

Vergaderjaar 2019–2020

35 271

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 tot aanpassing van de wettelijke grondslag voor vrijheidsontneming van asielzoekers na afwijzing of niet in behandeling nemen van een aan de grens ingediend asielverzoek

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 november 2019

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

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Zoals is aangegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel is spoedige inwerkingtreding van deze wet wenselijk. Ik ben de commissie dan ook erkentelijk voor de voortvarende behandeling.

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 tot aanpassing van de wettelijke grondslag voor vrijheidsontneming van asielzoekers na afwijzing of niet in behandeling nemen van een aan de grens ingediend asielverzoek (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden onderschrijven van harte het doel van onderhavig wetsvoorstel, in de zin dat met grote spoed moet worden voorzien in een wettelijke basis voor grensdetentie na afwijzing van een aan de grens ingediend asielverzoek. Zij onderstrepen ook het belang van spoedige inwerkingtreding van deze wet. De voorgenoemde leden hebben verder alleen de vraag wat de gevolgen zijn indien niet binnen vier weken door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een beslissing is genomen op een asielaanvraag. Wat zijn de gevolgen als de voorzieningenrechter oordeelt dat het beroep mag worden afgewacht?

In het wetsvoorstel wordt een wettelijke basis gecreëerd voor voortzetting van de grensdetentie na afwijzing of niet in behandeling nemen van een aan de grens ingediend asielverzoek.¹ Indien die beslissing niet binnen vier weken tot stand is gekomen, verkrijgt de vreemdeling van rechtswege toegang tot het grondgebied. Dit is momenteel geregeld in artikel 3, zevende lid, tweede volzin van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000). Na de wetwijziging zal deze zin te vinden zijn in artikel 3, zesde lid, van de Vw 2000. De betreffende zin is een implementatie van artikel 43, tweede lid, van de Procedure richtlijn.² Er is dus geen ruimte om dit in de nationale wet anders te regelen. Dat toegang tot het grondgebied wordt verkregen, betekent overigens enkel dat de asielaanvraag niet aan de grens maar op de gebruikelijke wijze in de algemene asielprocedure of eventueel de verlengde asielprocedure zal worden afgedaan. Dit betekent dus niet dat de aanvrager ook een beschermingsstatus zal worden verleend. Verder is van belang dat het in voorkomende gevallen mogelijk is de vreemdeling om redenen van openbare orde of nationale veiligheid aansluitend aan de grensdetentie op grond van artikel 59b van de Vw 2000 in vreemdelingenbewaring te plaatsen. Hiertoe wordt in ieder geval overgegaan indien de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel mogelijk met toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag kan worden afgewezen.³

In de praktijk gebeurt het zelden dat in grenszaken eerst alleen een uitspraak wordt gedaan op een verzoek om een voorlopige voorziening. Als deze situatie zich echter voordoet, en het verzoek in die zin wordt toegewezen dat de beslissing op het beroep mag worden afgewacht, zal de vreemdeling vanzelfsprekend niet worden uitgezet. Of voortzetting van de grensdetentie gerechtvaardigd kan worden geacht, zal afhankelijk zijn van de uitkomst van een belangenafweging. Zie hierover nader artikel 5.1a, derde lid, van het Vb 2000 waarin wordt bepaald dat een vrijheidsontnemende maatregel als hier aan de orde niet wordt voortgezet indien sprake is van bijzondere individuele omstandigheden die vrijheidsontneming onevenredig bezwarend maken.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de mening deelt dat het belachelijk is dat wij als soeverein land niet eens in staat zijn te bepalen wie we wel en wie we niet toegang tot ons land verlenen, en dat het de EU-regels zijn die ons verplichten ongewenste vreemdelingen toe te laten. Deelt de regering de mening dat we dan ook zo snel mogelijk van deze gevaarlijke en idiote EU-regels af moeten? Zo nee, waarom niet? Erkent de regering dat zij deze kleine cosmetische veranderingen in dit wetsvoorstel, Nederland nog steeds ernstig belemmerd wordt door EU-regels om haar eigen toelatingsbeleid te voeren en daarmee faalt onze burgers te beschermen tegen criminelen, potentiële terroristen en ander gespuis dat nu zonder problemen Nederland inkomt? Deelt de regering de mening dat gezien alle problemen waar Nederland mee te kampen heeft, als het gaat om illegale migratie, het niet kunnen uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers en overlastgevende en/of criminele vreemdelingen, het hoog tijd is voor een volledige asielstop en volledig in te zetten op gedwongen vertrek, en voor zover dat niet kan, illegalen vast te zetten en alle EU-regelgeving die dit bemoeilijken in het belang van de Nederlandse samenleving per direct af te schaffen? De aan het woord zijnde leden

¹ In het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting wordt beschreven dat en waarom de gewijzigde systematiek ook zal gelden voor zogeheten Dublinzaken, zie Kamerstukken II 35 271, 2018/19, nr. 3, p. 7–8.

² Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180).

³ Zie nader paragraaf C1/2.5 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

vragen of de regering het niet vreemd vindt dat asielzoekers die via het Schengengebied Nederland binnenkomen niet in grensdetentie kunnen worden geplaatst, ondanks dat de buitengrenzen van Europa zo lek zijn als een mandje. Erkent de regering het risico dat potentiële terroristen en criminelen zich vrij kunnen bewegen in het Schengengebied?

De regering is het met de leden van de PVV eens dat het van belang is om een effectieve grensbewaking te hebben. Onderdeel daarvan zou naar de mening van de Nederlandse regering dan ook een verplichte grensprocedure moeten zijn, waarin in een gecontroleerde setting aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel die geen of weinig kans van slagen hebben snel kunnen worden afgedaan. De vreemdeling zal na afwijzing van zijn aanvraag vanuit die gecontroleerde setting vervolgens moeten terugkeren naar zijn land van herkomst. De Procedurerichtlijn laat ruimte voor een dergelijke procedure, maar stelt deze thans niet verplicht. Nederland zet zich er binnen de gesprekken over het Gemeenschappelijk Europees Asiel Stelsel (GEAS) voor in dat ook andere lidstaten een grensprocedure gaan hanteren. Het EU-breed toepassen van de grensprocedure helpt bij het tegengaan van secundaire migratie. Door weer een goede grondslag te bieden voor grensdetentie in de beroepsfase, wordt met het onderhavige wetsvoorstel gewaarborgd dat het mogelijk blijft deze door de Europese wetgever geboden mogelijkheid om een grensprocedure te hanteren ook daadwerkelijk in te vullen.

Zoals bekend is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling)⁴ immers geoordeeld dat de implementatie van de Europese regelgeving in de Vw 2000 geen ruimte laat voor de voortdrijving van de grensdetentie in de beroepsfase van de asielprocedure. Het wetsvoorstel zal dit herstellen, in lijn met hoe dit bij de implementatie van de Procedurerichtlijn in de Vw 2000 destijds was beoogd.⁵

Een asielstop is geen realistische, laat staan een structureel wenselijke oplossing voor het complexe migratievraagstuk. Het kabinet kiest ervoor risico's voor de openbare orde zo veel mogelijk te beperken en de veiligheid te bevorderen, waarbij tevens bescherming wordt geboden aan die asielzoekers die bescherming behoeven. Indien vreemdelingen eerder het grondgebied van de EU zijn ingereisd en daarna doorreizen naar Nederland en hier te lande asiel aanvragen kan, gelet op de geldende Europese regels van grensdetentie geen sprake meer zijn. Vreemdelingenbewaring zal in die situatie niet in alle gevallen geïndiceerd zijn. De vreemdeling heeft zich dan immers bewust in het zicht van de overheid gebracht en er is niet steeds op voorhand reden om aan te nemen dat hij zich aan dat zicht zal onttrekken. Dat kan anders zijn als blijkt dat de vreemdeling zich bijvoorbeeld ontdaan heeft van documenten, al geruime tijd illegaal in Nederland verblijft of zich eerder aan toezicht heeft onttrokken. Het toepassen van het instrument van vreemdelingbewaring dient, gelet op het geldende Europese en nationale recht, echter steeds een ultimum remedium te blijven. Volledigheidshalve wijs ik u erop dat indien er indicaties van terrorisme of andere criminele handelingen zijn, dit natuurlijk in eerste instantie in de daarvoor bedoelde strafrechtelijke procedures kan en zal worden aangepakt. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging.

⁴ ABRvS 5 juni 2019, zaak nr. 201808923/1/V3, ECLI:NL:RVS:2019:1710 en ABRvS 5 juni 2019, zaak nr. 201808670/1/V3, ECLI:NL:RVS:2019:1843.

