

Vergaderjaar 2007–2008

31 208

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met het oog op de uitvoering van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (PbEU L 105)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 14 november 2007

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De verordening is bindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk. In het kader van de uitvoering en handhaving van de verordening hebben deze leden echter nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie zijn het eens met de regering dat de wijzigingen van de Vreemdelingenwet vooral technisch van aard zijn en geen belangrijke gevolgen hebben voor de dagelijkse praktijk. De Schengengrenscodex is immers in de vorm van een verordening reeds op 13 oktober 2006 in werking getreden en heeft sedertdien directe werking. Deze leden hebben naar aanleiding van dit wetsvoorstel enige vragen en opmerkingen.

2. Korte beschrijving van de Schengengrenscodex

De leden van de PvdA-fractie merken op dat titel II, hoofdstuk III van de Schengengrenscodex betrekking heeft op de middelen voor grenstoezicht en samenwerking tussen lidstaten. Hierbij kan worden gedacht aan de samenwerking van lidstaten en de coördinatie ervan door Frontex (het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen tussen de lidstaten). De leden van de PvdA-fractie vernemen graag de mening van de regering over de toepassing van de

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Wolfsen (PvdA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GL), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), Kalma (PvdA), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA) en Van Toorenburg (CDA).

Plv. leden: Anker (CU), Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Van Dijken (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Gill'ard (PvdA), Jonker (CDA), Roemer (SP), De Vries (CDA), Abel (SP), Halsema (GL), Dezentjé Hamming (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Ouweland (PvdD), Spekman (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU).

Schengengrenscore op Nederlandse grensbewakingsambtenaren die in het kader van grensbewaking extraterritoriaal optreden.

3. De relatie tussen de Schengengrenscore en de Vreemdelingenwet 2000 (en het Vreemdelingenbesluit 2000)

De leden van de SP-fractie hebben begrip voor het feit dat een verordening in beginsel niet mag worden omgezet in nationaal recht, omdat dan het risico bestaat van verschillende interpretaties door de lidstaten. Niettemin vragen deze leden of de wijze van omzetting de meest voor de hand liggende is. Is de regering van mening dat de leesbaarheid en hanteerbaarheid van bijvoorbeeld artikel 3 van de Vreemdelingenwet, wordt vergroot door voortaan te spreken van «In andere dan de in de Schengengrenscore geregelde gevallen, wordt toegang (...)»?

Voorts worden er voorschriften uit het Vreemdelingenbesluit doorgehaald die overeenkomen met die van de Schengengrenscore. Raakt de regelgeving hiermee niet versnipperd? Dient er namelijk naast de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire ook steeds deze EG-Verordening te worden geraadpleegd? Is het werkelijk niet toegestaan om de bepalingen van de Schengengrenscore om te zetten in nationaal recht? Ook niet wanneer dit letterlijk gebeurt om te voorkomen dat er interpretatieverschillen kunnen ontstaan? Acht de regering een andere verbetering nodig om de regelgeving op het gebied van het vreemdelingenrecht duidelijk weer te geven in zo min mogelijk verschillende documenten?

4. De gekozen benadering voor aanpassing van de wet en het besluit

De leden van de PvdA-fractie merken op dat een groot aantal bepalingen in de Schengengrenscore, die rechten aan individuele vreemdelingen toekennen of de handhaving van hun rechten aan de grens proberen te vergemakkelijken, niet in de memorie van toelichting worden genoemd. Artikel 13, derde lid, van de Schengengrenscore waarin wordt bepaald dat het ingestelde beroep geen schorsende werking heeft, vormt hierop een uitzondering.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze in de wet wordt voorzien in uitvoeringsbepalingen die noodzakelijk zijn om te waarborgen dat bepalingen in de Schengengrenscore, die rechten aan individuen verlenen, worden toegepast.

5. Handhaving van de Schengengrenscore

De leden van de PvdA-fractie merken op dat ingevolge artikel 6, eerste lid, de geweigerde vreemdeling verplicht is om zich op een bepaalde plaats op te houden. In het voorgestelde wijziging van dit artikel blijft onbekend of de vreemdeling is geweigerd op grond van de Schengengrenscore of op grond van de wet. In het verlengde hiervan vragen deze leden of de toegangsweigering van derdelanders tot Nederland een schriftelijk met redenen omkleed besluit is, zodat indien gewenst hiertegen rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld? Zij verwijzen hierbij naar een uitspraak van de rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Haarlem van 24 juli 2006, Awb 06/27379 en 06/23563. Kan de regering eveneens aangeven op welke wijze wordt gewaarborgd dat de bepaling inzake de schriftelijke informatieplicht zoals neergelegd in artikel 13, tweede lid van de Schengengrenscore in de praktijk wordt nageleefd door de grensbewakingsambtenaren?

