



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister van Veiligheid en Justitie
De heer drs. S.A. Blok
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Mr. H. Verbaten
doorkiesnummer 06 46999891
datum 19 maart 2015
ons kenmerk ACVZ/ADV/2015/002
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Aanpassing regels oplegging en duur van het inreisverbod

Geachte heer Blok,

In de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 16 januari 2015 (kenmerk 606408) is de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over het voorstel tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) in verband met aanpassing van de regels over de oplegging en de duur van het inreisverbod. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

1. Inleiding

In de kabinetsreactie op de evaluatie van de Europese terugkeerrichtlijn¹ is een aanpassing van het beleid inzake de uitvaardiging van het inreisverbod aangekondigd. De voorgestelde beleidswijziging tot aanpassing van de regels over de oplegging en duur van het inreisverbod volgt op het signaal uit het evaluatierapport

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ advies

1 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 512, nr. 14, Evaluatie van de Europese Commissie van 28 maart 2014, COM (2014) 199 final betreffende het EU-terugkeerbeleid.



van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) dat vreemdelingen op het moment dat ze eenmaal een inreisverbod hebben, geen prikkel meer voelen om te vertrekken.²

Het door de regering gekozen uitgangspunt bij de invoering van de beleidswijziging is dat de vreemdeling die langdurig, tegen de regels in, verblijf heeft in Nederland en ook niet de verantwoordelijkheid neemt om actief te werken aan vertrek, een inreisverbod van lange duur krijgt ('trap-op'). Hoe langer het onrechtmatig verblijf duurt, hoe langer de duur van het inreisverbod. Dit kan oplopen tot een inreisverbod van maximaal vijf jaar, waar dit op dit moment twee jaar bedraagt.

Hier staat volgens de regering tegenover dat op de duur van het inreisverbod voor de onrechtmatig verblijvende vreemdeling die wel zijn verantwoordelijkheid neemt en vertrekt, twee jaar in mindering kan worden gebracht ('trap-af'). Indien een inreisverbod van een jaar is opgelegd, kan dit komen te vervallen indien de vreemdeling meewerkt aan vertrek. Van vermindering van de duur of het vervallen van het inreisverbod zal pas sprake zijn op het moment dat vaststaat dat de vreemdeling daadwerkelijk uit Nederland vertrekt.

2. Beoordeling van het voorstel

De commissie onderstreept het doel en de strekking van de aanpassing van de regels van het Vb 2000, mede gelet op de signalen in het evaluatierapport van het WODC om beter maatwerk te leveren bij het opleggen en de duur van het zogenoemde 'lichte' inreisverbod.³ In de nota van toelichting merkt de regering zekerheidshalve op dat de beleidsaanpassing alleen regels geeft over de duur van het inreisverbod en de toepassing ervan. Toepassing ervan is niet aan de orde indien wordt besloten géén inreisverbod op te leggen. De commissie stelt voorop dat de beleidsaanpassing dus kennelijk niet beoogt de staande praktijk waarin de uitvoeringsdiensten om beleidsmatige of praktische redenen nogal eens afzien van het opleggen van een licht inreisverbod te wijzigen.⁴

De commissie heeft een aantal kanttekeningen bij de wetsbepalingen die zowel positieve als negatieve gevolgen hebben voor de rechtspositie van vreemdelingen die geconfronteerd worden met de oplegging van een licht inreisverbod.

-
- 2 Zie rapport WODC: *Het lot van het inreisverbod. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de terugkeerrichtlijn in Nederland*. Den Haag: WODC, 2014. <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2414-uitvoeringspraktijk-en-werking-van-het-inreisverbod.aspx>
 - 3 De duur van het lichte inreisverbod bedraagt nu ten hoogste twee jaar en kan met de voorgestelde beleidsaanpassing variëren in duur van één tot ten hoogste vijf jaar. In bepaalde gevallen kan afgezien worden van het opleggen van het inreisverbod of wordt het inreisverbod bij vrijwillige medewerking aan het daadwerkelijke vertrek uit Nederland opgeheven.
 - 4 Zie het hiervoor genoemde rapport van het WODC, pagina 37. Er komen volgens het onderzoek drie redenen naar voren om af te zien van het opleggen van een licht inreisverbod. Ten eerste geven de informanten van de vreemdelingenpolitie aan dat er behoefte bestaat om 'op te bouwen' in maatregelen. Bij de eerste keer dat de vreemdeling staande is gehouden wordt er vaak geen inreisverbod opgelegd maar enkel een terugkeerbesluit met een vertrekkertijd van 28 dagen. Een tweede reden is de tijdsdruk bij het opleggen van de maatregel volgens de KMar, met name bij het uitreizen via de Nederlandse luchthavens. Ten derde zijn er humanitaire overwegingen om af te zien van een inreisverbod die niet expliciet in de wet staan. Zo wordt het voorbeeld gegeven van een moeder die aangaf het graf van haar in Nederland overleden en begraven zoon te willen kunnen blijven bezoeken.



De commissie constateert dat het wijzigingsvoorstel drie aanscherpingen bevat:

- a. De algemene maximumduur van het inreisverbod wordt door de wijziging van artikel 6.5a, eerste lid Vb 2000 verhoogd van ten hoogste twee naar ten hoogste drie jaar.
- b. Verder betekent de wijziging van artikel 6.5, eerste lid Vb dat bij een verkorte vertrektermijn van nul dagen, voor zover sprake is van de situaties genoemd in artikel 62, tweede lid Vw 2000, direct en zonder meer het inreisverbod met een maximum van drie jaar, genoemd in artikel 6.5a, eerste lid Vb 2000, geldt.
- c. Ook is er in het wijzigingsvoorstel voorzien in een sterk negatief gevolg voor de positie van de vreemdeling die langer dan twee jaar niet rechtmatig in Nederland heeft verbleven (artikel 6.5, derde lid Vb 2000) of in weerwil van een inreisverbod meer dan één jaar onrechtmatig in Nederland verblijft dan wel zich op het grondgebied van Nederland heeft begeven (artikel 6.5a, vierde lid Vb 2000).

De commissie gaat in op het vrijwillig vertrek en de complexiteit van de regeling (paragraaf 2.1), de aanvang van de duur van het inreisverbod (paragraaf 2.2), de duur van het inreisverbod (paragraaf 2.3), de motivering van de (maximum)duur van het inreisverbod (paragraaf 2.4) en overige wijzigingen (paragraaf 2.5).

2.1 Vrijwillig vertrek/ complexiteit regeling

De commissie waardeert de in artikel 6.5a, achtste lid Vb 2000 voorziene vermindering of opheffing van het inreisverbod ingeval van vrijwillig vertrek op het door de 'Minister gewenste moment', en merkt op dat deze bepaling in relatie moet worden gezien met artikel 11, derde lid Terugkeerrichtlijn.⁵ Met deze beleidsaanpassing wordt beoogd een prikkel in te bouwen voor de betrokkene om vrijwillig gevolg te geven aan de vertrekplicht uit Nederland (artikel 61 Vw 2000). Pas op het moment van daadwerkelijk vertrek kan sprake zijn van het verkorten van de duur of het vervallen verklaren van het inreisverbod.

De commissie benadrukt haar zorg of de complexe regeling voldoende begrijpelijk is voor de niet rechtmatig verblijvende vreemdeling. De simpele belofte dat het inreisverbod wordt ingetrokken indien sprake is van vrijwillig vertrek, is begrijpelijk voor de vreemdeling en maakt het aantrekkelijk om vrijwillig te vertrekken. Ook voor de vreemdelingenketen zou het efficiënter zijn het huidige systeem met een maximumduur van het inreisverbod van twee jaar te handhaven met de simpele boodschap dat dit inreisverbod komt te vervallen bij vrijwillig vertrek en bij vertrek onder dwang niet. Volgens de commissie is het minder aantrekkelijk vrijwillig te vertrekken indien de vreemdeling een inreisverbod behoudt, zij het voor kortere duur. De commissie merkt op dat in de toelichting onvoldoende duidelijk is hoe de medewerking aan het vrijwillig vertrek gewogen wordt in het besluit indien dat besluit pas bij daadwerkelijk vertrek uit Nederland wordt uitgereikt, en hoe de

5 Richtlijn 2008/115/EG 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 (PbEG 2008, L 348). Artikel 11 lid 3 behelst dat de lidstaten de schorsing of intrekking van het inreisverbod overwegen tegen een onderdaan van een derde land mits deze kan aantonen het grondgebied van een lidstaat geheel in overeenstemming met het terugkeerbesluit te hebben verlaten. De toelichting vermeldt echter niet dat het thans staande uitvoeringspraktijk is dat tegen slachtoffers van mensenhandel aan wie een verblijfsvergunning is verstrekt, op voorwaarde dat zij geen bedreiging voor de openbare orde, openbare veiligheid of nationale veiligheid vormen, geen inreisverbod wordt uitgevaardigd. Evenmin is toegelicht dat voor bepaalde categorieën of in bepaalde individuele gevallen Nederland wel of niet kiest om op basis van humanitaire of andere redenen af te zien van een inreisverbod dan wel het verbod in te trekken of te schorsen.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

berekening van een reductie op de duur van het inreisverbod in dat geval tot stand komt.

De commissie spreekt haar zorg uit over de complexiteit van de regeling voor betrokkenen en de vreemdelingenketen. De commissie beveelt aan in de toelichting inzicht te geven in de weging van de medewerking aan het vrijwillige vertrek en hoe de berekening van een reductie op de duur van het inreisverbod tot stand komt.

2.2 Aanvang van de duur van het inreisverbod

De commissie constateert dat over de aanvang van de duur van een inreisverbod sprake is van divergerende jurisprudentie en de commissie vraagt zich af of de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) en de Hoge Raad (HR) op dit punt met elkaar te verenigen is. Die vraag kan bij de huidige stand van de rechtspraak niet zonder meer bevestigend of ontkennend beantwoord worden.⁶ Het is vaste rechtspraak van de AbRvS dat de duur van een inreisverbod eerst aanvangt, indien de derdelander heeft voldaan aan de op hem rustende verplichting tot terugkeer naar zijn land van herkomst. Daarvoor is vertrek van het grondgebied van de EU lidstaten, alsmede dat van de landen die voor de toepassing van de Verordening (EG) 343/2003 met een lidstaat van de EU zijn gelijk te stellen, vereist.⁷ Het is vaste rechtspraak van de Hoge Raad dat de duur van een inreisverbod aanvangt op het moment dat de vreemdeling Nederland heeft verlaten.⁸ Artikel 11, tweede lid van de Terugkeerrichtlijn heeft hierover niets bepaald. Artikel 66a, vierde lid Vw 2000, waarmee artikel 11, tweede lid Terugkeerrichtlijn is geïmplementeerd, gaat uit van het daadwerkelijke vertrek uit Nederland. Het is onduidelijk voor de vreemdeling of de duur van het opgelegde inreisverbod al gaat lopen als hij of zij het grondgebied van Nederland verlaat of pas aanvangt bij het verlaten van het grondgebied van de lidstaten.⁹

Een andere mogelijke interpretatie is verwoord in een conclusie van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad. De advocaat-generaal concludeert dat uit de strekking van het arrest van het Hof van Justitie EU (verder: HvJ EU) inzake Filev en Osmani¹⁰ volgt dat voor de berekening van de duur van een inreisverbod het er niet toe doet of de derdelander het grondgebied van de betrokken lidstaat heeft verlaten.¹¹ De Hoge Raad volgde deze conclusie niet in zijn arrest van 4 november 2014.¹² Omdat de Hoge Raad geen aanleiding zag een prejudiciële vraag te stellen aan het HvJ EU is het niet geheel uitgesloten dat de heersende Nederlandse interpretatie van de Terugkeerrichtlijn niet correct is. Het HvJ EU zou hierover in de toekomst wellicht uitsluitsel kunnen geven.

Gelet op het belang voor betrokkenen om op voorhand te weten wanneer de duur van het inreisverbod gaat lopen, dringt de commissie aan op een verduidelijking of deze aanvangt in Nederland, bij vertrek uit Nederland of bij vertrek van het

6 Zie artikel J. Waasdorp en A. Pahladsingh, 'Rechtseenheid in het vreemdelingenstrafrecht', NJB 2015/206.

7 Zie AbRvS 6 februari 2013, nrs. 201111974/1/V3 en 201206851/1/V3, ECLI:NL:RVS:2013:BZ2342.

8 Zie o.a. HR 21 mei 2013, nr. 11/04731, ECLI:NL:HR:2013:BZ3930.

9 De term "lidstaten" in de context van de Terugkeerrichtlijn verwijst naar 30 staten: de 28 EU-lidstaten minus het Verenigd Koninkrijk en Ierland, plus de EER-landen Zwitserland, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

10 HvJ EU 19 september 2013, C-297/12, inzake Filev en Osmani.

11 Parket bij de Hoge Raad, conclusie A-G Spronken, ECLI:NL:PHR:2014:1148.

12 HR 14 november 2014, nr. 13/00812, ECLI:NL:HR:2014:3093. De Hoge Raad zag in de conclusie van de A-G geen aanleiding om zijn rechtspraak van 21 mei 2013 te verlaten of om een prejudiciële vraag te stellen.



grondgebied van de lidstaten. Indien toekomstige rechtspraak daartoe aanleiding geeft dan dient de wetgever artikel 66a, vierde lid Vw 2000, hierop aan te passen.

De commissie constateert dat er onduidelijkheid bestaat voor betrokkenen over de vraag wanneer de duur van het inreisverbod aanvangt. De commissie is van mening dat deze onduidelijkheid weggenomen moet worden.

2.3 Motivering van de (maximum)duur van het inreisverbod

De commissie stelt voor de woorden 'ten hoogste' in te voegen in artikel 6.5a, achtste lid Vb 2000. Bij toepassing van de bepalingen in artikel 6.5a, eerste tot en met achtste lid Vb 2000 mag volgens de commissie het toepassen van de maximumduur van het inreisverbod geen automatisme zijn. In de toelichting bij artikel 6.5a Vb 2000 dient volgens de commissie benadrukt te worden dat, conform artikel 11, tweede lid Terugkeerrichtlijn, in de motivering van het besluit inzicht wordt gegeven in de keuze voor de (maximum)duur van het inreisverbod en gelet op alle aangedragen relevante omstandigheden van het individuele geval in het besluit kenbaar te wegen of het inreisverbod in duur verkort dient te worden.¹³

De commissie stelt voor om in artikel 6.5a, achtste lid Vb 2000 de woorden 'ten hoogste' voor de maximumduur in te voegen. De commissie beveelt aan om in de toelichting aan te geven dat bij toepassing van de bepalingen in artikel 6.5a, eerste tot en met achtste lid Vb 2000 het toepassen van de maximumduur van het inreisverbod geen automatisme is en een kenbare en toetsbare belangenafweging noodzakelijk is.

2.4 Berekening duur van het niet rechtmatig verblijf

De commissie onderkent dat onder de nieuwe regels belangrijk wordt hoe de duur van het niet rechtmatig verblijf vastgesteld gaat worden. De commissie vindt het positief dat in de toelichting is vermeld dat het niet de bedoeling is eerdere perioden van niet rechtmatig verblijf, waarop één of meer perioden van rechtmatig verblijf zijn gevolgd, te betrekken bij het opleggen van het inreisverbod. Hoewel de commissie begrijpt dat de wetgever met het voorgestelde artikel 6.5a, zevende lid Vb 2000 beoogt te voorkomen dat de vreemdeling door het indienen van een aanvraag kan bewerkstelligen dat een direct voorafgaand niet rechtmatig verblijf niet bij de beoordeling kan worden betrokken (pagina 11 derde alinea toelichting), heeft de commissie bedenkingen tegen het voorstel om voorlopig legaal verblijf, als bedoeld in artikel 8 onder f, g of h Vw 2000 niet als rechtmatig te beoordelen in het kader van de zogenoemde 'trap-op-trap-af regeling'.

Strijd met de systematiek van de wet

De commissie acht het in strijd met de systematiek van de wet om uitdrukkelijk als rechtmatig aangemerkt verblijf als bedoeld in artikel 8 onder f, g of h Vw 2000, in een specifiek geval in de Vb 2000 als onrechtmatig aan te merken. De commissie constateert dat in de toelichting een afweging van belangen ontbreekt over de achterliggende redenen waarom de wetgever kiest voor het zware middel van het

¹³ De commissie wijst er op dat overweging 6 in de preambule van de Terugkeerrichtlijn duidelijk maakt dat beslissingen per geval moeten worden vastgesteld en op basis van objectieve criteria die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf. Zie ook de conclusie van de AG van 12 februari 2015 in de aanhangige zaak Z. Zh. en O. tegen de SvVenJ bij het HvJ EU, C-554/13, punt 63.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

doorbreken van de systematiek van de wet, afgezet tegen de belangen van de vreemdeling en het nadeel dat de duur van het onrechtmatig verblijf onderbroken kan worden door het opnieuw indienen van een (mogelijk kansloze) aanvraag.

Effectiviteit rechtsmiddelen

Een tweede bezwaar van de commissie is dat de overweging in de toelichting (pagina 6 laatste alinea) dat de vreemdeling indien gewenst vanuit zijn land van herkomst kan procederen over de duur van het inreisverbod botst met de strekking van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU (doeltreffende voorziening in rechte). De betrokkene kan in die situatie niet in persoon in Nederland aanwezig zijn om gehoord te worden in de bezwaar- of in de beroepsprocedure, omdat het overtreden van een inreisverbod door de aanwezigheid in Nederland strafbaar is. De commissie wijst er op dat in de toelichting ontbreekt dat de vreemdeling het recht heeft een voorlopige voorziening bij de rechtbank te vragen. De rechter kan hierbij betrekken het belang van de vreemdeling om in persoon gehoord te worden in de bezwaar- of in de beroepsprocedure afgezet tegen het belang van de Staat bij het uitzetten van de vreemdeling.

Ten derde merkt de commissie op dat achteraf bij een gegrond bezwaar of beroep kan blijken dat geen inreisverbod opgelegd mocht worden of dat een inreisverbod voor een kortere duur opgelegd (ten hoogste één jaar) mocht worden dat bij vrijwillig vertrek direct opgeheven zou worden. Dit betekent weliswaar niet dat de vreemdeling ten onrechte het land heeft moeten verlaten als gevolg van een terugkeerbesluit, maar wel dat de maatregel van het inreisverbod ten onrechte is opgelegd en de Nederlandse Staat eventueel aansprakelijk gesteld kan worden door betrokkene voor de schade die voortvloeit uit het onrechtmatige besluit tot oplegging van het inreisverbod.¹⁴

De commissie beveelt aan om artikel 6.5a, zevende lid Vb 2000 te schrappen, omdat deze bepaling in strijd is met de systematiek van de Vreemdelingenwet en botst met de strekking van artikel 47 Handvest (doeltreffende voorziening in rechte).

2.5 Overige wijzigingen

In het geldende derde lid van artikel 6.5a Vb 2000 is geregeld dat de duur van het inreisverbod ten hoogste drie jaren bedraagt, indien het een vreemdeling betreft die is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden. Deze bepaling wordt geschrapt. Volgens artikel 6.5a, vierde lid onderdeel a wordt een inreisverbod van maximaal vijf jaar opgelegd indien de vreemdeling is veroordeeld voor een gevangenisstraf van zes maanden of langer. De woorden 'van zes maanden of langer' worden geschrapt in dit artikel. De commissie merkt op dat thans een veroordeling met een opgelegde straf tot zes maanden een inreisverbod van maximaal drie jaar kan opleveren. In de toelichting is niet onderbouwd waarom de door de wetgever eerder onderscheiden lichte veroordelingen tot zes maanden thans gelijkgesteld dienen te worden met veroordelingen van meer dan zes maanden. Niet valt in te zien dat elke strafrechtelijke veroordeling voor ieder type delict, al is slechts een vrijheidsstraf van één dag opgelegd, zonder meer een inreisverbod van vijf jaren rechtvaardigt. Anders dan in de toelichting vermeld (pagina 11 laatste alinea) geldt ook voor vreemdelingen in de strafrechtsketen dat er een prikkel is Nederland tijdig te verlaten door te variëren in duur van het inreisverbod en dit afhankelijk te maken van het onrechtmatige verblijf. Volgens het voorstel krijgen ook diegenen met een strafoplegging tot zes maanden een inreisverbod van ten hoogste vijf jaren opgelegd bij een onrechtmatig verblijf van meer dan twee jaren.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De commissie beveelt aan om de woorden 'van zes maanden of langer' in artikel 6.5a, vierde lid Vb 2000 niet te schrappen. Indien dit niet gevolgd wordt, beveelt de commissie aan deze aanscherping nader te motiveren.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. Wolf N. Mannens