

Vergaderjaar 2009–2010

32 420

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Op 24 december 2008 is 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 gepubliceerd in het Publicatieblad (PbEU 2008, L 348/98) (hierna: de richtlijn). Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) ter implementatie van die richtlijn. Daarnaast zullen het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000), het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: het VV 2000) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000) worden aangepast.

Ingevolge artikel 20, eerste lid, van de richtlijn moet deze uiterlijk op 24 december 2010 zijn omgezet, met uitzondering van de bepalingen omtrent gratis rechtsbijstand of vertegenwoordiging, bedoeld in artikel 13, vierde lid, ervan, dat uiterlijk op 24 december 2011 moet zijn omgezet.

De richtlijn is ingevolge artikel 355, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) niet van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, omdat die de status bezitten van landen en gebieden overzee. Op dezelfde grond is deze richtlijn evenmin van toepassing op Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Deze wet bevat, ter omzetting van de richtlijn, evenals de richtlijn zelf, regels omtrent normen en procedures voor de terugkeer van onderdanen van derde landen, derhalve vreemdelingen, niet zijnde gemeenschapsonderdanen, die «illegaal» op het grondgebied verblijven van het in Europa gelegen deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

Het stellen van algemene voorwaarden voor de toelating en uitzetting van vreemdelingen is aangelegenheid van het Koninkrijk, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder g, van het Statuut voor het Koninkrijk. Ingevolge artikel 14, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk worden regels omtrent

aangelegenheden van het Koninkrijk, welke noch in de Nederlandse Antillen noch in Aruba gelden, bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

Omdat de onderhavige regels ter omzetting van de richtlijn niet op Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba zullen gelden, kan de implementatie van deze richtlijn plaatsvinden door middel van deze wet dan wel door middel van een algemene maatregel van bestuur, zoals het Vreemdelingenbesluit 2000. Artikel 14, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk laat vanzelfsprekend onverlet dat ook bij ministeriële regeling, zoals het Voorschrift Vreemdelingen 2000, regels kunnen worden gesteld ter omzetting van de richtlijn.

2. De Richtlijn

Op basis van artikel 63, onder 3, sub b, in titel IV van het EG-Verdrag (thans: artikel 79, tweede lid, onder c, in titel V van het VWEU) geeft de richtlijn gemeenschappelijke normen en procedures op het gebied van illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen. Deze normen en procedures moeten blijkens artikel 1 van de richtlijn door de lidstaten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen. De richtlijn geldt voor de lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, voorzover de richtlijn betrekking heeft op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de toegangsvoorwaarden volgens de Schengengrenscore. Voorts is de richtlijn, wat IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein betreft, van toepassing op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de toegangsvoorwaarden volgens de Schengengrenscore.

Onder illegaal verblijf in de zin van de richtlijn moet, gelet op artikel 3, punt 2, van de richtlijn worden verstaan: de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscore, of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat.

In artikel 2, derde lid, van de richtlijn, is bepaald dat de richtlijn niet van toepassing is op personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen in de zin van artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscore. Dat betekent in de Nederlandse situatie dat de richtlijn niet van toepassing is op gemeenschapsonderdanen als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Vw 2000.

Als gevolg van een en ander is de richtlijn van toepassing op vreemdelingen, niet zijnde gemeenschapsonderdanen, die in ons land verblijven zonder dat sprake is van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 van de Vw 2000, alsmede op vreemdelingen, niet zijnde gemeenschapsonderdanen, die rechtmatig verblijf hebben in de zin van artikel 8, onder f, g, h, j en k, van de Vw 2000.

De richtlijn is voorts niet van toepassing op vreemdelingen die niet op het grondgebied van een lidstaat verblijven. Dat betekent dat er in beginsel geen terugkeerbesluit aan de orde komt zolang een vreemdeling niet op het grondgebied van een lidstaat verblijft en dat in dat geval de additionele maatregel van het inreisverbod niet beschikbaar is.

In voorkomend geval zijn de lidstaten aangewezen op het uitvaardigen van een daarmee vergelijkbare nationale maatregel met derhalve slechts een nationaal effect. In de Nederlandse situatie komt dat neer op het uitvaardigen van de huidige ongewenstverklaring. Dat betekent dat de bestaande ongewenstverklaring in ieder geval dient te worden gehandhaafd voor de onderdanen van derde landen die niet of nog niet op het grondgebied van een lidstaat verblijven en voor gemeenschapsonderdanen.

De richtlijn bevat vijf hoofdstukken, te weten Hoofdstuk I Algemene bepalingen, Hoofdstuk II Beëindiging van illegaal verblijf, Hoofdstuk III Procedurele waarborgen, Hoofdstuk IV Bewaring met het oog op verwijdering, en Hoofdstuk V Slotbepalingen.

In hoofdstuk I, Algemene bepalingen, zijn bepalingen opgenomen betreffende het toepassingsgebied (artikel 1) en de werkingssfeer (artikel 2). Artikel 3 bevat definities. Ook zijn enkele samenloopbepalingen opgenomen (artikel 4). In artikel 5 is de opdracht aan de lidstaten neergelegd dat deze bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn rekening moeten houden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven, de gezondheidstoestand van de betrokken vreemdeling en dat de lidstaten het beginsel van non-refoulement moeten eerbiedigen.

In hoofdstuk II, Beëindiging van illegaal verblijf, zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot het door de lidstaten uit te vaardigen terugkeerbesluit ten aanzien van iedere onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft (artikel 6). In artikel 7 komt tot uitdrukking dat vrijwillig vertrek uitgangspunt vormt en de voorkeur verdient boven gedwongen vertrek. Artikel 8 bevat bepalingen met betrekking tot het gedwongen vertrek (dwangmaatregelen in het kader van de verwijdering). Artikel 9 bevat bepalingen met betrekking tot uitstel van verwijdering. Artikel 10 bevat instructies aan de lidstaten met betrekking tot de terugkeer en verwijdering van niet-begeleide minderjarigen. In artikel 11, eerste lid, is bepaald dat het terugkeerbesluit gepaard gaat met een inreisverbod indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend of indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. Tevens komt in dat artikelonderdeel tot uitdrukking dat de bevoegdheid van de lidstaten gehandhaafd blijft om ook in andere gevallen een inreisverbod uit te vaardigen. Ook komt in dit artikel tot uitdrukking dat de lidstaten bevoegd blijven om af te zien van het uitvaardigen van een inreisverbod, het inreisverbod op te schorten of op te heffen en is bepaald dat de lidstaten in bepaalde gevallen geen inreisverbod mogen uitvaardigen, met name niet ten aanzien van slachtoffers van mensenhandel of mensensmokkel die samenwerken met de autoriteiten en in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel of mensensmokkel, tenzij deze slachtoffers een gevaar vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

Hoofdstuk III, Procedurele waarborgen, geeft regels omtrent de vorm waarin het terugkeerbesluit, het inreisverbod of verwijderingsbesluit moet worden uitgevaardigd, alsmede welke informatie daarin of daarbij moet worden verstrekt (artikel 12). In artikel 13 zijn enkele bepalingen opgenomen met betrekking tot de rechtsmiddelen die tegen de in artikel 12 benoemde besluiten moeten kunnen worden aangewend, waaronder ook een bepaling met betrekking tot juridisch advies en eventuele taalkundige bijstand, alsmede gratis rechtsbijstand. Dat laatste onderdeel, gratis rechtsbijstand, mag ingevolge artikel 20, eerste lid, van de richtlijn door de lidstaten een jaar later worden omgezet dan de overige bepalingen van de richtlijn. De lidstaten kunnen echter ingevolge artikel

13, vierde lid, ook bepalen dat op gratis rechtsbijstand of vertegenwoordiging de voorwaarden van artikel 15, leden drie tot en met zes van de richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van de Europese Unie van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326/13) van toepassing zijn.

In artikel 14 zijn de beginselen opgesomd die door de lidstaten in acht moeten worden genomen gedurende de perioden waarin zij onderdanen van derde landen vrijwillig vertrek toestaan. Het betreft handhaving van de eenheid van het gezin, verstrekking van dringende medische zorg en uitvoering van essentiële behandeling van ziekte, het aan minderjarigen verschaffen van basisonderwijs en rekening houden met speciale behoeften van kwetsbare personen.

Hoofdstuk IV, Bewaring met het oog op verwijdering, stelt regels omtrent de bewaring (artikel 15), de omstandigheden van bewaring (artikel 16), de bewaring van minderjarigen en gezinnen (artikel 17), alsmede omtrent noodsituaties (artikel 18).

In artikel 15, eerste lid, van de richtlijn is het uitgangspunt neergelegd, inhoudend dat de bewaring een uiterste middel is, hetgeen tot uitdrukking komt doordat de bewaring niet mag worden toegepast indien andere, afdoende, maar minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast om de terugkeer voor te bereiden of de verwijderingprocedure uit te voeren.

De bewaring mag aldus worden toegepast als uiterste middel indien er een «risico op onderduiken» bestaat. Ingevolge artikel 3, punt 7, van de richtlijn wordt onder «risico op onderduiken» verstaan: het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht.

De bewaring mag eveneens worden toegepast indien de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingprocedure ontwijkt of belemmert. De bewaring moet zo kort mogelijk te zijn en mag niet langer duren dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering. De bewaring wordt ingevolge artikel 15, tweede lid, van de richtlijn met de nodige rechtswaarborgen omkleed. Aan de duur van de bewaring zijn grenzen gesteld. Zo moet iedere lidstaat een maximale bewaringsduur vaststellen van niet meer dan zes maanden. De lidstaten kunnen die termijn overeenkomstig de nationale wetgeving slechts in beperkte mate en ten hoogste met nog eens twaalf maanden verlengen, indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, omdat de betrokkene niet meewerkt, of de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.

In artikel 16, eerste lid, van de richtlijn is neergelegd dat voor bewaring in de regel gebruik moet worden gemaakt van speciale inrichtingen. Indien een lidstaat de onderdanen van derde landen niet kan onderbrengen in een gespecialiseerde inrichting en gebruik moet maken van een gevangenis, moeten de vreemdelingen gescheiden worden gehouden van de gewone gevangenen. De in bewaring gestelden wordt op verzoek toegestaan te gelegener tijd contact op te nemen met wettelijk vertegenwoordigers, familieleden en bevoegde consulaire autoriteiten. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de situatie van kwetsbare personen. In dringende medische zorg en essentiële behandeling van ziekte moet worden voorzien. Voorts moeten relevante en bevoegde, nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties de mogelijkheid hebben om de inrichtingen voor bewaring te bezoeken, voorzover de inrichtingen dienen voor de bewaring van onderdanen van

derde landen. In het vijfde lid van artikel 16 is bepaald dat de in bewaring gestelde onderdanen van derde landen stelselmatig informatie moeten ontvangen over de regels die in de inrichting gelden en over hun rechten en plichten, waartoe ook behoort informatie over het in de nationale wetgeving vastgelegde recht om contact op te nemen met de eerder bedoelde organisaties en instanties.

Artikel 17, betreffende bewaring van minderjarigen en gezinnen, bepaalt in het eerste lid dat niet-begeleide minderjarigen, en gezinnen met meerderjarige kinderen, slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode, in bewaring worden gesteld. Dit vormt in feite een herhaling van het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan en de verplichtingen die al voortvloeien uit artikel 15, eerste lid, maar dan specifiek voor niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen. In het tweede lid is bepaald dat in bewaring gestelde gezinnen, in afwachting van verwijdering, afzonderlijke accommodatie moeten krijgen, waarbij voldoende privacy is gegarandeerd. Aan in bewaring gestelde minderjarigen moet de mogelijkheid worden geboden tot vrijetijdsbesteding, zoals op hun leeftijd afgestemde spel- en recreatieactiviteiten en, afhankelijk van de duur van hun verblijf (in de inrichting) tot toegang tot onderwijs (derde lid). Ingevolge het vierde lid moeten niet-begeleide minderjarigen zoveel mogelijk worden ondergebracht in inrichtingen met personeel of faciliteiten die zijn afgestemd op de noden van personen van hun leeftijd. In het vijfde lid komt tot uitdrukking dat het belang van het kind tijdens de bewaring in afwachting van verwijdering voorop dient te staan.

Artikel 18, noodsituaties, bevat bepalingen met betrekking tot uitzonderlijke situaties, namelijk waarin een uitzonderlijk groot aantal onderdanen van derde landen moet terugkeren en de inrichtingen voor bewaring van een lidstaat of zijn bestuurlijk of gerechtelijk personeel hierdoor onverwacht zwaar worden belast. Die lidstaat kan voor de duur van die uitzonderlijke situatie besluiten om de termijnen, die ingevolge artikel 15, tweede lid, derde alinea (spoedige toetsing), gelden voor rechterlijke toetsing te verlengen en bij «dringende maatregel» bewaringsomstandigheden vaststellen die afwijken van artikel 16, eerste lid (bewaring in gespecialiseerde inrichtingen of in een gevangenis gescheiden van de gewone gevangenen), en artikel 17, tweede lid (afzonderlijke accommodatie voor gezinnen, waarbij voldoende privacy is gegarandeerd). Wanneer een lidstaat deze uitzonderlijke maatregelen neemt, is deze ingevolge het tweede lid verplicht om de Commissie ervan in kennis te stellen. Die lidstaat is ook verplicht om de Commissie ervan in kennis te stellen (dat en) zodra de redenen voor het toepassen van deze uitzonderlijke maatregelen niet langer bestaan.

Om te voorkomen dat de lidstaten artikel 18 inroepen om zich aan de verplichtingen van de richtlijn te onttrekken is in het derde lid neergelegd dat dit artikel niet aldus kan worden uitgelegd dat het de lidstaten wordt toegestaan om af te wijken van hun algemene verplichting om alle, algemene dan wel bijzondere, maatregelen te treffen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat zij aan hun verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn voldoen.

Hoofdstuk V, Slotbepalingen, bevat bepalingen met betrekking tot de verslaglegging door de Commissie over de toepassing van de richtlijn (artikel 19), de omzetting van de richtlijn door de lidstaten (artikel 20: omzetting uiterlijk 24 december 2010, met uitzondering van artikel 13, vierde lid, betreffende gratis rechtshulp en vertegenwoordiging en welk artikel onderdeel uiterlijk 24 december 2011 moet zijn omgezet). In artikel 21 is bepaald dat deze richtlijn in de plaats komt van de artikelen 23 en 24 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (hierna: SUO).

Inwerkingtreding van de richtlijn heeft ingevolge artikel 22 plaatsgevonden op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De publicatie heeft plaatsgevonden in het publicatieblad van 24 december 2008 en inwerkingtreding heeft derhalve plaatsgevonden op 13 januari 2009. De Nederlandse implementatie moet derhalve uiterlijk 24 december 2010 een feit zijn, afgezien van de implementatie van artikel 13, vierde lid, die uiterlijk op 24 december 2011 moet zijn gerealiseerd.

3. Implementatie

Met het onderhavige voorstel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande stelsel van de Vw 2000 en de bestaande procedures met betrekking tot toegang, vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring. De kern van het voorstel is dat de hoofdlijnen of hoofdelementen van de richtlijn in de Vw 2000 worden geborgd, voorzover nog nodig, en dat nadere regels worden gegeven bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De implementatieverplichtingen leiden er voorts toe dat de beleidsregels waarin thans reeds regels zijn opgenomen die inhoudelijk sporen met de inhoud van de richtlijn worden verheven tot algemeen verbindende voorschriften. Daarbij wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Omdat de Nederlandse stelsels met betrekking tot uitzetting van vreemdelingen, vreemdelingenbewaring en de bewaringsregimes ten aanzien van vreemdelingen reeds grotendeels in overeenstemming zijn met de bepalingen van de richtlijn kan de implementatie van de richtlijn voor het overgrote deel plaatsvinden door middel van bestaande regelgeving en behoeft de Nederlandse regelgeving slechts beperkt te worden aangepast.

Daarvoor in aanmerking komende regels met betrekking tot uitzetting en bewaring die voorheen slechts in de Vc 2000 waren neergelegd, zullen worden verheven tot algemeen verbindende voorschriften door deze over te hevelen naar het VV 2000.

Enkele artikelen uit de richtlijn bevatten facultatieve bepalingen. De lidstaten zijn bevoegd, maar niet verplicht om die om te zetten. Wat betreft de werkingssfeer van de richtlijn (artikel 2, tweede lid, onder a) is besloten de richtlijn niet toe te passen op vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd, met uitzondering van de maximum termijnen voor de vrijheidsbeperkende dan wel vrijheidontnemende maatregelen. De weigering van de toegang wordt reeds beheerst door Europese regelgeving (Schengengrenscore). Uit hoofde hiervan wordt de geweigerde vreemdeling schriftelijk in kennis gesteld van de reden van de weigering. Het in aanvulling hierop toepassen van de richtlijn zou tot gevolg hebben dat in aanvulling op de kennisgeving van de weigering van de toegang ook een kennisgeving van de verplichting tot vertrek zou moeten worden gegeven. Toepassing van de richtlijn op deze categorie zou derhalve leiden tot meer bestuurslasten, hetgeen niet wenselijk is. In uitzonderlijke gevallen biedt de Vw 2000 meer mogelijkheden om de vreemdeling in vreemdelingenbewaring te stellen dan de richtlijn, omdat de weigering van de toegang aan de grens de grondslag vormt voor de vrijheidsbeperkende en vrijheidontnemende maatregelen. Het is wenselijk deze mogelijkheid te behouden.

Overigens moeten de lidstaten ingevolge artikel 4, vierde lid, van de richtlijn ervoor zorgen dat de behandeling en het beschermingsniveau van personen aan wie de toegang is geweigerd of die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van een buitengrens van een lidstaat, niet ongunstiger is dan is bepaald in

specifiek aangeduide onderdelen van de richtlijn. Het betreft de artikelen 8, leden 4 en 5 (beperking van het gebruik van dwangmaatregelen), artikel 9, lid 2, onder a (uitstel van verwijdering), artikel 14, lid 1, onder b en d (spoedeisende zorg en inachtneming van de behoeften van kwetsbare personen) en de artikelen 16 en 17 (omstandigheden van bewaring). Ook moeten de lidstaten daarbij het beginsel van non-refoulement eerbiedigen.

Ook is besloten om de richtlijn niet toe te passen op vreemdelingen jegens wie een uitleveringsprocedure loopt (artikel 2, tweede lid, onder b), omdat de Uitleveringswet op hen van toepassing is. Vanzelfsprekend zal de richtlijn weer wel worden toegepast op vreemdelingen wier uitleveringsprocedure is geëindigd zonder uitlevering. Vreemdelingen die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving (eveneens artikel 2, tweede lid, onder b), worden niet uitgesloten van de werking van de richtlijn. In het Nederlandse systeem wordt geen onderscheid gemaakt tussen verwijdering van vreemdelingen met een criminele achtergrond en vreemdelingen zonder een dergelijke achtergrond. Dit doet uiteraard niet af aan de mogelijkheid om de strafrechtelijke antecedenten mee te wegen bij de vraag of het opleggen van de maatregel van vreemdelingenbewaring gerechtvaardigd is.

Ten aanzien van vreemdelingen die, op grond van een bilaterale overeenkomst of regeling die voor 13 januari 2009 is afgesloten, door een andere lidstaat worden teruggenomen, zal worden afgezien van het nemen van een terugkeerbesluit. Derhalve zal wel gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid die het facultatieve artikel 6, derde lid, eerste volzin, van de richtlijn biedt, om van het nemen van een terugkeerbesluit af te zien. Dit komt de snelheid waarmee de vreemdeling kan worden overgedragen ten goede. De lidstaten die het betreft zijn in ieder geval: Bulgarije, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Zwitserland. In geval van de omgekeerde situatie, namelijk waarin Nederland een onderdaan van een derde land moet terugnemen, zal Nederland na die terugname een terugkeerbesluit nemen, ter voldoening aan artikel 6, derde lid, tweede volzin, van de richtlijn.

Ingevolge de facultatieve bepaling van artikel 7, eerste lid, tweede volzin, kunnen de lidstaten in hun nationale wetgeving bepalen dat de termijn voor vrijwillig vertrek op aanvraag van de betrokkene wordt toegekend. In dat geval stellen de lidstaten de betrokken onderdanen van derde landen in kennis van die mogelijkheid. Aan toepassing daarvan bestaat geen behoefte, omdat ingevolge artikel 62 van de Vw 2000 als regel van rechtswege een termijn voor vrijwillig vertrek geldt van vier weken. Vanzelfsprekend is wel het imperatieve tweede lid geïmplementeerd, inhoudend dat de lidstaten de termijn voor vrijwillig vertrek zo nodig verlengen met een passende periode. Dit is geregeld in het thans aan artikel 62 toegevoegde vijfde lid.

De lidstaten is in artikel 8, derde lid, de mogelijkheid geboden om een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling te nemen om de verwijdering te gelasten. Hiertoe is niet besloten, omdat het opnemen van een extra besluit in het terugkeerproces de bestuurlijke lasten vergroot.

De uitgangspunten die in de richtlijn tot uitdrukking komen met betrekking tot het karakter van de bewaring, als laatste middel, en de beginselen die bij de toepassing daarvan in acht moeten worden genomen, zijn reeds even zovele uitgangspunten voor het Nederlandse beleid en de regel-

geving ter zake. Wel is nieuw dat aan de termijn van vreemdelingenbewaring een wettelijk maximum moet worden gesteld van zes maanden, met een mogelijke verlenging met ten hoogste nog eens twaalf maanden, welke eveneens in de wetgeving moet worden neergelegd.

Voorts is nieuw dat voortaan ook ten aanzien van een vreemdeling, niet zijnde gemeenschapsonderdaan, die illegaal in ons land verblijft en wiens verblijf immer illegaal is geweest voortaan in beginsel in alle gevallen een terugkeerbesluit moet worden uitgevaardigd, omdat die vreemdeling ingevolge artikel 62, derde lid, onder b, van de Vw 2000 onmiddellijk moet vertrekken.

In die gevallen kan voortaan niet langer worden volstaan met de feitelijke constatering dat de betrokkene illegaal in ons land verblijft, gevolgd door uitzetting, maar moet er een terugkeerbesluit worden gegeven waarbij wordt vastgesteld dat de betrokkene illegaal in ons land verblijft, dat op hem een onmiddellijke vertrekplicht rust en dat hij derhalve ons land wordt uitgezet, alsmede dat tegen die vaststellingen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Dat kan worden bereikt door de betrokken vreemdeling van een en ander schriftelijk in kennis te stellen. Omdat de vreemdeling van wie het verblijf in Nederland immer illegaal, derhalve nimmer rechtmatig is geweest, ingevolge artikel 62, derde lid, onder b, van de Vw 2000 onmiddellijk moet vertrekken, moet bedoelde kennisgeving, op grond van artikel 11, eerste lid, onder a, van de richtlijn gepaard gaan met een inreisverbod. In artikel 62, zesde lid, is geregeld dat de kennisgeving wordt aangemerkt als terugkeerbesluit en dat het terugkeerbesluit een inreisverbod kan inhouden. Besloten is om ten aanzien van het inreisverbod af te zien van een imperatieve bepaling, om de mogelijkheid te behouden, eventueel tijdelijk, af te zien van het uitvaardigen van een inreisverbod, op humanitaire of andere gronden. De rechter zal in voorkomend geval de rechtmatigheid van de kennisgeving, die aldus wordt aangemerkt als terugkeerbesluit, dat een inreisverbod kan inhouden, kunnen beoordelen in samenhang met de gevolgen van het eventuele inreisverbod.

De term «inreisverbod» lijkt weliswaar nieuw, maar betreft geen nieuw verschijnsel.

Binnen het Koninkrijk kent men reeds de ongewenstverklaring (Nederland), het verbod op terugkeer (naar het land Nederlandse Antillen, Curaçao, Sint Maarten) en het bevelschrift waarbij de toelating voor een bepaalde periode wordt verboden (Aruba). De richtlijn is evenwel, evenals de Vw 2000, niet van toepassing in de landen en gebieden overzee (de landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba). De rechtsgevolgen van het inreisverbod zijn bovendien op een aantal onderdelen vergelijkbaar met de rechtsgevolgen van de opname van een signalering ter fine van weigering van de toegang in het Schengeninformatiesysteem (hierna: SIS). Wel wordt de rechtszekerheid verhoogd doordat het inreisverbod schriftelijk bekend wordt gemaakt. De ongewenstverklaring zoals deze is opgenomen in artikel 67 valt wat betreft de vreemdelingrechtelijke rechtsgevolgen eveneens samen met het inreisverbod.

Ook in Europees verband is het inreisverbod niet nieuw. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld wordt daarvoor de term «entry ban» of «re-entry ban» gebruikt.

Het verblijf in het Europa gelegen deel van het land Nederland van een ongewenst verklaarde vreemdeling of van een vreemdeling die redelijkerwijs kan vermoeden dat hij ongewenst is verklaard, is strafbaar op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor een vreemdeling tegen wie door het land Nederlandse Antillen (de landen Curaçao of Sint Maarten) een verbod op terugkeer is uitgevaardigd of tegen wie door het land Aruba een bevel-

schrift is uitgevaardigd waarbij de toelating voor een bepaalde periode wordt verboden.

De ongewenstverklaring wordt in Europees verband, met name de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG ook wel aangeduid als: uitwijzingsmaatregel (gevoegde zaken Adoui en Cornuaille, nrs. 115 en 116/81, Jurisprudentie 1982 p. 1665).

Het door de richtlijn geïntroduceerde inreisverbod is vergelijkbaar met, doch niet in alle opzichten gelijk aan, de bestaande maatregel van ongewenstverklaring in de zin van artikel 67 van de Vw 2000. Het inreisverbod zoals dat voortvloeit uit de richtlijn is daarom in een separaat artikel opgenomen (artikel 66a). Omdat het systeem van de richtlijn ook ten aanzien van de termijn van het inreisverbod en de opheffing daarvan afwijkt van het systeem omtrent de (onbepaalde duur van de) ongewenstverklaring en de opheffing daarvan, is met het oog op de transparantie besloten om de bepalingen omtrent het inreisverbod en de opheffing ervan onder te brengen in een afzonderlijke afdeling binnen hoofdstuk 6. De bepalingen omtrent het inreisverbod worden geplaatst in afdeling 3 na overheveling van de bepalingen omtrent de ongewenstverklaring naar een nieuwe afdeling 4 (vernummering van de huidige afdeling 3 tot afdeling 4).

Met het oog op de uitvoering en handhaving van het inreisverbod en ook van de ongewenstverklaring kan de vreemdeling ter fine van weigering van de toegang worden gesignaleerd in het SIS.

Ook buiten gevallen waarin thans tot ongewenstverklaring kan worden overgegaan kan de vreemdeling door Nederland worden gesignaleerd ter fine van weigering van de toegang. Zo kan de vreemdeling worden gesignaleerd als «OVR», zijnde «ongewenst vreemdeling», te onderscheiden van de signalering «ONGEW», welke laatste plaatsvindt in geval van signalering in verband met de ongewenstverklaring in de zin artikel 67 van de Vw 2000. De gevallen waarin thans tot signalering ter fine van weigering van de toegang wordt overgegaan en de daarbij geldende termijnen van signalering zijn beschreven in de Vc 2000, A3/9.2.2.

Verskil tussen het inreisverbod en de ongewenstverklaring is voorts dat de vreemdeling die in strijd met de ongewenstverklaring in Nederland verblijft en die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat hij ongewenst is verklaard, strafbaar is op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht en de vreemdeling tegen wie «slechts» een inreisverbod is uitgevaardigd niet.

Ander verschil is dat het inreisverbod in de zin van de richtlijn geldt voor het gehele Schengengebied, terwijl de Nederlandse ongewenstverklaring een nationale maatregel is die geldt ten aanzien van inreis in en de toegang tot Nederland. De nationale Nederlandse ongewenstverklaring kan overigens met toepassing van artikel 10 van de op 11 april 1960 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied worden uitgebreid tot België en Luxemburg.

Kern van het wetsvoorstel is dat het Europese inreisverbod voorop wordt gesteld en kan worden uitgevaardigd tegen vreemdelingen die zich in Nederland bevinden en onderdaan zijn van een derde land, maar die geen familielid zijn van een burger van de Unie die gebruik maakt of heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Het Europese inreisverbod wordt derhalve niet uitgevaardigd tegen gemeenschapsonderdanen noch tegen onderdanen van derde landen, niet gemeenschapsonderdanen zijnde, die niet ook een terugkeerbesluit krijgen omdat zij zich niet in Nederland bevinden. Tegen vreemdelingen die tot die groepen behoren kan nog wel de nationale, Nederlandse ongewenstverklaring worden uitgevaardigd.

De nationale Nederlandse ongewenstverklaring kan evenwel ook nog steeds worden uitgevaardigd tegen onderdanen van derde landen op wie de richtlijn wel van toepassing is, ook in geval er reeds een inreisverbod tegen hen is uitgevaardigd.

Dit houdt verband met het volgende. De richtlijn bevat geen bepalingen met betrekking tot de handhaving en de sanctionering. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dienen de lidstaten bij de implementatie van de richtlijn het beginsel van de gemeenschapstrouw in acht te nemen en ervoor te zorgen dat het nuttige effect van de richtlijn wordt gewaarborgd. Dat houdt mede effectieve toepassing en handhaving in de praktijk in, waartoe behoort het stellen van sanctioneringsmaatregelen, die doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig zijn. Dat brengt met zich dat overtreding van het inreisverbod in beginsel gevolgen moet hebben.

Overwogen is of het aanbeveling verdient om overtreding van het inreisverbod in alle gevallen strafbaar te stellen. Daartoe is niet besloten, omdat het inreisverbod voortaan onder meer en vooral ook zal worden gegeven in gevallen waarin thans slechts tot signalering ter fine van weigering van de toegang (een volgende toegang) wordt overgegaan. Het zich toegang en feitelijk verblijf verschaft hebben in weerwil van een dergelijke signalering (de OVR-signalering) is in de Nederlandse optiek niet strafwaardig. Indien het inreisverbod samenvalt met een ongewenstverklaring, gevolgd door een zogenoemde ONGEW-signalering zal dat wel het geval zijn. Om uitvoeringstechnische redenen wordt er de voorkeur aan gegeven om overtreding van het inreisverbod zelf niet strafbaar te stellen, maar in de daarvoor in aanmerking komende gevallen dat wel te toen door aan het inreisverbod een ongewenstverklaring toe te voegen. In de gevallen waarin een inreisverbod wordt opgelegd, of wordt geconstateerd dat de vreemdeling zich in strijd met het inreisverbod in Nederland bevindt, wordt nagegaan of er aanleiding bestaat tot ongewenstverklaring over te gaan. Dat geschiedt aan de hand van de bestaande criteria van artikel 67, eerste lid. De ongewenstverklaring in aanvulling op een inreisverbod heeft ten doel om een passende sanctie te verbinden aan eventuele overtreding van het inreisverbod. Daarboven is aan het inreisverbod het rechtsgevolg verbonden dat de vreemdeling aan wie een inreisverbod is opgelegd, in afwijking van artikel 8 geen rechtmatig verblijf in Nederland kan hebben, behoudens bijzondere, in de wet limitatief vermelde omstandigheden.

In geval de beide maatregelen (inreisverbod en ongewenstverklaring) gecombineerd worden opgelegd, dienen deze gelijktijdig in te gaan en gelijktijdig te eindigen. De in dit verband benodigde bepalingen zullen worden opgenomen in het Vb 2000.

De ongewenstverklaring zal echter niet altijd gecombineerd – in de zin van gelijktijdig – worden gegeven, in aanvulling op het inreisverbod, maar kan ook later worden gegeven.

Zo zal, in geval aan de vreemdeling artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag wordt tegengeworpen, de beslissing tot ongewenstverklaring conform de huidige praktijk worden genomen nadat de beslissing strekkende tot tegenwerping van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag door een onherroepelijk geworden rechterlijke beslissing onaantastbaar is geworden. Daarmee wordt bereikt dat vreemdelingen aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen niet strafbaar kunnen worden gesteld wegens verblijf hier te lande zolang de tegenwerping van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag niet onherroepelijk is.

Ingevolge artikel 11, derde lid, derde alinea, van de richtlijn kunnen de lidstaten in individuele gevallen, om humanitaire of andere redenen afzien van een inreisverbod, dan wel het verbod intrekken of schorsen.

Ingevolge artikel 11, derde lid, vierde alinea, van de richtlijn kunnen de

lidstaten in individuele gevallen of voor bepaalde categorieën gevallen om andere redenen een inreisverbod in te trekken of schorsen. Hiertoe wordt in het Vb 2000 een discretionaire bevoegdheid gecreëerd. Deze zal in het VV 2000 worden uitgewerkt. Daarbij kan worden gedacht aan situaties waarin ervan wordt afgezien een inreisverbod op te leggen op grond dat het vertrek onbillijk is. Indien er een reden is de vreemdeling verblijf toe te staan zal dat in het kader van een aanvraag voor verblijf op basis van een verblijfsvergunning in de zin van de artikelen 14 of 28 van de Vw 2000 aan de orde kunnen komen. In dat geval komt de eventuele inreis immers niet meer aan de orde. Daarnaast valt te denken aan de situatie waarin het de vreemdeling alsnog wordt toegestaan om zelfstandig te vertrekken.

Artikel 12, tweede lid, van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten op verzoek een schriftelijke of mondelinge vertaling verstrekken, in een taal die de betrokkene begrijpt of redelijkerwijze geacht kan worden te begrijpen, van de belangrijkste onderdelen van het terugkeerbesluit, en in voorkomend geval het besluit betreffende het inreisverbod en het besluit inzake verwijdering. Artikel 12, derde lid, van de richtlijn biedt de mogelijkheid om het tweede lid van dat artikel niet toe te passen op vreemdelingen die illegaal het grondgebied hebben betreden en die vervolgens geen toestemming of recht hebben gekregen om in die lidstaat te verblijven. In dat geval worden de besluiten in het kader van terugkeer meegedeeld door middel van een standaardformulier. Tot nu toe werden in Nederland geen schriftelijke terugkeerbesluiten en inreisverboden aan illegale vreemdelingen uitgereikt. Dit moet ingevolge de terugkeerrichtlijn wel gebeuren. Daarvoor zal in vrijwel alle gevallen gebruik worden gemaakt van een standaardformulier, waardoor de extra belasting voor de uitvoeringsorganisaties zoveel mogelijk beperkt blijft.

Ingevolge artikel 15, tweede lid, van de richtlijn wordt de inbewaringstelling door een administratieve of rechterlijke autoriteit gelast. Indien de inbewaringstelling door een administratieve autoriteit is gelast, voorzien de lidstaten erin dat een spoedige rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de bewaring zo spoedig mogelijk na de aanvang ervan plaatsvindt of bieden de lidstaten de betrokkene het recht voorziening te vragen bij het gerecht zodat de rechtmatigheid van de bewaring aan een spoedige rechterlijke toetsing wordt onderworpen, die zo spoedig mogelijk na het instellen van deze procedure tot een beslissing leidt. In Nederland geschiedt de inbewaringstelling door de Minister van Justitie. Uiterlijk de achtentwintigste dag na bekendmaking van de inbewaringstelling wordt daarvan kennis gegeven aan de rechtbank. De rechtbank bepaalt onmiddellijk het tijdstip van het onderzoek ter terechtzitting en de zitting vindt uiterlijk plaats op de veertiende dag na ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving. De uitspraak wordt gedaan binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek. Een en ander is geregeld in het bestaande artikel 94 van de Vw 2000.

De laatste volzin van artikel 15, tweede lid, van de richtlijn bepaalt dat de betrokken onderdaan onmiddellijk wordt vrijgelaten in geval zijn bewaring niet rechtmatig is. Daaraan wordt deels voldaan doordat in het bestaande artikel 5.4, derde lid, van het Vb 2000 is bepaald dat de bewaring wordt opgeheven zodra er geen grond meer aanwezig is. Voor het overige wordt daaraan voldaan doordat het bestaande artikel 94, vierde lid, van de Vw 2000, voorschrijft dat, indien de rechtbank bij het beroep van oordeel is dat de toepassing of tenuitvoerlegging van de maatregel in strijd is met deze wet dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is, het beroep gegrond verklaart en de rechtbank in dat geval de opheffing van de maatregel of een wijziging van de wijze van tenuitvoerlegging beveelt. Hetzelfde geldt mutatis mutandis

voor het beroep tegen het voortduren van de bewaring, bedoeld in artikel 96, derde lid, van de Vw 2000.

In artikel 15, derde lid, eerste volzin, van de richtlijn is voorts bepaald dat de inbewaringstelling in ieder geval met redelijke tussenpozen op verzoek van de onderdaan van een derde land of ambtshalve wordt getoetst. In het in Nederland bestaande stelsel wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van ambtshalve toetsing. Die ambtshalve toetsing geschiedt door de Minister van Justitie. De vreemdeling kan vanzelfsprekend ook aan de Minister van Justitie verzoeken om toetsing. Voor de Minister van Justitie geldt daarbij als uitgangspunt hetgeen in de artikelen 94, vierde lid, en 96, derde lid, is voorgeschreven voor de rechtbank met betrekking tot de gronden voor opheffing of wijziging van de tenuitvoerlegging van de bewaring. Daarbij geldt ingevolge artikel 5.4, derde lid, van het Vb 2000 ook dat de bewaring wordt opgeheven zodra er geen grond meer aanwezig is. Ook dat is in overeenstemming met artikel 15, tweede lid, laatste alinea, op grond waarvan de onderdaan van een derde land, als zijn bewaring niet rechtmatig is, onmiddellijk wordt vrijgelaten.

Ingevolge artikel 15, derde lid, tweede volzin, van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht in het geval van een langere periode van bewaring de toetsing aan controle door een rechterlijke autoriteit te onderwerpen. De ambtshalve toetsing door de administratieve autoriteit is in dat geval derhalve onvoldoende. Bij die verplichting wordt bij de voor te schrijven rechterlijke toetsing zoveel mogelijk aangesloten op het omslagpunt van zes maanden van het huidige systeem, op welk punt de belangen van de vreemdeling in de regel zwaarder komen te liggen. Deze termijn van zes maanden past in de systematiek van de richtlijn, met name de in artikel 15 van de terugkeerrichtlijn voorgeschreven maximale duur van zes maanden, waarna in een aantal gevallen verlenging mogelijk is op grond van het zesde lid van dat artikel. Op deze wijze wordt de beslissing om de maatregel te verlengen voor een periode na zes maanden in alle gevallen aan een rechterlijke toets onderworpen. Uiteraard staat het de vreemdeling of zijn gemachtigde, net als thans het geval is, vrij op elk moment zelf beroep in te stellen.

De regels betreffende de omstandigheden van bewaring, die zijn neergelegd op het niveau van ten minste ministeriële regelingen, zijn reeds in overeenstemming met de richtlijn en behoeven derhalve geen implementatie door middel van nieuwe regelgeving noch ook verheffing tot algemeen verbindend voorschrift. De regels betreffende rechtsbijstand en taalkundige bijstand van de richtlijn nr. 2005/85/EG, waarnaar vanuit artikel 13, vierde lid, van de onderhavige richtlijn wordt verwezen, zijn reeds geïmplementeerd bij gelegenheid van implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG en behoeven derhalve thans geen aanpassing of verdere aanpassing, derhalve ook geen implementatie, later dan de overige bepalingen van de richtlijn.

4. Bestuurslasten

De implementatie van de richtlijn heeft als uitgangspunt zoveel mogelijk aan te sluiten bij het huidige beleid. Dit impliceert een minimale stijging van de bestuurslasten.

Van de belangrijkste onderdelen van de terugkeerrichtlijn, namelijk het terugkeerbesluit, het inreisverbod en de rechterlijke toetsing na zes maanden bewaring, kan gesteld worden dat deze overeenkomsten vertonen met het huidige Nederlandse stelsel. Immers, het separate terugkeerbesluit is enigszins te vergelijken met de huidige, met een besluit gelijkgestelde, feitelijke handeling en het inreisverbod is verge-

lijkbaar met de huidige SIS-signalering. Tegen beide staat nu een rechtsmiddel open, waarvan slechts beperkt wordt gebruikgemaakt. Verder kan gesteld worden dat de verplichte toetsing van de bewaring na zes maanden vergelijkbaar is met de beroepsmogelijkheid die nu ook al bestaat. De vergelijking doortrekkend kan gesteld worden dat de financiële consequenties, gelet op de ervaringscijfers en ramingen, naar verwachting dusdanig beperkt zullen zijn dat deze zullen worden opgevangen binnen de Justitiebegroting. Dit geldt ook voor de eenmalige kosten, zoals voor het aanpassen van registratiesystemen en voor bijscholing van de medewerkers, die ongeveer € 0,3 miljoen zullen bedragen.

5. Administratieve lasten voor burgers

De administratieve lasten voor burgers (vreemdelingen) zullen voor wat betreft het onderdeel terugkeerbesluit niet wijzigen als gevolg van implementatie van de richtlijn. Er is geen sprake van wijziging van de administratieve verplichtingen bij de bestaande aanvragen omtrent verblijfsvergunningen. Het is voortaan weliswaar mogelijk om een aanvraag te doen om opheffing van het inreisverbod, maar die mogelijkheid verschilt niet wezenlijk van die bij de bestaande aanvraag tot opheffing van de ongewenstverklaring of ook van de opheffing van de signalering ter fine van weigering. Wel zal het aantal gevallen waarin een zodanige aanvraag om opheffing wordt gedaan toenemen, omdat voortaan in alle gevallen van signalering ter fine van weigering van de toegang het daaraan ten grondslag liggende inreisverbod aan de betrokkene schriftelijk kenbaar zal worden gemaakt, derhalve niet slechts in gevallen van ongewenstverklaring («ONGEW»), maar ook van «kleine ongewenstverklaring» («OVR»). Tegen de meeromvattende negatieve beschikking heeft de burger al rechtsmiddelen tot zijn beschikking, evenals tegen de handelingen tegen een vreemdeling als zodanig, die met een beschikking worden gelijk gesteld; deze wijzigen niet na implementatie van de richtlijn.

6. Totstandkoming

Gelet op artikel 1:7 van de Algemene wet bestuursrecht is over het ontwerp geen advies ingewonnen van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken.

Gelet op artikel 1 van het Convenant van 24 september 2009 tussen de Minister van Justitie en de voorzitter van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), is het wetsvoorstel niet ter toetsing en advisering voorgelegd aan Actal.

De Raad voor de rechtspraak heeft op 10 december 2009 geadviseerd¹ dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van op- of aanmerkingen. Met de door de Raad gemaakte opmerkingen betreffende de kosten voor de rechtspleging is rekening gehouden in de paragraaf betreffende de bestuurslasten.

7. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1)

Aangezien het uitgangspunt voor de implementatie van Europese richtlijnen is dat daarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de reeds bestaande stelsels van vergunningen (en dergelijke) en omdat Nederland reeds de meeromvattende beschikking kent, wordt ter implementatie van het terugkeerbesluit daarbij aangesloten. Daartoe wordt het terugkeerbe-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

sluit, als zijnde het terugkeerbesluit als bedoeld in artikel 3, punt 4, van de richtlijn, toegevoegd aan de definities van artikel 1. Tevens wordt, om buiten twijfel te stellen dat de meeromvattende beschikkingen, bedoeld in de artikelen 27, eerste lid, en 45, eerste lid, gelden als terugkeerbesluit in de zin van de richtlijn, in die artikelonderdelen een tekst toegevoegd waaruit dat blijkt.

Het inreisverbod bestaat in Nederland reeds in de vorm van de ongewenstverklaring en daarom ligt het in de rede om ter implementatie van de bepalingen omtrent het inreisverbod daarbij aan te sluiten. In het wetsvoorstel wordt het Europese inreisverbod vooropgesteld. Daartoe wordt het inreisverbod in artikel 1 gedefinieerd als het inreisverbod, bedoeld in artikel 3, punt 6, van de richtlijn en worden de voorwaarden voor de uitvaardiging ervan opgenomen in artikel 66a. De huidige ongewenstverklaring blijft daarbij gehandhaafd als nationale maatregel, die evenwel ook kan worden uitgevaardigd in aanvulling op het Europese inreisverbod. De ongewenstverklaring kan overigens ook worden uitgevaardigd in gevallen waarin de richtlijn niet van toepassing is, derhalve zonder dat er een inreisverbod mag worden uitgevaardigd. Voorts wordt het opschrift van hoofdstuk 6 aangepast (*onderdeel E*).

Onderdeel B (artikel 27)

Met onderdeel 1 wordt beoogd buiten twijfel te stellen dat de meeromvattende beschikking, bedoeld in het eerste lid, geldt als terugkeerbesluit in de zin van de richtlijn.

Met onderdeel 2 wordt tot uitdrukking gebracht dat het inreisverbod deel kan uitmaken van de meeromvattende beschikking. Daarmee wordt beoogd een concentratie van rechtsmiddelen te bewerkstelligen, in dier voege dat de rechter tegelijk met de gevolgen van de beschikking, bedoeld in het eerste lid, ook een oordeel kan geven over het eventuele inreisverbod en de gevolgen van die laatste maatregel.

Onderdeel C (artikel 45)

Hetgeen met betrekking tot onderdeel B is opgemerkt geldt mutatis mutandis ook voor de meeromvattende beschikking, bedoeld in artikel 45, eerste lid. Verwezen zij naar de toelichting op onderdeel B.

Onderdeel D (artikel 54)

De toevoeging van de onderdelen h en i aan artikel 54, eerste lid, strekt ter voldoening aan artikel 7, derde lid, van de richtlijn, waarin is bepaald dat de lidstaten bepaalde, met name genoemde verplichtingen kunnen opleggen voor de duur van de termijn van vrijwillig vertrek, om het risico op onderduiken te beperken. Daarin zijn vermeld de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten over te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven. De verplichting om zich regelmatig te melden, derhalve een periodieke meldplicht, is al voorzien in artikel 54, eerste lid, onder f. De verplichting om op een bepaalde plaats te verblijven wordt reeds bestreken door artikel 56, eerste lid. De wijziging van artikel 54 strekt ertoe om aan het eerste lid de verplichtingen toe te voegen betreffende het stellen van voldoende financiële zekerheid en om andere documenten over te leggen dan reeds zijn voorzien in onderdeel g. In onderdeel g is opgenomen de verplichting tot het inleveren van het document of de schriftelijke verklaring als bedoeld in artikel 9 waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Het thans toegevoegde onderdeel i is ruimer dan onderdeel g. Daarbij kan worden gedacht aan het verschaffen van zekerheid, zoals het overleggen van een reis- of identiteitsdocument, een passagebiljet, bewijs van het gedeponeerd hebben van een waarborgsom en een

schriftelijke garantstelling van een solvabele derde. Dit zal worden geregeld in het Vb 2000.

Onderdeel E (artikel 59)

Artikel 59, *vijfde lid*, strekt tot omzetting van artikel 15, vijfde lid, van de richtlijn, voorzover daarin is bepaald dat iedere lidstaat een maximale bewaringsduur vaststelt die niet meer dan zes maanden mag bedragen. Er bestaat geen aanleiding om die duur vast te stellen op minder dan zes maanden. In het vijfde en zesde lid is opgenomen dat het daarin bepaalde geldt onverminderd het vierde lid. Daarmee wordt bedoeld dat de bewaring, bedoeld in artikel 59, voorzover deze betrekking heeft op asielzoekers hangende de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28, niet geldt en derhalve niet wordt meegeteld als bewaring met het oog op verwijdering in de zin van de richtlijn. Zulks is in overeenstemming met de uitspraak van 30 november 2009 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (zaaknummer C-357/09/PPU, JV 2010/30) inzake Kadzoev. De bewaring van artikel 59, voor zover deze betrekking heeft op asielzoekers, hangende de beslissing op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28, is derhalve niet bedoeld als bewaring met het oog op verwijdering in de zin van de richtlijn. Een en ander heeft tot gevolg dat de maximale duur van de bewaring op grond van artikel 59, vijfde lid, ook in geval die mede op het eerste lid, onderdeel b, dan wel het tweede lid, wordt gebaseerd, niet langer mag voortduren dan totaal maximaal zes maanden, waarbij de in het vierde lid bedoelde termijnen van vier en zes weken buiten beschouwing blijven. Als gevolg daarvan duurt de aanvankelijk op te leggen periode van feitelijke bewaring niet langer dan maximaal zes maanden, in voorkomend geval vermeerderd met maximaal vier dan wel zes weken, en wordt aangenomen dat er na ommekomst van die periode niet langer grond bestaat voor voortdurend van de bewaring, tenzij de Minister van Justitie een besluit tot verlenging van de bewaring heeft genomen, dat ter kennis van niet slechts van de betrokkene, maar ook ter kennis van de rechtbank moet worden gebracht.

Artikel 59, *zesde lid*, strekt ertoe om artikel 15, zesde lid, van de richtlijn om te zetten, op grond waarvan de bewaringsduur, gemaximeerd ingevolge het vijfde lid, overeenkomstig de nationale wetgeving slechts in beperkte mate en ten hoogste met nog eens twaalf maanden kan worden verlengd, indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, omdat: de betrokken onderdaan van een derde land niet meewerkt, of de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.

Evenmin als aanleiding bestaat om een kortere termijn vast te stellen dan artikel 15, vijfde lid, van de richtlijn voorschrijft, bestaat er aanleiding om een kortere termijn vast te stellen dan artikel 15, zesde lid, van de richtlijn voorschrijft. De bewaring dient immers, gelet op artikel 5.4, derde lid, van het Vb 2000 te worden opgeheven zodra er geen grond meer aanwezig is, terwijl de vreemdeling ingevolge artikel 96 Vw 2000 tegen het voortduren van de bewaring vervolgberoep kan instellen.

De duur van de vreemdelingenbewaring bedraagt daarmee derhalve maximaal achttien maanden totaal, afgezien van de periode van maximaal vier dan wel zes weken, ingevolge het vierde lid. Aangezien ingevolge artikel 94, eerste lid, de verplichting tot kennisgeving van de bewaring aan de rechtbank slechts betrekking heeft op de oplegging van de bewaring en niet de verlenging ervan, is artikel 94 zodanig aangepast dat ook van de verlenging die verder reikt dan de periode van zes maanden, afgezien van

meerbedoelde vermeerdering met vier of zes weken, moet worden kennisgegeven aan de rechtbank.

Het *zevende lid* strekt ertoe met betrekking tot de verplichting van de vreemdeling om zich op te houden in een door de ambtenaar met de grensbewaking aangewezen ruimte of plaats, bedoeld in artikel 6, eerste of tweede lid, dan wel artikel 58, dezelfde termijnen te stellen als de maximum termijn van de vreemdelingenbewaring en verlenging daarvan, van respectievelijk zes en twaalf maanden. Zoals gezegd in het algemeen deel van deze toelichting, wordt artikel 2, tweede lid, onder a, van de richtlijn door Nederland niet toegepast op vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd. Wel worden de termijnen van artikel 15, vijfde en zesde lid, van de richtlijn op hen toegepast ten aanzien van de duur van vrijheidsbeperkende en vrijheidontnemende maatregelen. Een en ander laat vanzelfsprekend onverlet dat Nederland ten aanzien van deze vreemdelingen wel uitvoering geeft aan artikel 4, vierde lid. Daarin is bepaald dat wat betreft onderdanen van derde landen, die overeenkomstig artikel 2, tweede lid, onder a, buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, door de lidstaten ervoor wordt gezorgd dat hun behandeling en beschermingsniveau niet ongunstiger zijn dan bepaald in artikel 8, tweede en vijfde lid (beperking van het gebruik van dwangmiddelen), artikel 9, tweede lid, onder a (uitstel van verwijdering), artikel 14, eerste lid, onder b en d (spoedeisende zorg en inachtneming van de behoeften van kwetsbare personen) en de artikelen 16 en 17 (omstandigheden van bewaring). Tevens is daarin bepaald dat door die lidstaten het beginsel van non-refoulement wordt geëerbiedigd.