6. Artikelsgewijs

Artikel 3

De leden van de PvdA-fractie menen dat het voorgestelde artikel 3 van de wet ziet op de vreemdelingen die verblijf voor langer dan drie maanden beogen, waarbij de situatie van die vreemdelingen tevens door het Gemeenschapsrecht is geregeld. De memorie van toelichting noemt bijvoorbeeld richtlijn 2004/38 die betrekking heeft op vrij verkeer van EU-onderdanen en hun familieleden. Echter, er wordt geen melding gemaakt van communautaire wetgeving die ziet op de toegang en verblijf van EU-onderdanen en derdelanders, zoals de gezinsherenigingsrichtlijn (richtlijn 2003/86), richtlijn langdurig ingezetenen (richtlijn 2003/109), Kwalificatierichtlijn (richtlijn 2004/83) en de Procedurerichtlijn (2005/85). De leden van de PvdA-fractie vragen of in het voorgestelde artikel 3 (voldoende) rekening is gehouden met deze en andere specifieke bepalingen in de communautaire wetgeving die zien op de toegang en verblijf van EU-onderdanen en derdelanders. Dit is tevens bepaald in artikel 13, eerste lid (laatste zin) van de Schengengrenscodex.

In de memorie van toelichting wordt gesproken van een «feitelijke handeling» van de ambtenaar die belast is met grensbewaking indien de toegang moet worden geweigerd op grond van artikelen 5 en 13 van de Schengengrenscodex. Wordt met deze handeling bedoeld een feitelijke uitzetting van de betrokken vreemdeling? Zo nee, hoe strookt dit met artikel 13 van de Schengengrenscodex? Conform dit artikel kan een derdelander die niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 5 alleen geweigerd worden middels een met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd, en waartegen rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld.

Artikel 5, eerste lid

De leden van de SP-fractie constateren dat de tekst van artikel 5, eerste lid, van de Vreemdelingenwet komt te luiden: «De vreemdeling aan wie toegang is geweigerd dient Nederland onmiddellijk te verlaten.» In de huidige Vreemdelingenwet is dit gebod beperkt tot de vreemdeling aan wie toegang tot Nederland is geweigerd. Kan de regering een uitgebreidere toelichting geven op deze voorgestelde wijziging? De vreemdeling die niet voldoet aan deze vertrekplicht begaat een strafbaar feit. Deze leden menen dat er terughoudendheid betracht dient te worden met het strafbaar stellen van gedragingen, en zij verzoeken de regering de voorgestelde wijziging nader te onderbouwen. De Schengengrenscodex schrijft deze vertrekverplichting niet voor. Hoe gaat men op dit moment om met vreemdelingen die de toegang tot een van de lidstaten, niet zijnde Nederland, is geweigerd, nu dit in Nederland vooralsnog geen strafbare gedraging oplevert? Levert dit dusdanig veel problemen op dat strafbaarstelling is gerechtvaardigd? Is steeds direct kenbaar dat de vreemdeling de toegang tot een van de lidstaten is geweigerd, zo vragen deze leden.

Artikel 5, derde lid

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat uit artikel 5, derde lid van het voorgestelde wet een uitzondering bevat op de vertrekplicht van een geweigerde vreemdeling in het geval de vreemdeling een asielaanvraag heeft ingediend en daarop niet is beslist. De leden van de PvdA-fractie vragen hierbij in hoeverre toepassing wordt gegeven aan artikel 5, vierde lid onder c van de Schengengrenscodex waarin wordt bepaald dat onder

andere op humanitaire gronden toegang kan worden verleend door een lidstaat.

Artikel 6

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de voorgestelde wijziging van artikel 6, eerste lid, ertoe strekt veilig te stellen dat de vreemdeling kan worden verplicht zich op te houden in een aangewezen ruimte of plaats, ongeacht of de toegang is geweigerd op grond van de Schengengrenscodex of op grond van de wet. Deze leden op welke wijze zal worden gewaarborgd dat de maatregelen van grenscontrole, waaronder met name bewaring van vreemdelingen aan wie toegang is geweigerd, overeenkomstig artikel 6, eerste lid, tweede zin van de Schengengrenscodex «in verhouding tot de door de maatregelen beoogde doelstellingen» zullen staan. Is de regering voorts van mening dat de duur van de vreemdelingenbewaring van een derdelander zo kort mogelijk dient te zijn? En dat de uitzetting zo snel mogelijk dient te worden geëffectueerd, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de commissie,
Elagab