

## Vreemdelingenwet

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
 - **het wetsvoorstel 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) (32420).**

De beraadslaging wordt hervat.

### De voorzitter:

Aan de orde is het antwoord van de regering. Het woord is aan de minister voor Immigratie en Asiel.



### Minister Leers:

Voorzitter. Het lijkt mij gepast om ook vanaf deze plaats de heer Swagerman te feliciteren met zijn maidenspeech. Natuurlijk heb ik zelf ijverig gezocht naar een uitspraak van Churchill. Ik kwam niet verder dan "We will fight them on the beaches" en "We will never surrender". Die citaten leken mij echter niet zo gepast in het licht van de constructieve samenwerking, dit constructieve debat en het onderwerp!

Voorzitter. Ik spreek mijn waardering uit voor uw honorering van een snelle agendering van de plenaire behandeling. Ik waardeer dat zeer. Ik begrijp zeer goed dat u daarover af en toe wat zorgen heeft geuit en heeft gezegd dat de Kamer niet te kort gedaan wil worden gezien de betekenis van dit onderwerp. Ik waardeer het zeer, omdat de implementatie van de richtlijn hoognodig moet plaatsvinden. Wij lopen eigenlijk al een jaar achter. Dat zou ertoe kunnen leiden dat Nederland een boete moet betalen van rond de 4 mln. als gevolg van een ingebrekestelling. De snelle behandeling van de richtlijn is ook van het grootste belang omdat het nu al vaak voorkomt dat de rechter rechtstreeks aan die richtlijn toetst. Ook de uitvoering is niet helemaal in overeenstemming met de huidige richtlijn. Dat leidt ertoe dat wij helaas soms ongunstige jurisprudentie krijgen, met name als het gaat om de mogelijkheid om vreemdelingen in bewaren in te stellen en te houden. Dat heeft ongetwijfeld negatieve gevolgen voor de terugkeercijfers. Daarom ben ik blij met de instemming van de voorzitter en dat wij vanavond dit debat kunnen voeren. Ik hoop dat de wetgeving alsnog op korte termijn kan worden geïmplementeerd en dat wij de problemen die zijn ontstaan als gevolg van de te late implementatie snel achter ons zullen laten. Ik zal straks wat uitgebreider ingaan op de vragen van een aantal fracties waarom het allemaal zo lang heeft moeten duren en wat de reden is geweest van de te late implementatie.

Ik schets eerst in een paar hoofdlijnen het belang en de achtergronden van de richtlijn. Ik geef de waarborgen aan die deze richtlijn bevat. Dan ga ik kort in op het inreisverbod en de strafbaarstelling van de overtreding daarvan. Uiteraard wil ik stilstaan bij de vraag of er sprake is van een nationale kop. Ik ga natuurlijk ook in op de verhouding tussen het wetsvoorstel over strafbaarstelling van illegaliteit, dat bij de Raad van State ligt en dus niet hier ter

behandeling voorligt, en het wetsvoorstel over strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod. Ten slotte ga ik in op een aantal specifieke vragen.

Ik begin met de inhoud van de Terugkeerrichtlijn. Ik denk dat het goed is dat wij ons realiseren dat de Terugkeerrichtlijn in principe veel positiefs bevat. De richtlijn bevordert een meer coherente en geharmoniseerde aanpak binnen de Unie van terugkeer van vreemdelingen. Wat ik nog veel belangrijker vindt, is dat naast die coherente, uniforme aanpak de richtlijn ook een aantal waarborgen introduceert onder meer op het gebied van vreemdelingenbewaring. Ook niet onbelangrijk is dat de richtlijn een aantal nuttige instrumenten biedt die goed aansluiten bij het streven van dit kabinet om illegaal verblijf te voorkomen.

Maar het belangrijkste zijn de waarborgen. In de richtlijn wordt een aantal belangrijke waarborgen voor de vreemdeling geregeld. De richtlijn bevat waarborgen voor de vreemdeling met betrekking tot de maatregelen die de lidstaten mogen gebruiken om het terugkeerproces voor te bereiden dan wel uit te voeren. Ik noem ze achtereenvolgens.

Een eerste belangrijke waarborg is de introductie van een termijn voor zelfstandig vertrek. Ik vind die van belang. Daarom begin ik daar ook mee. Met de introductie van een termijn voor zelfstandig vertrek, die in principe is vastgelegd op 28 dagen, wordt uitdrukking gegeven aan het primaat van een vrijwillig vertrek. Ik zeg het hier met nadruk: het is en blijft de verantwoordelijkheid van de vreemdeling zelf om ook weer te vertrekken. Hij besluit zelf om te komen. Het is ook zijn eigen verantwoordelijkheid om weer te vertrekken. De termijnen die hij daarvoor krijgt, worden met deze richtlijn in de hele Unie gelijkgetrokken alsmede de consequenties voor de vreemdeling indien hij zich daar niet aan houdt.

Een tweede belangrijke waarborg in deze richtlijn is dat wij vreemdelingenbewaring nadrukkelijk moeten bezien als ultimum remedium. Alle woordvoerders hebben daarover gesproken. Ik zal daar straks nog in concreto op ingaan. Met deze richtlijn wordt bevestigd dat vreemdelingenbewaring een middel is dat pas in laatste instantie mag worden toegepast en dat is toegestaan zolang er uitzicht bestaat op uitzetting. Overigens is een en ander al het uitgangspunt in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Daarin is altijd vastgelegd dat vreemdelingenbewaring ter fine van de uitzetting moet gebeuren.

Een derde belangrijke waarborg is dat bij bewaring een spoedige rechterlijke toets plaatsvindt. De richtlijn bevat waarborgen voor de vreemdeling doordat er een spoedige rechterlijke controle is voorgeschreven van beslissingen tot het in bewaring stellen. Er is ook een rechterlijke toetsing als de vreemdelingenbewaring langere tijd voortduurt. Ik zal straks preciseren hoe dat precies in zijn werk gaat. Ook hier is de Nederlandse regelgeving grotendeels in overeenstemming mee.

Ten vierde is er sprake van een maximumduur van de vreemdelingenbewaring. De richtlijn vereist voorts dat de lidstaten in hun wetgeving een maximumduur vaststellen voor de vreemdelingenbewaring, die in eerste instantie niet langer mag duren dan zes maanden en onder bepaalde voorwaarden mag worden verlengd met ten hoogste nog een keer twaalf maanden. Het wetsvoorstel voorziet daarin. Waarom hebben wij dat opgenomen en overgenomen in de uitwerking van de implementatie zoals ik die voorleg? Wij hebben nu geen maximumtermijn. Daarom sluiten wij ons aan bij de maximumtermijn die is gesteld

## Leers

in de richtlijn. In principe is die in Nederland oneindig, maar "oneindig" moeten wij altijd zien in het licht van de rechterlijke toets. Je zet niemand oneindig vast in vreemdelingenbewaring of je houdt niemand in vreemdelingenbewaring – het woord "vastzetten" is niet op zijn plaats – ten behoeve van de uitzetting als de uitzetting niet kan worden gerealiseerd. Ik kom straks nog te spreken over de situatie dat iemand niet uitgezet kan worden en dat er een buitenschuldsituatie ontstaat. Dat was een belangrijk punt van allen. Dat is een heel andere situatie.

Ten vijfde omvat de regeling nog waarborgen voor de omstandigheden van bewaring. Zowel bij de uitvoering van het terugkeerproces in het algemeen als specifiek tijdens de bewaring moet rekening worden gehouden met de behoeften van kwetsbare personen.

Ten zesde is er – ik denk dat dat vanzelfsprekend is voor de afgevaardigden – een waarborg ter voorkoming van non-refoulement. Dat gaat om de "3 EVRM"-norm. De terugkeer mag nooit leiden tot een schending van het non-refoulementgebod. Dat is in de Nederlandse situatie ook al zo.

Dat zijn de waarborgen. De richtlijn uniformeert. Hij regelt en geeft een gemeenschappelijk kader voor alle Europese lidstaten voor de toepassing van de terugkeer van de vreemdeling. Maar hij doet nog iets. Hij geeft ons twee nieuwe, belangrijke, Europese instrumenten. Aan de ene kant is dat het terugkeerbesluit, aan de andere kant het inreisverbod. Elke vreemdeling die is uitgeprocedeerd en moet terugkeren, krijgt straks in Europa een terugkeerbesluit. Dat is een administratieve maatregel waarin hem wordt aangegeven dat hij moet terugkeren. Hij krijgt, afhankelijk van het navolgen van dat terugkeerbesluit, ook een inreisverbod. Het inreisverbod wordt opgelegd aan vreemdelingen die niet tijdig voldoen aan de vertrekplicht. Dat kan het geval zijn na ommekomst van de vertrektermijn van 28 dagen of wanneer een vreemdeling wordt aangetroffen die illegaal is en die geen vertrektermijn krijgt.

Daarnaast wordt in de Terugkeerrichtlijn aangegeven dat een inreisverbod om humanitaire redenen achterwege kan blijven. Ik zeg het maar alvast: er is een aantal uitwerkingen in het Vreemdelingenbesluit opgenomen. De minister heeft daarin ook een discretionaire ruimte. Hij kan dat uitbreiden, daarin verder gaan, groepen uitzonderen en extra kwetsbare groepen aanwijzen.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Het is goed dat de minister daar nog even op ingaat. Behalve de drie categorieën die hij al in het debat aan de overzijde heeft genoemd en die ik nog even heb geciteerd, is er nog een vierde categorie, namelijk degenen die na toetsing van hun individuele casus niet vallen onder de drie andere categorieën, maar die eventueel toch in aanmerking komen voor het opheffen of het niet opleggen van een inreisverbod. Dat zijn dus schrijnende gevallen voor wie de minister zijn discretionaire bevoegdheid kan gebruiken. Klopt dat?

**Minister Leers:**

In principe moet een onderscheid worden gemaakt tussen aan de ene kant mensen op wie de Terugkeerrichtlijn en het inreisverbod niet van toepassing zijn – dat zijn EU-onderdanen, mensen die aan de grens worden staande gehouden en nog niet in Nederland binnen zijn, en een hele groep andere mensen – en aan de andere kant de mensen voor wie je een uitzondering maakt. Over die laatste

categorie heeft de heer Thom de Graaf het. Dat zijn er een aantal, bijvoorbeeld mensen die slachtoffer zijn van huise-lijk of eerge-relateerd geweld en mensen die slachtoffer of getuige-aangever zijn in mensenhandelzaken. Dat zijn verder vreemdelingen bij wie een redelijke termijn nog niet is verstreken, wat ook logisch is, vreemdelingen die als echtgenoot of minderjarig kind in het land van herkomst zijn achtergelaten, en minderjarige vreemdelingen. Daar is uitdrukkelijk in het algemeen bij bepaald dat de minister de bevoegdheid heeft om daarbuiten nog eens in individuele gevallen af te zien van een inreisverbod om humanitaire of andere redenen.

**De heer Thom de Graaf (D66):**

Kan onder "humanitaire of andere redenen" bijvoorbeeld ook onuitzetting worden begrepen?

**Minister Leers:**

Ja, in die zin dat buiten schuld – daar hebben wij het dan over – moet zijn aangetoond in die zin dat mensen ook niet vrijwillig kunnen vertrekken. In principe is een vreemdeling zelf verantwoordelijk voor zijn binnenkomst en dus ook voor zijn vertrek. Als blijkt dat hij wel wil maar niet kan, wat inderdaad voorkomt, dan kun je dat die vreemdeling niet aanrekenen en krijg je de situatie dat het inreisverbod geacht wordt niet te zijn opgelegd.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

De minister noemde net een aantal uitzonderingsgronden. Ik heb in mijn termijn ook aandacht besteed aan de verschillende groepen. Ik vroeg mij af: zouden die niet moeten worden uitgezonderd? Die worden ook uitgezonderd. Maar mijn punt, dat ik niet helemaal had afgemaakt, was: hoe weten die mensen dat? Het feit dat slachtoffers van mensenhandel of malafide werkgevers et cetera denken dat er een strafbaarstelling is en een mogelijke sanctie, kan hen ervan weerhouden om zich te melden of om aangifte te doen. De minister kan ze uitzonderen in de wet, maar hoe bereikt hun die informatie, zodat ze geen drempel ervaren om zich bekend te maken?

**Minister Leers:**

Mij lijkt dat bijvoorbeeld door dit debat, dat in de openbaarheid wordt gevoerd, duidelijk is dat er uitzonderingen zijn. Daarnaast kan ik de Kamer verzekeren dat asieladvocaten redelijk snel weten dat die uitzonderingen bestaan en dat zij er ook gebruik van maken. Er wordt getoetst en men kan altijd in beroep gaan bij een rechter. In een situatie die beklemmend humanitair van aard is, kan men in beroep gaan bij de rechter en aangeven dat men op die gronden ontzien wil worden van het inreisverbod.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Door die algehele strafbaarstelling kunnen mensen die al in een kwetsbare positie zitten en die zich al gemarginaliseerd voelen nog verder gemarginaliseerd worden en zich niet melden bij de autoriteiten. Dan kom je dus nog helemaal niet toe aan het punt dat je voor de rechter staat. Daar gaat het om. De minister zegt dat organisaties dat aan betrokkenen kunnen vertellen, maar gaat de overheid er nog iets aan doen om die mensen te laten weten dat zij veilig zijn?

**Minister Leers:**

Ik kom daar straks uitgebreider op terug, maar ik kan nu alvast zeggen dat daar niet zo voor gevreesd hoeft te wor-

## Leers

den. De bestaande relatie met de Koppelingswet blijft namelijk in stand. Er is geen sprake van dat mensen die in deze situatie terecht komen geen recht meer zouden hebben op onderwijs, op huisartsenzorg of wat dan ook. De zorg dat mensen dieper in de illegaliteit terecht komen is wat mij betreft niet aan de orde. Met het oog op de toekomst ben ik wel bereid om bij de uitwerking van de strafbaarstelling van illegaliteit op dat punt nog eens goed te kijken welke effecten dat heeft en hoe ik waarborgen kan creëren om dat te voorkomen. De VNG heeft mij erop geattendeerd dat daarop gelet moet worden, omdat het een belangrijk punt kan zijn. Ik wil daar ook nog eens naar kijken, maar ik zeg nu al dat de zorg dat mensen dieper in de illegaliteit terecht komen wat mij betreft niet hoeft te bestaan.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Het punt blijft toch dat er voor hen een grotere vrees zal kunnen ontstaan om zich bij de autoriteiten te melden, ook al zegt de minister dat dit niet zo is. Het punt is een beetje: hoe weten zij dat? De minister zegt dat hij dat gaat uitzoeken bij het komende wetsvoorstel, maar met dit wetsvoorstel stelt hij al een deel van het illegaal verblijf, namelijk het niet naleven van het inreisverbod, strafbaar, zonder zich eerst te verdiepen in die mogelijke consequentie.

**Minister Leers:**

Dat ben ik niet met mevrouw Strik eens. In dit wetsvoorstel krijgt iemand eerst een terugkeerbesluit. Ingeval hij illegaal is, krijgt hij een koppeling van een terugkeerbesluit en het inreisverbod gezamenlijk. Bij de toetsing wordt direct nagegaan of iemand in een kwetsbare positie verkeert. Die toetsing vindt al direct plaats. Het terugkeerbesluit wordt uitgereikt door de KMar of de officier van justitie. Er zijn een aantal uitzonderingen in het kader van het inreisverbod. Bij de afweging of iemand een inreisverbod krijgt, vindt direct die toetsing plaats. Het is dus niet aan de orde dat iemand de illegaliteit in moet gaan omdat hij bang is dat hij anders dat inreisverbod krijgt.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Ik wil dan even duidelijkheid hebben. Op het moment dat iemand die in de uitzonderingscategorie valt een terugkeerbesluit krijgt uitgereikt, wordt diegene meteen meegedeeld dat hij geen inreisverbod zal krijgen en daarom dus ook niet daarvoor vervolgd zou kunnen worden?

**Minister Leers:**

De minister kan – en dat doet hij ook – een aantal groepen uitzonderen van het opleggen van een inreisverbod. Die groepen heb ik uitgezonderd. Dat is opgenomen in de regelgeving. Ik kan ook direct toelichten waarom wij dat niet in de wet hebben opgenomen. Op deze wijze verkrijgen we de benodigde flexibiliteit. Stel dat we morgen tot de conclusie komen dat de wet zou moeten worden aangepast op dit punt, dan moet het hele proces van een wetswijziging worden doorlopen. Nu is er veel meer flexibiliteit. Vervolgens passen we de wet toe. Bij de toepassing van de wet wordt gekeken of iemand in aanmerking komt voor de uitzonderingen die we wensen te geven. Iemand die daadwerkelijk voldoet aan de klemmende redenen van humanitaire aard, krijgt dan geen inreisverbod.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Wordt dat meteen aan de persoon meegedeeld bij de uitreiking van het terugkeerbesluit?

**Minister Leers:**

Tussen het terugkeerbesluit en het inreisverbod kan een enorm tijdsverschil zitten. Ik kan dus niet in algemeenheid zeggen dat er bij de uitreiking van het terugkeerbesluit ook meteen een inreisverbod wordt afgegeven.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Dat is precies de onzekerheid waar die mensen in verkeren. Daarom heb ik de zorg dat mensen zich verre van de autoriteiten zullen houden vanwege deze strafbaarstelling.