⁵ Zie m.n. Kamerstukken II, 2014/15, 34 088, nr. 7.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen. Zij lezen in de memorie van toelichting dat voorliggend wetsvoorstel het gevolg is van uitspraken van 5 juni 2019 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt geoordeeld dat voor detentie tijdens de beroepsfase geen wettelijke grondslag bestaat. De Afdeling bestuursrecht-spraak komt tot dit oordeel op basis van de jurisprudentie in de zaken Gnandi van 19 juni 2018 en C c.s. van 5 juli 2018 (C-181/16 en C-269/18) van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze leden vragen hoe het komt dat hiervoor in de bestaande Nederlandse wetgeving nooit een wettelijke grondslag is gecreëerd. Tevens lezen de aan het woord zijnde leden dat de regering op een later moment nog andere wetgeving zal voorstellen in reactie op de zaken Gnandi en C c.s. Bovengenoemde leden vragen de regering in te gaan op hetgeen gewijzigd zou moeten worden naar aanleiding van de jurisprudentie in de zaken Gnandi van 19 juni 2018 en C c.s. van 5 juli 2018 (C-181/16 en C-269/18) van het Hof van Justitie van de Europese Unie en welke wetsvoorstellen deze leden nog kunnen verwachten. Zij zijn benieuwd of deze wetsvoorstellen wel ter consultatie zullen worden voorgelegd.

Het is niet zo dat er geen wettelijke grondslag in de Vw 2000 is neergelegd voor grensdetentie in de periode tussen de afwijzende asielbeslissing en de beslissing in beroep. Deze grondslag is te vinden in het huidige artikel 6, zesde lid, van de Vw 2000. Bij de implementatie van de Procedure-richtlijn in de Vw 2000 werd echter aangenomen dat grensdetentie in deze fase moest worden gebaseerd op de gronden die de Terugkeerrichtlijn⁶ daarvoor biedt. Dit vloeiende ook expliciet voort uit destijds geldende jurisprudentie van de Afdeling.⁷ Zoals toegelicht in de paragrafen 2.1 en 2.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel⁸ volgt uit het arrest Gnandi en de beschikking in de zaak C.⁹ echter dat grensdetentie in deze fase niet kan worden gebaseerd op de Terugkeerrichtlijn, maar uitsluitend mogelijk is op grond van de Opvangrichtlijn. Daarom oordeelde de Afdeling in de meergenoemde uitspraken van 5 juni 2019 dat het huidige artikel 6, zesde lid, van de Vw 2000 niet als grondslag voor voortzetting van de grensdetentie kan dienen, omdat deze bepaling zo is geformuleerd dat deze is toegespitst op het vertrek of de uitzetting van de betrokken vreemdeling. Voor de toepassing van deze bepaling is namelijk vereist dat aan de betrokken vreemdeling de toegang is geweigerd. Een toegangsweigering verhoudt zich niet met het vereiste in artikel 8, derde lid, aanhef en onder c, van de Opvangrichtlijn dat (voortzetting van) grensdetentie mogelijk maakt indien een procedure gaande is waarin over de toegang tot Nederland van die persoon wordt beslist. Dit is de reden dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld dat het besluit over de toegang voortaan wordt uitgesteld totdat de afwijzende asielbeslissing door de rechter in eerste aanleg is beoordeeld, dan wel dat de termijn om daarom te verzoeken is verstreken.

Zoals aangegeven in paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt gewerkt aan een uitgebreider wetsvoorstel waarin de gevolgen van het arrest Gnandi en de beschikking in de zaak C. worden verwerkt in de nationale wetgeving.

⁶ Richtlijn 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.

⁷ Zie m.n. Kamerstukken II, 2014/15, 34 088, nr. 7 en de aldaar aangehaalde uitspraken van de Afdeling.

⁸ Kamerstukken II 35 271, 2018/19, nr. 3, p. 2–4.

⁹ HvJ EU, 19 juni 2018 in zaak nr. C-181/16 (het arrest Gnandi) en de beschikking van het HvJ EU, 5 juli 2018 in zaak nr. C-269/18 PPU (beschikking in de zaak C.).

In paragraaf 2.1 is toegelicht dat uit het arrest Gnandi voortvloeit dat – kort gezegd – een vreemdeling illegaal is na een afwijzende beslissing die tevens geldt als terugkeerbesluit. Indien sprake is van een afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, mag de vreemdeling na de afwijzende beslissing echter in Nederland blijven om doeltreffend beroep te kunnen instellen tegen deze beslissing. Om te bereiken dat het rechtsmiddel ten volle doeltreffend is, moeten alle rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit worden geschorst gedurende de termijn voor instelling van dit rechtsmiddel en, indien een dergelijk rechtsmiddel is ingesteld, tot aan de beslissing daarop. Dat wil zeggen dat de termijn voor vrijwillig vertrek niet mag ingaan zolang de vreemdeling beroep kan instellen en hij ingeval van het instellen van beroep mag wachten op de beslissing op het beroep. In afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel moet de vreemdeling voorts in beginsel opvang worden geboden. Ook mag de vreemdeling, zoals hiervoor al is toegelicht, gedurende die periode niet op grond van de Terugkeerrichtlijn in bewaring worden gesteld met het oog op zijn verwijdering.

In de Vw 2000 wordt strikt onderscheid gemaakt tussen rechtmatig en niet rechtmatig verblijf. In het bedoelde uitgebreider wetsvoorstel zal een expliciete grondslag worden geboden voor verblijf in de in het arrest Gnandi bedoelde fase. Dit wetsvoorstel zal technisch van karakter zijn waarbij de bestaande wettelijke systematiek steeds zoveel mogelijk wordt aangehouden om de uitvoeringslasten van het wetsvoorstel te minimaliseren. De inhoudelijke wijzigingen in de positie van de betrokken vreemdelingen zijn bovendien reeds een gevolg van de in het arrest en de beschikking gegeven uitleg van Europees recht en daarom ook nu al geldend. Dit wetsvoorstel zal in consultatie worden gebracht.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat in het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie wat betreft de terugkeerrichtlijn de Gnandi-jurisprudentie wordt gecodificeerd. Op dit moment vinden er onderhandelingen plaats over onder andere de terugkeerrichtlijn, en dat het nog niet bekend is hoe de Raad en het Europees Parlement met deze codificatie willen omgaan. Kan de regering uiteenzetten hoe zij verwacht dat de Raad en het Europees Parlement zich zullen opstellen ten opzichte van het codificeren van de Gnandi-jurisprudentie in de terugkeerrichtlijn, en wellicht ook in de andere richtlijnen? In hoeverre verwacht de regering weerstand op dit punt? Wat is de positie van de regering op dit punt en waar zet de regering op in bij deze onderhandelingen en specifiek op dit punt?

De leden van de D66-fractie informeren naar de wijze waarop het arrest Gnandi en de beschikking in de zaak C. zullen worden verwerkt in de herziening van de Europese regelgeving. In reactie daarop kan allereerst worden opgemerkt dat het arrest en de beschikking zich laten lezen als een bevestiging van de systematiek die de Uniewetgever heeft beoogd aan te brengen. Er zijn door het Hof ook geen onderdelen van Unierecht onverbindend verklaard. Zoals door de Uniewetgever bedoeld, is het mogelijk een afwijzende beslissing op een asielverzoek van een vreemdeling te combineren met een terugkeerbesluit. Het Hof bevestigt in de uitspraken ook dat moet worden gerespecteerd dat op grond van de Procedurerichtlijn rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld tegen de afwijzing van het asielverzoek die meebrengen dat de vreemdeling gedurende de beroepsfase niet mag worden verwijderd. Het Hof preciseert dat de vreemdeling in de beroepsfase onder het bereik van de Opvangrichtlijn en de in die richtlijn genoemde bewaringsgronden valt. Codificatie van het arrest in de Europese regelgeving is dan ook niet strikt noodzakelijk. Desalniettemin kan worden verwacht dat bij de herziening van de Terugkeerrichtlijn expliciet wordt gemaakt dat alle gevolgen van

het terugkeerbesluit worden geschorst gedurende de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld en indien beroep wordt ingesteld tot aan de beslissing daarop.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat dit wetsvoorstel niet ter consultatie is aangeboden. Zij hebben begrip voor het gegeven dat spoedige inwerkingtreding van deze wet wenselijk wordt geacht, maar vinden het desondanks spijtig dat daarom is gekozen het wetsvoorstel niet in internetconsultatie te brengen. Bovengenoemde leden vragen of op enige andere wijze advies van experts is ingewonnen en, zo ja, wat daarvan de uitkomst was.

Hoewel uiteraard de hoofdregel is dat een wetsvoorstel in consultatie wordt gebracht, is gelet op de spoed waarmee dit wetsvoorstel tot stand moest komen, geen extern advies ingewonnen. Ook om inhoudelijke redenen is hier overigens geen aanleiding toe gezien. De uitspraken van de Afdeling van 5 juni 2019 waren niet voor meerderlei uitleg vatbaar. Het advies dat de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel heeft uitgebracht was blanco.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol