

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 (Schengengrenscore)(PbEU L 105)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 januari 2008

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie over dit wetsvoorstel. De gestelde vragen beantwoord ik graag als volgt.

2. Korte beschrijving van de Schengengrenscore

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de toepassing van de Schengengrenscore op Nederlandse grensbewakingsambtenaren die in het kader van grensbewaking extraterritoriaal optreden, merk ik op dat de Schengengrenscore zelf de klassieke situatie tot uitgangspunt heeft genomen, waarin de uitoefening van grensbewaking in een bepaald land geschiedt door ambtenaren afkomstig uit dat land. De Schengengrenscore sluit echter niet uit dat op nationaal niveau ambtenaren afkomstig uit andere landen als grenswachters worden aangewezen. Wat de code beoogt te bereiken, is uniformiteit in de uitoefening van de grenscontrole en de grensbewaking door de lidstaten en daarbij is het van secundair belang of een lidstaat gebruik maakt van zijn eigen ambtenaren of ambtenaren afkomstig uit andere lidstaten inschakelt, zolang iedereen maar de code in acht neemt. Het inschakelen van buitenlandse ambtenaren mag dus niet tot gevolg hebben dat de voorschriften uit de code worden omzeild.

Voor wat betreft de inzet van Nederlandse grensbewakingsambtenaren op het grondgebied van een andere lidstaat ten behoeve van een operatie die door Frontex wordt gecoördineerd, worden de taken en bevoegdheden uitgeoefend op grond van de bepalingen uit de Verordening inzake de snelle grensinterventie teams (Verordening (EG) nr. 863/2007)¹. Artikel 6, eerste lid, van die verordening verwijst weer naar de Schengengrenscore, waardoor de uniforme uitvoering van de Schengengrenscore altijd is gewaarborgd. Indien Nederlandse grenswachters in een andere lidstaat worden ingezet in het kader van een snel interventieteam, blijven die ambtenaren dus gebonden aan de Schengengrenscore. Andersom, in het geval waarin buitenlandse grenswachters in Nederland zouden worden ingezet in het kader van een dergelijk team, zijn die grenswachters even-

¹ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot instelling van een mechanisme voor de oprichting van snelle-grensinterventieteams en de regeling van taken en bevoegdheden van uitgezonden functionarissen.

zeer aan de code gebonden. Volledigheidshalve verwijs ik nog naar mijn brief terzake van 4 juni jl.¹, aldus in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

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

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of de in dit wetsvoorstel gekozen wijze van omzetten de meest voor de hand liggende is. Ik ben het met de leden van de SP-fractie eens dat het schrappen van gelijklopende voorschriften inzake grensbewaking uit de wet, het besluit en het voorschrift de leesbaarheid van de nationale wetgeving niet altijd bevordert. Ik merk echter allereerst op dat die situatie niet nieuw is en niet uniek is voor het vreemdelingenrecht. Ik denk bijvoorbeeld aan het feit dat de vreemdelingenwetgeving altijd in samenhang met de Awb moet worden gelezen.

Wat de gekozen methode van aanpassing betreft, met name het schrappen van met de verordening overeenkomende bepalingen uit nationale regelgeving, merken de aan het woord zijnde leden terecht op dat de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht moet zijn gewaarborgd. Duidelijk is dat de gekozen wijze van omzetting die uniforme toepassing binnen de EU van de communautaire voorschriften volledig garandeert, aangezien dubbele normstelling (in nationale wetgeving en in het gemeenschapsrecht) wordt voorkomen. Dit is niet het geval indien de normen uit de verordening letterlijk zouden worden overgenomen in de nationale wetgeving. Nog afgezien van het feit dat de verordening soms terminologie gebruikt die niet past binnen de nationale terminologie (van de Awb in het bijzonder), zou daarmee de duidelijkheid over de herkomst van de betreffende voorschriften al te gemakkelijk in het gedrang raken. Dat bergt weer het risico in zich, dat het betreffende voorschrift bij een volgende wijziging van de wetgeving ten onrechte wordt gewijzigd. Dit algemene verbod op overschrijven is overigens ook vaste jurisprudentie van de Raad van State en van het Hof van Justitie te Luxemburg².