**Minister Leers:**

Ik heb zo-even gezegd dat dit niet nodig is vanwege de andere omstandigheden die ik zojuist heb toegelicht. Op dat punt blijft de Koppelingswet bestaan.

**De heer Swagerman (VVD):**

Is het niet zo dat, alvorens er sprake kan zijn van een terugkeerbesluit, eigenlijk al een uitzondering moet worden gemaakt? De situatie die mevrouw Strik schetst, kan zich in feite helemaal niet voordoen.

**Minister Leers:**

In principe zijn de instrumenten van het terugkeerbesluit en het inreisverbod van toepassing op een vreemdeling die moet vertrekken, dus iemand die aan het eind van zijn termijn is. Deze krijgt een termijn opgelegd waarin hij zelfstandig kan vertrekken. Als hij daaraan niet voldoet en alsnog wordt aangetroffen, kan hij een inreisverbod krijgen. In principe is het zo dat degene die kwetsbaar is, dat inreisverbod niet krijgt, omdat getoetst wordt aan de uitwerking. Ik heb al aan de heer De Graaf aangegeven dat die uitwerking, zoals ik heb voorgelegd, ook de mogelijkheid inhoudt dat we dan kunnen afzien van een inreisverbod.

**De voorzitter:**

Als ik bij uitzondering een keer mag interveniëren, de minister en mevrouw Strik hebben het over verschillende categorieën mensen. Mevrouw Strik heeft het over mensen die ergens weggescholen zitten, in het duister, en die nog niet bekend zijn bij de overheid. De minister heeft het steeds over mensen die wel bekend zijn bij de overheid, om de doodeenvoudige reden dat zij zich gemeld hebben, geregistreerd zijn, in de procedure zitten, et cetera. Ik denk dat dit het verschil is tussen de twee groepen, waarbij ik mij overigens niet zoveel kan voorstellen bij de groep van mevrouw Strik, want als zij niet weten wat hier aan de hand is, weten wij ook niet wie en waar zij zijn. Dan zou ik ook geen methode weten om ze dat te laten kennen.

**Minister Leers:**

Met alle respect, voorzitter, ik denk niet dat dit zo is, omdat mevrouw Strik het onderscheid wel weet te maken tussen de strafbaarstelling illegaliteit, die straks ziet op de kale illegaal die in Nederland illegaal aanwezig is, en de strafbaarstelling als gevolg van de Terugkeerrichtlijn, namelijk het niet nakomen van de vertrekplicht. Dat zijn twee verschillende instrumenten.

## Leers

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Misschien mag ik even uitleggen wat ik bedoel. De mensen die ik voor me zie, kunnen mensen zijn aan het eind van een procedure, maar dat kunnen ook mensen zijn die illegaal worden aangetroffen, dan een terugkeerbesluit krijgen en vervolgens ook een inreisverbod krijgen opgelegd. Het gaat erom dat mensen die illegaal zijn, maar slachtoffer van mensenhandel, van uitbuitende werkgevers of wat dan ook, die in die kwetsbare positie zitten, door het feit dat er een algemene strafbaarstelling is bij het niet naleven van het inreisverbod, een grotere drempel of angst hebben om zich te melden bij de autoriteiten, bijvoorbeeld om aangifte te doen van mensenhandel of van uitbuiting. Als zij weten dat de consequentie kan zijn dat zij zelf worden aangepakt en strafrechtelijk vervolgd, is die drempel natuurlijk behoorlijk hoog. De minister kan zeggen dat dit niet hoeft, omdat dat niet met ze gebeurt, maar de vraag is hoe je die mensen bereikt. Hoe komen zij te weten dat zij worden uitgezonderd van die strafbaarstelling?

Minister **Leers**:

Ik heb zo-even al aangegeven dat er geen reden is voor die angst. Ik heb de brieven gezien van de organisaties die op die kwetsbare groepen wijzen, maar wat mij betreft is daar geen reden voor, want dit wetsvoorstel verandert niets aan de aanspraken die illegalen hebben op voorzieningen. Die blijven ze houden. Kinderen kunnen onderwijs blijven volgen. Illegalen kunnen medisch noodzakelijke zorg blijven ontvangen, zoals ik heb gezegd. Dat is niet alleen een verplichting die voortvloeit uit internationale verdragen, maar ook een vorm van beschaving, vind ik zelf. Wat dat betreft verandert er niets. Artsen, leraren en ambtenaren van de burgerlijke stand hebben geen meldplicht en ook geen aangifteplicht in geval van illegaal verblijf, en dat blijft ook zo. Wat mij betreft zitten wij helemaal op dezelfde lijn.

Bij de behandeling van de Terugkeerrichtlijn in de Tweede Kamer heb ik al gezegd dat ik bij de uitwerking van dat andere wetsvoorstel over illegaliteit nog eens goed ga kijken naar de gevolgen die dit kan hebben; of je dan niet mensen dieper in de illegaliteit drukt. Bij de Terugkeerrichtlijn is dat helemaal niet aan de orde, maar bij de uitwerking van het wetsvoorstel over illegaliteit ga ik daar nog eens goed naar kijken, zoals ook de VNG mij heeft gevraagd. Op dat punt hoeft men geen zorg te hebben.

Mijnheer de voorzitter. Ik had het erover dat we twee nieuwe instrumenten krijgen. In principe gaat dit in na 28 dagen. Een vreemdeling die moet vertrekken en die dat zelfstandig mag doen, krijgt 28 dagen. Die ruimte moet hem ook altijd geboden worden. Ik kom daar straks over te spreken in het kader van het El Dridi-arrest, want daarin is bepaald dat een termijn van 28 dagen een normale termijn is.

Ik heb aangegeven dat de Terugkeerrichtlijn om humanitaire redenen kan afzien van het inreisverbod; daar vroeg de heer De Graaf van D66 naar. Ik heb in een interruptiedebatje kort aangegeven om wie dat gaat: minderjarige vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel en vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Die uitzonderingen zal ik in lagere regelgeving vastleggen. Dat sluit ook aan bij de systematiek van de Vreemdelingenwet en de gelaagdheid in de wetgeving. Ik heb ook al gezegd dat dit mij de nodige flexibiliteit biedt.

Een inreisverbod betekent dat voor de desbetreffende vreemdeling gedurende een bepaalde periode een verbod geldt om in te reizen of te verblijven op het grondgebied, niet alleen van Nederland maar van de hele EU. Naar mijn overtuiging ontstaat met dat inreisverbod een belangrijke extra prikkel voor vreemdelingen om niet langer in Nederland en Europa te verblijven en zelfs tijdig het vertrek te realiseren. Ik heb al gezegd dat je moet blijven uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling. Naar mijn verwachting zullen dan ook meer vreemdelingen zelfstandig gaan vertrekken en de vertrekplicht ter harte nemen. Ik baseer mij daarbij gewoon op gezond verstand. Als je deze maatregel straks in concrete regels en in concrete handhaving uitwerkt, ben ik er immers van overtuigd dat men dit snel genoeg weet en ook heel snel tot de conclusie zal komen dat het verstandiger is om te vertrekken en om te voldoen aan de Terugkeerrichtlijn, zoals die is uitgewerkt.

Overtreding van het inreisverbod is in het wetsvoorstel inderdaad strafbaar gesteld met een boete. Dit vooruitzicht van strafvervolging kan ook naar onze mening een prikkel voor de vreemdeling vormen om tijdig het zelfstandige vertrek te realiseren. In de hele discussie over boetes en sanctioneren moeten wij echter ook goed omdenken dat vertrek altijd voor straf gaat. De bedoeling van deze Terugkeerrichtlijn is immers om mensen te laten terugkeren. Dat is het doel. Het is logisch dat wij daar middelen, sancties, duwtjes in de rug en nog meer bijgebruiken – ik zal daar straks meer over vertellen – maar vertrek is wel het doel. Als het vertrek aan de orde of mogelijk is, moeten wij volgens mij dus geen straf meer willen inzetten. Dat zou namelijk averechts werken voor de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn. Dan zouden wij het nuttige effect van de Terugkeerrichtlijn ondermijnen.

Dit was precies wat in het kader van het El Dridi-proces aan de orde was. Het arrest gaf aan dat Italië in de prejudiciële afweging met zijn sanctie van een gevangenisstraf van vier jaar, zonder dat men bleef werken aan vertrek, het nuttige effect van de Terugkeerrichtlijn ondermijnde. Daarover heeft het Europees Hof uitspraak gedaan; het vindt dat dit niet kan. Het Europees Hof is van mening dat sanctioneringsmaatregelen zeker mogelijk zijn, maar dat zij evenwichtig en proportioneel moeten zijn en het nuttige effect van de richtlijn niet moeten ondermijnen. Als dat nuttige effect wel zou worden ondermijnd, moet je dit niet doen. De conclusie is dus: een boete of een vervangende hechtenis mag er nooit toe leiden dat het vertrek uit Nederland verhinderd of vertraagd wordt. Dit betekent dat tijdens een eventuele vrijheidsstraf, al dan niet in de vorm van vervangende hechtenis, gewoon wordt doorgewerkt aan de uitzetting en dat de straf zal worden opgeschort zodra uitzetting daadwerkelijk mogelijk is. Ook hierover had de heer De Graaf een vraag. De boete of de vervangende hechtenis wordt opgeschort. Die sanctie blijft nog wel een aantal jaren openstaan. Als de vreemdeling toch terugkomt, heeft hij bij het binnentreden van Nederland nog een openstaande boete of een reststraf die hij dan opnieuw moet uitzitten. Wat ons betreft, worden de boete en de vervangende hechtenis opgeschort en wordt uitzetting ter hand genomen als dat inderdaad mogelijk is.

Dat brengt mij bij het punt van de nationale kop. Daarover is natuurlijk ook gesproken in de Tweede Kamer. Alle woordvoerders hebben vragen gesteld over die vermeende nationale kop. Ik kan mij dat ook wel voorstellen, omdat beide wetsvoorstellen min of meer tegelijkertijd voor behandeling bij de Eerste Kamer zijn neergelegd. Het be-

## Leers

grip nationale kop is bekend; het staat voor het opnemen van extra nationaal beleid in implementatievoorstellen. Dat is niet toegestaan, zo schrijven de aanwijzingen voor de regelgeving voor. Een implementatievoorstel moet zich strikt beperken tot datgene wat nodig is om de implementatie tot een goed einde te brengen. Je mag daaraan geen andere zaken toevoegen.

Wat nodig is voor de implementatie van een richtlijn, vloeit niet alleen uit de richtlijn zelf voort, maar ook uit het unierecht. Dat zijn die twee begrippen die ook terugkomen in het advies en in de aanbevelingen van de Raad van State, namelijk Unietrouw en de leer van het nuttig effect. De Raad van State heeft ons erop gewezen dat de lidstaten alle algemene en bijzondere maatregelen moeten treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de verdragen of uit de handeling van de instelling van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren (artikel 4, derde lid EU Verdrag).

De Unietrouw is dus een belangrijk gegeven. Die hoeft niet in elke richtlijn opnieuw te worden benoemd; het is een algemeen kader waarmee wij ook te maken hebben. De leer van het nuttig effect houdt in dat de lidstaten het nuttig effect van een richtlijn moeten waarborgen en daaraan geen afbreuk mogen doen. Beide beginselen vereisen dat de lidstaten de daadwerkelijke toepassing, handhaving en sanctionering van een richtlijn waarborgen, ook als de richtlijn – zoals de richtlijn waarover wij nu spreken – hierover geen expliciete bepalingen bevat.

Met andere woorden, er was in deze richtlijn niet voorzien in een zelfstandige sanctionering van de overtreding van het inreisverbod, maar op basis van de twee begrippen die ik heb genoemd – de leer van het nuttig effect en de Unietrouw – heeft de Raad van State aangegeven dat er sprake moet zijn van zelfstandige advisering. De Raad van State heeft mijn voorganger tweemaal nadrukkelijk geadviseerd zo'n zelfstandige advisering in het wetsvoorstel op te nemen, omdat de Unietrouw en de leer van het nuttig effect dat vereisen. Dat was voor mij aanleiding om kort na mijn aantreden als minister ook de tweede nota van wijziging in te dienen en het wetsvoorstel te wijzigen. Daarmee heb ik die zelfstandige sanctionering gerealiseerd.

### Mevrouw Meurs (PvdA):

Volgens mij zit de kern van het verhaal in het begrip sanctionering. Ik meen dat wij geen verschil van mening hebben over die twee beginselen, maar in het wetsvoorstel worden die twee beginselen vertaald in een sanctionering inhoudende strafbaarstelling van het overtreden van het inreisverbod. De minister had ook voor een andere vorm van sanctionering kunnen kiezen, maar dat heeft hij niet gedaan. Onze vragen hier hadden niet zozeer betrekking op die twee beginselen als wel op de keuze die de minister heeft gemaakt voor die strafbaarstelling.

### Minister Leers:

Ik heb al gezegd dat als je in de geschiedenis terugkijkt, blijkt dat mijn voorganger meende die sanctionering te laten plaatsvinden in de koppeling met het ongewenst verklaren. Hij heeft dit zo opgenomen in het wetsvoorstel dat hij heeft ingediend. De Raad van State heeft toen gesteld dat hij dit geen passende sanctionering vond, want er moet een zelfstandige sanctionering komen en niet een die is gekoppeld aan die ongewenst verklaring. De Raad van State heeft dit nadrukkelijk laten weten bij de uitwerking van de AMvB die was voorgelegd. De Raad heeft ge-

wezen op de twee punten, het nuttig effect van de richtlijn en de Unietrouw.

Dat was voor mij aanleiding om die sanctionering te herzien. Ik heb de tweede nota van wijziging op 6 december ingestuurd. Vervolgens heeft de Tweede Kamer gezegd dat zij er niet van overtuigd was of dit het moet zijn. De Kamer heeft toen op dit punt advies gevraagd aan de adviserende poot van de Raad van State. De conclusie van de Raad van State was dat de gekozen constructie in lijn is met de richtlijn. Met andere woorden, er is een wijziging aangebracht om die zelfstandige sanctionering te borgen. Ik heb die borging gevonden in de vorm van een boete, omdat er wel een sanctie moet zijn, want een verbod zonder straf is geen straf, dat is ook geen verbod, dat is niet te handhaven. Je moet dus iets hebben. Wij hebben ervoor gekozen om dit te doen in de vorm van een boete. Die boete is volgens de Raad van State in lijn met de richtlijn. Daarbij zal het stappenplan – waarover wij straks nog komen te spreken – uiteraard aan de orde zijn.

### De heer Thom de Graaf (D66):

Voorzitter. Opnieuw valt mij op hoezeer de minister vaart op het gezag van de Raad van State. Ik vraag hem nu toch even klip-en-klaar: meent de minister nu echt dat de ambtenaren, de eminente juristen van – toen nog – het ministerie van Justitie, en zijn ambtsvoorganger mr. Hirsch Ballin, het echt totaal bij het verkeerde eind hadden? Waren hun opvatting en interpretatie van Unietrouw en de waarborg en effectiviteit van de richtlijn echt uit de lucht gegrepen? Meent hij dat die interpretatie van de Raad van State de enig juiste is? Dat zegt de minister namelijk de hele tijd. En dat verbaast me, want dat zou betekenen dat hij dan ook maar eens duidelijk afstand moest nemen van hetgeen zijn voorganger op tafel heeft gelegd. Dat klopte dus gewoon niet, dat was fout?

### Minister Leers:

De Raad van State gaf aan dat dit onvoldoende was.

### De heer Thom de Graaf (D66):

De Raad van State is in dezen toch niet de hoogste rechter? Als de regering alles wat de Raad van State zegt, voortaan integraal zal uitvoeren, spreken we elkaar nader. Maar dat gebeurt helemaal niet en dat weet u net zo goed als ik.

### Minister Leers:

Mag ik u dan als volgt antwoorden. De keren dat wij de Raad van State niet volgen, verwijt u mij dat ik de Raad van State niet volg. Nu ik de Raad van State wel volg, en u daarover een andere opvatting hebt, verwijt u mij dat ik de Raad van State volg.

### De heer Thom de Graaf (D66):

Ik vind het heel terecht dat u in belangrijke mate meeweegt wat uw belangrijkste adviesorgaan op dit punt stelt. Maar dit is niet het enige. En er was een interpretatie naast, namelijk die van uw voorganger, niet de minste jurist, en diens ambtenaren, overigens volgens mij dezelfde ambtenaren die u nu bedienen. Zij meenden toen nog, iets meer dan een jaar geleden, dat dit een voldoende implementatie was van de richtlijn, conform Unietrouw en het waarborgen van effectiviteit. Akkoord als u nu de voorkeur geeft aan de interpretatie van de Raad van State; ik ben het dan niet met u eens, maar dat zou kunnen. Maar u doet voorkomen dat er maar één mogelijkheid is:

## Leers

het woord van de Raad van State. Ik vind dat toch echt vreemd.

### Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Voorzitter. Ik denk dat de opvatting van minister Hirsch Ballin niet zozeer onjuist was, als wel onvolledig, omdat hij in dat voorstel alleen de ongewenste vreemdelingen strafbaar verklaarde. De Raad van State heeft er terecht op gewezen dat er nog een groep was die daarbuiten viel, namelijk de illegale vreemdelingen die geen strafbare feiten hebben gepleegd. De Raad van State heeft er terecht op gewezen dat ook dezen bij overtredingen van het reisverbod een sanctie zouden moeten krijgen. Daarbij kan inderdaad worden gekozen, hetzij voor een bestuursrechtelijke sanctie, hetzij voor een strafrechtelijke. De minister heeft gekozen voor de strafrechtelijke sanctie. Dat is zijn bevoegdheid.

