

Aan: PvdA leden
Betreft: Strafbaarstelling illegaal verblijf

8 mei 2013

Aan de leden van de Partij van de Arbeid,

Vanuit de ad-hoc coalitie tegen strafbaarstelling¹ volgen we ademloos de discussie binnen de PvdA deze dagen. We hopen dat u vast gaat houden aan het standpunt dat u innam in de moties tijdens het congres over het regeerakkoord en tijdens het laatste congres twee weken geleden. De inzet van Sander Terphuis en de brede steun voor zijn stellingname binnen uw partij heeft de discussie weer nieuw leven ingeblazen en wel op het moment dat het uiterst ter zake is, namelijk voor de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel.

Uw partij speelt dus een sleutelrol, maar graag wijzen we er op dat veel organisaties die werkzaam zijn in medische zorg, onderwijs, steun aan slachtoffers mensenhandel of andere vormen uitbuiting, maar ook wetenschappers en anderen al herhaald geweest hebben op negatieve effecten van deze wet. Ook vanuit de belangrijkste adviesorganen is hierop gewezen.

Het is goed voor ons allen als mensen hulp durven vragen als ze in problemen zijn en als ze hun gezicht durven laten zien. Publieke gezondheid, veiligheid en verbondenheid in onze stedelijke samenleving varen daar wel bij.

Hoewel alle argumenten zeker al de revue zijn gepasseerd reageren we nog graag op een aantal kwesties die op dit moment in de discussie spelen.

Strafbaarstelling hulpverlening

Hulpverlening kan altijd strafbaar gesteld worden waar sprake is van een zwaar inreisverbod, dat gewogen wordt als misdrijf. Een zwaar inreisverbod kan al opgelegd worden aan iemand die voor de tweede maal illegaal wordt aangetroffen. Slechts wanneer het zware inreisverbod uit de wet gehaald wordt, als aangever voor het 'hulp bij misdrijf' kan gesteld worden dat de hulpverlening gevrijwaard blijft.

Immers: dat *deze* regering zegt dat hulpverleners niet vervolgd zullen worden is voor de toekomst onvoldoende wanneer de wettelijke mogelijkheid daartoe blijft bestaan. De geschiedenis van de laatste decennia laat zien dat er maar zelden een stap teruggezet wordt op verscherping van het vreemdelingenbeleid. Wanneer de mogelijkheid in de wet vastligt, zal deze ook gebruikt gaan worden.

Mensenhandel

Maar het meest kwetsbaar zijn de mensen om wie het gaat. Eerder, in december 2011, schreven organisaties betrokken bij ondersteuning van slachtoffers mensenhandel de volgende verwachting, vanuit de dagelijkse praktijk²:

1. De angst voor arrestatie en detentie die slachtoffers nu al vaak weerhoudt om naar politie of hulpverlening te stappen zal ongetwijfeld toenemen. Ook al is gesteld dat slachtoffers van mensenhandel uitgezonderd zullen worden van strafbaarstelling; dan zal invoering ervan hen toch afschrikken. Hetzelfde geldt voor vrouwen die slachtoffer zijn of dreigen te worden van huiselijk of seksueel geweld. Het komt immers nu al

1 Begonnen eind 2010, participanten zijn onder meer: PKN, ASKV, Cordaid, VluchtelingenWerk Nederland, Defence for Children, INLIA, Stichting LOS, OKIA. Zie ook www.geenstrafbaarstelling.nl

2 Brief aan Eerste Kamer, 5 december 2011, inzake strafbaarstelling illegaal verblijf, gevolgen voor uitbuiting en mensenhandel in kader van implementatiewet EU-terugkeerrichtlijn, ondertekend door vakcentrales FNV, CNV, MHP en onder meer CoMensha (Coördinatiecentrum ter bestrijding van Mensenhandel); FairWork, La Strada International.

voor dat bijvoorbeeld een slachtoffer van mensenhandel zich bij de politie als zodanig meldt en alsnog in vreemdelingendetentie wordt geplaatst. We zien regelmatig dat mensen zelfs geen medische hulp durven te zoeken, terwijl dat feitelijk toegankelijk en veilig is. Dan is een gang naar de politie om aangifte te doen van uitbuiting, geweld of misbruik, een enorme stap.

2. Mensenhandelaren, tussenpersonen en malafide werkgevers zullen deze angst gebruiken om mensen verder onder druk te zetten.

3. Personen die zonder papieren in Nederland werken hebben nu misschien nog contact met de 'buitenwereld'. Strafbaarstelling zal er voor zorgen dat men niet meer buiten komt en door isolement steeds afhankelijker wordt van de werkgever. Malafide werkgevers profiteren er al van dat ongedocumenteerden niet naar politie of arbeidsinspectie zullen stappen. Dit creëert een veld van 'dagelijkse' uitbuiting: lage lonen, lange werkdagen, geen vakantie of vrije dagen, geen aandacht voor gezondheid of veiligheid op de arbeidsplek, geen ziektekosten, ziektegeld, of reiskosten. Binnen dit veld kan door een cumulatie van kwetsbaarheden ook bijzonder ernstige uitbuiting ontstaan.