Ik verwacht ook niet, dat de gekozen methode van omzetting voor de praktijk problemen oplevert. De ambtenaren belast met de grensbewaking zijn vertrouwd met de combinatie van Europese regelgeving en Nederlandse wetgeving terzake. Bij de opleiding van de ambtenaren belast met de grensbewaking wordt gepaste aandacht gegeven aan de verhouding tussen de nationale wetgeving en de Schengengrenscore. Daarnaast biedt de Vreemdelingencirculaire 2000 voor de praktijk inzicht in het gevoerde beleid ten aanzien van grensbewaking en grenscontrole, aldus in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen terecht naar de wijze waarop wordt voorzien in uitvoeringsbepalingen in de wet die noodzakelijk zijn om te waarborgen dat bepalingen in de Schengengrenscore die rechten aan individuen verlenen worden toegepast. Ik neem aan dat de betreffende leden hierbij bijvoorbeeld denken aan artikel 6 van de Schengengrenscore, dat de grenswachters opdraagt hun taken uit te oefenen met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid en zonder discriminatie. Het antwoord hierop is dat deze bepalingen geen omzetting behoeven, enerzijds omdat de opdracht uit de verordening aan de grenswachters volstrekt duidelijk is en anderzijds de handhaving ervan al is gewaarborgd in de bestaande wetgeving. Ik wijs bijvoorbeeld op de bescherming die onze Grondwet biedt aan een ieder en op de bepalingen uit de Awb. Ook

¹ TK 2006–2007, 23 490, 458.

² Zie bijvoorbeeld zaak 39/72, *Slachtpremies (I)*, Jur. 1973, p. 101; zaak 34/73, *Variola*, Jur. 1973, p. 981; zaak 50/76, *Amsterdam Bulb*, Jur. 1977, p. 137; zaak 94/77, *Zerbone*, Jur. 1978, p. 99.

besteden de opleidingen en de handboeken/instructies van de ambtenaren belast met de grensbewaking hier de nodige aandacht aan. De rechten van individuen die voortvloeien uit de code worden dus onder alle omstandigheden zowel rechtens als in de praktijk gewaarborgd, aldus in antwoord aan de leden van de PvdA-fractie.

5. Handhaving van de Schengengrenscore

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of de toegangswegering van derdelanders tot Nederland geschiedt bij een schriftelijk met redenen omkleed besluit, kan ik bevestigend beantwoorden. De passage in de memorie van toelichting, waarop de betreffende leden doelen in hun onder 6. gestelde vraag over het voorgestelde artikel 3 van de wet, is inderdaad inmiddels achterhaald. In lijn met artikel 13, tweede lid, van de Schengengrenscore wordt de beslissing tot het weigeren van de toegang genomen door een ambtenaar belast met de grensbewaking. Die legt de redenen voor de toegangswegering sinds de inwerkingtreding van de code schriftelijk vast in een standaardformulier en reikt dat formulier uit. Daarnaast wordt de strekking van de toegangswegering uitgelegd. De vreemdeling tekent vervolgens voor ontvangst van het formulier. Deze werkwijze wordt overigens gevolgd bij alle toegangswegeringen, zij het dat voor de toegangswegering op grond van het nationale recht (derdelanders die verblijf langer dan drie maanden beogen en gemeenschaps-onderdanen) niet het in de Schengengrenscore bedoelde standaardformulier wordt gebruikt, maar een nationaal standaardformulier. Er wordt op toegezien dat deze handelswijze steeds wordt gevolgd.

Wat betreft de mogelijkheid om rechtsmiddelen in te stellen tegen de weigering van toegang merk ik op, dat het onderhavige wetsvoorstel hier geen wijzigingen beoogt. Tegen de weigering van toegang kan administratief beroep worden ingesteld op grond van artikel 77, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, zowel waar het betreft toegangswegering op grond van de Schengengrenscore als waar het betreft toegangswegering op grond van het voorgestelde artikel 3 van de Vreemdelingenwet 2000.

6. Artikelsgewijs

Artikel 3

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of in het voorgestelde artikel 3 voldoende rekening is gehouden met het gemeenschapsrecht inzake toegang en verblijf van EU-onderdanen en derdelanders, kan ik bevestigend beantwoorden. Het voorgestelde artikel 3 van de wet houdt terzake geen wijziging in ten aanzien van de huidige situatie. Op grond van het huidige artikel 3, tweede lid, zijn in het Vreemdelingenbesluit regels gesteld ten aanzien van de voorwaarden voor toegang. De toegang wordt bijvoorbeeld niet geweigerd, indien de vreemdeling naar Nederland terugkeert als gezinslid van een langdurig ingezetene, die houder is van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 van de Wet en die na verblijfsbeëindiging door een andere staat die partij is bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap uit die staat naar Nederland terugkeert.

