

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 april 2010 en het nader rapport d.d. 11 juni 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 februari 2010, no. 10.000461, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

De Europese richtlijn 2008/115/EG (hierna: terugkeerrichtlijn of richtlijn) bevat gemeenschappelijke normen ten aanzien van vreemdelingen uit derde landen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven met het oog op hun terugkeer. De richtlijn introduceert een verplichting om tegen iedere illegale vreemdeling een terugkeerbesluit uit te vaardigen behoudens in de door de richtlijn genoemde uitzonderingen. Voorts introduceert de richtlijn het verbod op het inreizen in een EU-lidstaat (hierna: Europees inreisverbod of inreisverbod), dat gelding heeft op het grondgebied van alle lidstaten. Ten slotte worden regels gesteld over bewaring met het oog op verwijdering. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot het systeem van meeromvattende beschikkingen voor asielzaken, de implementatie van het Europees inreisverbod en de bewaring van asielzoekers. Hij beveelt in verband daarmee aanpassing van het voorstel aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 februari 2010 nr. 10.000461, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks

1. Concentratie van rechtsbescherming

In het Nederlandse vreemdelingenrecht heeft een afwijzende beschikking tot verlening van een vergunning het karakter van een meeromvattende beschikking. Dit geldt zowel voor reguliere zaken als voor asielzaken.¹ Het systeem van meeromvattende beschikkingen houdt in dat aan een afwijzende beschikking diverse rechtsgevolgen zijn verbonden. Voor de asielzaken, waarop het wetsvoorstel mede betrekking heeft, zijn dit: de plicht om Nederland te verlaten, beëindiging van de opvang en de bevoegdheid tot binnentreden, ontruiming en uitzetting.² Het systeem van meeromvattende beschikkingen is bedoeld om te voorkomen dat met betrekking tot de verschillende uit de beslissing voortvloeiende rechtsgevolgen aparte procedures worden gevoerd. In de procedure tegen de afwijzende beschikking kunnen al deze rechtsgevolgen aan de rechter worden voorgelegd. De Raad merkt hierover het volgende op.

a. AC-zaken en het terugkeerbesluit

Artikel 6 van de terugkeerrichtlijn verplicht de lidstaten ten aanzien van iedere vreemdeling die illegaal op het grondgebied van de Europese Unie verblijft, een terugkeerbesluit uit te vaardigen behoudens in de uitzonderingsgevallen genoemd in het tweede tot en met vijfde lid. De richtlijn staat toe dat het terugkeerbesluit samen met een ander besluit over de toelating wordt uitgevaardigd.³ Het systeem van meeromvattende beschikkingen in asielzaken, en dus ook in de asielzaken die in het Aanmeldcentrum worden afgedaan (de zogenoemde AC-zaken), kan daardoor overeind blijven. Het terugkeerbesluit wordt geacht vervat te zijn in de meeromvattende beschikking.

Als gevolg van de implementatie van de terugkeerrichtlijn met betrekking tot het terugkeerbesluit wordt het stelsel van meeromvattende beschikkingen met één beroepsmogelijkheid in het geval van AC-zaken evenwel doorbroken. Volgens artikel 62, zesde lid (nieuw), dient immers ook in situaties waarin een asielaanvraag in het Aanmeldcentrum door middel van een meeromvattende beschikking is afgewezen, een zelfstandig terugkeerbesluit te worden opgelegd. Tegen een dergelijk besluit staat rechtstreeks beroep open op de rechtbank.⁴ Het terugkeerbesluit is daarmee zelfstandig appellabel.

Naar het oordeel van de Raad is een dergelijke doorbreking van het stelsel van meeromvattende beschikkingen in AC-zaken niet wenselijk. Niet alleen worden er op die manier twee rechtsgangen gecreëerd: één tegen de afwijzende beschikking en een andere tegen het terugkeerbesluit. Met de voorgestelde implementatie van de richtlijn wordt op dit punt een niet te rechtvaardigen verschil gecreëerd tussen enerzijds het stelsel van meeromvattende beschikkingen in reguliere zaken en gewone asielzaken en anderzijds het stelsel waarin het terugkeerbesluit zelfstandig appellabel is in asielzaken die in het Aanmeldcentrum worden afgedaan door middel van een afwijzende beschikking.

¹ Artikel 27 (regulier) en 45 (asiel) van de Vreemdelingenwet 2000. Alle artikelen die later worden vermeld hebben betrekking op de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), tenzij anders aangegeven.

² Artikel 45.

³ Artikel 6, zesde lid, van de terugkeerrichtlijn.

⁴ Ingevolge het voorgestelde artikel 72, vierde lid.

Gelet op het voorgaande, is de Raad van oordeel dat artikel 62, zesde lid, een te breed bereik heeft. De Raad adviseert het zesde lid zo aan te passen dat daarin slechts verwezen wordt naar de situaties als bedoeld in het derde lid, onder a en b, zodat AC-zaken niet door deze bepaling bestreken worden.

b. Inreisverbod

Ingevolge het voorgestelde artikel 67, eerste lid, wordt een inreisverbod uitgevaardigd indien de vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten of Nederland niet heeft verlaten binnen de daarvoor geldende termijn. In situaties waarin een termijn voor vrijwillig vertrek van toepassing is, zal – zo stelt de toelichting – het inreisverbod zelfstandig worden opgelegd. Het terugkeerbesluit is immers reeds vervat in de afwijzende beschikking, waaruit blijkt dat de vreemdeling Nederland moet verlaten. Bovendien kan pas op het moment dat deze termijn is verlopen, vastgesteld worden of de vreemdeling Nederland daadwerkelijk niet heeft verlaten, aldus de toelichting.¹ Een afzonderlijk opgelegd inreisverbod is zelfstandig appellabel. Bij gebreke van een aanpassing van de artikelen 75 en 84 staat tegen het inreisverbod bezwaar open.

De vraag rijst of het inreisverbod ook zelfstandig appellabel is indien het gelijktijdig met een afwijzende beschikking of een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd. De Raad wijst erop dat, voor zover het inreisverbod gelijktijdig met een meeromvattende beschikking wordt opgelegd, er vergelijkbare bezwaren bestaan tegen zelfstandige appellabiliteit van het inreisverbod als ten aanzien van het terugkeerbesluit.² Indien het inreisverbod tegelijkertijd met het terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd in de situatie waarin nog geen sprake is van een meeromvattende beschikking, is het wenselijk dat concentratie van rechtsbescherming plaatsvindt en dat dan slechts één procedure mogelijk is. De vraag betreffende de rechtmatigheid van het inreisverbod zal dan immers nauw verbonden zijn met de vraag betreffende de rechtmatigheid van het terugkeerbesluit en kan derhalve in één procedure worden beantwoord. De Raad adviseert artikel 67, eerste lid, zodanig aan te passen dat een inreisverbod slechts door middel van een zelfstandige beschikking wordt opgelegd in de situatie dat de vreemdeling Nederland niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn heeft verlaten. De situatie beschreven in artikel 67, eerste lid, onder b. Voorts adviseert de Raad in de toelichting duidelijk aan te geven dat het systeem van meeromvattende beschikkingen met één beroepsprocedure gehandhaafd blijft.

1. Concentratie van rechtsbescherming

De adviezen van de Raad zijn gevolgd. Met het oog op de concentratie van rechtsbescherming zijn de artikelen 27 en 45 zodanig aangepast dat een meeromvattende beschikking, die geldt als terugkeerbesluit, ook een inreisverbod kan inhouden. Daaraanvolgend is in de tekst van artikel 62, zevende lid, verduidelijkt dat de in het zesde lid bedoelde kennisgeving geldt als terugkeerbesluit in de zin van de richtlijn en eveneens een inreisverbod kan inhouden. In verband daarmee is aan artikel 1 een definitie van het terugkeerbesluit toegevoegd. Als gevolg van een en ander konden de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 72 en 75 worden geschrapt.

Conform onderdeel 1a van het advies van de Raad is artikel 62, zesde lid, zodanig aangepast dat zogenoemde AC-zaken niet door deze bepaling worden bestreken.

2. Inreisverbod

a. Verhouding tussen inreisverbod en ongewenstverklaring

In de toelichting wordt gesteld dat het Europees inreisverbod in de gevallen waarin het volgens de richtlijn verplicht moet worden opgelegd,³ in artikel 67 wordt geïmplementeerd.⁴ De huidige ongewenstverklaring, vernummerd naar artikel 67a, dient als implementatie van de richtlijn daar

¹ Toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel G.

² Als vermeld in punt 1a.

³ Artikel 11, eerste lid, van de terugkeerrichtlijn.

⁴ Toelichting, kopje Implementatie.

waar de richtlijn het al dan niet opleggen van een inreisverbod aan de lidstaten overlaat.¹ Volgens de toelichting is de kern van het voorstel dat «de Nederlandse ongewenstverklaring een bijzondere vorm (...) van het Europees inreisverbod (wordt), maar dat niet ieder door Nederland uitgevaardigd inreisverbod ook een ongewenstverklaring is.»² De Nederlandse ongewenstverklaring blijft daarnaast in de gevallen die niet onder de richtlijn vallen als een zelfstandige maatregel bestaan. Het Europees inreisverbod van artikel 67 kan dus, maar hoeft niet samen te vallen met de ongewenstverklaring.

De Raad is van mening dat de wijze waarop wordt gebruikgemaakt van de keuzemogelijkheid uit de richtlijn ten aanzien van de onverplichte inreisverboden tot onduidelijkheid leidt. De huidige ongewenstverklaring en het Europees inreisverbod zijn niet gelijk. De Raad wijst in dit verband op de verschillen met betrekking tot het geografische bereik van deze maatregelen (Europese Unie of alleen Nederland) alsmede op het persoonlijke bereik en de sanctiëring van de overtreding (hierna toegelicht onder c en d). De Raad is van oordeel dat de gekozen constructie onoverzichtelijk en verwarrend is, met alle gevolgen van dien voor de rechtspraak. Uit de toelichting blijkt niet dat alternatieve constructies zijn overwogen. De Raad adviseert het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat alle vormen van inreisverboden ter uitvoering van de richtlijn in artikel 67 worden geregeld en dat het nieuwe artikel 67a voor de nationale ongewenstverklaring wordt voorbehouden. Dit heeft ook gevolgen voor de terminologie. De Raad adviseert de term «inreisverbod» te gebruiken voor alle situaties waarin sprake is van het Europees inreisverbod en de term «ongewenstverklaring» te behouden voor de ongewenstverklaring met slechts een nationaal karakter.

¹ Artikel 11, eerste lid, tweede volzin, van de terugkeerrichtlijn. Zie ook Toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel G.

² Toelichting, kopje Implementatie.

³ Artikel 67, eerste lid, aanhef (nieuw).

⁴ Opgenomen in artikel 67, tweede tot en met vijfde lid.

⁵ Deze regels hebben betrekking op de maximale duur van het inreisverbod, de signalering in het SIS, de mededeling in de Staatscourant van het inreisverbod dat bekend is gemaakt door toezending en de bepaling dat een vreemdeling tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd of die ter fine van weigering van de toegang is signaleerd geen rechtmatig verblijf kan hebben.

⁶ Artikel 3, onder 1, van de terugkeerrichtlijn.

⁷ Artikel 2, derde lid, van de terugkeerrichtlijn. Artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscodice luidt:

5. «personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen»:

a) de burgers van de Unie in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag en de in Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (...) bedoelde onderdanen van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer uitoefent;

b) de onderdanen van derde landen en hun familieleden die, ongeacht hun nationaliteit, uit hoofde van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds, en die landen anderzijds, rechten inzake vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van de burgers van de Unie.

Indien desondanks de voorgestelde constructie gehandhaafd blijft, merkt de Raad het volgende op.

b. Aansluiting artikelen 67, 67a en 68

De Raad merkt op dat uit de tekst van de artikelen 67 en 67a niet duidelijk blijkt dat en wanneer de ongewenstverklaring een vorm van het Europees inreisverbod kan zijn. Ook blijkt daaruit niet duidelijk dat de ongewenstverklaring, evenals het Europees inreisverbod van artikel 67, niet wordt uitgevaardigd tegen de vreemdeling als diens gezondheidstoestand of de gezondheidstoestand van zijn gezinsleden het reizen niet verantwoord maakt.³ Voorts is niet duidelijk dat de overige regels met betrekking tot het inreisverbod⁴ ook van toepassing zijn op de ongewenstverklaring van artikel 67a.⁵ Uit de redactie van het nieuwe artikel 68 blijkt tenslotte niet dat het ook van toepassing is op de ongewenstverklaring in een vorm van het Europees inreisverbod.

De Raad adviseert de voorgestelde artikelen 67, 67a en 68 in overeenstemming met het voorgaande aan te passen.

c. EU/EER, Zwitserse onderdanen en hun familieleden

De terugkeerrichtlijn is niet van toepassing op EU-onderdanen⁶ en evenmin op andere personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer in de zin van artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscodice vallen.⁷ Tot deze laatste categorie behoren op dit moment onderdanen van Noorwegen, Liechtenstein, IJsland, Zwitserland en hun familieleden. Het uitsluiten van deze personen van de werkingssfeer van de richtlijn heeft tot gevolg dat de richtlijnbevestigingen met betrekking tot het Europees inreisverbod voor deze categorie niet gelden. Tegen EU/EER-onderdanen, Zwitserse onderdanen en hun familieleden kan daardoor geen inreisverbod in de zin van de richtlijn worden opgelegd.

Noch in artikel 67 (Europees inreisverbod), noch in artikel 67a (ongewenstverklaring) wordt een uitzondering gemaakt voor EU-onderdanen en andere vreemdelingen die onder het EU-recht inzake vrij verkeer vallen. Als gevolg hiervan zouden ook personen die behoren tot deze groep een Europees inreisverbod, al dan niet in de vorm van een ongewenstverklaring, opgelegd kunnen krijgen.¹

De ongewenstverklaring, voor zover deze betrekking heeft op deze groep van personen, kan daarom niet als een vorm van het Europees inreisverbod worden aangemerkt. Op dit punt blijft de ongewenstverklaring een nationale maatregel.

De Raad beveelt aan de vorenstaande beperking ten aanzien van het Europees inreisverbod van artikel 67 en de ongewenstverklaring van artikel 67a, voor zover deze een vorm van het Europees inreisverbod is, uitdrukkelijk zowel in de tekst van het wetsvoorstel als in de toelichting tot uitdrukking te brengen.

d. Sancties

Ingevolge artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht is overtreding van de ongewenstverklaring strafbaar. Deze sanctie geldt ook in de nieuwe situatie waarin sprake is van overtreding van het Europees inreisverbod in de vorm van de ongewenstverklaring. Overtreding van het Europees inreisverbod niet zijnde een ongewenstverklaring is in Nederland niet strafbaar, aldus de toelichting.² De Raad wijst evenwel op het volgende. De terugkeerrichtlijn bevat geen bepalingen met betrekking tot handhaving en sanctionering. Bij de implementatie van de richtlijn dienen de lidstaten echter het beginsel van gemeenschapstrouw in acht te nemen en ervoor te zorgen dat het nuttige effect van de richtlijn wordt gewaarborgd. Dit houdt mede effectieve toepassing en handhaving in de praktijk in. Daartoe behoort het stellen van sanctioneringsmaatregelen. Deze dienen doeltreffend, afschrikkend en evenredig te zijn.³ De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van overtredingen van het Europees inreisverbod, niet zijnde een ongewenstverklaring, in het licht van voornoemde uitgangspunten.

e. Ingang termijn

Volgens artikel 67, derde lid (nieuw), duurt het inreisverbod niet meer dan vijf jaren, tenzij de vreemdeling een ernstige bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid vormt, zoals bedoeld in artikel 67a, eerste lid, onder c (nieuw).

De Raad merkt op dat niet duidelijk is op welk moment deze termijn begint te lopen. De Raad is van oordeel dat, gezien de strekking van de richtlijn, het inreisverbod een verbod op het inreizen behelst gedurende de maximale termijn van vijf jaren⁴ vanaf het moment dat de vreemdeling Nederland heeft verlaten. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

f. Opheffing inreisverbod

Ingevolge het voorgestelde artikel 68, eerste lid, kan de minister ambtshalve of wegens gewijzigde omstandigheden dan wel op aanvraag van de vreemdeling besluiten tot opheffing of tijdelijke opheffing van het inreisverbod. De Raad merkt hierover het volgende op.

Artikel 68 (nieuw) is gebaseerd op het huidige artikel 68 dat betrekking heeft op de opheffing van de nationale ongewenstverklaring. Door de voorgestelde wijziging geldt dit artikel nu voor het Europees inreisverbod. Zoals gesteld onder 2, kan de ongewenstverklaring niet altijd als een vorm van het Europees inreisverbod worden gezien. Artikel 68 geldt daarom

¹ Zie artikel A5/6.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000 voor de ongewenstverklaring van EU/EER, Zwitserse onderdanen en hun familieleden.

² Toelichting, kopje Implementatie.

³ Dit is de vaste lijn in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zie Von Colson en Kamann-zaak, HvJ EG, 10 april 1984, C-14/83.

⁴ Tenzij de uitzonderingssituatie van artikel 67a, eerste lid, onder c, van toepassing is.

niet zonder meer voor de ongewenstverklaring met het nationale karakter. Als gevolg hiervan ontbreekt er een wettelijke grondslag voor het opheffen van de ongewenstverklaring, niet zijnde een vorm van het Europees inreisverbod. De Raad beveelt aan in een dergelijke wettelijke grondslag te voorzien.

2. Inreisverbod

2a. Verhouding tussen inreisverbod en ongewenstverklaring.

Het advies van de Raad is gevolgd. De bepalingen omtrent het Europese inreisverbod en de nationale ongewenstverklaring zijn in afzonderlijke afdelingen ondergebracht. In geval er geen meeromvattende beschikking is gegeven, wordt het inreisverbod slechts bij afzonderlijke beschikking, maar nog wel gecombineerd met een terugkeerbesluit, gegeven. Hangende bezwaar of beroep tegen een meeromvattende beschikking zal een afzonderlijk uit te vaardigen inreisverbod worden gegeven door middel van een beschikking die strekt tot wijziging van de reeds gegeven meeromvattende beschikking, zodat het bezwaar of beroep ingevolge artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht wordt geacht zich mede daartegen te richten.

Het inreisverbod en de in aanvulling daarop te geven ongewenstverklaring zullen gelijktijdig ingaan en gelijktijdig eindigen. De in dit verband benodigde bepalingen zullen worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000.

Dat neemt niet weg dat zich in de praktijk gevallen zullen voordoen waarin de ongewenstverklaring later wordt uitgevaardigd dan het inreisverbod, met name in geval aan de vreemdeling artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag wordt tegengeworpen. De beslissing tot ongewenstverklaring wordt dan 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.

Als gevolg van het een ander komen de onderdelen 2b, 2c en 2f niet meer aan de orde.

2d. Sancties

Het advies van de Raad is gevolgd, met dien verstande dat het inreisverbod kracht wordt bijgezet door middel van een strafsanctie in die gevallen waarin op basis van de huidige regelgeving reeds aanleiding bestaat tot ongewenstverklaring over te gaan. Dat wordt bereikt door in voorkomend geval een ongewenstverklaring aan het inreisverbod te koppelen of nadien daaraan toe te voegen.

2e. Ingang termijn

De tekst en de toelichting zijn aangevuld overeenkomstig hetgeen de Raad heeft geadviseerd. In geval het inreisverbod wordt gegeven voor een bepaalde termijn, wordt de duur ervan berekend met ingang van het tijdstip waarop de vreemdeling het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten.

3. Bewaring

a. Bewaring asielzoekers

De terugkeerrichtlijn bevat regels omtrent bewaring met het oog op verwijdering.¹ Uit de toelichting en de transponeringstabel blijkt dat deze regels worden geïmplementeerd in het huidige artikel 59.² Dit artikel ziet op bewaring met het oog op uitzetting. De indruk zou kunnen ontstaan dat artikel 59 in zijn geheel ter implementatie van de terugkeerrichtlijn op het punt van bewaring dient. De Raad wijst in verband hiermee op het volgende.

Op 30 november 2009 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen het Kadzoev-arrest gewezen.³ In dat arrest heeft het HvJ EG een uitleg gegeven over de vreemdelingenbewaring in de zin van de terugkeerrichtlijn ten aanzien van asielzoekers. Het HvJ EG concludeerde dat de bewaring van asielzoekers niet mag worden beschouwd als bewaring met het oog op verwijdering in de zin van de terugkeerrichtlijn.⁴ De asielzoeker mag immers «niet worden beschouwd als iemand die illegaal op het grondgebied van (een) lidstaat verblijft, totdat het afwijzende besluit inzake het verzoek respectievelijk het besluit waarbij het verblijfsrecht van de betrokkene wordt beëindigd, in werking is getreden.»⁵

Gelet op het vorenstaande, adviseert de Raad in de toelichting aan te geven dat artikel 59 niet in zijn geheel ter implementatie van de terugkeerrichtlijn dient. De bewaring van artikel 59, voor zover deze betrekking heeft op asielzoekers,⁶ is niet bedoeld als bewaring met het oog op verwijdering in de zin van de terugkeerrichtlijn.

b. Vrijheidsbeperkende en -ontnemende maatregelen

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat beoogd is dat de regels uit de terugkeerrichtlijn ten aanzien van de maximale duur van de bewaring zien op zowel vrijheidsbeperkende als vrijheidsontnemende maatregelen uit de Vreemdelingenwet.⁷

De Raad merkt op dat artikel 59 (nieuw) niet ziet op de maximale duur van vrijheidsontnemende maatregelen zoals bedoeld in artikel 58 en artikel 6, tweede lid. De Raad adviseert artikel 59 overeenkomstig aan te passen.

3. Bewaring

De adviezen van de Raad zijn gevolgd. In de toelichting op artikel I, onderdeel E (artikel 59), is ingegaan op het arrest Kadzoev, waarbij is aangegeven dat de bewaring met het oog op uitzetting moet worden onderscheiden van de bewaring van asielzoekers hangende de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28. Het bereik van artikel 59, zevende lid, is aangepast.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven, voor zover nog van toepassing.

Aan het wetsvoorstel is nog een bepaling toegevoegd strekkende tot aanpassing van artikel 109 met het oog op het feit dat de bepalingen van het Schengenacquis thans niet uitsluitend meer zijn neergelegd in een verdrag, maar ook in Europese verordeningen, zoals de Schengen-

¹ Artikel 15 van de terugkeerrichtlijn.

² Toelichting, artikelsgewijs, artikel I, onderdeel C.

³ Kadzoev-arrest, 30 november 2009, C-357/09 PPU, JV 2010/30 met noot.

⁴ R.o. 48.

⁵ De preambule bij de terugkeerrichtlijn, punt 9.

⁶ Artikel 59, eerste lid, onder b.

⁷ Toelichting, kopje Implementatie.

grenscode, alsmede de onderwerpelijke richtlijn. Tevens is daarbij acht geslagen op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Tenslotte is aan het wetsvoorstel nog een afstemmingsbepaling toegevoegd, met het oog op de mogelijk eerdere inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no.W03.10.0056/II met redactionele kanttekeningen die de Raad
in overweging geeft**

- Indien de voorgestelde constructie ten aanzien van het inreisverbod en de ongewenstverklaring gehandhaafd blijft, in artikel I, onderdeel I, het tweede lid van artikel 68 aanpassen zodat het slechts betrekking heeft op het inreisverbod bedoeld in artikel 67a, eerste lid, onder c. Voor de overige gevallen bedoeld in artikel 67a mag het verbod immers niet langer duren dan vijf jaren, volgens artikel 11, tweede lid, van de richtlijn. Ook de toelichting dient op dit punt aangepast te worden.
- In artikel I, onderdeel G, het zesde lid van artikel 67 schrappen. Uit het systeem van de wet volgt dat op de vreemdeling die houder is van de verblijfstitel ex artikel 14 geen vertrekplicht rust.
- In artikel I, onderdeel J, «73» vervangen door 72.
- In de toelichting aangeven welke documenten worden bedoeld in artikel I, onderdeel B.
- In de toelichting ingaan op de mogelijkheid tot het indienen van een herhaalde asielaanvraag door een vreemdeling tegen wie een inreisverbod geldt (artikel 11, vijfde lid, van de terugkeerrichtlijn).
- De transponeringstabel aanvullen door aan te geven hoe de artikelen 8, vijfde lid, 14, eerste lid, en 17, eerste lid, van de terugkeerrichtlijn zijn geïmplementeerd.
- De transponeringstabel met betrekking tot artikel 11, derde lid, van de richtlijn aanvullen door te verwijzen naar artikel 68.