### De heer Thom de Graaf (D66):

Ik vind het knap dat mevrouw Lokin het zowel voor deze als voor de voorgaande minister probeert op te nemen en zo probeert haar partijgenoten te sparen. Dat moet uit partijpolitiek oogpunt op prijs worden gesteld, maar het is natuurlijk de vraag of het juist is. Minister Hirsch Ballin heeft namelijk zeer nadrukkelijk gezegd dat hij dit niet wenselijk vond. Hij stelde dat het zich feitelijk verblijf verschaffen, in weerwil van een signalering ter fine van een weigering van toegang, in de Nederlandse optiek niet strafwaardig is. Dat was een duidelijke opvatting van de regering toen. Die had dus niet toevallig iets vergeten, dat was haar nadrukkelijke keuze.

### Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Ja, van de regering. Maar de Raad van State heeft er terecht op gewezen dat dit onvolledig is.

### De heer Thom de Graaf (D66):

U bent ook al zo'n trouw gelovige in de Raad van State, geloof ik.

### Minister Leers:

Misschien nog even het volgende hierover. Ik trof een wetsvoorstel aan waar de Raad van State een aantal opmerkingen bij had. In eerste instantie was de zelfstandige sanctiëring inderdaad gezocht in het instrument van de ongewenstverklaring. De Raad van State zei daarvan dat dit onvoldoende was, dat dit geen zelfstandige sanctiëring was. Ik ben toen gaan zoeken in de lijn van een sanctiëring die wel proportioneel is en past binnen dit geheel. Daarvan heeft de Raad van State gezegd: die is proportioneel en toepasbaar. Bovendien heb ik gekozen voor een strafrechtelijke handhaving omdat die aansluit bij de wijze waarop de Vreemdelingenwet wordt gehandhaafd. De Raad van State heeft nadrukkelijk gezegd dat het instrument past. Natuurlijk kun je ook andere instrumenten bedenken, maar ik vond dit instrument passend, ook gelet op de toch nogal behoorlijke betekenis die het overtreden van het inreisverbod heeft. Het betreft de hoogste categorie. Iemand die een vertrektermijn krijgt en zich daaraan niet houdt, in weerwil van die vertrektermijn toch weer in Nederland is, die is – om mijn eigen naam te gebruiken – hardleers in een wel heel stevige vorm. Daar mag ook best een heel stevige sanctiëring op staan. Daarom hebben wij gekozen voor deze vorm. Natuurlijk kan men daarover met mij van mening verschillen: ik had een andere vorm gekozen. Wij hebben echter voor de strafrechtelijke en niet voor de bestuursrechtelijke uitvoering gekozen, omdat we anders de vervangende hechtenis in geval van een boete niet kunnen invullen.

### De heer Vliegthart (SP):

Ik heb toch de indruk dat we vandaag met een echt nieuw fenomeen te maken hebben: de Raad van Statekop. Dan is het ineens geen nationale kop en zijn een hoop problemen opgelost. Volgens mij is het nog steeds iets wat we doen maar niet in de Europese richtlijn staat. In die zin doen we er wel degelijk iets bij wat nationaal is.

Het argument van minister Hirsch Ballin en het argument van de Raad van State kunnen niet allebei tegelijk waar zijn. De minister moet daartussen kiezen. Ik merk dat de CDA-fractie probeert om kool en geit te sparen. Dat gaat in dat geval niet lukken, want het zijn echt twee andere dingen. Des te prangender wordt de vraag hoe het kan dat andere landen voor andere oplossingen hebben gekozen. Kan de minister vertellen hoe landen die niet voor de weg van de strafbaarstelling hebben gekozen, dit in het nationale wetgeving hebben verwerkt? Hebben die ook een Zweedse Raad van Statekop geïmplementeerd, of hebben ze zich gewoon aan de richtlijn gehouden en er niets bij gedaan?

### Minister Leers:

De wijze waarop de uitvoering van de Terugkeerrichtlijn plaatsvindt, staat ter beoordeling van de lidstaten zelf. De richtlijn bevat hierover geen bepalingen. Een lidstaat mag dus zelf bepalen hoe men de wijze van uitvoering concreteert. De verschillende landen hebben verschillende instrumenten. In de meeste van de ons omringende landen heeft men de strafbaarstelling van illegaliteit al geïmplementeerd. In dat licht zoekt men een andere mogelijkheid om de strafbaarstelling van het niet-nakomen van inreisverbod toch te effectueren. Ieder land maakt daarin zijn eigen keus.

Ik heb even gezocht in de stukken, maar ik kon het in de gauwigheid niet vinden. Ik herinner mij echter dat mijn voorganger Ernst Hirsch Ballin niet alleen heeft geoordeeld dat hij het niet passend vond, maar dat ook op grond van uitvoeringstechnische redenen is afgezien van de invoering. Wij beoordelen dat nu eenmaal anders. Wij denken dat de uitvoeringstechnische vormgeving wel te doen is. Daarom hebben wij gekozen voor deze uitwerking.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Het is wel bijzonder dat de minister nu zegt: het staat alle lidstaten vrij om te kiezen hoe ze het doen. Zijn redenering is juist: we hebben geen keuze, Unietrouw verplicht ons om het op deze manier te doen. Daar proef ik een spanning tussen.

De minister beroept zich heel erg op de Raad van State. Gelukkig is die niet het hoogste gezaghebbende orgaan op dit terrein. Daarvoor moeten we toch naar het Europese Hof van Justitie kijken. De afdeling van de Raad van State probeert in haar advisering ook maar in het hoofd van het Hof te kijken. In dat licht kunnen we beter kijken naar de uitspraak van vandaag, waarin het Hof heel duidelijk zegt: een strafrechtelijke sanctie is niet per se onmogelijk, de richtlijn sluit het niet uit, mits alle mogelijkheden van de Terugkeerrichtlijn zijn toegepast. De minister komt daar misschien nog op. Het Hof redeneert dus dat de richtlijn het niet per se uitsluit, maar alleen als alles is uitgeprobeerd. Dat is toch iets anders dan wat de mi-

## Leers

nister zegt: lidstaten zijn verplicht om het op die manier te sanctioneren. Als dat zo was, zou het Hof het toch wel zo zeggen?

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Ik wil hier even op aanhaken. Ik heb hier het arrest met een persverklaring van het Europees Hof zelf: "De Terugkeerrichtlijn verzet zich tegen een nationale wettelijke regeling die gedurende de terugkeerprocedure een gevangenisstraf oplegt aan een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land." Dit valt binnen het kader van de strafbaarstelling van het illegaal zijn. "Deze richtlijn verzet zich er niet tegen dat volgens de nationale voorschriften en uiteraard onder eerbiediging van de grondrechten strafrechtelijke sancties worden opgelegd aan onderdanen van derde landen op wie die procedure is toegepast." – voltooid verleden tijd. Ik wil dus maar zeggen dat deze richtlijn nu juist precies hieraan voldoet. Niet alleen de Raad van State, maar ook het Europese Hof van Justitie keurt deze richtlijn helemaal goed; de richtlijn is Hof van Justitie-proof.

**Minister Leers:**

Aan dat laatste heb ik weinig toe te voegen, want dat is inderdaad correct. Maar mevrouw Strik vroeg: hoe zit het nu, zijn alle lidstaten gebonden aan Unietrouw en aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie? Het antwoord is: ja. Alle lidstaten zijn gebonden aan het in de praktijk brengen van die twee aspecten, namelijk de Unietrouw en de ontwikkelde leer van het nuttig effect. Dit betekent dat zij de plicht hebben om dit in de Terugkeerrichtlijn te waarborgen. Daarbij past een zelfstandige sanctionering van het inreisverbod. Het gaat om het opleggen van een sanctie bij het overtreden van een verbod om in te reizen. Als iemand het toch doet, kan een lidstaat daar op eigen wijze invulling aan geven. De richtlijn bevat daarvoor geen bepalingen en laat de lidstaten in beginsel vrij in de wijze waarop die sanctionering moet worden vormgegeven. Dat is precies wat wij doen. Andere landen hebben al op een andere wijze invulling gegeven aan de vorm van bijvoorbeeld strafbaarstelling van illegaliteit en kiezen voor een andere weg. Maar zij hebben allemaal zich te houden aan de aspecten van Unietrouw en de jurisprudentie van het Hof van Justitie betreffende de ontwikkelde leer van het nuttig effect. Met andere woorden: lidstaten moeten voorzien in sanctionering, maar mogen daarbij kiezen voor een vorm die het beste past binnen de nationale wetgeving. Voorwaarde is wel dat de sancties effectief zijn. Wij hebben gekozen voor de strafrechtelijke sanctionering.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Volgens mij klopt er iets niet. Er is welbewust gekozen voor het strafrechtelijk repertoire, terwijl dat niet had hoeven. De minister is volgens mij wel een antwoord schuldig op de vraag waarom daarvoor moest worden gekozen en waarom niet is gekozen voor bestuursrechtelijke arrangementen. De minister zegt wel dat hij dit passend vond, maar de Kamer heeft verschillende keren gezegd dat wij het bestuursrechtelijke repertoire al hebben, ook in de Vreemdelingenwet. Dat had in dit geval kunnen worden toegepast. Mijn andere punt is dit. De minister zegt dat hij dit strafrechtelijke instrument nodig had als sanctie in het geval dat het inreisverbod wordt overtreden. De richtlijn spreekt op een heel andere manier over het in hechtenis nemen van mensen. De sanctie die nu wordt

toegepast, gaat uiteindelijk over het in hechtenis kunnen nemen van mensen, namelijk als zij het inreisverbod overtreden. Dan zijn ze strafbaar en worden dus in hechtenis genomen. De richtlijn spreekt echter over het in bewaring stellen van mensen in het kader van een uitwijzing. Dat is iets anders. De sanctie die de minister stelt, is straf. De minister kiest dus welbewust uit het strafrechtelijk repertoire, terwijl de richtlijn op een heel andere manier spreekt over het in bewaring stellen van mensen. Daar blijft een verschil tussen zitten.

**Minister Leers:**

Met respect, maar volgens mij lopen er een paar zaken door elkaar heen. Wij hebben gekozen voor een sanctie op het overtreden van het inreisverbod in de vorm van een overtreding van de tweede categorie. Dat kan worden omgezet in vervangende hechtenis. Dat is iets heel anders dan de inbewaringstelling ter fine van de uitzetting. Dat zijn twee van elkaar los staande begrippen. Het gaat erom dat iemand in het kader van de Terugkeerrichtlijn het terugkeerbesluit niet heeft opgevolgd en het inreisverbod heeft overtreden. Pas in laatste instantie, nadat een aantal stappen is gezet, kan hem voor het overtreden van het inreisverbod een sanctie worden opgelegd. Het is een overtreding, dus de sanctie heeft de vorm van een boete. In de meeste gevallen is het een boete van tussen de € 3600 of € 3800, dan wel vervangende hechtenis. Waar u het over hebt, is detentie of vreemdelingenbewaring ter fine van de uitzetting. Dat is een andere zaak. Dat is een van de middelen die wij kunnen gebruiken om de vreemdeling alsnog tot het vertrek te dwingen.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Akkoord, dat ben ik met de minister eens. Binnen de richtlijnen wordt gesproken over het in bewaring nemen van mensen met het oog op, dus ter fine van uitwijzing of de uitzetting. Het gaat dan nog eens over het sanctie-instrument. De minister kiest dus welbewust voor het strafrechtelijke repertoire. Daar hoort het in hechtenis nemen van mensen dus ook bij. In mijn ogen blijft de minister op dit punt de Kamer een antwoord schuldig. Waarom is dit echt nodig? Waarom heeft de minister voor het allerswaarste middel gekozen, tot en met een opnemingsartikel 108 van de Vreemdelingenwet? Waarom doet hij dat terwijl er in Nederland ook bestuursrechtelijke arrangementen zijn waarin we ook sancties hadden kunnen zoeken?

**Minister Leers:**

Ik heb zojuist al gezegd dat wij niet hebben gekozen voor een bestuursrechtelijke invulling. Dat had gekund. Wij hebben dat niet gedaan, omdat wij ons in de eerste plaats wilden conformeren aan de opbouw, de gelaagdheid in de Vreemdelingenwet, dus aan de manier waarop deze wet is vormgegeven. In de tweede plaats biedt het bestuursrecht ons niet de mogelijkheid om eventueel het niet nakomen van de boete om te zetten naar vervangende hechtenis.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

De minister wilde deze sanctie van het in hechtenis nemen dus toch echt hebben?

**Minister Leers:**

Nee, ik wilde een instrument, een sanctie hebben die daadwerkelijk als een stok achter de deur en als een prik-

## Leers

kel kan werken. Ik wilde niet dat iemand dan zou kunnen zeggen: ik kan het niet betalen. Dat komt in dit soort gevallen nogal eens voor. Ik wilde niet dat zo iemand vervolgens zou kunnen zeggen: het spijt mij dan. Ik wilde voorkomen dat wij daarna geen mogelijkheden meer zouden hebben. Ik wilde dat wij daarna toch een effectief instrument zouden hebben om daarmee de overtreding van het inreisverbod strafbaar te stellen.

De heer **Swagerman** (VVD):

Naar mijn oordeel heeft de minister in het kader van dit debat, en ook als reactie op de verschillende vragen die door collega's zijn gesteld, heel duidelijk aangegeven dat er sprake is van een stappenplan. Naar mijn mening is het voor de systematiek van de wetgeving waarover de Eerste Kamer nu moet oordelen, goed om het volgende te schetsen. De vreemdeling kan in een uitzonderingscategorie vallen. Als dat het geval is, komt er geen terugkeerbesluit, zoals mevrouw Strik heeft gezegd. Als de vreemdeling niet in een uitzonderingscategorie valt, komt het terugkeerbesluit wel en kan dat worden gekoppeld aan een inreisverbod. Dat is echter in de systematiek van de wet pas aan de orde als de vreemdelingenbewaring er niet toe heeft geleid dat de vreemdeling ook daadwerkelijk is uitgezet. Als dat proces is doorlopen en beëindigd, en er sprake is van een situatie waarin iemand niet mee wil werken aan de uitzetting, dan houdt het een keer op. Naar mijn mening is er in deze systematiek voor een strafrechtelijke sanctie gekozen. Daarin is de regering volgens mij vrij. Zij krijgt daarvoor ook veel steun in het kader van de interpretatie van de Europese jurisprudentie. Misschien is het ook nog wel zo dat de Raad van State niet het enige orgaan is dat hier advies geeft. Dat doet ook het Europese Hof. Dat heeft eerst vandaag een arrest gewezen waarin klip-en-klaar staat dat als de terugkeerprocedure is doorlopen, een strafrechtelijke sanctie kan worden opgelegd.

Minister **Leers**:

Misschien is het goed om de heer Swagerman direct te bedienen en het stappenplan direct maar uiteen te zetten. Ik vermoed dat dat heel verhelderend is. Het stappenplan houdt kort samengevat het volgende in. Een vreemdeling krijgt een kennisgeving van de vertrekplicht uitgereikt, wat tevens het terugkeerbesluit is. Daarin staat: u moet vertrekken. Wij zeggen: u krijgt een papier waarop staat dat u gehouden bent om binnen 28 dagen, dus 4 weken, zelfstandig en uit eigen beweging Nederland te verlaten. Dit zal met name aan de orde zijn bij uitgeprocedeerde asielzoekers. Wij kunnen de vertrektermijn van vier weken terugbrengen naar nul weken. Dit doen wij in die gevallen waarin er kans is op onderduiken. Dit is het geval bij een illegaal. Die heeft namelijk laten zien dat hij zich niet houdt aan de vertrektermijn. Zo iemand kunnen we meteen het inreisverbod opleggen.

De tweede stap is verwijdering, oftewel uitzetting. Deze vindt zo nodig plaats met dwangmaatregelen als vrijheidsbeperking. Als dat niet afdoende is, volgt bewaring met het oog op de uitzetting. Ik heb dit zojuist uitgelegd: ter fine van de uitzetting wordt iemand in bewaring gehouden. Wij hebben allerlei voorwaarden gesteld aan deze bewaring. Ik hoef daar nu niet op in te gaan, maar dit is zorgvuldig geregeld.

Pas als ondanks de inzet van al deze dwangmaatregelen geen uitzetting kan plaatsvinden, mogen overeenkomstig het El Dridi-arrest strafrechtelijke sancties worden op-

gelegd die bijdragen aan het doel van de richtlijn. Dan heb je het over het inreisverbod met alle consequenties. De vreemdeling kan in dat geval, omdat hij nog steeds in Nederland verblijft, worden gestraft wegens verblijf in weerwil van het opgelegde inreisverbod.

Ik wil misverstanden voorkomen. Het is niet zo dat die achttien maanden bewaring eerst moeten zijn gepasseerd alvorens strafrechtelijk kan worden opgetreden. Soms is bewaring niet mogelijk of moet de bewaring eerder worden opgeheven omdat er geen zicht is op uitzetting. Ook in die gevallen kan strafrechtelijk worden opgetreden, omdat de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om te vertrekken de basis is van het vertrek.

Dit is het stappenplan dat in het arrest rond El Dridi is aangeduid.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Ik wil het goed begrijpen. De minister stelt dat de strafbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod tot doel heeft dat de asielzoeker die uitgeprocedeed is, daadwerkelijk vertrekt. Volgens de minister gaat daarvan een preventieve en afschrikwekkende werking uit. Maar in hoeverre draagt de bestraffing van de strafbare feiten bij tot het doel? Draagt het opleggen van de boete bij tot het doel, namelijk dat de asielzoeker vertrekt? In hoeverre draagt het in hechtenis nemen van de asielzoeker bij tot het doel, namelijk dat de asielzoeker vertrekt? Is er slechts sprake van een afschrikwekkende werking of zit er ook een element van vergelding in?

Minister **Leers**:

Door de afschrikwekkende werking denkt de vreemdeling wellicht dat hij toch maar weg moet gaan. Daarmee kan hij immers niet alleen een boete voorkomen, maar wellicht ook een inbewaringstelling. Als hij niet vertrekt, kan er een boete volgen. Dat is in zekere zin vergelding voor het feit dat de vreemdeling niet vertrokken is. Zodra er toch weer zicht op uitzetting is, geldt wat ik eerder heb gezegd: uitzetting gaat altijd voor straf.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Het gaat mij nu om het element van straf. Straf dient het doel niet. Straf dient slechts ter vergelding. Klopt dat?

Minister **Leers**:

We moeten bij de Terugkeerrichtlijn steeds in de gaten houden dat straf een instrument is om de vreemdeling te prikkelen en hem duidelijk te maken dat, als hij niet doet wat wij beogen, hij moet vertrekken. De heer Vliegenthart wil van mij horen dat ik hem nogmaals een boete opleg omdat ik hem wil straffen, maar dat is niet aan de orde. Dat is wel het geval bij de "kale illegaal", zoals die beschreven wordt in het wetsvoorstel illegaliteit dat we straks gaan invullen en dat ook hier in de Eerste Kamer terecht komt. In dat wetsvoorstel is er sprake van een zelfstandige strafbaarstelling illegaliteit. Nu gaat het echter om het terugkeerproces.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Ik wil niets horen van de minister, maar stel wel vast dat ik geen antwoord krijg op mijn vraag.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Het is heel interessant wat de minister zegt. In de stukken heb ik wel degelijk gelezen dat de strafrechtelijke sanctie op het niet naleven van het inreisverbod een element van



## Leers

vergelding, van leedtoevoeging, in zich heeft. Als dat niet zo zou zijn en als het de minister echt zou gaan om het stimuleren van terugkeer, dan zou hij gewoon bewaring kunnen toepassen als straf. Dan zou hij gewoon artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn kunnen toepassen. Dat artikel is een ultimatum remedium, in dit geval voor het afdwingen van het inreisverbod.

### Minister Leers:

Ik heb steeds betoogd dat het geen of-ofsituatie of een en-ensituatie is, maar dat het erom gaat, uiteindelijk te bewerkstelligen dat de vreemdeling vertrekt. Voor mij is het belangrijker dat hij gaat dan dat ik de straf effectueer. Daarom is het wat mij betreft primair een middel in het kader van de terugkeer en pas in tweede instantie een vergelding omdat hij iets doet wat hij niet had mogen doen, namelijk blijven zitten.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Ik kom even terug op het stappenplan. In de uitleg van de minister hoor ik heel weinig minder dwingende maatregelen. Hij heeft het over een vertrektermijn van vier weken of geen vertrektermijn en bewaring. In de richtlijn, met name in artikel 7 lid 3, worden voorbeelden gegeven van veel meer minder dwingende maatregelen, zoals de financiële zekerheidsstelling en de meldplicht. Daar wordt op gedoeld in artikel 15 lid 1, waar staat dat bewaring alleen maar mag als alle andere, minder dwingende maatregelen geen uitwerking hebben gehad. Is ons stappenplan, of in ieder geval wat de minister nu schetst, dus eigenlijk wel volledig, gelet op de Terugkeerrichtlijn?

### Minister Leers:

Ik heb zojuist gezegd wat het stappenplan kort samenvat inhiel. Ik gaf dus een samenvatting, de grote lijn. Mevrouw Strik heeft echter volkomen gelijk; er is veel meer te zeggen over vreemdelingenbewaring. We zouden er nog een hele avond over kunnen debatteren. En ook over vertrek en het stimuleren van zelfstandig vertrek valt nog veel meer te zeggen.

Op verzoek van de Tweede Kamer ben ik bezig om allerlei alternatieve vormen van bewaringstelling uit te werken. Ik kom op korte termijn, nog voor de kerst, met vormen van alternatieve bewaringstelling. Dat zijn minder dwingende mogelijkheden, dus precies waarover mevrouw Strik sprak. Deze mogelijkheden worden nog op een rijtje gezet. Ze zullen wel enige dwang in zich moeten hebben om iemand ter fine van de uitzetting onder de ogen dan wel in de greep van de overheid te houden. Dat is immers de essentie.

Wat de opmerking over het vertrek betreft; ik ben bezig om instrumenten te creëren die vrijwillig vertrek kunnen versterken. Daarover ben ik op dit moment met de Kamer in overleg. Op korte termijn zal er een brief uitgaan naar de Kamer over extra instrumenten die in het kader van de IOM ter beschikking gesteld kunnen worden en die ook gelden bij illegaliteit. Als iemand in de illegaliteit zit en alsnog bereid is om terug te keren, ben ik bereid om hem te helpen, niet alleen bij het teruggaan maar ook door te kijken of hij ter plekke een nieuwe toekomst kan opbouwen. Zo kunnen we in ieder geval een extra duwtje in de rug geven bij de beslissing om uiteindelijk terug te gaan, bij het omzetten van die mentale knop. Er zit dus een scala aan instrumenten en onderdelen achter de twee aspecten die ik noemde, vreemdelingenbewaring en instrumenten ten behoeve van de terugkeer.

### Mevrouw Meurs (PvdA):

Ik heb behoefte aan verduidelijking, want ik dacht dat ik het begreep maar naarmate de discussie vordert, weet ik helemaal niet meer zo zeker of ik het nog wel begrijp.

Zijn we het nu met elkaar eens dat de Terugkeerrichtlijn de mogelijke strafbaarstelling van het overtreden van het inreisverbod als een ultimatum remedium ziet?

### Minister Leers:

Ja.

### Mevrouw Meurs (PvdA):

Zijn we het er ook over eens dat die Terugkeerrichtlijn juist uitgaat van een hele serie maatregelen met een mogelijk oplopende vorm van dwang, maar dat het in principe zo moet zijn dat eerst al die maatregelen moeten zijn gevolgd en dat pas als dat niet werkt, het overtreden van het inreisverbod en het mogelijk strafbaar stellen ervan aan de orde is? De minister spreekt steeds over het stappenplan. Is dat nu hetzelfde als die oplopende reeks van maatregelen waar de Terugkeerrichtlijn over spreekt of is dat iets anders? Ik denk namelijk dat we een Babylonische spraakverwarring hebben. Mijn fractie wil met klem op tafel hebben dat het niet meer en niet minder is dan een ultimatum remedium en dat alles in het werk moet worden gesteld om eerst de andere maatregelen te treffen om de vrijwillige terugkeer te bevorderen. Wij zijn dus heel erg bevreesd dat het gebruik van de sanctie niet de doelstelling van een positieve terugkeer bevordert maar juist de uitzichtloosheid versterkt.

### Minister Leers:

Ik kan het helemaal eens zijn met mevrouw Meurs. Het is een oplopende reeks met als doel het vertrek te realiseren, waarbij de sanctionering van het inreisverbod het ultimatum remedium is en dit instrument in laatste instantie wordt ingezet. Daarbij wordt steeds gepoogd de vreemdeling die terug moet keren, ertoe te bewegen om zelfstandig terug te gaan. Als hij dat niet doet, heb ik echter oplopende mogelijkheden om hem er uiteindelijk toe te bewegen om dat wel te doen, met ter finale de sanctionering van het inreisverbod. Ik ben het daar helemaal over eens met mevrouw Meurs. Wij verschillen hierover dus niet van mening.

### De voorzitter:

Nog één keer, mevrouw Meurs.

### Mevrouw Meurs (PvdA):

Ik heb nog een korte vraag, maar misschien komt de minister daar nog op. In mijn inbreng heb ik ook de vraag gesteld of dit niet veel meer in de wet zelf had gekund. Nu komt het allemaal in het Vreemdelingenbesluit en daar hebben wij op dit moment geen zicht op. Het stappenplan, dat een essentieel onderdeel is van de Terugkeerrichtlijn, wordt nu een uitvoeringskwestie, terwijl het eigenlijk een principe is van de Terugkeerrichtlijn.

### Minister Leers:

Nee, het is een principe van de uitvoering van de Terugkeerrichtlijn. Wij hebben ervoor gekozen om die uitvoering in lagere regelgeving te leggen en niet in de wet. Dat heeft ook het voordeel dat ik eerder noemde in de discussie over de kwetsbare groepen, namelijk de mogelijkheid van flexibiliteit. We hebben echter aangesloten bij de systematiek van de wetgeving, van de Vreemdelingenwet.

## Leers

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):  
Voorzitter ...

### De voorzitter:

Ik wijs erop dat de minister nog bezig is met zijn antwoord in eerste termijn en wij dus nog een tweede termijn hebben te gaan. U kunt wel blijven interrumpen, maar dan kan de minister zijn verhaal niet afmaken en zitten wij hier om twee uur vannacht nog. Mevrouw Strik, u mag nog één interruptie plegen, daarna maakt de minister zijn verhaal af en dan gaan we naar de repliek.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Kan de minister mij duidelijk maken welke lagere regelgeving hij bedoelt? Is dat het Vreemdelingenbesluit of is het nog lager?

Ik weet niet zeker of de minister al is ingegaan op mijn verzoek om op het arrest van vandaag in te gaan. De minister zei zojuist al dat het allemaal kan. Ik wil daar graag een duidelijke toelichting op.

### Minister Leers:

Over het arrest van vandaag kom ik nog te spreken. Het antwoord op de eerste vraag van mevrouw Strik is: het Vreemdelingenbesluit.

Ik heb, denk ik, in voldoende mate aangegeven dat er geen sprake is van een nationale kop. Ik heb ook aangegeven dat de Raad van State medio 2010 in zijn voorlichting op verzoek van de Tweede Kamer nog eens nadrukkelijk heeft bevestigd dat er op juiste wijze gevolg is gegeven aan de eerdere adviezen en dat er dus van een nationale kop geen sprake was.

Ik heb geconstateerd dat er veel verwarring blijkt te bestaan over de strafbaarstelling illegaliteit en de strafbaarstelling in het kader van de Terugkeerrichtlijn. Misschien is het goed om daar nog iets over zeggen, omdat bij velen ten onrechte het beeld bestaat dat beide maatregelen hetzelfde inhouden. Er zijn echter wezenlijke verschillen. Het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaliteit regelt de nationale strafbaarstelling van actueel illegaal verblijf. Die strafbaarstelling heeft een normerende functie. Het is eerder vandaag ook opgemerkt: iemand die illegaal hier is, is tegen de wet hier. Er wordt voor gekozen om dat niet te accepteren. Er is dus sprake van een normerende functie. De vreemdeling heeft niet-rechtmatig in Nederland verbleven. Dat mag niet en daarvoor wordt hij gestraft. Van die maatregel, die nu voorligt bij de Raad van State en waarvan daarna aan de overzijde de behandeling zal plaatsvinden, gaat een afschrikkende werking uit.

Het inreisverbod maakt onderdeel uit van de Terugkeerrichtlijn. Dat is een Europese maatregel gericht op het bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die niet in een Europese lidstaat mogen blijven. Als een meerderjarige vreemdeling – voor minderjarigen hebben we een uitsluiting gemaakt – in de illegaliteit is aangetroffen, zal hij straks, als zowel het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaliteit als het wetsvoorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn zouden zijn aangenomen, in beginsel eerst een boete krijgen waarmee hij wordt bestraft voor het feit dat hij illegaal in Nederland heeft verbleven. Vervolgens zal hij, via de systematiek van de Terugkeerrichtlijn, als hij niet voldoet aan de eisen die daarin worden gesteld, op enig moment ook geconfronteerd worden met strafrechtelijke maatregelen indien hij niet zelfstandig vertrekt. Dat zijn twee los van elkaar staande zaken.

Ik heb de stappen zojuist uitvoerig besproken. Daar ga ik nu niet meer verder op in. Ik kom nu toe aan de beantwoording van een aantal vragen.

Ik begin met de vraag die door meerdere afgevaardigden is gesteld: waarom heeft het zo lang geduurd voordat het wetsvoorstel is ingediend? Ik formuleer het als volgt. De implementatiewerkzaamheden bleken aanzienlijk meer gecompliceerd dan aanvankelijk was ingeschat. Na de indiening was het tweede advies van de Raad van State over het vreemdelingenbesluit aanleiding voor het doorvoeren van een aanpassing van het wetsvoorstel, door middel van een tweede nota van wijziging. Ik heb dat kort uiteengezet. Die nota van wijziging was voor de Tweede Kamer weer reden om voorlichting te vragen. Allemaal bij elkaar heeft het daardoor lang geduurd. Ook de jurisprudentie was reden om het al ingediende wetsvoorstel verder aan te passen. Het resultaat van een en ander ligt thans voor. Nogmaals, ik ben blij dat deze Kamer bereid is om dit wetsvoorstel snel te behandelen.

Ik kom op de vraag van mevrouw Meurs waarom voor hechtenis is gekozen. Ik heb al aangegeven dat de richtlijn geen bepalingen over de uitvoering bevat. De uitvoering is ter beoordeling van de lidstaten. Wij hebben voor strafrechtelijke handhaving gekozen, omdat dit aansluit bij de wijze waarop de Vreemdelingenwet wordt gehandhaafd. Ik zei al dat de Raad van State die keuze in voldoende mate onderbouwd acht. Daarnaast acht de Raad van State ook de strafmaat proportioneel. Bovendien waakt de rechter erover dat ook in individuele gevallen de straf proportioneel blijft.

De heer De Graaf vroeg of alle lidstaten de strafbaarstelling moeten invoeren; hoe staat het ermee in andere landen? Ik heb aangegeven dat alle lidstaten aan Unietrouw gebonden zijn en aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie over het nuttig effect. Alle lidstaten zijn dus gehouden, het effect van de Terugkeerrichtlijn te waarborgen. De manier waarop zij dat doen, is echter een zelfstandige keuze; dat mogen zij zelf bepalen. Zij mogen kiezen voor een vorm die het best in de nationale wetgeving past. Voorwaarde is wel dat de desbetreffende sancties effectief zijn.

Mevrouw Meurs vroeg welk doel gediend is met het strafbaar stellen van mensen die geen strafbare feiten hebben gepleegd, maar om heel verschillende redenen en motieven illegaal in Nederland zijn. Ik zeg nog een keer dat wij goed onderscheid moeten maken tussen strafbaarstelling in het algemeen en strafbaarstelling als gevolg van de Terugkeerrichtlijn. Volgens mij maakt mevrouw Meurs dat onderscheid ook. Door dit wetsvoorstel worden vreemdelingen strafbaar die niet rechtmatig in Nederland zijn én een terugkeerbesluit hebben gehad en die daarna een inreisverbod hebben gekregen, dat meestal zal zijn opgelegd omdat de vreemdeling in kwestie niet zelfstandig is vertrokken. Diegene zal zich daar niet aan hebben gehouden. Het heeft dus niks met criminaliseren te maken, maar met het opleggen van een straf, het geven van een prikkel, met de bedoeling om de uitzetting, het vertrek, daadwerkelijk te realiseren. Het gaat dus niet enkel en alleen om het illegaal verblijf. Het gaat mij met name om het terugkeerproces. Als er één goede reden is waarom vreemdelingen in Nederland moeten blijven – de fractie van de Partij van de Arbeid hint daarop – dan moet hun verblijf worden gelegaliseerd. Ik ben het daar echter niet mee eens. Illegaal is illegaal en dan moet je ook vertrekken. Ik probeer invulling te geven aan dat uitgangspunt en duidelijk dat maken dat iemand moet

## Leers

vertrekken als de vertrektermijn van diegene is afgelopen. Wij zullen niet accepteren dat diegene toch maar blijft zitten.

Wanneer wordt het wetsvoorstel over strafbaarstelling van illegaliteit verwacht? Dat wetsvoorstel ligt sinds oktober voor advies bij de Raad van State. Ik verwacht dat advies rond de kerst. De indiening bij de Tweede Kamer kan dan naar verwachting in de loop van het eerste kwartaal van 2012 plaatsvinden.

Ik heb misschien nog een aantal punten die misschien in tweede termijn aan de orde kunnen komen. Ik stel voor dat ik nog kort inga op een punt dat door een aantal leden aan de orde is gesteld, namelijk de stand van zaken voor de Terugkeerrichtlijn. Ik doel op de Franse zaak Achughbadian, een voor ons onuitsprekelijke naam. Vanmorgen om 9.30 uur is daarover uitspraak gedaan. Daaraan refereren velen. Mevrouw Strik vroeg er net ook naar.

Die zaak ging over Franse wettelijke systemen waarin vreemdelingen op basis van de strafwet werden opgespoord en aangehouden. De Franse wet bedreigt illegaal verblijf met een jaar gevangenisstraf of een boete. De uitspraak is nog maar kort geleden gedaan en ik moet die nog goed bestuderen. De uitspraak gaat over de vraag of een gevangenisstraf, een strafrechtelijke detentie, is toegestaan als nog aan de uitzetting kan worden gewerkt. Daar is het Hof duidelijk over: dat kan niet. Dat is ook precies in lijn met hetgeen ikzelf heb aangegeven. Het Hof geeft ook aan waarom het niet kan: door het vastzetten van de vreemdeling in kwestie wordt de uitzetting namelijk vertraagd. Dat doet dus afbreuk aan het doel van de richtlijn.

Ik zeg wel dat het Hof kristalhelder is over de situatie waarin duidelijk is dat door toedoen van de desbetreffende vreemdeling geen mogelijkheid meer is om uit te zetten. Dan is strafrechtelijke vrijheidsbeneming wél toegestaan. Strafrechtelijke detentie kan dus pas nadat alle mogelijkheden tot gedwongen vertrek zijn uitgeput. Dat kan door de rechter worden getoetst. Daarmee is duidelijk dat de strafbaarstelling van het inreisverbod niet in strijd is met de richtlijn, maar deze juist aanvult. Ik zie in de uitspraak van de Europese rechter op dit punt een bevestiging. Het Europese Hof herhaalt dat de straf niet in de weg mag staan aan de verwijdering van de vreemdeling. Verwijdering gaat voor de straf. Dat is ook steeds het uitgangspunt geweest, zoals ik in eerste termijn uitvoerig heb betoogd.

□

Mevrouw **Meurs** (PvdA):

Voorzitter. Graag dank ik de minister voor zijn beantwoording en voor het geduld bij de interrupties. Ook van onze kant felicitaties aan de heer Swagerman met zijn maiden-speech.

Mijn fractie steunt de uitgangspunten van de Terugkeerrichtlijn. Zo ook het belang van een geharmoniseerde aanpak, die die richtlijn beoogt, en de waarborgen voor de vreemdeling. Ik denk dat wij het daarover met de minister helemaal niet oneens zijn. Ook vanuit mijn fractie is er alle steun om te bevorderen dat een actief terugkeerbeleid wordt gevoerd, mits dat beleid rechtvaardig en humaan is. Wij zijn ons bewust van het weerbarstige karakter van het hele terugkeerbeleid. Elke maatregel heeft zijn schaduwzijden.

In het debat hebben wij uitgebreid gesproken over de strafbaarstelling van het overtreden van het inreisver-

bod. Wij zijn er tevreden mee dat de minister de uitspraak heeft gedaan dat die strafbaarstelling een ultimum remedium is. Dat is winst. De minister heeft ons echter niet kunnen overtuigen van de proportionaliteit en effectiviteit van deze sanctie. Wij hebben het gehad over de bestuursrechtelijke mogelijkheden. De minister heeft verwezen naar de systematiek van de wet, maar de systematiek van de wet had die bestuursrechtelijke aanpak ook mogelijk kunnen maken. Wij zien dat in andere landen andere keuzes zijn gemaakt. De Terugkeerrichtlijn biedt de ruimte om de nationale regering een eigen keuze te laten maken in de wijze waarop het inreisverbod wordt gehandhaafd of het overtreden ervan wordt gesanctioneerd.

Wij hadden graag gezien dat bij de implementatie van de richtlijn de oplopende trap van maatregelen in de wet zelf zou zijn opgenomen. De minister antwoordt dat die keuze niet is gemaakt om die flexibiliteit meer ruimte te geven. Op zichzelf hebben wij daar begrip voor, maar juist als het gaat om het ultimum remedium hadden wij graag gezien dat de oplopende maatregelen in de wet zelf zouden zijn opgenomen, omdat je dan veel meer garanties hebt dat het ook echt om een ultimum remedium gaat. Wellicht kan de minister in tweede termijn zeggen dat hij daar nog ruimte voor ziet.

Wij hebben het gehad over de kwetsbare groepen. Ook daarover heeft de minister gezegd dat hij gebruik zal maken van zijn discretionaire ruimte. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het debat mij niet heel veel duidelijkheid heeft gebracht over het moment waarop van die discretionaire bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Dus op het ene moment is het bij het uitvaardigen van het terugkeerbesluit en op het andere moment bij het inreisverbod. Graag zou ik nog een toelichting willen hebben met betrekking tot de fasering van het moment waarop de minister voornemens is van de discretionaire ruimte gebruik te maken.

In het kader van de kwetsbare groepen is de minister kort ingegaan op de buitenschuldproblematiek. Waar hij nog onvoldoende op is ingegaan, is het feit dat er toch een behoorlijk grote categorie is – het is moeilijk om het te hebben over de aantallen omdat we die niet precies kennen – die werkelijk niet uitgezet kan worden. In de beantwoording van de minister gaat hij er steeds van uit dat omdat de vreemdeling hier zelf gekomen is, het ook zijn eigen verantwoordelijkheid is om hier weer te vertrekken. Naar het oordeel van mijn fractie is dat toch wel een iets te simpele redenering. Het is nu feitelijk zo dat voor heel veel mensen geldt dat ze niet kunnen terugkeren. Dat is toch nog wel een grotere categorie dan die categorie buiten schuld. Het kan ook zijn dat de effectiviteit van de dienst Terugkeer en Vertrek te wensen overlaat en dat het mensen gewoon niet lukt om terug te keren of dat de benodigde papieren niet beschikbaar zijn. Onze fractie valt het op dat in de beantwoording de minister eigenlijk steeds maar terugkomt op het punt dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de vreemdeling. Wellicht dat de minister daar nog even op wil reageren.

Tot slot het volgende. Bij de Terugkeerrichtlijn gaat het erom om zo goed mogelijk mensen die hier komen te laten terugkeren op een menswaardige en evenredige manier. De minister verwacht dat van strafbaarstelling van overtreding van het inreisverbod of van het inreisverbod zelf een positieve prikkel uitgaat. Tot op zekere hoogte hoopt de minister dat, maar deze redenering zou je net zo goed kunnen omdraaien, in de zin dat juist de strafbaarstelling ten aanzien van dat inreisverbod helemaal geen

## Meurs

prikkel met zich brengt om te vertrekken. Het kan mensen juist dwingen tot de illegaliteit en behoeft dus helemaal geen prikkel in zich te hebben om actief mee te werken aan die terugkeer, omdat het mensen alleen maar angstig maakt om zich te melden aangezien ze het risico lopen van strafbaarstelling. Dus ik vrees dat de minister ons op dat punt niet zal kunnen overtuigen, maar wellicht dat hij nog een poging kan wagen om er in zijn tweede termijn nog een aantal opmerkingen over te maken.



De heer **Vliegenthart** (SP):  
Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording in eerste termijn en ik feliciteer de heer Swagerman met zijn maidenspeech.

Ik sluit mij grotendeels aan bij de vragen die collega Meurs heeft gesteld. Ik verneem daar dan ook graag het antwoord van de minister op. Tevens heb ik op een aantal vragen uit mijn eerste termijn geen antwoord gekregen. Dat gaat dan allereerst om de vraag hoe andere landen de richtlijn hebben geïmplementeerd. Ook krijg ik nog graag antwoord op mijn vraag of de strafbaarstelling in Frankrijk, Duitsland en Italië al praktijk was voor de implementatie van de Terugkeerrichtlijn; als dat het geval is, zou die richtlijn aansluiten bij de gangbare rechtspraktijk in die landen. Dat zou toch wat anders zijn dan wanneer het voor deze gelegenheid toegevoegd zou zijn. Sluit het dus aan bij staand beleid in die landen of hebben we hier te maken met iets nieuws? Dat maakt ook de vraag relevant wat er in Nederland gebeurt.

Daarnaast heb ik gevraagd wat ten aanzien van de doelgroepen het verschil is tussen deze wet en de strafbaarstelling illegaliteit. Wat is het materiële verschil tussen die twee? Is de ene groep groter of kleiner? Mijn fractie is daar nog niet eenduidig over geïnformeerd.

Dat brengt mij min of meer bij de oogst van het debat vandaag, behalve dat het voor mij voor een groot deel een Babylonische spraakverwarring was en voor een groot deel Tohuwabohu, maar wellicht ligt dat aan het feit dat ik geen jurist ben. Ik zie de heer De Graaf al kijken; hij zal het wel bevestigen. Een aantal dingen heb ik toch wel geleerd. Allereerst ben ik blij dat de PVV niet per definitie tegen Europese richtlijnen is, maar dat zij praktisch elke keer de afweging maakt of een richtlijn goed of slecht is en dat dit ook geldt voor de uitspraken van het Hof. Het is fijn als dat de praktijk zou blijken te zijn, want dan heeft de PVV-fractie grosso modo dezelfde insteek als mijn fractie; die kijkt ook elke keer of iets waar is of niet. Zo hebben wij het gezien en volgens mij staat het straks ook zo in het stenogram.

De heer **Machiel de Graaf** (PVV):

Ik voel mij toch even uitgedaagd. Ook dit had ik wel verwacht. Opdat het keurig in de Handelingen terecht komt, wil ik toch even gezegd hebben dat de PVV nog steeds geen fan van het hele Europese project is. Wij zitten echter wel met dat project opgescheept en zolang wij ermee opgescheept zitten, zullen wij ernaar handelen omdat wij er onderdeel van zijn. In dat licht moeten mijn antwoorden uit de eerste termijn worden gezien. Voordat er onjuiste conclusies worden getrokken, wil ik dit toch even aangetekend hebben, dus bij dezen.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Waarvan akte. Desalniettemin stel ik vast dat de PVV-fractie blij is met deze richtlijn. Dat stel ik voor mijzelf nu even vast.

Ik stel ook vast dat het CDA de lijn van oud-minister Hirsch Ballin heeft verlaten. Dat is een belangrijke politieke conclusie die wij uit het debat van vandaag kunnen trekken. Oud-minister Hirsch Ballin stelde niet alleen vast dat het niet wenselijk was, maar ook dat het niet uitvoerbaar was. Ik heb mevrouw Lokin in eerste termijn de hoop en verwachting horen uitspreken dat de strafbaarstelling van de overtreding van het inreisverbod een effect heeft. Daarmee neemt zij een wezenlijk andere positie in dan de voormalige minister van Justitie. Ook minister Leers neemt een andere positie in dan de voormalige minister van Justitie. De vraag is: waarom? Mijn fractie heeft zo haar vermoedens; die bevinden zich aan de rechterkant van het spreekgestoelte, van mij uit gezien. Kan de CDA-fractie hierover haar licht nog eens laten schijnen? Wat heeft deze verandering in standpunt teweeggebracht?

De **voorzitter**:

Het heeft weinig zin om vragen voor de derde keer te stellen en om voor de derde keer te verzoeken om een antwoord op dezelfde vraag. Deze vraag heb ik nu al drie keer voorbij horen komen. U krijgt alleen niet het antwoord dat u wilt en daarom stelt u hem iedere keer opnieuw. Dat is weinig zinnig in het debat.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Het is eerder zo dat ik geen antwoord krijg.



Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording, maar ik moet zeggen dat deze als een nachtkaars uitging. Ik zat nog op heel veel antwoorden te wachten. Ik weet niet meer alle vragen die ik in eerste termijn heb gesteld. Ik was zo enthousiast dat de minister mijn bijdrage op papier wilde hebben, dat ik hem die heb gegeven en dacht: ik krijg vanzelf alle antwoorden. Ik verzoek de minister om straks nog de vragen langs te lopen die ik in eerste termijn heb gesteld.

Duidelijk is dat ook de minister zich bewust is van het feit dat de richtlijn twee soorten verplichtingen oplegt: enerzijds het realiseren van een effectief terugkeerbeleid en anderzijds het vastleggen van minimumwaarborgen voor de vreemdelingen die de terugkeerprocedure moeten doorlopen en het zorg dragen voor naleving daarvan. Het evenredigheidsbeginsel loopt als een rode draad door de richtlijn. Elke keer moet blijken dat een bepaalde maatregel noodzakelijk is en dat niet met een minder dwingende maatregel kon worden volstaan. De minister heeft net uitgelegd hoe hij dat in het stappenplan zal vastleggen. Het valt mij op dat het stappenplan nu dus nog niet zodanig is uitgewerkt dat het al in overeenstemming is met de richtlijn. Daar zal de minister nog voor zorgen. Hij zal een en ander ook nog vastleggen in lagere regelgeving. Volgens mij is dat niet de juiste volgorde voor het aannemen van een wet. Wij hebben drie jaar de tijd gehad om het stappenplan uit te werken en in lagere regelgeving vast te leggen. Ik voel nu dus niet de noodzaak om de wet aan te nemen, want wij handelen dan nog steeds in strijd met de richtlijn.

## Strik

Ik kom op de implementatiewet die voorligt. Volgens het kabinet is deze in overeenstemming met de richtlijn. Ik noemde net al het ontbrekende stappenplan. Wat verder erg opvalt in de redenering van de minister is dat de intenties waarmee het kabinet bepaalde maatregelen wil nemen, steeds wisselen. Ik noem er twee. De strafbaarstelling of het strafrechtelijk sanctioneren van het niet-naleven van het inreisverbod is enerzijds een prikkel om te vertrekken – de minister zegt nu dat dit vooropstaat – en anderzijds een leedtoevoeging – in de stukken hebben wij gelezen dat dat vooropstaat, het tot uiting brengen van het vergeldingsaspect.

Ik hoorde net ook over de spanning bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf die wij nog zullen behandelen. De minister zegt dat hij dat doet om een norm te stellen. Dat is een heel ander soort strafbaarstelling, namelijk om duidelijk te maken dat men dit niet hoort te doen. In de stukken is juist aangegeven dat die strafbaarstelling bedoeld is om illegaal verblijf onaantrekkelijk te maken en om op die manier mensen te stimuleren, terug te keren. Als de intenties van de wetgeving niet duidelijk zijn, wordt het wel heel erg lastig om die voldoende na te leven. Bovendien is het lastig voor de rechter om te toetsen of aan die wetgeving wordt voldaan. Ik vind dit erg onbevredigend.

Ik wil graag dat de minister nog ingaat op enkele vragen – hij zou dit ook doen – onder andere over de voorgezette handeling. Ik doel onder andere op de volgende vragen. Als mensen elke keer opnieuw aangetroffen worden, is dat dan niet het "ne bis in idem"-beginsel? Als de bestuursrechter al getoetst heeft, wat voor criteria moet de strafrechter dan gaan hanteren?. Bovendien wil ik dat de minister ingaat op het arrest van vandaag. Daar heb ik namelijk te weinig over gehoord.

De minister heeft vooral gerefereerd aan het El Dridi-arrest. De minister zegt dat dit arrest heel erg duidelijk maakt dat de strafbaarstelling die wij nu invoeren, kan. Ik lees in het El Dridi-arrest alleen maar wat niet kan, namelijk de Italiaanse wetgeving: het automatisch toepassen van langdurige gevangenisstraf. Daaruit kan de minister echter nog niet opmaken dat de sanctionering die hij voorstelt, wel in overeenstemming is met de richtlijn. Daar laat het Hof zich namelijk helemaal niet over uit. Er wordt niet een soort minimum- of maximumcriterium aangegeven. Er staat alleen dat het in elk geval niet mag zoals het in Italië gebeurt. Ik vind dat de minister in dezen vrij optimistisch en voorbarig is. Het arrest van vandaag biedt wel meer duidelijkheid. Daarin wordt namelijk duidelijk dat de Terugkeerrichtlijn dient te worden toegepast tot de allerlaatste snik, als iemand illegaal wordt aangetroffen. Dit wil zeggen dat men al de minder dwingende maatregelen eerst moet doorlopen. Bewaring is het ultiemum remedium. De minister lijkt niet te willen zien dat de bewaring volgens artikel 15 ook een manier is om de niet-naleving van een inreisverbod te sanctioneren. Dit moet tenslotte allemaal ten dienste staan van de verwijdering. Met andere woorden: het Hof heeft vandaag duidelijk gemaakt dat strafrechtelijke sanctionering hooguit aan de orde is als alle mogelijkheden van de Terugkeerrichtlijn zijn uitgeput. Dat is iets anders dan wat mevrouw Lokin net uit het persbericht over het arrest heeft voorgelezen. De minister is mij dus toch nog een antwoord schuldig. Misschien heeft de minister de uitspraak nog niet precies kunnen lezen. Daarom dien ik voor de zekerheid een motie in om de minister op te dragen om de wetgeving in overeenstemming te brengen met het arrest van vandaag.

---

## Motie

---

**De voorzitter:** Door de leden Strik, De Lange, Kuiper, Vliegthart en Thom de Graaf wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat uit het arrest Achughbabian van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat de Terugkeerrichtlijn zich verzet tegen nationale wetgeving waarbij illegaal verblijf wordt tegengegaan met strafrechtelijke sancties in situaties waarin de mogelijkheden tot dwang die de Terugkeerrichtlijn biedt, niet volledig zijn benut;

overwegende dat het voorliggende wetsvoorstel ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn niet voorziet in de voorwaarde dat al deze mogelijkheden moeten zijn uitgeput alvorens kan worden overgegaan tot een dergelijke strafrechtelijke sanctie;

overwegende dat door deze leemte in de wet het beginsel van Unietrouw en de leer van het nuttig effect niet volledig tot hun recht komen en er bovendien juridische onduidelijkheid en procedures kunnen ontstaan;

verzoekt de regering, in de wet op te nemen dat een strafrechtelijke sanctie van illegaal verblijf in weerwil van een inreisverbod slechts wordt toegepast nadat minder dwingende maatregelen, zoals bedoeld in artikel 8, lid 1 en artikel 15, lid 1 van de Terugkeerrichtlijn, gemotiveerd zijn overwogen en de maximale bewaringstermijnen van artikel 15, lid 5 en lid 6 van de Terugkeerrichtlijn zijn verstreken en om deze hier bedoelde maatregelen en de toepassing ervan in een stappenplan vast te leggen bij AMvB,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter G (32420).

**Mevrouw Strik** (GroenLinks):

De minister gaf aan dat de maximale termijn van bewaring heus niet helemaal verstreken hoeft te zijn, voordat hij over kan gaan tot de strafrechtelijke sanctie van het inreisverbod. Het staat echt letterlijk in de richtlijn dat de maximale duur van de bewaring moet zijn verstreken. Graag ontvang ik een reactie hierop en ook op de zojuist ingediende motie.

De minister geeft aan dat hij op allerlei manieren bezig is om het regime te versoepelen. Hij heeft het enerzijds over het stappenplan en minder dwingende maatregelen en hij wil anderzijds bekijken of het regime van de bewaring zelf lichter kan, met meer verloven, bezoekenregelingen, dagbesteding et cetera. Zo heb ik hem tenminste begrepen. Dat wil zeggen dat tot nu toe de wetgeving nog niet strookt met de richtlijn. Een van mijn vragen was dus ook op welke termijn de minister daarmee wel in overeenstemming denkt te zijn. Pilots duren veel te lang om de Commissie buiten de deur te houden, maar sowieso moeten wij de richtlijnen netjes naleven uit het begin van Unietrouw.

Ik kom ook nog terug op de slachtoffers. Het moet mij echt van het hart dat de strafbaarstelling van niet-nale-

## Strik

ving van het inreisverbod een van de eerste stappen is die de regering zet om mensen die geen juiste papieren hebben, te criminaliseren. Het is niet anders; dit is een van de instrumenten daarvoor. Wij vinden dat onechtisch en niet juist, maar ook gevaarlijk. Door mensen te criminaliseren, druk je ze in de marge. De minister heeft aangegeven dat slachtoffers die aangifte zouden moeten doen en hulp nodig hebben van de overheid, naar de overheid kunnen stappen omdat zij niet zullen worden geconfronteerd met de strafbaarstelling. Hij lijkt echter mijn punt niet te willen begrijpen: die mensen weten dat niet en daardoor ontstaan de problemen. Omdat mensen vrees hebben dat zij vanwege de strafbaarstelling uiteindelijk ook in de cel zullen belanden, zullen zij langer afhankelijk blijven van degenen die hen uitbuiten. De minister zal daar iets aan moeten doen. Misschien kan de overheid proberen om die groepen te bereiken door ze te informeren, maar de allerbeste remedie is niet overgaan tot strafbaarstelling. Daarmee voorkomt de minister dat mensen zich verder genoodzaakt zien om zich weg te drukken.



**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn uitgebreide antwoord op de gestelde vragen. Ik heb hier het arrest dat vandaag is besproken, het arrest-Achughbabian. Ik lees overweging 48 voor. Daarin staat met zoveel woorden: "In het bijzonder verzet richtlijn 2008/115 zich er niet tegen dat strafrechtelijke sancties worden opgelegd, volgens de nationale regels van het strafprocesrecht, aan onderdanen van derde landen op wie de bij deze richtlijn ingestelde terugkeerprocedure is toegepast" – dus helemaal aan het einde van de rit – "en die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven zonder dat er een geldige reden om niet terug te keren is." Het voorliggende wetsontwerp beantwoordt volledig aan deze criteria. De CDA-fractie zal dus ook voor het wetsontwerp stemmen en heeft geen enkele behoefte aan de motie die zojuist is ingediend.



**De heer Swagerman (VVD):**

Voorzitter. Ik bedank de minister voor de heldere uiteenzetting, met name op het gebied van het stappenplan en de systematiek. Daarin zit de kern van het debat dat vanavond is gevoerd. Ik heb geen behoefte om te herhalen wat mevrouw Lokin heeft gezegd, want naar mijn oordeel zou dat exact de interpretatie moeten zijn van het arrest dat vandaag is gelezen. Ik voeg eraan toe dat de rechter in de regel de minst verstrekende beslissing neemt. De minister zei al: het is niet uit te sluiten dat er een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd. Verder is het al een kwestie van zorgvuldige politiek en zorgvuldig beleid om hier eventueel voor te kiezen. Ik denk dat uitdrukkelijk aan de orde is geweest dat eerst andere maatregelen moeten worden getroffen en dat pas dan de sanctie wordt opgelegd. Ik heb de minister nog niet horen zeggen of hij dat in een apart vervolgingsbeleid wil omzetten. Ik zou het op prijs stellen als ik daar nog een antwoord op ontvang. Eigenlijk is het zo – ik spreek uit ervaring – dat het OM, dat verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de sanctie, daar zorgvuldig mee zal omgaan en eerst dan tot vervolging zal overgaan als dat ook geïndiceerd is.

Tot slot nog een opmerking over deze over het algemeen niet benijdenswaardige categorie mensen. Mij frappeert, ook in de vraagstelling van mevrouw Strik, het volgende. Hoe zou het toch komen dat veel van deze mensen wel altijd weten dat er een strafrechtelijke sanctie is, maar niet dat er een uitzonderingscategorie voor hen geldt?



**De heer Thom de Graaf (D66):**

Voorzitter. Ik bedank de minister voor zijn mondelinge bijdrage. Ik heb hem al eerder bedankt voor de uitvoerige schriftelijke uiteenzetting. Er is meer duidelijkheid gekomen, ook voor mijn fractie, bijvoorbeeld over de categorieën – die in het Terugkeerbesluit nog nader worden gespecificeerd – die bij een inreisverbod worden ontzien. Dat geldt onder meer voor de nog niet helemaal goed gedefinieerde categorie waarvoor de mogelijkheid bestaat dat er een individuele afweging plaatsvindt.

Nogmaals vraag ik aandacht voor degenen die niet buiten schuld zijn gesteld en toch tussen wal en schap vallen. Ik sluit daarmee aan bij de opmerking van mevrouw Meurs. In de grote gemeenten zijn daar veel voorbeelden van, zoals de minister weet. Dat kan een gevolg zijn van het functioneren van de Dienst Terugkeer en Vertrek, het kan ook zijn dat anderen de terugkeer tegenwerken. Soms is er sprake van een onmogelijke bureaucratie in het land van herkomst. Dat roept de vraag op of de categorie breder, ruimer gedefinieerd moet worden. In ieder geval zou de minister ook met het oog op die categorie nadrukkelijk moeten kijken naar de toepassing van de discretionaire bevoegdheid in het Terugkeerbesluit.

Er is ook meer duidelijkheid gekomen over de samenloop tussen een opgelegde straf enerzijds en het vertrek anderzijds. Het vertrek gaat voor. Alles moet dus in het werk gesteld worden om de doelstelling van de Terugkeerrichtlijn, namelijk om mensen daadwerkelijk te begeleiden, te stimuleren en te dwingen om terug te keren, te verwezenlijken. Dat gaat boven de tenuitvoerlegging van de straf. Ook hier valt precies de categorie die niet weg kan tussen wal en schip. Die categorie mensen is niet gebaat bij het uitgangspunt dat het vertrek voor de straf gaat, omdat die mensen gewoon niet weg kunnen.

In eerste termijn hebben wij uitvoerig gediscussieerd over onder meer de Raad van State en de Unietrouw. Ik ga daar nu niet meer veel over zeggen. De minister is zelf niet zozeer hardleers, maar vooral erg in de leer bij de meesters van de Raad van State. Ik heb dat genoteerd. Het is mij eveneens opgevallen dat de minister en overigens ook de CDA-fractie afstand neemt van de opvattingen van de voormalige minister op dit beleidsterrein, de heer Hirsch Ballin, die de strafwaardigheid vanuit de Nederlandse optiek niet juist vond. Dat is het grote verschil met dit kabinet en deze minister, die de strafwaardigheid vanuit de Nederlandse optiek wel juist vinden en ook verdedigen. De minister heeft er nadrukkelijk voor gekozen om geen bestuursrechtelijk sanctiemechanisme te gebruiken, maar te kiezen voor strafwaardigheid. Dit betekent dus – ik zeg het maar ronduit, ook al gaat het om boetes en niet om jarenlange gevangenisstraffen – dat er sprake is van een vorm van criminalisering. De vraag is of dit juist is. Wij vinden dat niet juist. Overigens vinden wij niet alleen dat het niet juist is, wij denken ook dat de prikkel die de minister erin wil brengen, niet in alle gevallen zal werken.

## Thom de Graaf

Mij rest de vraag of naar het oordeel van de minister al andere Europese landen, gelet op de werking en de uitwerking van de Terugkeerrichtlijn, eveneens moeten kiezen voor een dergelijk zelfstandig sanctiemechanisme. De minister heeft gezegd dat alle landen vrij zijn in hun keuze, maar moeten zij allemaal een zelfstandig sanctiemechanisme hebben geïntroduceerd? Is dat echt zo? Dat is immers het belangrijkste argument van de Raad van State.

Het wetsvoorstel is niet onze keuze. Het is een vrije keuze van de minister om de Terugkeerrichtlijn op deze wijze te implementeren, maar het is niet onze keuze en daarom kunnen wij het wetsvoorstel niet steunen.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook ik dank de minister. Hij heeft geprobeerd, zijn positie duidelijk te maken. Er is heel veel gezegd en ik verraad geen groot geheim als ik mij aansluit bij de kritische geluiden die ook in deze termijn in deze Kamer werden verwoord. Het is voor een belangrijk deel ook mijn kritiek.

Misschien hoort het bij de Babylonische spraakverwarring, maar ik wil het wel graag scherp hebben. De minister meent de sanctie nodig te hebben om een prikkel te hebben om tegen de illegaal te kunnen zeggen dat hij ook echt moet vertrekken. Hetzelfde komt echter al voor in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn: als een terugkeerbesluit is genomen en een inreisverbod is opgelegd, maar voor de persoon in kwestie die ontwijkt of belemmert, is bewaring de weg. Er wordt iemand in bewaring gesteld met het oog op de verwijdering. Er wordt helemaal niets gezegd over straf. Er wordt gezegd dat dan inhechteniseming plaatsvindt met het oog op uitzetting. Dan is al geoordeeld dat die uitzetting ook kan plaatsvinden. Dit is het beeld van de Terugkeerrichtlijn. Er wordt helemaal niets gezegd over de noodzaak van het strafrecht als een extra prikkel. Waarom is het toch nodig om alsnog een sanctie vanuit het strafrechtelijke repertoire te halen, wanneer deze weg al in de richtlijn is gebaad? Dat is de hele tijd mijn vraag geweest in dit debat. In mijn bijdrage heb ik gesteld dat het niet noodzakelijk en niet wenselijk is om die strafrechtelijke sanctie in te bouwen.

De **voorzitter**:

Ik zie dat de minister tien minuten nodig heeft om zijn antwoord voor te bereiden.

De vergadering wordt van 23.40 uur tot 23.50 uur geschorst.



Minister **Leers**:

Voorzitter. Opnieuw begin ik met dank te zeggen aan de leden voor hun reactie en inbreng in tweede termijn en voor het debat dat wij hebben gevoerd. Ik waardeer het zeer om met de Kamer hierover te debatteren. Ik realiseer mij maar al te goed dat dit heel lastige materie is. De heer Swagerman zei al dat het gaat om zeer kwetsbare groepen, om mensen die hun hoop hadden gevestigd op verblijf in ons land, maar die uiteindelijk die ruimte niet krijgen. Zij mogen niet blijven omdat zij geen verblijfsvergunning krijgen. Dat is altijd zuur. Dat is voor heel veel mensen zuur, omdat zij met andere bedoelingen hierheen

zijn gekomen. Het is ook zuur omdat heel veel mensen veel geld betalen om van het land van herkomst hierheen te komen via mensenhandelaren, de zogeheten reisorganisaties. Zij lopen hier tegen een enorme teleurstelling aan, moeten weer terug en worden dan geconfronteerd met dwangmaatregelen.

In mijn werk als minister heb ik niet alleen aandacht voor het begin, wanneer mensen verwachten zorgvuldige procedures te hebben. Ik ben niet alleen aan het onderzoeken hoe ik het verblijf tijdens die procedures in ons land goed kan regelen, maar ik ben met alles wat ik in mij heb bezig om na te gaan hoe wij mensen op een menswaardige manier kunnen terugbrengen naar het land van herkomst wanneer zij hier niet mogen blijven. Dat is, zo zeg ik alle sprekers na, een van de moeilijkste aspecten van dit hele gebeuren. Misschien zijn wij het niet allemaal met elkaar eens en hebben wij niet dezelfde keuzes van instrumenten, maar ik waardeer het streven van de Kamerleden om de situatie ten behoeve van deze mensen te veraangename.

Ik streef er ook naar om de effectiviteit te vergroten. Terugkeer is ontzettend lastig. Men klampt zich aan iedere strohalm vast. Je moet mensen vaak duidelijk maken dat de weg niet anders is, dat de keuze niet anders is en dat zij mentaal de knop moeten omzetten. Daarbij zijn het terugkeerbesluit en het inreisverbod nuttige elementen.

Ik loop de vragen die zijn blijven liggen nog even langs en doe dat in zekere zin staccato. Ik begin bij mevrouw Meurs, die ik zeer dank voor haar reactie en voor het debat dat wij samen hebben gevoerd. Ik onderstreep nog eens duidelijk wat voor haar van belang is, namelijk de betekenis die wij allebei geven aan het inreisverbod, een betekenis in de vorm van een ultimum remedium. Ik deel dat helemaal met haar en ben het met mevrouw Meurs eens dat het als zodanig moet worden ingezet. Daarom is er geen twijfel over de inzet, de proportionaliteit en de effectiviteit.

Ik heb gezegd dat het een olopemde maatregel is. Ik moet mij op één punt corrigeren. Ik heb gezegd dat het stappenplan straks wordt uitgewerkt in lagere regelgeving in het Vreemdelingenbesluit. Dat moet ik corrigeren, want het stappenplan vloeit juist voort uit de jurisprudentie van het Hof. Ik ben daaraan sowieso gebonden. Bovendien wijs ik op het evenredigheidsbeginsel uit de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat de overheid geen zwaarder middel mag toepassen dan strikt noodzakelijk is. De vastlegging in lagere regelgeving is niet nodig, want het is niet zo dat er niets in de wet te vinden is van dat stappenplan. In de wet vindt men in de artikelen 54 en 56 – excuus voor het misverstand dat is ontstaan – de meldplicht en de vrijheidsbeperking. Die instrumenten kunnen onderdeel uitmaken van het stappenplan. Ik ben gehouden aan dat stappenplan, want dat is een van de essenties van de hele richtlijn. Het stappenplan werkt als zodanig door.

Hoe het stappenplan er per vreemdeling precies moet uitzien, is echter niet in de wet beschreven. Dat vraagt een individuele toets, waarvoor ik in de uitvoering voldoende flexibiliteit nodig heb. Om die flexibiliteit te houden, moet ik het aannemen van de motie met het verzoek om dit dwingend vast te leggen in een algemeen verbindend voorschrift ontraden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik vind het een merkwaardige redenering. U zegt dat u er toch al aan gehouden bent door de richtlijn en de ju-

## Leers

risprudentie en dat u het daarom verder nergens vastlegt. De implementatie van de richtlijn moet worden vastgelegd in algemeen verbindende bepalingen, juist omdat deze kenbaar moet zijn en voldoende nauwkeurig bepaald moet zijn. Niemand kan rechten ontlenuen aan wat u doet. Het moet wel in regelgeving worden vastgelegd, op grond van de jurisprudentie van het Hof.

### Minister Leers:

Zoals ik al heb aangegeven, vindt u in de artikelen 54 en 56 ook de uitwerking.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Daarin staat niet zoiets als een stappenplan. U zegt dat deze maatregelen onderdeel kunnen uitmaken van het stappenplan. Dat is iets anders dan een uitwerking van het evenredigheidsbeginsel, waarin steeds duidelijk is dat gemotiveerd moet worden overwogen welke minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast.

### Minister Leers:

Toch wijs ik u daarop. In de discussie over deze Terugkeerrichtlijn is er, ook in relatie tot het El Dridi-arrest, een heldere conclusie getrokken ten aanzien van het stappenplan. Met andere woorden, ik denk dat het onbestaanbaar is dat er straks op een andere wijze wordt geopereerd dan daarin is aangegeven. Het maakt onderdeel uit van het geheel. Ik ben ook gehouden aan de uitvoering zoals deze in het stappenplan is aangegeven.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Jurisprudentie ontslaat u niet van de plicht om een richtlijn op een juiste wijze te implementeren. Daar horen wetgeving en algemeen verbindende bepalingen bij.

### Minister Leers:

Ik heb net gezegd dat er naast die zaken jurisprudentie is. Daarnaast is er ook het evenredigheidsbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht. De overheid past geen zwaardere middelen toe dan noodzakelijk is. Daarom leggen we zaken vast in lagere regelgeving. Daarover verschillen we blijkbaar met elkaar van mening.

Mevrouw Meurs vraagt of de slachtoffers van mensenhandel ook niet in het wetsvoorstel moeten terugkomen. Dit onderwerp zou explicieter moeten worden beschreven. Misschien komt de vraag van mevrouw Strik; ik weet het niet meer zeker, maar ik zal de vraag in ieder geval beantwoorden. Het is juist dat de slachtoffers van mensenhandel niet terugkomen in het wetsvoorstel. Dat is ook niet noodzakelijk. Slachtoffers van mensenhandel die een verblijfsvergunning hebben gekregen, zijn niet illegaal en vallen ook niet onder de werking van de richtlijn. Ze krijgen daarom ook geen inreisverbod. Daarvoor is geen implementatiehandeling nodig. Slachtoffers die nog wel illegaal zijn, zullen gedurende de bedenktijd voor het doen van aangifte van mensensmokkel of mensenhandel geen inreisverbod krijgen. Zij krijgen ook geen inreisverbod als zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in verband met de vervolging en de bestraffing van de daders. Dat wordt geregeld in het Vreemdelingenbesluit.

### De heer Vliegenthart (SP):

Ik wil terugkomen op wat de minister zei in reactie op collega Strik. Begrijp ik het goed dat de minister verwijst naar het bestuursrecht om de principes van het strafrecht te legitimeren?

### Minister Leers:

U hebt het over de discussie die we zo-even hadden. Dat staat los van de mensenhandeldiscussie. Ik weet niet waarover u het nu hebt.

### De heer Vliegenthart (SP):

U had het over de principes van de Awb en over lagere regelgeving. Volgens mij vallen deze onder het bestuursrecht. De strafbaarstelling valt toch onder het strafrecht?

### Minister Leers:

Ik heb gesproken over het evenredigheidsbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht, waarin staat dat de overheid geen zwaardere middel toepast dan strikt noodzakelijk is. Wij, de overheid, hebben uiteindelijk gekozen voor een middel dat op strafrecht is gebaseerd.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Er is mij toch iets nog niet duidelijk. De minister geeft aan dat slachtoffers van mensenhandel niet tot de uitzonderingscategorie behoren. Kan hij toelichten waarom dat zo is?

### Minister Leers:

De slachtoffers van mensenhandel zijn niet illegaal. Zij vallen niet onder de werking van de richtlijn.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Mensen krijgen een tijdelijke vergunning zolang ze meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek en zolang dat onderzoek loopt. Als dat is afgerond, vervalt de verblijfsvergunning weer. Dan zitten ze opnieuw in een illegale situatie en kan het voor hen van belang zijn dat ze niet strafrechtelijk worden vervolgd.

### Minister Leers:

Het geldt voor slachtoffers van mensenhandel en aspirant-slachtoffers. Met aspirant-slachtoffers bedoel ik die slachtoffers die nog wel illegaal zijn, maar een bedenktijd hebben voor het doen van aangifte. Gedurende de bedenktijd voor het doen van aangifte, zullen zij geen inreisverbod krijgen. Zij krijgen ook geen inreisverbod als zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in verband met de vervolging en de bestraffing van de daders. Als vervolgens blijkt dat zij geen slachtoffer zijn, sterker nog, als blijkt dat zij valse aangifte hebben gedaan, moet u mij niet kwalijk nemen dat deze mensen wel weer onder die categorie vallen.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Het gaat mij niet om die gevallen. Er heeft vervolging plaatsgevonden. Het strafrechtelijk onderzoek is afgelopen. Hun medewerking is verder niet meer nodig bij het strafrechtelijk onderzoek. Dan kan de verblijfsvergunning komen te vervallen, maar zij zitten nog steeds in dezelfde kwetsbare positie. Daarover gaat mijn vraag.

### Minister Leers:

We hebben met zijn allen vastgelegd dat we de mensenhandel willen bestrijden. Daarvoor hebben we een categorie bedacht: mensen die aangeven dat ze slachtoffer zijn van mensenhandel, worden ontzien. Vervolgens doen we een onderzoek, waaruit kan blijken dat ze inderdaad slachtoffer waren van mensenhandel. Dan krijgen ze een vergunning.



## Leers

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Dan krijgen ze een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur?

Minister **Leers**:

Nee, voor bepaalde duur. Deze kan overigens wel weer worden verlengd. Het kan weer worden omgezet. Dat weet u ook. Dat zit in de systematiek. Het geldt voor mensen die daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel zijn. Dat is ook precies de reden om hen te bewegen getuige te zijn van deze schandelijke praktijken. En die mensen moet je natuurlijk ontzien.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Nou, fijn.

Minister **Leers**:

Mevrouw Meurs vroeg hoe de 20 in 2011 verleende vergunningen op grond van het buitenschuldbeleid zich verhouden tot de wellicht 10.000 personen die niet kunnen vertrekken. Ook de heer De Graaf sprak daarover in zijn bijdrage. Primair blijft de eigen verantwoordelijkheid van een vreemdeling gelden. Ik maak vaak mee dat mensen aangeven niet te kunnen terugkeren, maar dat zij ook niet bereid zijn om medewerking te verlenen aan het verkrijgen van papieren of wat dan ook. Ik moet dan vaststellen dat de bereidheid om medewerking te verlenen toch niet zodanig is dat er sprake kan zijn van buiten schuld. In principe is onze conclusie dat er geen land is dat zijn eigen onderdanen niet terugneemt als zij zich vrijwillig voor terugkeer melden. Het komt zelden voor dat landen mensen die bereid zijn vrijwillig terug te keren, vaak met ondersteuning van onze instrumenten, niet terugnemen. De problemen ontstaan als mensen niet bereid zijn om terug te gaan en er papieren moeten worden afgegeven om een gedwongen vertrek te realiseren. Dan ontstaat de discussie waarin mensen aangeven niet aan bepaalde papieren te kunnen komen. In de praktijk komt het helaas te vaak voor dat mensen pretenderen dat het niet aan hun heeft gelegen, terwijl ze geen medewerking hebben verleend. Daarin zit het probleem. Overigens ben ik het er wel mee eens dat wij niet te lang moeten blijven zeulen met mensen en niet moeten blijven proberen om ze alsnog een keer weg te krijgen. Dat moet geen oneindige litanie worden. Ik deel dat dus en ik zoek naar mogelijkheden om dat op een eenvoudige manier in het beleid te realiseren, zonder dat dit tot een aanzuigende werking leidt. Want ook dat is weer zo'n lastig punt.

De heer **Thom de Graaf** (D66):

De laatste opmerking van de minister heb ik genoteerd, maar zijn eerste opmerkingen vond ik toch wel erg digitaal. Eigenlijk zegt de minister dat iedereen die vrijwillig meewerkt aan zijn terugkeer kan terugkeren, omdat er geen land is waar hij niet kan worden opgenomen. Hoe zit het dan met die verhalen die ik hoor, en die de minister in zijn vorige beroep ook hoorde, van mensen die zeggen dat hun identiteit niet kan worden vastgesteld en dat de bevolkingsadministratie in de landen niet meewerkt? Vaak wordt men ook nog door anderen dan de betrokkene tegengewerkt. Men kan overigens ook worden tegengewerkt door familieleden in het land van herkomst. Is dat allemaal onzin? Kan iedereen die terug wil, terug en gaat iedereen ook terug?

Minister **Leers**:

Ik wil niet beweren dat het allemaal onzin is. In veel gevallen blijkt echter wel dat mensen toch niet precies die informatie geven die nodig is om de identiteit vast te stellen. Het komt vaak voor dat landen grote twijfels hebben over de identiteit van de mensen die zich aandienen en die bij de presentaties op de ambassades pretenderen afkomstig te zijn uit een bepaald land, terwijl uit taalanalyses blijkt dat ze daar helemaal niet vandaan komen. Er zijn dus vaak allerlei verhullende omstandigheden waarin mensen wel de schijn wekken dat ze bereid zijn om medewerking te verlenen, maar dat toch uiteindelijk niet doen. Het komt ook voor dat de vluchtverhalen zo ingewikkeld zijn, dat landen naar elkaar toe gaan verwijzen en verwijten. Ik vind het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid een terecht uitgangspunt en dat wordt ook bevestigd door deze richtlijn. Dat uitgangspunt moet voor ons bepalend zijn. Als blijkt dat iemand buiten zijn schuld niet terug te sturen is, dan moeten wij daarvoor de verantwoordelijkheid nemen en een oplossing zoeken. Ik heb al aangegeven dat dat niet een eindeloos gedraai om de herte brij heen moet zijn. Op een gegeven moment moeten we vaststellen dat het niet lukt. Ik vind wel dat we moeten proberen om mensen te bewegen ook daadwerkelijk alles te doen wat in hun macht ligt om de terugkeer te realiseren. In de praktijk is dat helaas niet altijd het geval.

Mevrouw **Meurs** (PvdA):

Ik dank de minister voor deze uitleg. De reden dat mijn fractie hiervoor aandacht heeft gevraagd, heeft te maken met het punt van de strafbaarstelling. Je kunt zeggen dat er een expliciete categorie is van de buitenschuldverklaringen. Volgens de minister zijn dat er ongeveer 20. Het andere uiterste zijn de mensen die wel degelijk terug kunnen keren, maar dat om hen moverende redenen niet willen. Ons is het echter te doen om de categorie die daartussen zit. Daarvan is onvoldoende duidelijk of die wel de papieren en zo kunnen krijgen. Door deze richtlijn worden die strafbaar gesteld. Ware het niet beter geweest om de mensen in deze categorie de mogelijkheid te bieden om te kijken of zij aan de papieren kunnen komen en hen niet meteen de sanctie van strafbaarstelling boven het hoofd te hangen?

Minister **Leers**:

Als mocht blijken dat mensen echt niet terug kunnen, in het geval van beargumenteerde omstandigheden die mensen niet in de gelegenheid brengen om terug te gaan, kan de minister afwijken en het inreisverbod niet opleggen. Dat kan. Maar bij voorbaat discretionair omgaan met kwetsbare groepen of andere groepen die niet terug kunnen gaan? Ik voorspel dat dit tot een enorm aanzuigende werking leidt en tot een heel rare toepassing van de Terugkeerrichtlijn. Neem van mij aan dat ik daar zorgvuldig in ben. Ik ben op zoek om dit vorm te geven. Ik wil dat ook naar eer en geweten en op een goede manier doen. Daarin moet de Kamer mij vertrouwen. Wij komen er ook nog wel een keer over te praten. Feit blijft dat mensen primair zelf verantwoordelijk zijn en die verantwoordelijkheid ook moeten nemen.

Dan kom ik bij de vragen van mevrouw Strik, die terecht zegt dat ik nogal wat vragen van haar niet heb beantwoord. Ik zal een deel, als zij dat toestaat, schriftelijk beantwoorden. Het zijn dan vooral technische vragen. Ik heb haar handgeschreven bijdrage gekregen om zo veel mogelijk vragen te kunnen beantwoorden. Ik neem de be-

## Leers

langrijke vragen, die belangrijk kunnen zijn voor de oordeelsvorming, mee.

### De voorzitter:

Kan mevrouw Strik ermee instemmen dat een deel van de vragen schriftelijk wordt beantwoord?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ja, als dit op korte termijn gebeurt.

### Minister Leers:

U krijgt de antwoorden nog deze week, vóór de stemming.

Maakt het "ne bis in idem"-beginsel van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht herhaalde vervolging wegens overtreding van het inreisverbod niet onmogelijk? Met andere woorden, kun je voor dezelfde daad twee keer worden bestraft? In weerwil van het inreisverbod houdt een verboden toestand in dat de onrechtmatigheid van de gedragingen voortduurt. Bestrafing verandert daar op zichzelf niets aan. Uit de jurisprudentie blijkt dat in dergelijke gevallen een nieuw strafbaar feit ontstaat als de verdachte in de gelegenheid is geweest, aan de verboden toestand een einde te maken maar dat niet heeft gedaan. Iemand is illegaal en wordt daarvoor gestraft. Vervolgens krijgt die, onderhevig aan de Terugkeerrichtlijn, een terugkeerbesluit en een inreisverbod en lapt dat verbod aan zijn laars. Dan krijgt die, omdat het in de tijd achter elkaar ligt, twee keer met een boete te maken. Als echter iemand wordt aangetroffen die het inreisverbod heeft overtreden, wordt die beboet voor deze overtreding maar niet voor de overtreding in het kader van de strafbaarstelling illegaliteit. Er is dan een samenloop die niet wordt geëffectueerd in een dubbele straf. Dat is wel het geval als sprake is van een tijdsverschil. Zo gaan wij uitvoering geven aan deze strafmaat.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Een vraag ter opheldering. De minister spreekt van twee verschillende strafbare feiten die in de tijd uit elkaar lopen. Bij die samenloop wordt een van de twee overtredingen genomen. Mijn vraag gaat over hetzelfde feit, namelijk niet-naleving van het inreisverbod. Dat wordt op een gegeven moment geconstateerd. Iemand krijgt een boete, gaat zes maanden de gevangenis in omdat hij niet betaalt en daarna gaat hij nog steeds niet weg. Dan hebben wij het nog steeds over hetzelfde feit. Dat is een voortgezette handeling. De minister zegt: dat is niet zo, want iemand heeft de gelegenheid gehad om tussendoor te vertrekken. Hoe wordt beoordeeld dat hij die gelegenheid heeft gehad? Dit is een nieuwe situatie. Wij kunnen dus nog niet zeggen hoe dat zal gaan, althans hopelijk wel, maar wij hebben tot nu toe ook al ongewenstverklaringen gehad nadat mensen meerdere malen als illegaal waren aangehouden. Dan kun je ook al een soort voortgezette handeling hebben. Hoe is daar tot nu toe mee omgegaan? Heeft het OM vaker daarna opnieuw vervolgd voor hetzelfde feit of heeft de rechter daarover geoordeeld? Dat vraag ik om een beeld te krijgen van hoe dat in de praktijk gaat werken.

Minister **Leers**:

Hoe dat laatste is, kan ik niet precies zeggen. Een illegaal heeft altijd de plicht om zich te melden bij de korpschef. Dat weet mevrouw Strik. Ook dat staat in de huidige wet. In de uitwerking van de strafbaarstelling zal ik precies

aangeven hoe dat in de praktijk gaat. In dit geval moet tussen het overtreden van een inreisverbod en het daarna weer voor hetzelfde feit beboet worden, een redelijke termijn zitten waarin de vreemdeling de kans heeft gehad om te vertrekken. Heeft hij dat niet gedaan, dan is hij opnieuw strafbaar vanwege het overtreden van het inreisverbod. Dat is dan misschien een draaideurgebeuren, maar dat ligt wel aan hem zelf. Hij kan er ook voor kiezen om de straat op te lopen in plaats van nog een rondje in de draaideur te maken. Wij moeten gewoon reëel zijn: ook hier staat de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voorop. Hoe lang die redelijke termijn is, zul je van geval tot geval moeten bekijken.

Mevrouw Strik vroeg of het stappenplan ertoe leidt dat pas na achttien maanden bewaring strafrechtelijk kan worden opgetreden. Die achttien maanden hoeven echt niet eerst te worden volgemaakt alvorens strafrechtelijk kan worden opgetreden. Soms is bewaring niet mogelijk of moet de bewaring eerder worden opgeheven omdat er geen zicht is op uitzetting, maar dat ontslaat die vreemdeling niet van de plicht om vervolgens toch te vertrekken. Hij heeft immers zijn eigen verantwoordelijkheid, die hij moet nemen om uiteindelijk te laten zien dat hij bereid is te vertrekken. Doet hij dat niet, dan kan uiteindelijk nog strafrechtelijk worden opgetreden.

Mevrouw Strik, de heer Vliegthart en de heer De Lange stellen dat dit wetsvoorstel illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in een nog kwetsbaardere positie brengt. Wij hebben het daar al over gehad, maar bij de uitwerking van het wetsvoorstel inzake illegaliteit zal ik daarnaar kijken. Bij de Terugkeerrichtlijn is daar echter geen sprake van. Er verandert niets aan de aanspraken van illegalen op voorzieningen. Onderwijs, noodzakelijke medische zorg; het blijft allemaal beschikbaar. Artsen, leraren en ambtenaren hebben geen meld- of aangifteplicht. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel over strafbaarstelling van illegaliteit zal ik aandacht besteden aan de kwetsbare groepen, zoals de VNG mij ook heeft gevraagd. Ook wordt een aantal kwetsbare groepen al uitgezonderd van het inreisverbod. De belangrijkste zijn: minderjarige vreemdelingen, slachtoffers van mensenhandel en vreemdelingen die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren. Die uitzonderingen zullen in de lagere regelgeving worden vastgelegd.

Mevrouw Strik vroeg nog waarom de regering niet meer doet om daadwerkelijke mogelijkheden van terugkeer te bevorderen. In de memorie van antwoord heb ik reeds gesteld dat het kabinet een strategische landenbenadering hanteert: het Strategisch Landenoverleg Terugkeer (SLOT). Dat komt erop neer dat wij gaan bekijken of wij combinaties kunnen maken van aanpakken, van betrokkenheid. Mijn collega van Economische Zaken is in een aantal landen bezig om daar hulp te bieden, activiteiten te ontplooiën en bedrijven te ondersteunen. Waarom zou hij daar niet tegelijkertijd het belang van de terugkeer van onderdanen van dat land bij kunnen betrekken? Datzelfde geldt voor staatssecretaris Knapen en alle andere ministers. Zo kan ik een strategische aanpak kiezen om landen er vooral van te overtuigen dat het niet alleen in hun belang is om van Nederland hulp en steun te krijgen, maar dat het ook in ons belang is dat zij hun onderdanen weer terugnemen. Daarnaast ben ik aan het kijken of ik de terugkeer kan bevorderen door nieuwe instrumenten te ontwikkelen om mensen die willen terugkeren daadwerkelijk te helpen om weer een bestaan op te bouwen in het land van herkomst. Dat gebeurt met een incentive, een

## Leers

financiële prikkel, maar vooral in de vorm van opleiding, het bieden van hulp bij het opzetten van bedrijfje of wat dan ook.

Mevrouw Strik heeft gevraagd waarom voor achttien maanden als maximale termijn is gekozen en niet voor een kortere termijn. Ik heb gezegd dat ik bij de implementatie zo dicht mogelijk bij de bestaande nationale wetgeving blijf. Voordat de Terugkeerrichtlijn er was, kende de Vreemdelingenwet geen maximale termijn. Het ligt dus in de rede dat ik daar zo dicht mogelijk bij blijf en dus in dit geval achttien maanden in de wet opneem. Voor de goede orde zeg ik dat veel maatregelen veel korter duren dan drie maanden.

Mevrouw Strik heeft daarnaast gevraagd waarom het ontbreken van middelen van bestaan een reden is om aan te nemen dat de vreemdeling zich aan het toezicht onttrekt. Dat is een van de overwegingen in die categorie. Er is een heel systeem van overwegingen. Een vreemdeling moet aan minimaal twee overwegingen voldoen voordat ik hem aan het toezicht kan onttrekken. De persoonlijke situatie van een illegale vreemdeling draagt bij aan de vraag of hij te achterhalen is als hij daadwerkelijk moet worden uitgezet. Daarom moet hij ter beschikking komen van de overheid. De vraag of hij middelen heeft is daar onderdeel van. Hij kan dan niet in zijn eigen levensonderhoud voorzien of in een vaste plaats om te verblijven. Er zal overigens steeds een samenspel van factoren aanwezig moeten zijn. Dat zijn de twee factoren waar mevrouw Strik terecht naar heeft verwezen. Als er alleen sprake is van onvoldoende middelen van bestaan en er verder geen andere indicaties zijn, is bewaring niet gerechtvaardigd.

Mevrouw Strik heeft verder gevraagd of het klopt dat voortaan alleen ongewenstverklaring bij openbare orde plaatsvindt en niet meer bij het meermalen overtreden van de Vreemdelingenwet. Het is inderdaad juist dat de ongewenstverklaring na de invoering van dit wetsvoorstel zal zijn beperkt tot de vreemdelingen die niet onder de Terugkeerrichtlijn vallen en tot de gevallen waarin de openbare orde in het geding is.

Volgens mij heb ik de vragen van mevrouw Strik zo veel mogelijk beantwoord. Andere vragen zal ik, zoals toegezegd, schriftelijk beantwoorden.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

De minister heeft gezegd dat we nu geen maximumtermijn kennen. In jurisprudentie is echter min of meer uitgemaakt dat zes maanden zo ongeveer het maximum is. In die zin is achttien maanden een forse verlenging.

Dan nog over de twee criteria. Ik begrijp het nog steeds niet. Volgens de Terugkeerrichtlijn moet er sprake zijn van risico op onderduiken; de terugkeer moet immers door betrokkene worden belemmerd. De minister zegt: als iemand geen middelen van bestaan heeft, heeft hij ook geen vaste woon- of verblijfplaats en dus is het niet mogelijk om iemand te traceren. Maar dat hoeft toch helemaal niet? Als iemand geen eigen middelen van bestaan heeft, kan hij toch middelen van bestaan van iemand anders krijgen? En die tweede indicatie kan dan zijn dat hij illegaal of niet met de juiste documenten is binnengekomen. Die twee zaken geven toch niet aan dat iemand dreigt onder te duiken? Stel dat iemand aangeeft dat hij op een bepaald adres woont en dat hij zich op een bepaalde dag meldt. Diegene heeft echter geen eigen middelen van bestaan en hij is ooit als asielzoeker zonder documenten binnengekomen. Waarom gaat de minister er

van uit dat er dan voldoende indicaties zijn dat diegene zijn terugkeer zal belemmeren?

**Minister Leers:**

Het gaat om de zorgvuldigheid. Om zorgvuldig te kunnen zijn en te bepalen wanneer iemand ter beschikking moet komen van de overheid is een aantal criteria opgenomen. Het gaat zelfs zo ver dat aangegeven is dat niet één van die criteria voldoende is, maar dat er meerdere, minimaal twee, moeten zijn. Ik draai het om. Ik zeg nu juist dat het niet zomaar willekeurig is, dat de overheid zegt: wij gaan u ter fine van de uitzetting in bewaring stellen. Ik geef aan dat er wel degelijk een stelsel van argumenten, van criteria onder moet zitten. Die criteria moeten ook in de wet worden opgenomen. Daarom gaan we dat ook doen. Daarbij is het natuurlijk aan de overheid om te beoordelen of iemand niet op basis van die criteria in bewaring moet worden gesteld. Met andere woorden, die criteria zijn juist bedoeld als een soort zekerheidsstelling, een garantie, naar de betreffende persoon toe dat dit niet op basis van willekeur of op basis van zomaar een oordeel van de overheid plaatsvindt. Er is juist een zorgvuldige afweging gemaakt. Die criteria zijn uitgewerkt. In ieder individueel geval moet worden beoordeeld of aan die criteria wordt voldaan of niet. Als er een referent is die optreedt namens de persoon, vermag ik niet in te zien waarom die in bewaring moet worden genomen. Wat dat betreft is die ruimte er wel degelijk.

Ik dank mevrouw Lokin voor haar opmerkingen. Ik ben het met haar uitwerking van het arrest van vandaag grotendeels eens. Ik wil het echter nog wel even precies bekijken. Wij hebben het immers pas vanmorgen gekregen. Mij lijkt dat wij dat nog even goed op zijn consequenties en merites moeten bekijken. Ik ben bereid om de Kamer schriftelijk op de hoogte te stellen van onze interpretatie van dit arrest. Dat doe ik in dezelfde lijn als de beantwoording van de vragen van mevrouw Strik.

De heer Swagerman vroeg of er nog een apart vervolgingsbeleid komt. Ja, er komt een vervolgingsrichtlijn ten behoeve van het OM. Die wordt uitgewerkt. Daarin worden de prioriteiten van het vervolgingsbeleid precies uitgewerkt.

Ik heb uitgebreid geantwoord op de vragen van de heer De Graaf over het terugkeerbeleid, de eigen verantwoordelijkheid en de buitenschulddiscussie. Ik hoop dat hij het daarmee eens kan zijn.

Hij vroeg nog hoe het zit met de strafbaarstelling in andere landen. De strafbaarstelling in Frankrijk, Italië en Duitsland was al in werking voor de richtlijn er was. Er zijn overigens ook nog andere landen die een vorm van strafbaarstelling van de overtreding van de regeling in hun eigen systeem kennen. Ik heb uitgelegd dat er sprake is van vrijheid voor de lidstaten om de richtlijn goed in te passen in hun wettelijke systemen. Ik kan nog geen geheel beeld geven van de implementatie in andere landen. Er zijn ook nog landen die nog niet zover zijn. Ook dat is een handicap. De systemen zijn verschillend. Een aantal landen, waaronder België, Zweden en Polen, is nog niet klaar met de implementatie. Duitsland heeft de volledige implementatie net afgerond. Dat maakt het niet eenvoudig om nu al een vergelijking te maken tussen alle landen. De Commissie laat nu een onderzoek uitvoeren onder de verschillende lidstaten. Gevraagd is om de resultaten te delen. De Commissie heeft daar nog niet op gereageerd. Ik zal dat zeker over een tijd doen. Als ik de re-

## Leers

sultaten heb, ben ik graag bereid de Kamer daarvan op de hoogte te stellen.

**De heer Vliegthart (SP):**

Volgens mij was dat een vraag die ik in mijn tweede termijn aan de minister heb gesteld. De minister moet toch weten of illegaliteit in Frankrijk, Duitsland en Italië al voor de implementatie van de richtlijn strafbaar was. Nu zegt hij dat Duitsland de implementatie net heeft afgerond. Hij zegt daarnaast dat illegaliteit daar strafbaar is. Dan kan ik concluderen dat illegaliteit daar voor de implementatie van de richtlijn al strafbaar was. Is het antwoord van de minister op die vragen ja?

**Minister Leers:**

Ik ben begonnen met de zin: de strafbaarstelling in Frankrijk, Italië, Duitsland en Tsjechië was al in werking voor de richtlijn. Daar had men dus al een vorm van strafbaarstelling.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Mijn vraag is niet beantwoord. Ik sluit even aan bij deze laatste discussie. De minister zegt dat er in een aantal landen al sprake was van strafbaarstelling. Dat staat echter los van de implementatie van de richtlijn, die spreekt over bewaring. Het is de minister zelf die hier een strafrechtelijke sanctie verbindt aan de implementatie van deze Terugkeerlijn.

Ik wil expliciet een antwoord op mijn vraag, mijn punt, namelijk dat de richtlijn in artikel 15 spreekt over een vorm van bewaring die te maken heeft met de uitwijzing. Daar hoort ook een inhechtenisneming bij. Dat is de weg die de richtlijn wijst. Die had de minister gewoon kunnen gebruiken. Stel dat de Commissie gaat kijken hoe de verschillende landen dit hebben gedaan en zij stuit erop dat er bijvoorbeeld in Nederland een strafrechtelijke sanctie van is gemaakt. Het is mogelijk dat zij dan zegt dat dit niet de bedoeling was omdat het in artikel 15 niet gaat over een strafrechtelijke sanctie, maar over inbewaringneming met het oog op verwijdering en uitzetting. Dan zal de minister iets uit te leggen hebben aan de Commissie.

**Minister Leers:**

Nee, want in het arrest van El Dridi en ook in het laatste arrest is nog eens nadrukkelijk aangegeven – mevrouw Lokin zei dat straks al – dat een vorm van strafbaarstelling, sanctionering, daar niet strijdig mee is. Met andere woorden: ik ben helemaal niet bevreesd dat straks zal blijken dat wij een invulling aan de richtlijn hebben gegeven die door een ander hof zal worden vernietigd of becommentarieerd. Ik ben ervan overtuigd dat wij de uitwerking in overeenstemming met dat arrest hebben gekozen.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag of u deze wetgeving na een jaar zou willen evalueren.

**Minister Leers:**

Ik heb daarover nagedacht. Het lastige is of je na een jaar al voldoende informatie hebt om dat te doen. Ik ben zeker van plan om te evalueren, want ik wil ook bekijken of de richtlijn voldoende effectiviteit met zich meebrengt. Een jaar lijkt mij echter erg kort. Misschien moeten wij een wat langere termijn nemen. Bovendien heb ik erop gewezen dat ook de Europese Commissie gaat bekijken hoe de implementatie in de verschillende lidstaten heeft plaats-

gevonden. Ook dan zal er volgens mij wel degelijk een evaluatie plaatsvinden. Ik zeg toe dat ik nog zoek naar een vorm om die evaluatie te doen, want ik wil daar wel graag van leren.

**Mevrouw Meurs (PvdA):**

Een vraag van mij is nog niet beantwoord. Ik vraag de minister om die vraag schriftelijk te beantwoorden; dat vind ik prima. We hebben het in het debat gehad over het opleggen van het inreisverbod en het moment waarop dat plaatsvindt in relatie tot het uitvaardigen van het terugkeerbesluit en hoe dit zich verhoudt tot de discretionaire ruimte van de minister ten aanzien van de kwetsbare groepen. Er ontstond hier enige verwarring over de volgtijdelijkheid van deze maatregelen. Mijn verzoek is of de minister, als hij toch bezig is met het beantwoorden van de vragen van mevrouw Strik, even kan uitschrijven hoe die maatregelen zich in de tijd tot elkaar verhouden. Dan raken we de verwarring kwijt die wij hier in het debat hadden.

**Minister Leers:**

Ik wil dat best doen, maar volgens mij hoeft die verwarring er niet te zijn. Het inreisverbod wordt gegeven na het niet voldoen aan het meegedeelde terugkeerbesluit. Daar zit een periode tussen van nul dagen tot 28 dagen. Het is nul dagen als het gaat om een illegaal of om iemand die om andere redenen geen terugkeertermijn krijgt; 28 dagen is normaal voor iemand die de ruimte moet krijgen om zelfstandig terug te keren. Als hij dat vervolgens niet doet en als hij wordt aangetroffen, krijgt hij een inreisverbod, tenzij hij tot een kwetsbare groep behoort. Op dat moment, bij de afweging of dat inreisverbod wordt opgelegd, vindt ook de afweging plaats of hij tot die groep behoort.

**Mevrouw Meurs (PvdA):**

Als ik het goed begrijp, vinden deze zaken dus gelijktijdig plaats als het kwetsbare groepen betreft.

**Minister Leers:**

Ja, want anders kun je niemand een ontheffing geven.

**Mevrouw Meurs (PvdA):**

Op het moment waarop het terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, kan dus worden afgezien van het opleggen van een inreisverbod als er mogelijk sprake is van kwetsbare groepen.

**Minister Leers:**

Nee, de afweging of een inreisverbod moet worden opgelegd vindt plaats op het moment waarop dat aan de orde is en niet eerder. Ik ga dit voor u uitschrijven, want anders blijft hierover een discussie ontstaan. Dit komt goed.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Het punt van de evaluatie blijft nu nog een beetje in de lucht hangen. U gaf aan dat de Europese Commissie gaat evalueren, maar dat gaat natuurlijk alleen om de vraag of de lidstaten de richtlijn hebben geïmplementeerd. De evaluatie die u zou moeten doen, gaat veel meer over de effectiviteit en over mogelijke ongewenste effecten: hoe werkt de wijze waarop Nederland dit implementeert? U vindt een jaar snel en u denkt er nog over na. Kunt u dan in de brief die toch nog naar de Kamer komt, aangeven wanneer u met die evaluatie komt?

## Leers

### Minister Leers:

Ik wil alles wel per brief sturen, maar ik wil de mensen niet te vaak de hele dag brieven naar u laten schrijven.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

U kunt ook nu zeggen wanneer de evaluatie plaatsvindt.

### Minister Leers:

Ik denk zelf aan een termijn tussen drie en vijf jaar. Zo'n periode heb je zeker nodig om te kunnen zien of de Terugkeerrichtlijn goed werkt en of de uitvoeringspraktijk ook in orde is. Laten we afspreken dat ik de Kamer over drie jaar een evaluatie stuur.

### De heer Vliegenthart (SP):

Eén vraag van mij, en volgens mij ook van collega Meurs, is nog niet beantwoord: wat is nu precies materieel het verschil tussen enerzijds de groep illegalen die onder de Terugkeerrichtlijn komt te vallen en anderzijds de groep die onder het wetsvoorstel inzake strafbaarstelling illegaliteit komt te vallen? Misschien kan de minister dit ook in zijn brief meenemen.

### Minister Leers:

Nee, het lijkt mij heel verstandig om ons nu te concentreren op de Terugkeerrichtlijn. De uitwerking van het wetsvoorstel rondom de strafbaarstelling van illegaliteit ligt bij de Raad van State. Na ommekomst van dat wetsvoorstel zal ik kijken wat de adviezen respectievelijk opmerkingen van de Raad van State zijn en zal ik het wetsvoorstel eventueel aanpassen. Daarna volgt het debat in de Tweede Kamer. Dit is een andere zaak dan waar wij nu over spreken. Het wetsvoorstel inzake de strafbaarstelling heeft te maken met actueel illegaal verblijf. Dit wetsvoorstel heeft te maken met afspraken in het kader van de Terugkeerrichtlijn. We moeten het niet weer door elkaar gaan gooien, er hele discussies over gaan voeren of er een brief over gaan schrijven. Laten we die brief pas aan de orde stellen als het debat in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden en ik precies weet hoe de vormgeving van het geheel eruit gaat zien.

### De heer Vliegenthart (SP):

Daar kan ik mee leven. Het is echter vandaag vooral de minister geweest die consequent naar die strafbaarstelling van illegaliteit heeft verwezen, en niet deze Kamer.

### Minister Leers:

Nee, want de Kamer heeft in de schriftelijke en de mondelinge vraagstelling toch steeds de vraag op tafel gelegd: hoe verhouden die twee instrumenten zich tot elkaar en is er geen sprake van een nationale kop? Kortom, er is mij gevraagd of het instrument tegen de illegaliteit ook geen betekenis had voor het instrument ten behoeve van de Terugkeerrichtlijn. Volgens mij hebben wij daarover voldoende met elkaar gesproken.

De beraadslaging wordt gesloten.

### De voorzitter:

Ik dank de minister voor Immigratie en Asiel voor zijn antwoord in tweede termijn. Ik kom tot de afhandeling van het wetsvoorstel. Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor dat wij volgende week stemmen over het wetsvoorstel en over de ingediende motie. Wij gaan er daarbij van uit dat de

antwoorden die nog schriftelijk worden gegeven, voor de stemming van volgende week bij de leden binnen zijn.

Sluiting 0.33 uur.