4. De strafbaarstelling verkleint de wereld en vergroot de afhankelijkheid waardoor andere vormen van uitbuiting door mensen vanuit de eigen gemeenschap zullen toenemen.

5. De maatregel ondermijnt de weerbaarheid van irreguliere migranten en zal dus in het voordeel werken van diegenen die gebaat zijn bij weerloosheid en daar misbruik van maken; mensenhandelaren, huisjesmelkers en uitbuitende werkgevers.

Speciaal vertegenwoordiger voor de bestrijding van mensenhandel van de OSCE, Maria Grazia Giammarinaro, merkte in 2011 op dat criminalisering zonder twijfel zou leiden tot afname van bereidheid om met autoriteiten samen te werken. 'Daarbij bekrachtigt en versterkt criminalisering een negatief stereotype van irreguliere migranten, die als criminelen beschouwd worden voor het enkele feit dat ze zich in een irreguliere (ongedocumenteerde) positie bevinden. Irreguliere migranten zouden integendeel juist eerst en vooral gezien moeten worden als mensen die sociaal kwetsbaar zijn, en iedereen zou er attent op moeten zijn dat ze ernstig kunnen worden uitgebuit.'

'Het is tijd, stelt ze daarbij, voor een analyse van de relatie tussen migratiebeleid en antimensenhandelbeleid en om vast te stellen welke onderdelen van migratiebeleid een negatieve impact hebben op de preventie van mensenhandel'.

Menselijke maat

Nog maar drie weken geleden, bij de bespreking van het rapport van de Inspectie over Dolmatov, beloofde staatssecretaris Teeven de Kamer om de menselijke maat terug te brengen in het vreemdelingenbeleid. Daar is veel werk te verrichten. De conclusie van het rapport van de Inspectie was dat protocollen in de vreemdelingenketen een persoonsgerichte benadering en het proactief en professioneel handelen belemmeren. Strafbaarstelling van illegaal verblijf zal betekenen dat vreemdelingen een extra 'vinkje' moeten krijgen, waarbij over de plaatsing en het eventueel weghalen geprocedeerd moet worden. Daarbij moet rekening gehouden worden met allerlei factoren, zoals juridische, medische, gezinsleven. Dit extra 'vinkje' interfereert vervolgens weer met andere 'vinkjes' die bijvoorbeeld te maken hebben met het verloop van de toelatingsprocedure, het verloop van de procedure over het terugkeerbesluit en over het inreisverbod. Bij al deze vinkjes is het de vraag of ze correct ingevoerd zijn en of ze inderdaad real-time informatie geven.

Zo ontstaan veel nieuwe onzekerheden die het voor medewerkers in de vreemdelingenketen moeilijker maken om de menselijke maat te hanteren, die juist op dit essentiële onderwerp zo vereist is. Er is nog geen begin van zicht op daadwerkelijke verbetering van de vreemdelingenketen. INDiGO, protocollen en formulieren zijn nog niet aangepast. Strafbaarstelling zal de negatieve kanten van de bestaande situatie alleen maar verder versterken.³

De staatssecretaris kon blijven zitten door de steun van regeringspartner PvdA. "Met alle afspraken wordt de situatie van illegalen wel verbeterd", aldus uw partijleider Samsom. "Daarom zijn wij als fractie akkoord gegaan". Maar door de invoering van strafbaarstelling van illegaal verblijf dreigt het systeem weer de overhand te gaan voeren in plaats van de beloofde 'menselijke maat'. De PvdA zou juist op dit onderwerp kunnen eisen om het systeem eerst te verbeteren, voordat nieuwe risico's worden genomen.

3 <http://weblogs.amnesty.nl/mensenrechtenvandaag/2013/04/24/de-menselijke-maat-terug-dan-strafbaarstelling-illegaliteit-schrappen/>

Kosten

In het debat met Staatssecretaris Leers over de strafbaarstelling van illegaal verblijf stelden de PvdA kamerleden de vraag wat strafbaarstelling zou kosten⁴. De staatssecretaris beloofde hiervan een overzicht te geven. In de memorie van toelichting staat een summiere kostenberekening⁵. Daarin staat echter niets opgenomen over de kosten van procedures en over vervangende hechtenis. De kosten berekening geeft daarom niet de reële kosten weer. Deze zijn naar inschatting van de coalitie tegen strafbaarstelling rond de 180 miljoen⁶, waar de staatssecretaris 2 miljoen begroot. Dat is een enorm verschil. Zeker nu staatssecretaris Teeven zwaar bezuinigt op het gevangeniswezen, is het onduidelijk waar hij de kosten van vervangende hechtenis vandaan zal halen. Door de bezuiniging zal bovendien het aantal detentieplaatsen sterk gereduceerd worden. Waar zullen vreemdelingen die vervangende hechtenis moeten uitzitten vanwege illegaal verblijf, gedetineerd gaan worden? En zal dat betekenen dat criminelen vrijgelaten moeten worden om plaatsen voor illegaal verblijvende vreemdelingen vrij te maken?

Principes PvdA

Tenslotte willen wij u nog herinneren aan de aangenomen moties op het PvdA congres in november vorig jaar, zie in bijlage. Hieruit blijkt duidelijk dat de PvdA leden destijds al grote bedenkingen hadden tegen dit onderdeel van het regeerakkoord, en massaal lieten horen dat dit in strijd is met de beginselen van de PvdA.

Wanneer uw partij zich gebonden voelt door het regeerakkoord, dan graag aan het bevorderen van mensenrechten, duurzaamheid en goede arbeidsomstandigheden en aan het bestrijden van mensenhandel en aan de belofte dat kwetsbare groepen op de overheid kunnen rekenen, waarbij de menselijke maat leidend is.

Hoogachtend,

Kerk in Actie
ASKV
Dokters van de Wereld
INLIA
Stichting LOS
OKIA

namens de Coalitie tegen strafbaarstelling
p/a Stichting LOS
Kanaalstraat 243
3531 CJ Utrecht
rian.ederveen@stichtinglos.nl

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1470.html>

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33512-3.html>

⁶ http://www.geenstrafbaarstelling.nl/nl/site/kosten_strafbaarstelling

Bijlage: Aangenomen moties PvdA-congres 3.11.12

4. Illegaal verblijf (Wijchen)

Constateert dat:

In het concept-regeerakkoord VVD-PvdA op bladzijde 31 (derde bolletje) staat: Illegaal verblijf wordt strafbaar.

Overweegt dat:

1. Een gedeelte van de thans in Nederland verblijvende illegalen noch perspectief op een verblijfsvergunning heeft noch perspectief op terugkeer naar het land van herkomst
2. Onder illegalen zich schrijnende gevallen bevinden waaronder lichamelijk en geestelijk zieken als gevolg van traumatische ervaringen
3. Een deel van de illegalen vreest bij terugkeer in het land van herkomst gedood, gemarteld of gevangen genomen te worden als gevolg van willekeur of van de politieke situatie in dat land
4. Een deel van de illegalen in Nederland is in verband met het legale verblijf van hun partner of hun kinderen in Nederland
5. Ook illegalen slechts strafbaar zijn op grond van strafbare handelingen, niet louter op basis van hun aanwezigheid in Nederland.
6. Ieder mens er op moet kunnen rekenen door de overheid met respect te worden bejegend (artikel 2.1 Beginselmanifest PvdA 2005),

Is van mening dat:

de uitspraak Illegaal verblijf wordt strafbaar ongenueanceerd en in strijd is met artikel 2.1 van het Beginselmanifest PvdA,

En gaat er van uit dat:

bij instemming van het congres met het regeerakkoord de leden van de Eerste en Tweede Kamer bij nadere wetgeving en beleidsbepaling ten aanzien van illegalen rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van illegalen en keuzes maken in lijn met het Beginselmanifest van de PvdA.

Preadvies: afwijzen

19. Geen mens is illegaal (Zoetermeer)

Overwegende dat:

in het regeerakkoord illegaliteit strafbaar wordt gesteld;

het strafbaar stellen van illegaliteit strijdig is met Internationale Verdragen zoals de Rechten van het Kind, het VN Vrouwenverdrag, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens;

het strafbaar stellen van illegaliteit een disproportionele maatregel is;

eerder veel maatschappelijke organisaties waaronder de vluchtelingen- en migrantenorganisaties, de vakcentrales FNV en CNV en de Raad van Kerken in Nederland, zich hebben verzet tegen het voornemen van het vorige kabinet om illegaliteit strafbaar te stellen;

eerder veel PvdA- leden, sympathisanten, raadsleden en wethouders een petitie hebben getekend tegen het voornemen van het vorige kabinet om illegaliteit strafbaar te stellen;

het strafbaar stellen van illegaliteit uitbuiting in de hand werkt;

voor de samenleving de negatieve effecten eerder toenemen dan afnemen;

het strafbaar stellen van illegaliteit de mogelijkheden tot legalisering afsluit.

Verzoekt de fractie:

bij de uitwerking en uitvoering van het Regeerakkoord bestaande internationale verdragsrechtelijke afspraken te respecteren;

geen medewerking te verlenen aan initiatieven die leiden tot beperking van de internationale verdragsrechtelijke afspraken.

En gaat over tot de orde van de dag.

Preadvies: overnemen