Voor wat asielzoekers betreft blijft het huidige artikel 3, derde lid, van de wet gelden ingevolge welke in de praktijk de toegang niet wordt geweigerd.

Artikel 5, eerste lid

De leden van de SP-fractie vragen een toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 5, eerste lid, van de wet, waarin de verwijzing naar

weigering van toegang tot Nederland komt te vervallen. Allereerst zou ik willen opmerken dat het gevolg van de voorgestelde wijziging slechts is, dat de vreemdeling verplicht is om Nederland onmiddellijk te verlaten, ongeacht of de vreemdeling de toegang tot Nederland is geweigerd op grond van het voorgestelde artikel 3 van de wet of dat de vreemdeling de toegang is geweigerd op grond van de artikelen 5 juncto 13 van de Schengengrenscodex. De vertrekverplichting geldt dus in beide gevallen.

Bij een weigering van toegang op grond van het voorgestelde artikel 3 van de wet gaat het om een gemeenschapsonderdaan of om een derdelander die verblijf beoogd van meer dan drie maanden. In die gevallen wordt alleen de toegang tot Nederland geweigerd.

Bij een weigering door een Nederlandse ambtenaar belast met de grensbewaking van een derdelander die verblijf voor ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden beoogde, vloeit rechtstreeks uit artikel 13, eerste lid, van de Schengengrenscodex voort, dat de weigering niet beperkt is tot het grondgebied van Nederland. Integendeel, de derdelander wordt dan de toegang tot het grondgebied van de lidstaten geweigerd. Om het vertrek van de derdelander na weigering ook daadwerkelijk af te kunnen dwingen is een vertrekplicht in de nationale wetgeving nodig. Het voorgestelde artikel 5, eerste lid, van de wet voorziet daarin, aldus in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie.

Artikel 5, derde lid

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar artikel 5, vierde lid, onder c, van de Schengengrenscodex, merk ik op dat het in artikel 5, derde lid, van de wet neergelegde voorschrift inzake asielzoekers inderdaad kan worden beschouwd als een uitwerking van het genoemde onderdeel van de Schengengrenscodex alsmede van de artikelen 3, onder b, en 13, eerste lid, van die code. Voorts merk ik op dat genoemd artikel-onderdeel van de code de lidstaten slechts bevoegd verklaard, niet verplicht, om toegang te verlenen aan onderdanen van derde landen die niet aan de voorwaarden voor toegang van artikel 5, eerste lid, van de Schengengrenscodex voldoen, op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen.

Artikel 6

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar toepassing van artikel 6 van de wet, merk ik op dat de in artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Schengengrenscodex bedoelde proportionaliteitstoets zeker niet nieuw is. Ook nu al wordt oplegging van de maatregel van artikel 6 van de wet in het individuele geval getoetst op proportionaliteit, zowel door het bestuur bij de oplegging ervan als door de rechter in het kader van het beroep. Het doel van de maatregel van artikel 6 van de wet is beletten dat de geweigerde vreemdeling zich toch toegang kan verschaffen en het veiligstellen van diens uitzetting. Zodra de toegang aan de vreemdeling is geweigerd zal de (voorbereiding voor de) verwijdering van de betreffende vreemdeling ter hand worden genomen. Vanwege het ingrijpende karakter mag de vrijheidsontneming nooit langer duren dan noodzakelijk is. Er bestaat op dit moment echter geen verplichting om een specifieke wettelijke maximumtermijn op te nemen, ook niet op basis van het EVRM. Dat betekent natuurlijk niet dat de vrijheidsontneming onbeperkt kan voortduren. In de praktijk is er dan ook wel degelijk sprake van zekere begrenzingspunten. Uit de jurisprudentie kan bijvoorbeeld worden afgeleid dat voor toepassing van de vrijheidsontnemende maatregel in het algemeen het uitgangspunt geldt dat na zes maanden het belang van de vreemdeling bij opheffing

van de maatregel zwaarder weegt dan het belang van de Minister bij voortduring van de maatregel. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan die termijn korter of langer uitvallen. De inwerkingtreding van de Schengengrenscodex heeft hierin echter geen wijziging gebracht, aldus in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

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