Onderdeel G (artikel 62)

Het nieuwe vijfde lid van artikel 62 strekt ertoe om het hoofdelement van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn om te zetten, namelijk dat de lidstaten de termijn voor het vrijwillig vertrek zonnodig verlengen met een passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval.

Deze specifieke omstandigheden, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden, kunnen worden benoemd en nader ingevuld, doordat in de tweede volzin van artikel 62, vijfde lid, is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de duur van de verlenging en de gevallen waarin de termijn kan worden verlengd. In het VV 2000 zullen in ieder geval de in de richtlijn vermelde voorbeelden worden verwerkt. Met regeling door middel van deze ministeriële regeling wordt tevens veilig gesteld dat op nieuwe, thans nog niet voorziene soorten situaties, zonnodig snel kan worden ingespeeld.

Onderdeel H (afdeling 3)

Omdat het inreisverbod van de richtlijn deel uitmaakt van de rechtsorde van de Europese Unie die voorrang heeft op de nationale wetgeving, wordt het Europese inreisverbod direct voorafgaand aan de bestaande ongewenstverklaring geplaatst. Omdat de beide maatregelen onderling zowel overeenkomsten als verschillen vertonen, worden het inreisverbod en de ongewenstverklaring in afzonderlijke afdelingen geplaatst. Daartoe worden de nieuwe bepalingen omtrent het inreisverbod geplaatst in een afzonderlijke afdeling, direct voorafgaande aan artikel 67, na vernummering van de oorspronkelijke afdeling 3 tot afdeling 4. Zoals gezegd in het algemeen deel van deze toelichting, blijft de Nederlandse ongewenstverklaring een nationale maatregel. Die kan worden toegepast zowel in gevallen waarin een inreisverbod op grond van de richtlijn wordt gegeven als in gevallen waarin de richtlijn niet van toepassing is, derhalve ook op

gemeenschapsonderdanen en vreemdelingen, niet zijnde gemeenschapsonderdanen die zich niet in Nederland bevinden.

Het systeem dat is neergelegd in de richtlijn houdt in dat aan het inreisverbod altijd een terugkeerbesluit moet voorafgaan of zijn voorafgegaan. Een inreisverbod kan in dat systeem niet worden uitgevaardigd zonder dat er een terugkeerbesluit voorligt. Dat doet er overigens niet aan af dat het terugkeerbesluit en het inreisverbod in één administratief of rechterlijk besluit kunnen worden neergelegd, gelet op artikel 6, zesde lid, van de richtlijn. Een en ander laat onverlet dat de ongewenstverklaring een nationale maatregel blijft die kan worden toegepast zowel in gevallen waarin er tevens een inreisverbod wordt uitgevaardigd als waarin er geen inreisverbod wordt uitgevaardigd. Voor het uitvaardigen van een ongewenstverklaring is niet vereist dat er een meeromvattende beschikking, al dan niet in de vorm van een terugkeerbesluit, voorligt. De ongewenstverklaring kan immers worden gegeven in gevallen waarin de vreemdeling zich niet in Nederland bevindt en waarin om die reden een terugkeerbesluit niet aan de orde komt.

Artikel 66a

De bepalingen van de richtlijn omtrent de uitvaardiging van het inreisverbod zijn neergelegd in het nieuwe artikel 66a. Het eerste lid strekt tot omzetting van artikel 11, eerste lid, van de richtlijn, waarin is bepaald dat het terugkeerbesluit gepaard gaat met een inreisverbod: a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, en b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. Uit de imperatieve redactie van artikel 11, eerste lid, van de richtlijn volgt weliswaar dat in de daarin omschreven gevallen altijd een inreisverbod moet worden gegeven, maar door het derde lid van dat artikel wordt dat imperatieve karakter zodanig verzacht dat implementatie door middel van een facultatieve bepaling op zijn plaats is. Ingevolge artikel 11, derde lid, derde alinea, van de richtlijn kunnen de lidstaten immers, voorzover hier van belang, in individuele gevallen om humanitaire of andere redenen afzien van het inreisverbod. Dat strookt met de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb, op grond waarvan het bestuursorgaan een individuele belangenafweging moet maken, waarbij het evenredigheidsbeginsel in acht moet worden genomen. Daarin is immers, voorzover hier van belang, bepaald dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt en dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 66a, *eerste lid, onderdeel a*, strekt tot omzetting van artikel 11, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn en verwijst naar de artikelen 62 en 64. De gevallen waarin er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, bedoeld in artikel 11, eerste lid, onder a, van de richtlijn zijn immers geregeld in artikel 62, derde en vierde lid, te weten waarin vreemdelingen onmiddellijk moeten vertrekken (artikel 62, derde lid) en waarin de vertrektermijn in het belang van de uitzetting of van de openbare orde of de nationale veiligheid is verkort tot nul dagen, met toepassing van artikel 62, vierde lid.

Teneinde de situatie waarin de vertrektermijn is verkort te onderscheiden van de situatie waarin er geen vertrektermijn wordt gegeven, is in de aanhef opgenomen dat het moet gaan om de vreemdeling die *onmiddellijk* moet vertrekken. Een verkorting van de vertrektermijn tot één of enkele dagen heeft geen verplichting voor de lidstaten tot gevolg om aan het terugkeerbesluit een inreisverbod te verbinden, maar staat daaraan ook niet in de weg. Slechts de verkorting van de vertrektermijn tot nul

dagen heeft tot gevolg dat de vreemdeling onmiddellijk moet vertrekken en er een inreisverbod moet worden uitgevaardigd.

Uit de facultatieve redactie van artikel 11, eerste lid, tweede volzin, van de richtlijn, waarin is bepaald dat het terugkeerbesluit in de overige gevallen een inreisverbod kan omvatten, volgt voorts dat de lidstaten bevoegd zijn om in de overige gevallen aan het terugkeerbesluit een inreisverbod te verbinden. Daarvan zal gebruik worden gemaakt in de gevallen waarin thans slechts wordt overgegaan tot een signalering als ongewenst vreemdeling (OVR-signalering) en waarin thans geen ongewenstverklaring wordt gegeven, conform het beleid, neergelegd in de Vc 2000, A3/9.2.2.

In artikel 11, derde lid, voorlaatste alinea, van de richtlijn is vermeld dat de lidstaten in individuele gevallen om humanitaire of andere redenen kunnen afzien van een inreisverbod, dan wel het verbod intrekken of schorsen. Aangezien ingevolge artikel 64 de uitzetting achterwege blijft zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of van die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, is in de aanhef van artikel 66a de vreemdeling uitgesloten op wie artikel 64 van toepassing is. Die vreemdeling heeft immers rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder j. Als gevolg daarvan behoudt of verkrijgt de vreemdeling meer dan hetgeen de betreffende – facultatieve – bepaling verlangt. Dat is toegestaan, omdat de richtlijn minimumnormen bevat, gelet op artikel 4, met name ook het vierde lid, van de richtlijn, waarin is bepaald dat deze richtlijn onverlet laat dat de lidstaten bepalingen kunnen aannemen of handhaven die gunstiger zijn voor de personen op wie de richtlijn van toepassing is, mits deze bepalingen verenigbaar zijn met de richtlijn. Van het een en ander is hier sprake.

In het *eerste lid, onderdeel b*, is geregeld dat de vreemdeling die Nederland niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn heeft verlaten een inreisverbod opgelegd krijgt. Daarmee is omgezet artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn, inhoudend dat het terugkeerbesluit met een inreisverbod gepaard gaat indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. In de praktijk zal het inreisverbod als regel niet in dezelfde beschikking worden opgenomen als waarin het terugkeerbesluit wordt genomen, in geval er een termijn voor vrijwillig vertrek van toepassing is. Op dat moment kan immers nog niet worden vastgesteld dat de vreemdeling niet tijdig aan de terugkeerverplichting heeft voldaan en valt in het algemeen nog niet vast te stellen of de vreemdeling niet tijdig aan de terugkeerverplichting zal voldoen. De vertrektermijn is immers alsdan als regel nog niet aangevangen en de vreemdeling zal dan nog niet hebben aangegeven hoe dan ook niet te zullen vertrekken. Dat betekent dat er, nadat is geconstateerd dat de vertrektermijn ongebruikt is verstreken, alsnog, derhalve separaat, een inreisverbod kan worden uitgevaardigd. Artikel 11, eerste lid, aanhef, van de richtlijn staat daaraan niet in de weg. Dat onderdeel strekt er immers toe om te voorkomen dat het inreisverbod zou kunnen worden gegeven zonder dat er een terugkeerbesluit is genomen. Met het oog op de concentratie van rechtsbescherming is in het eerste lid, onderdeel b, voorgeschreven dat het inreisverbod, in geval de vreemdeling Nederland niet uit eigen beweging heeft verlaten, door middel van een zelfstandige beschikking wordt uitgevaardigd dan wel een beschikking die mede strekt tot wijziging van een reeds gegeven terugkeerbesluit. In voorkomend geval waarin door middel van een afzonderlijke beschikking een inreisverbod wordt uitgevaardigd, hangende bezwaar of beroep tegen de meeromvattende beschikking, bedoeld in de artikelen 27, eerste lid, dan wel 45, eerste lid, zal het inreisverbod als regel kunnen worden gegeven door middel van een wijziging van de reeds gegeven meeromvattende beschikking, teneinde concentratie van rechtsmiddelen te bereiken, doordat het bezwaar of beroep op grond van artikel 6:19 van de Awb

wordt geacht mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit (de nieuwe beschikking).

In het *tweede lid* is, ter uitvoering van de richtlijn, bepaald dat de vreemdeling tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd ter fine van weigering van de toegang wordt gesignaleerd in de daartoe bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, een verdrag of een voor Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie aangegeven informatie- dan wel signaleringssystemen. Daarmee wordt in ieder geval bedoeld op het SIS. Zulks strookt met de in Nederland bestaande uitvoeringspraktijk, neergelegd in de Vc 2000 A3/9.2.2.

Het *derde lid* strekt tot omzetting van artikel 11, tweede lid, voorzover daarin is bepaald dat de duur van het inreisverbod in principe niet meer bedraagt dan vijf jaren en dat de duur meer dan vijf jaren kan bedragen indien de onderdaan van het derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Het *vierde en vijfde lid* zijn ontleend aan het derde en vierde lid van artikel 67.

In het *vijfde lid* is mede bepaald dat de vreemdeling die ter fine van weigering van de toegang is gesignaleerd geen rechtmatig verblijf kan hebben. Dit onderdeel ziet op de situatie waarin die signalering ter weigering van de toegang en een daaraan ten grondslag liggend inreisverbod niet hebben plaatsgevonden door Nederland maar door een andere lidstaat. Het vijfde lid, onderdeel a, houdt verband met het volgende. Uitzondering op de regel dat een inreisverbod in de weg staat aan rechtmatig verblijf dient te bestaan in geval de vreemdeling een aanvraag heeft gedaan tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 zolang daarop nog niet is beslist. Het maakt daarbij geen verschil of de vreemdeling voor het eerst een aanvraag indient tot het verlenen van een dergelijke verblijfsvergunning dan wel of het een volgende aanvraag betreft. Deze uitzondering strekt ter implementatie van artikel 11, vijfde lid, van de richtlijn, in samenhang met artikel 7 van de richtlijn 2005/85/EG van 1 december 2005 van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326/13). Daarin is bepaald dat asielzoekers in een lidstaat mogen verblijven louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. Onderdeel b dient om veilig te stellen dat, zolang het vanwege gezondheidsredenen van de aanvrager of een van diens gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, en de vreemdeling nog feitelijk in Nederland verblijft, artikel 64 prevaleert en de vreemdeling dus wel rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 onder j, kan hebben. Met onderdeel c wordt veilig gesteld dat, indien de omstandigheden van het geval aanleiding geven tot het treffen van een gerechtelijke voorziening, de werking van het inreisverbod, voor zo ver deze volgt uit artikel 66a, wordt opgeschort zonder dat daartoe een separate beslissing noodzakelijk is. Daarmee wordt voorkomen dat de vreemdeling in de ongewenst geachte situatie geraakt dat op hem de rechtsplicht rust Nederland te verlaten, terwijl hij niet kan worden uitgezet.

Artikel 66b

Het *eerste lid* is het equivalent van artikel 68, eerste lid, voor de opheffing van het inreisverbod, inhoudend dat de Minister van Justitie ambtshalve, wegens gewijzigde omstandigheden of op aanvraag van de vreemdeling kan besluiten tot opheffing of tijdelijke opheffing van het inreisverbod en strekt ter implementatie van artikel 11, derde lid, laatste en voorlaatste alinea, voor zover daarin is bepaald dat de lidstaten het inreisverbod kunnen intrekken of schorsen.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen met toepassing van *artikel 66b, tweede lid*, regels worden gesteld over de toepassing van deze afdeling. Daarbij zullen met name regels worden gesteld over de duur van het inreisverbod en de opheffing ervan, waarbij daarvoor in aanmerking komende beleidsregels van de Vc 2000, A3./9.2.2 over de duur van de signalering, zullen worden gebruikt, teneinde in abstracto invulling te geven aan de verplichting die uit artikel 11, tweede lid, eerste volzin, voortvloeit dat de duur van het inreisverbod volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval wordt bepaald, maar in principe niet meer dan vijf jaren bedraagt. In de praktijk zullen die tot algemeen verbindend voorschrift te verheffen regels een belangrijke indicatie zijn voor de duur van het uit te vaardigen inreisverbod en de bijbehorende signalering in het SIS. Per geval zal daarnaast vanzelfsprekend steeds een individuele afweging dienen plaats te vinden, zoals de richtlijn voorschrijft. Die verplichting vloeit reeds voort uit de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond daarvan vergaart het bestuursorgaan immers de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Voorts weegt het bestuursorgaan op die grond de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voorzover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Ook geldt daarbij dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Een en ander laat onverlet dat ten aanzien van het inreisverbod dat wordt uitgevaardigd op grond dat de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare of nationale veiligheid het huidige systeem in stand wordt gelaten doordat is bepaald dat het inreisverbod in dat geval meer kan bedragen dan vijf jaren, derhalve als regel voor onbepaalde tijd wordt uitgevaardigd en dat de vreemdeling ingevolge artikel 66b, eerste lid, opheffing van het inreisverbod kan aanvragen. In de bij of krachtens het tweede lid te stellen regels over de toepassing van de afdeling 3 zal het systeem worden neergelegd, erop neerkomend dat de vreemdeling als regel een zekere periode buiten het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie moet hebben verbleven. Omdat het inreisverbod een Europees karakter heeft, ligt het immers in de rede dat de vreemdeling niet slechts het grondgebied van Nederland maar van de lidstaten moet hebben verlaten. Verblijf enkel buiten Nederland, maar nog wel op het grondgebied van andere lidstaten, is derhalve niet voldoende om de termijnen te doen starten en vollopen, voorzover het betreft het inreisverbod. Dat wordt veilig gesteld door in artikel 109, vierde lid, op te nemen dat ter uitvoering van een verdrag of een voor Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, op grond waarvan de grenscontrole plaatsvindt aan buitengrenzen, onder «Nederland», bedoeld in artikel 66a, derde lid, mede wordt verstaan het grondgebied van de andere staten waarover de werking van dat verdrag of besluit zich uitstrekt. Ter uitvoering van deze afdeling zullen regels worden opgenomen in hoofdstuk 6, afdeling 3, van het Vb 2000.

Onderdeel I (artikel 94)

De wijziging van artikel 94 strekt ertoe artikel 15, derde lid, van de richtlijn, om te zetten, voorzover inhoudend dat in het geval van een lange periode van bewaring de toetsing van de inbewaringstelling aan controle door een rechterlijke autoriteit wordt onderworpen. Voorts sluit deze omzetting aan bij artikel 59, vijfde en zesde lid.

Een en ander laat onverlet dat de vreemdeling zelf (eerder) beroep kan instellen tegen de oplegging van de bewaring, het voortduren van de

bewaring binnen de zes maanden of ook tegen het in voorkomend geval verlengen van de bewaring binnen de zes maanden.

Aangezien ingevolge artikel 94, eerste lid, de verplichting tot kennisgeving van de bewaring aan de rechtbank slechts betrekking heeft op de oplegging van de bewaring en niet de verlenging ervan, terwijl artikel 59, zesde lid, verlenging veronderstelt voor voortzetting van de bewaring na verloop van zes maanden, is artikel 94 zodanig aangepast dat ook van de verlenging, die verder reikt dan de periode van zes maanden, aan de rechtbank moet worden kennisgegeven. Als gevolg daarvan duurt de aanvankelijk op te leggen periode van bewaring niet langer dan maximaal zes maanden en wordt aangenomen dat er niet langer grond is voor voortdurende bewaring na verloop van die periode van zes maanden, tenzij de Minister van Justitie een besluit tot verlenging van de bewaring heeft genomen, dat alsdan ter kennis van de rechtbank wordt gebracht. Dat is geregeld in de eerste zin van het vijfde lid, waarmee het eerste, derde en vierde lid van toepassing zijn verklaard.

Tevens wordt met deze wijziging beoogd dat tegen het eerste besluit van de Minister om de bewaring zodanig te verlengen dat die meer dan bedoelde periode van zes maanden zal bedragen, beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Vanuit een oogpunt van rechtseenheid is wenselijk dat terzake daarvan appèl openstaat. Voorts is het voor de rechtbank niet altijd praktisch om de vreemdeling in dergelijke gevallen te horen en voor dat doel te doen aanvoeren. Daarom is ervan afgezien om ook het tweede lid van toepassing te verklaren. In verband daarmee is in de tweede zin van het vijfde lid geregeld dat de rechtbank in afwijking van artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht ook zonder toestemming van partijen kan bepalen dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft. Daarmee wordt het aan het oordeel van de rechter overgelaten om te besluiten dat de vreemdeling al dan niet ter zitting wordt gehoord. Dit sluit zoveel mogelijk aan bij de bestaande praktijk.

Onderdeel J (artikel 109)

Met dit onderdeel is de in artikel 109 gebruikte terminologie gewijzigd in verband met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Zo is «een besluit van een volkenrechtelijke organisatie» vervangen door: een EU-verordening, -richtlijn of -besluit. Tevens is veilig gesteld dat onder «Nederland», bedoeld in artikel 66a, derde lid, mede wordt verstaan het grondgebied van de andere staten waarover de werking van een voor Nederland bindend verdrag, EU-verordening, -richtlijn of -besluit, op grond waarvan de grenscontrole plaatsvindt aan de buitengrenzen zich uitstrekt. Een inreisverbod geldt immers in beginsel voor het grondgebied van alle staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte die het Schengenacquis toepassen, alsmede de Zwitserse Bondsstaat, en niet slechts het grondgebied van Nederland.

Artikel III

Aangezien, gelet op artikel 20 van de richtlijn 2008/115/EG, sprake is van een Europese verplichting om het merendeel van de bepalingen van deze richtlijn uiterlijk op 24 december 2010 te hebben omgezet in algemeen verbindende voorschriften en voorzover de omzetting door middel van dit wetsvoorstel uiterlijk per die datum niet langer haalbaar blijkt te zijn, dient deze omzetting in ieder geval zo spoedig mogelijk daarna te worden gerealiseerd. Daarom wordt in dit geval een uitzondering gemaakt op de systematiek van vaste verandermomenten en is met betrekking tot de

inwerkingtreding in dit artikel opgenomen dat het wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, in werking treedt op de dag na uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

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

Transponeringstabel

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren door middel van bestaande regelgeving	Te implementeren in (nieuw of gewijzigd)
Artikel 2 lid 3	Volgt uit systeem van Vw en hfdst 8 Vb 2000	–
Artikel 3 punt 2	Al dan niet rechtmatig verblijf ex artikel 8 Vw	–
Art. 3 punt 4 terugkeerbesluit	Meeromvattende beschikkingen regulier (art. 27, lid 1, sub b, Vw 2000) en asiel (art. 45, lid 1 sub b, Vw 2000) hebben vertrekplicht tot gevolg	Artt. 27, 45 en 62, lid 6 en 7, Vw 2000
Art. 3 punt 6: inreisverbod	Art. 67 Vw 2000; 6.6 Vb 2000	Art. 1, 66a Vw 2000; Vb 2000
Art. 3 punt 7: risico op onderduiken	–	VV 2000 (verheffing beleidsregels tot a.v.v.)
Art. 3 punt 8: vrijwillig vertrek	Art. 62 Vw 2000	–
Art. 5	–	–
Art. 6 lid 1: verplichting tot terugkeerbesluit	Meeromvattende beschikking regulier (art. 27, lid 1, sub b, Vw 2000) en asiel (art. 45, lid 1 sub b, Vw 2000) hebben vertrekplicht tot gevolg; art. 63 (Vw 2000): bevoegdheid tot uitzetting; de illegaal sec moet onmiddellijk vertrekken; art. 62 (Vw 2000)	Art. 62, lid 7, Vw 2000
Art. 6 lid 2	–	Art. 62, lid 6, Vw 2000
Art. 6 lid 3	–	Vb 2000
Art. 6 lid 4 zin 1	Art. 13 Vw 2000 e.v. en uitgewerkt in Hfdst. 3 Vb 2000 (vergunning); art. 14, lid 2, Vw 2000, W2-document in art. 3.5 VV 2000; C22/9 Vc 2000 (andere vorm van toestemming)	–
Art. 6 lid 4 zin 2	Art. 45, lid 5, en 64 Vw 2000: rechtmatig verblijf artikel 8 sub j, Vw 2000	–
Art. 6 lid 5	Vb 2000 art. 3.80 e.v. mbt tijds verlenging, → rechtmatig verblijf artikel 8 → dus niet uitzetbaar	–
Art. 6 lid 6	Artt. 27 en 45 Vw 2000	Artt. 27 en 45 Vw 2000
Art. 7 lid 1 zin 1	Artikel 62, lid 1: vier weken = 28 dagen; lid 4: korter	–
Art. 7 lid 2	Art. 64 Vw 2000: reizen wegens gezondheids-toestand niet verantwoord; geeft rechtmatig verblijf	62, vijfde lid, Vw 2000
Art. 7 lid 3	Art. 56 (verblijf op plaats)	Art. 54 Vw 2000; Vb 2000
Art. 7 lid 4	62, lid 3 en lid 4, Vw 2000; art. 31 lid 2, sub d, e en k, Vw 2000	–
Art. 8 lid 1	63 Vw 2000; 6.1 Vb 2000	–
Art. 8 lid 2	63 lid 1 Vw 2000; art. 56, 59 Vw 2000	–
Art. 8 lid 4	Politiewet; ambtsinstructie	Art. 6.1a Vb 2000
Art. 8 lid 5	–	Art. 6.1a Vb 2000
Art. 8 lid 6	Regeling Commissie Toezicht Terugkeer	–
Art. 9 lid 1 sub a en b	A en b zijn besloten in art. 8, sub f en h, Vw 2000 (rechtmatig verblijf); in geval van sub a volgt verlening verblijfsvergunning, tenzij 1F; voorts artt. 73 en 82 Vw 2000	–
Art. 9 lid 2	63 Vw en 64 Vw 2000	Vb 2000
Art. 9 lid 3	Art. 54, 56, 57 Vw 2000; A3/5.1 en A4/4.3 Vc 2000	Vb 2000
Art. 10 lid 1	Art. 254, 302, Boek 1 BW; art. 1 sub f, Wet op de Jeugdzorg; voogdij, op te dragen aan de Stichting Nidos; Besluit aanvaarding rechtspersoon	–
Art. 10 lid 2	Amv-beleid en A4/6.1 Vc 2000	VV 2000 (verheffing beleidsregels tot a.v.v.)
Art. 11 lid 1 zin 1	–	Art. 66a lid 1 Vw 2000
Art. 11 lid 1 zin 2	Art. 67 Vw 2000	Art. 66a lid 1 Vw 2000
Art. 11 lid 2	Art. 67 Vw 2000; art. 6.6 Vb 2000	66a lid 3 Vw 2000; uitwerken in Vb 2000
Art. 11 lid 3 zin 1	–	Vb 2000

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren door middel van bestaande regelgeving	Te implementeren in (nieuw of gewijzigd)
Art. 11 lid 3 zin 2	–	Volgt uit systeem van de wet: zonder beëindiging van rechtmatig verblijf geen inreisverbod
Art. 11 lid 3 zin 3	–	Artt. 66a, lid 1, en 66b Vw 2000
Art. 11 lid 5	Hfdst. 3, afd. 4 Vw 2000	Art. 66a, lid 5
Art. 12 lid 1 al. 1	Awb, artt. 1:3 (besluit is een schriftelijke beslissing) 3:45 en 6:23 (vermelding rechtsmiddelen); 3:46 (deugdelijke motivering), 3:47 (motivering te vermelden bij de bekendmaking van het besluit)	–
Art. 12 lid 1 al. 2	Artt. 7:4, lid 6, 7:18 lid 6 en 8:29 Awb; Artt. 10 Wob en 43 Wbp	–
Art. 12 lid 2	–	VV 2000
Art. 12 lid 3 al. 2	–	Art. 3.104 Vb 2000; VV 2000
Art. 13 lid 1	Hoofdstuk 8 Awb; hoofdstuk 7 Vw 2000	–
Art. 13 lid 2	Awb; hoofdstuk 7: bevoegdheid tot herziening.	–
Art. 13 lid 3	Art. 12 Wet op de rechtsbijstand; taalkundige bijstand wordt vergoed in geval van bewaring; omdat sprake is van piket: Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, art. 26 jo 23 lid 1, sub e.	–
Art. 13 lid 4 juncto art. 15, derde t/m zesde lid, richtlijn 2005/85/EG	Awb jo hoofdstuk 7 Vw 2000 inzake rechtsmiddelen; art. 2:1 Awb, art. 12 jo 32 Wet op de rechtsbijstand, art. 3 Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, art. 12, lid 2, art. 25, 33, eerste lid, onder a en d, art. 34 Wet op de rechtsbijstand.	–
Art. 14 lid 1	Eenheid van het gezin: artikel 64 Vw 2000: zolang beletselen tegen uitzetting bestaan van de vreemdeling of een van de gezinsleden (reizen wegens medische redenen niet verantwoord) hebben de vreemdeling en zijn gezinsleden rechtmatig verblijf en kunnen zij niet worden uitgezet; gedurende de vertrektermijn kan er niet worden uitgezet; omdat de bevoegdheid dan nog ontbreekt (art. 63); art. 11 Regeling verstrekkingen asielzoekers (RVA); Toegang tot basisonderwijs: art. 10 lid 2 Vw 2000 en art. 40 lid 1 Wet op het primair onderwijs; art. 52 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BJJI); Dringende medische zorg: a. verzekeringsplicht voor rechtmatig verblijf hebbende vreemdelingen en acceptatieplicht voor zorgverzekeraars (artt. 2 en 3 Zorgverzekeringwet); hangende de termijn voor vrijwillig vertrek of uitstel van vertrek is er geen rechtmatig verblijf; zorgverzekeraars hebben evenwel aanspraak op vergoeding van kosten voor medisch noodzakelijke zorg die is verstrekt aan vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, ogv. Art. 122a Zorgverzekeringwet; art. 15 ROA; artt. 9 en 16 Regeling verstrekkingen asielzoekers (RVA); Speciale behoeften: art. 9 RVA; art. 8 Wet maatschappelijke ondersteuning	–
Art. 14 lid 2	Art. 9 Vw 2000 jo art. 4.21, eerste lid, onder d en e, Vb 2000	–
Art. 15 lid 1 zin 1	Art. 59 Vw 2000	Art. 59 Vw 2000

Artikel, -lid of -onderdeel EU-regeling	Te implementeren door middel van bestaande regelgeving	Te implementeren in (nieuw of gewijzigd)
Art. 15 lid 1 zin 2	Volgt uit het systeem: artt. 59, 94 en 96 Vw 2000; art. 5.4 Vb 2000: belang van openbare orde of veiligheid moet de bewaring vorderen; onmiddellijke invrijheidstelling zodra er geen grond meer is voor bewaring, of wegens strijd met de wet, of deze in redelijkheid niet langer is gerechtvaardigd	–
Art. 15 lid 2 zin 1	Art. 59 Vw 2000: de MvJ (art. 5.3 VV 2000): mandaat aan ambtenaar belast met toezicht of grensbewaking die tevens hulpofficier van Justitie is)	–
Art. 15 lid 2 zin 2	Art. 93, Vw 2000; art. 1:3, 3:46 en 3:47 Awb. Volgt uit gelijkstelling met besluit.	–
Art. 15 lid 2 zin 3	Art. 94 Vw 2000	–
Art. 15 lid 2 zin 4	Art. 59 Vw jo 93–106 Vw 2000 voor beroep; art. 5.4, lid 3, Vb 2000	–
Art. 15 lid 3	Art. 96 Vw 2000; vervolgerberoep op verzoek betrokkene is op ieder moment mogelijk	–
Art. 15 lid 4	Art. 94 lid 4 Vw 2000	–
Art. 15 lid 5	Volgt uit systeem artt. 93–106 Vw 2000 en 58 en 59 Vw 2000; art. 5.4, lid 3, Vb 2000	Art. 59 Vw 2000 (maximum zes maanden)
Art. 15 lid 6	Volgt uit systeem artt. 93–106 Vw 2000 en 58 en 59 Vw 2000; art. 5.4, lid 3, Vb 2000	Art. 59 Vw 2000 (maximum verlenging 12 maanden)
Art. 16 lid 1	Art. 9 Penitentiaire beginselenwet (PBW); art. 6 lid 2 en 58, lid 1, Vw 2000 en art. 5.4, lid 1, Vb 2000	–
Art. 16 lid 2	PBW hfdst. VII; artt. 14, 36, 38, 39; 42 BJJl art. 9, 46, 47, 49, 52; regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen (Rmh-pi); regeling model huisregels justitiële jeugdinstellingen (Rmh-jji)	–
Art. 16 lid 3	Art. 12, 14, 15 en 42 PBW; art. 9, 13, 16, 46, 47, 48, 49 en 52 BJJl	–
Art. 16 lid 4	Via de Regeling vaststelling model huisregels PI en de regeling vaststelling model huisregels JJI.	–
Art. 16 lid 5	Via regeling vaststelling model huisregels PI en JJI	–
Art. 17 lid 1	Art. 59, 94 en 96 Vw 2000; art. 5.4 Vb 2000; in geval een lichter middel mogelijk is, is bewaring of de wijze van tenuitvoerlegging ervan in redelijkheid niet gerechtvaardigd en wordt deze onmiddellijk opgeheven	–
Art. 17 lid 2	Afzonderlijke aanwijzing van de betrokken inrichting (Rotterdam) en gebruik geschaalde cellen	–
Art. 17 lid 3	Art. 15, 53, 52 BJJl. Verder via huisregels	–
Art. 17 lid 4	Volgt uit aanwijzing van de inrichting en de regeling vaststelling model huisregels BJJl	–
Art. 17 lid 5	Vormt uitgangspunt bij opstellen huisregels via regeling vaststelling model huisregels BJJl	–
Art. 18 lid 1	–	–