wel bij het tegenwerken van het vaststellen van de identiteit

In dit verband is mij gevraagd te reageren op de suggesties om het middel vreemdelingenbewaring ter fine van identiteitvaststelling in te voeren, ook in die gevallen waarbij het vaststellen van de identiteit wordt dan wel is tegengewerkt. Artikel 50 Vw 2000 geeft aan onder welke voorwaarden personen staande kunnen worden gehouden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Indien een vreemdeling het vaststellen van zijn identiteit frustreert kan geconcludeerd worden dat hij zijn uitzetting tegenwerkt hetgeen volgens artikel 59 Vw 2000 een mogelijke grond is om iemand in bewaring te stellen. In de door mij aangehaalde uitspraak van de Rechtseenheidkamer van 21 augustus 1997 wordt expliciet de mogelijkheid genoemd dit middel toe te passen indien een vreemdeling het onderzoek naar het vaststellen van de identiteit en nationaliteit frustreert.

Verlenging van de termijn van vreemdelingenbewaring

Indien een vreemdeling in bewaring wordt gesteld toetst de rechter uiterlijk op de tiende dag na de inbewaringstelling of deze rechtmatig was. Indien geconcludeerd wordt dat dit het geval is, toetst de rechter elke 28 dagen na de uitspraak, of zoveel eerder als de vreemdeling beroep instelt tegen deze uitspraak, of het beoogde doel (de uitzetting), het middel (de bewaring) nog rechtvaardigt. De voortgang van de activiteiten (ondernomen door de Staat en de vreemdeling zelf) die moeten leiden tot de uitzetting van de vreemdeling is hierbij maatgevend. Van belang is dat er zicht op uitzetting blijft.

In de huidige Vreemdelingenwet is geen termijn opgenomen met betrekking tot de duur van de toepassing van het middel vreemdelingenbewaring. Echter op 21 augustus 1997 heeft de Rechtseenheidkamer aangegeven in welke situaties de bewaring langer mag duren dan zes maanden.

Zij oordeelde in dit verband, dat het belang van de Staat bij de verwijdering groter is dan het belang van de vreemdeling bij invrijheidstelling, indien:

- sprake is van ongewenstverklaring of zware criminele antecedenten;
- de vreemdeling het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit en nationaliteit frustreert;
- de vreemdeling na de inbewaringstelling een of meerdere procedures ter verkrijging van een verblijfstitel is gaan voeren met het kennelijke doel om de uitzetting dan wel de verkrijging van een reisdocument te vertragen;
- bij het bereiken van de termijn van zes maanden een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn wordt verwijderd.

Bij het beoordelen van de suggestie om de termijn van de vreemdelingenbewaring wettelijk vast te leggen (in die zin dat de bewaring langer kan duren dan thans volgens vaste jurisprudentie is toegestaan) teneinde illegaal verblijf tegen te gaan moet bezien worden wat een dergelijke maatregel voor gevolg heeft voor het doel dat wordt nagestreefd. Met andere woorden, keren uiteindelijk meer vreemdelingen terug indien de termijn dat zij in bewaring kunnen worden wettelijk nader bepaald wordt. Tijdens de laatste Algemene politieke beschouwingen heeft de VVD verzocht om ten aanzien van criminele illegalen de termijn van vreemdelingenbewaring wettelijk vast te leggen. In reactie daarop is door de Minister President aangegeven dat nader onderzocht zal worden of een verlenging van de termijn van vreemdelingenbewaring voor criminele illegalen mogelijk en wenselijk is. Over de resultaten van dit onderzoek zal ik uw Kamer separaat informeren.

3. Invoering van de identificatieplicht in het strafrecht

Met betrekking tot de vraag of invoering van de identificatieplicht in het strafrecht mogelijkheden biedt ter voorkoming van illegaal verblijf wil ik in het kader van deze brief volstaan met de mededeling dat de Minister van Justitie Uw Kamer binnenkort nader zal informeren over de motie Nicolai van 14 november 2000¹, waarin het kabinet wordt verzocht onderzoek te doen naar de mogelijke invoering van een algemene identificatieplicht.

4. Strafbaarstelling illegaal verblijf in Nederland

Tijdens het Algemeen Overleg van 16 november 2000 over onder andere de Vris-brief heeft het lid Wijn verzocht om te onderzoeken in hoeverre het zinvol is om illegaal verblijf in Nederland strafbaar te stellen en hierbij, indien mogelijk, een internationale vergelijking op te nemen.

Ik heb bij de Inter Governmental Consultations informatie opgevraagd over de wijze waarop in een zevental Europese landen wordt omgegaan met illegaal verblijf.

Op basis van deze en reeds voorhanden zijnde informatie ontstaat een divers beeld waaruit evenwel enkele «grote» lijnen zijn te trekken:

- 1) in het merendeel van de onderzochte landen staat een administratieve sanctie op illegaal verblijf en geen strafrechtelijke sanctie en
- 2) in die landen waar een strafmaatregel mogelijk is wordt deze meestal niet opgelegd.

Bij het beoordelen van de suggestie om tot strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland over te gaan heb ik overwogen dat, alhoewel illegaal verblijf in Nederland op zichzelf niet strafbaar is, dit niet betekent dat een vreemdeling «ongestraft» illegaal in Nederland kan verblijven. De volgende maatregelen staan de Nederlandse overheid ter beschikking bij de bestrijding van illegaal verblijf in Nederland:

a. Vreemdelingenbewaring

Indien een vreemdeling illegaal in Nederland wordt aangetroffen bestaat de mogelijkheid betrokkene ter fine van uitzetting in vreemdelingenbewaring te plaatsen.

b. Artikel 197 Wetboek van Strafrecht

Een vreemdeling die in Nederland verblijft en weet, of ernstige redenen heeft te vermoeden, dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 VI, nr. 30.

ongewenste vreemdeling is verklaard kan een gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden worden opgelegd (art. 197 Sr.).

Via de tussenstap van de ongewenstverklaring is illegaal verblijf in Nederland dus wel degelijk strafbaar gesteld.

c. Intensiveringen in het kader van Vris

In de Vris-brief is een aantal maatregelen aangekondigd die een bijdrage kunnen leveren ter bestrijding van illegaal verblijf. In dit kader is een aantal trajecten in gang gezet gericht op de intensivering van de samenwerking tussen de verschillende uitvoerende diensten (Openbaar Ministerie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Vreemdelingendienst, etc.). Door het aanpassen en standaardiseren van de werkprocessen wordt landelijk een uniforme werkwijze (de zogenaamde «vris-procedures») geïmplementeerd. Daarnaast is inmiddels de eerste fase van de geautomatiseerde informatie-uitwisseling gerealiseerd. De uitvoerende diensten in strafrechtssketen en de uitvoerende diensten in de vreemdelingenketen worden nu over en weer geïnformeerd over de strafrechtelijke dan wel vreemdelingrechtelijke status van betrokkene en kunnen aan deze samenloop van procedures consequenties verbinden. Ook worden nu de werkprocessen zondanig ingericht dat reeds tijdens de strafrechtelijke detentie gestart wordt met de uitzettingsprocedure. De komende periode zullen de genoemde trajecten worden afgerond en zal de geautomatiseerde informatie-uitwisseling verder worden verbeterd.

d. Vreemdelingenwet 2000

Ook de in de Vw 2000 verruimde mogelijkheden voor vreemdelingen-toezicht zullen een bijdrage kunnen leveren aan een effectievere bestrijding van illegaal verblijf hier te lande.

Conclusie

Op basis van het voorgaande constateer ik dat er reeds voldoende mogelijkheden bestaan om illegaal verblijf in Nederland te bestrijden. Het strafbaar stellen van illegaliteit biedt mijn inziens geen meerwaarde. Ik zie dan ook geen reden om over te gaan tot strafbaarstelling van illegaal verblijf.

5. Openbare orde beleid

Tijdens het Algemeen Overleg van 7 februari jl. heb ik aangegeven een aanpassing van het openbare orde beleid te overwegen. Concreet is op basis van een voorstel van het lid Wijn een aanpassing van de eerste trede van de glijdende schaal aan de orde geweest alsmede verruiming van de mogelijkheden om recidivisten aan te kunnen pakken. Daarnaast heeft het lid Middel in het overleg opgemerkt dat een te strenge toepassing van het openbare orde beleid bij eerste toelating moet worden voorkomen.

Hieronder zal ik kort ingaan op het huidige beleid en daarbij aangegeven welke beleidswijzigingen ik voornemens ben door te voeren. Omdat het openbare orde beleid voor een belangrijk deel is neergelegd in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) zal aanpassing van dit besluit op onderdelen nodig zijn.

Huidig beleid in het kort

In het huidige beleid wordt onderscheid gemaakt tussen weigering van eerste toelating en weigering van voortgezet verblijf.

Een *aanvraag om eerste verblijfsaanvaarding* wordt nu afgewezen indien de vreemdeling is veroordeeld tot:

- een onvoorwaardelijke gevangenisstraf of vrijheidsontnemende maatregel terzake van een misdrijf,
- een taakstraf terzake van een misdrijf,
- een onvoorwaardelijke geldboete terzake van een misdrijf,
- dan wel de vreemdeling terzake van een misdrijf een transactieaanbod heeft aanvaard.

Slechts in bijzondere gevallen kan met de toepassing van de inherente afwijkingsbevoegdheid (artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht) hiervan worden afgeweken.

In het huidige beleid is iedere veroordeling of transactie wegens een misdrijf voldoende om de eerste verblijfsaanvaarding te kunnen weigeren. Wel wordt rekening gehouden met de termijn die is verstreken sedert de onherroepelijke veroordeling of tenuitvoerlegging van de straf. Indien geen sprake is van recidive en de vreemdeling ook niet ongewenst is verklaard wordt de veroordeling of transactie na verloop van tijd niet meer gebruikt om het verblijf te weigeren. Ingeval van een veroordeling of transactie wegens drugs- dan wel geweldsmisdrijven bedraagt die termijn tien jaar; bij andere misdrijven vijf jaar. Verder worden voor aanvragen om gezinshereniging of -vorming bij een Nederlander, een houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (regulier of asiel) of houder van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel soepelere maatstaven ten aanzien van openbare orde gehanteerd. In die gevallen moet sprake zijn van een veroordeling tot een gevangenisstraf van zes maanden of meer.

Door de voorwaarde dat het moet gaan om een misdrijf alsmede de bijzondere bepalingen die gelden bij gezinshereniging of vorming ben ik van mening dat in het huidige beleid een redelijke openbare orde toets is neergelegd.

Bij *voortgezet verblijf* worden de mogelijkheden om verblijf op grond van openbare orde te kunnen beëindigen op de volgende manieren begrensd. Allereerst doordat verblijf alleen kan worden beëindigd indien sprake is van een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd. Deze zogenoemde ondergrens is wettelijk vastgelegd voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in de artikelen 21, 22 en 35 Vw 2000 en voor de ongewenstverklaring in artikel 67 Vw 2000. Voor de verblijfsvergunning voor bepaalde duur stelt de wet als voorwaarde dat sprake moet zijn van een gevaar voor de openbare orde. In artikel 3.86 van het Vb 2000 is evenwel ook voor de verblijfsbeëindiging van houders van een vergunning voor bepaalde tijd deze ondergrens van drie jaar vastgelegd. Dit betekent concreet dat verblijf nu niet kan worden beëindigd indien bijvoorbeeld sprake is van mishandeling of vernieling omdat hier- tegen volgens het Wetboek van Strafrecht een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren is bedreigd.

In beide situaties, dus zowel de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als die voor onbepaalde tijd, wordt getoetst aan de glijdende schaal. De begrenzing van de glijdende schaal is gelegen in de relatie tussen de duur van het verblijf op grond van een verblijfsvergunning en de strafmaat. De huidige schaal start met een verblijfsduur van minder dan 3 jaar. In dat geval is verblijfsbeëindiging alleen mogelijk indien de vreemdeling is veroordeeld tot een straf van meer dan 9 maanden.

Het lid Wijn heeft voorgesteld om deze eerste trede te verlagen tot zes maanden. Zoals ik reeds tijdens het algemeen overleg heb aangegeven ben ik eveneens voorstander van een verlaging. Naar mijn idee zal het evenwel met het voorstel van dhr. Wijn nog steeds in veel gevallen niet

mogelijk zijn om de glijdende schaal toe te passen bij een verblijf van minder dan 3 jaar, ook niet indien sprake is van recidive. Om daadwerkelijk verblijfsrechtelijke consequenties te kunnen verbinden aan de (stelselmatige) overtreding van lichte delicten stel ik de volgende meer ingrijpende aanpassing voor:

| Periode van verblijf | Norm/strafmaat tenminste | Bijzonderheden |
|----------------------|--------------------------|--------------------------------|
| 0-1 jaar | 1 maand | Ondergrens 2 jaar en cumulatie |
| 1-2 jaar | 3 maanden | Ondergrens 2 jaar en cumulatie |
| 2-3 jaar | 6 maanden | Ondergrens 2 jaar en cumulatie |
| 3-4 jaar | 9 maanden | Ondergrens 3 jaar en cumulatie |
| 4-5 jaar | 12 maanden | Ondergrens 3 jaar en cumulatie |

Om dezelfde reden stel ik daarnaast voor – zoals ook in de tabel is opgenomen – om bij een verblijfsduur tot 3 jaar een strafbedreiging van 2 jaar als ondergrens te hanteren in plaats van de huidige 3 jaar. Hiermee wordt bereikt dat ook veroordelingen wegens mishandeling en vernieling meegeteld kunnen worden bij de toets aan de glijdende schaal. Ik heb ervoor gekozen om deze verlaging van de ondergrens te beperken tot de eerste drie jaar van het verblijf omdat het voor asielgerechtigden na drie jaar mogelijk is om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen. De ondergrens van drie jaar voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is vastgelegd in de Vw 2000. Vanuit oogpunt van integratie, rechtspositie en rechtsbescherming acht ik het van groot belang om deze ondergrens voor houders van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te handhaven.

Wat de strafmaat betreft gaat de huidige glijdende schaal uit van een veroordeling *tot meer dan* negen etc. maanden. Ik ben voornemens om dit te veranderen in *tenminste* negen etc. maanden opdat de gevallen waarin een straf is opgelegd die precies op de grens valt ook tot verblijfsbeëindiging kunnen leiden.

De voorgestelde wijzigingen gecombineerd met de reeds bestaande mogelijkheid om gedurende de eerste vijf jaar opgelegde straffen te cumuleren zal er toe leiden dat er voldoende mogelijkheden bestaan om tot een effectievere aanpak van criminele vreemdelingen te komen. De aanscherpingen komen overigens niet in strijd met de conclusies van Tampere ten aanzien van de rechtspositie van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen. In de door de Europese commissie voorgestelde richtlijn van 13 maart 2001, COM (2001) 127, betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, wordt bepaald dat de status van langdurig ingezetene wordt verkregen door een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar.

De aanpassing van de glijdende schaal leidt er tevens toe dat vreemdelingen in voorkomende gevallen eerder ongewenst verklaard kunnen worden. Wel blijft hiervoor conform artikel 67 Vw 2000 vereist dat de vreemdeling veroordeeld moet zijn wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd. De voorgestelde verlaging van de ondergrens tot twee jaar gedurende de eerste drie jaar van verblijf geldt dus niet voor ongewenstverklaring.

Verder zal bij de toepassing van voorgestelde wijzigingen uiteraard rekening worden gehouden met rechtstreeks werkende bepalingen uit verdragen, zoals de artikelen 3 en 8 van het EVRM en artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag.

Ik zal een aanpassing van het Vb 2000 in de hiervoor geschetste zin voorbereiden.

6. Het verhalen van de kosten van uitzetting

Op 22 maart 2001 heeft de Vaste commissie voor Justitie mij gevraagd de commissie te informeren over de kwestie dat uitgeprocedeerde asielzoekers zelf de kosten van uitzetting dienen te betalen.

Uitgangspunt van de bestaande regelgeving is dat een vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor zijn vertrek en de daarmee gepaard gaande kosten. Als geconstateerd wordt dat de betreffende vreemdeling daartoe geen of onvoldoende middelen heeft komen de kosten van vertrek voor rekening van de Staat. Op grond van artikel 6.4 Vb 2000 is het mogelijk de noodzakelijke kosten van uitzetting van een vreemdeling, die ten laste kwamen van de Staat of andere openbare lichamen, op de vreemdeling zelf te verhalen. Als de vreemdeling evenwel niet betaalt moet de normale civiele procedure worden gevolgd (zie A6/10.3 Vc 2000). Van deze mogelijkheid wordt gezien de geringe verhaalsmogelijkheden op uitgeprocedeerde asielzoekers en de kosten van een civiele procedure weinig gebruik gemaakt.

Ten aanzien van de verrekening van kosten van uitzetting met de door de vreemdeling ontvangen schadevergoeding vanwege onrechtmatige inbeslagstelling heeft het lid Dittrich tijdens het vragenuur op 23 januari jl. de vraag gesteld of het mogelijk is dat het Openbaar Ministerie de kosten van uitzetting berekent en dit bedrag op de schadevergoeding inhoudt. Ik wijs uw Kamer erop dat de vreemdelingenbewaring een administratief-rechtelijke procedure is waar het Openbaar Ministerie geen bemoeienis mee heeft. Verder is verrekening niet mogelijk op grond van de huidige Vreemdelingenwet. Verrekening is onder omstandigheden op grond van het civiele recht wel mogelijk, maar bij de toepassing van de privaatrechtelijke regels is het gebrek aan efficiëntie een probleem. Ook zijn de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek in bestuursrechtelijke verhoudingen niet altijd even geschikt. Indien de vreemdeling de kosten van uitzetting niet wil voldoen, is de overheid op grond van het privaatrechtelijke systeem genoodzaakt de burgerlijke rechter in te schakelen, teneinde een vonnis te verkrijgen waarin de vreemdeling tot nakoming wordt veroordeeld. Opeenhoping van procedures leidt zowel tot vertraging als kosten. Een ander belangrijk nadeel is dat de uitgeprocedeerde asielzoeker na zijn uitzetting veelal geen verhaalsmogelijkheden meer zal bieden. Derhalve wordt ook van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik gemaakt.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek