

**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)**

**Tweede nota van wijziging**

Ontvangen:

Het voorstel van wet wordt gewijzigd als volgt:

1. In artikel I wordt na onderdeel E een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ea

In artikel 60 wordt “Bij algemene maatregel van bestuur” vervangen door: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

2. In artikel I, onderdeel H, wordt artikel 66a vervangen door:

**Artikel 66a**

1. Onze Minister vaardigt een inreisverbod uit tegen de vreemdeling, die geen gemeenschapsonderdaan is, op wie artikel 64 niet van toepassing is en die Nederland:
  - a. onmiddellijk moet verlaten ingevolge artikel 62, derde lid, onder a of b, of vierde lid, of
  - b. niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn heeft verlaten, in welk laatste geval het inreisverbod slechts door middel van een zelfstandige beschikking wordt uitgevaardigd dan wel een beschikking die mede strekt tot wijziging van het reeds gegeven terugkeerbesluit.
2. Onze Minister kan een inreisverbod uitvaardigen tegen de vreemdeling, die geen gemeenschapsonderdaan is en die Nederland niet onmiddellijk moet verlaten.
3. De vreemdeling tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd wordt ter fine van weigering van de toegang en het verblijf gesignaleerd in de daartoe bij of krachtens een verdrag, een EU-verordening, -richtlijn, of -besluit of een algemene maatregel van bestuur aangewezen informatie- dan wel signaleringssystemen.
4. Het inreisverbod wordt gegeven voor een bepaalde duur, die ten hoogste vijf jaren bedraagt, tenzij de vreemdeling naar het oordeel van Onze Minister een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. De duur wordt berekend met ingang van de datum waarop de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten.
5. Indien de bekendmaking van de beschikking, waarbij het inreisverbod is uitgevaardigd, geschiedt door toezending, wordt van de beschikking mededeling gedaan in de Staatscourant.
6. In afwijking van artikel 8 kan de vreemdeling jegens wie een inreisverbod geldt of die is gesignaleerd ter fine van weigering van de toegang geen rechtmatig verblijf hebben, met uitzondering van het rechtmatig verblijf:
  - a. van de vreemdeling die een eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend, zolang op die aanvraag nog niet is beslist;
  - b. bedoeld in artikel 8, onder j, en
  - c. van de vreemdeling wiens uitzetting op grond van een rechterlijke beslissing achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of beroepschrift is beslist.
7. In afwijking van het zesde lid en artikel 8 en met uitzondering van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling die een eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend zolang op die aanvraag nog niet is beslist, kan de

vreemdeling jegens wie een inreisverbod geldt geen rechtmatig verblijf hebben, in geval de vreemdeling:

- a. bij onherroepelijk geworden rechtelijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem ter zake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;
  - b. een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid;
  - c. naar het oordeel van Onze Minister een ernstige bedreiging vormt als bedoeld in het vierde lid, dan wel
  - d. ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland ieder verblijf dient te worden ontzegd.
8. In afwijking van het eerste lid kan Onze Minister om humanitaire of andere redenen afzien van het uitvaardigen van een inreisverbod.

3. Onder verlettering van artikel I, onderdelen Ha en Hb, tot artikel I, onderdelen Hb en Hc, wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ha

Artikel 67, eerste lid, aanhef, komt te luiden:

1. Tenzij afdeling 3 van toepassing is, kan Onze Minister de vreemdeling ongewenst verklaren:.

4. Onder verlettering van artikel I, onderdeel J, tot artikel I, onderdeel K, wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

J

Aan artikel 108 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd, indien het inreisverbod is gegeven anders dan met toepassing van artikel 66a, zevende lid. Het derde lid en de eerste volzin van het vierde lid zijn eveneens van overeenkomstige toepassing.

5. Artikel I, onderdeel K (nieuw), wordt gewijzigd als volgt.

In onderdeel 2 wordt “en artikel 66a, derde lid” vervangen door: en artikel 66a, vierde lid.

6. Onder vernummering van de artikelen II tot en met IV tot de artikelen III tot en met V wordt een artikel ingevoegd, luidende:

## **Artikel II**

In artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht wordt “tot ongewenste vreemdeling is verklaard” vervangen door: tot ongewenste vreemdeling is verklaard of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

### *Toelichting:*

Na de indiening van de nota naar aanleiding van het verslag en bijbehorende nota van wijziging heb ik besloten enkele verbeteringen aan te brengen in het wetsvoorstel, in lijn met het op 1 april 2010 door de Raad van State gegeven advies ten aanzien van de sanctionering van de overtreding van het inreisverbod.

Met deze nota van wijziging wordt nog niet beoogd uitvoering te geven aan het Regeerakkoord, voor zover daarin is vermeld dat illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld. Op grond van Aanwijzing nr. 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving worden immers bij implementatie in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Voorts laat de richtlijn niet toe om bepalingen aan te nemen (of te handhaven) die *ongunstiger* zijn voor de personen op wie de richtlijn van toepassing is, gelet op artikel 4, derde lid, van de richtlijn.

Het onderhavige wetsvoorstel en mitsdien ook deze (tweede) nota van wijziging strekken uitsluitend tot implementatie van de richtlijn.

Niettemin brengt de gemeenschapstrouw met zich dat het nuttig effect van een richtlijn als de onderhavige moet worden gewaarborgd en in dat kader wordt een sanctie gesteld op het overtreden van het Europese inreisverbod.

Met het oog daarop worden de artikelen 108 van de wet en 197 van het Wetboek van Strafrecht aangepast, door middel van respectievelijk onderdeel 4 en onderdeel 6 van deze nota. Daarmee wordt een gekwalificeerde vorm van illegaal verblijf strafbaar gesteld, namelijk verblijf in weerwil van een inreisverbod.

1. Met deze wijziging wordt het mogelijk gemaakt om bij ministeriële regeling regels te stellen omtrent de toepassing van hoofdstuk 5 betreffende vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen. Deze verruiming van artikel 60 is nodig met het oog op de implementatie van de onderhavige richtlijn, met name artikel 15, eerste lid. Daarin is, voor zover hier van belang, bepaald dat de lidstaten de onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt in bewaring kunnen houden om zijn terugkeer voor te bereiden of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien er "risico op onderduiken" bestaat. In artikel 3, punt 7, van de richtlijn, is het "risico op onderduiken" gedefinieerd als: 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.

Dergelijke criteria waren tot nu toe opgenomen in beleidsregels, te weten die van A6/5.3.3.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000, waarin een niet uitputtende opsomming is gegeven van omstandigheden waaronder kan worden aangenomen dat het belang van de openbare orde de bewaring kan vorderen. Daarvan is in de praktijk sprake indien er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling zich aan zijn uitzetting - en daarmee als regel ook toezicht - zal onttrekken. Het gaat daarbij steeds om situaties waarin de vreemdeling reeds aan regels van toezicht geen gevolg heeft gegeven, zoals de vertrektermijn, of waarin de vreemdeling eerder wettelijke bepalingen niet in acht heeft genomen, zoals de regels van het Wetboek van Strafrecht of de Wet arbeid vreemdelingen, waarmee het vermoeden gerechtvaardigd is dat de vreemdeling ook de wettelijke bepalingen van de Vreemdelingenwet, gericht op zijn terugkeer, niet zal respecteren.

Artikel 3, punt 7, van de richtlijn noopt ertoe - en de mate van gedetailleerdheid van die beleidsregels maakt het wenselijk - om die beleidsregels te verheffen tot algemeen verbindende voorschriften op het niveau van een ministeriële regeling, in dit geval het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

2. Met het thans voorgestelde artikel 66a wordt nauwer aangesloten bij het systeem van artikel 11 van de richtlijn, waar het gaat om de verplichte uitvaardiging van het inreisverbod (artikel 66a, eerste, tweede en achtste lid) en de duur daarvan (vierde lid). Dat betekent dat in het eerste lid als hoofdregel wordt aangegeven in welke gevallen het inreisverbod moet worden gegeven, te weten: in gevallen waarin artikel 11, eerste lid, eerste volzin, van de richtlijn dat voorschrijft: a. indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend en b. indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. Artikel 11, eerste lid, laatste volzin, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten in de overige gevallen een inreisverbod kunnen geven. Die bepaling is omgezet in een ingevoegd tweede lid, waarin nu is bepaald dat de Minister

voor Immigratie en Asiel een inreisverbod kan uitvaardigen tegen de vreemdeling die geen gemeenschapsonderdaan is en die Nederland niet onmiddellijk moet verlaten. Het systeem van de richtlijn (artikel 3, punt 6, en artikel 11, eerste lid, eerste volzin) en ook van artikel 66a, eerste en tweede lid, waarin is bepaald dat het moet gaan om een vreemdeling die Nederland moet verlaten, ligt besloten dat voor de uitvaardiging van een inreisverbod een terugkeerbesluit is vereist. Het inreisverbod wordt derhalve niet gegeven zonder dat er een terugkeerbesluit wordt of is gegeven, in respectievelijk dezelfde of een eerder gegeven beschikking.

In het nu tot vierde lid vernummerde derde lid is een redactionele wijziging aangebracht. Verduidelijkt is dat het inreisverbod wordt gegeven voor bepaalde duur van ten hoogste vijf jaren, maar dat het inreisverbod voor bepaalde tijd toch voor een langere duur dan vijf jaren kan worden gegeven indien de vreemdeling naar het oordeel van de Minister voor Immigratie en Asiel een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Dat betekent dat, in tegenstelling tot een ongewenstverklaring, die altijd voor onbepaalde duur wordt gegeven, een inreisverbod als regel voor bepaalde duur wordt gegeven.

Door middel van het zesde lid is geborgd dat het inreisverbod zoveel mogelijk dezelfde of vergelijkbare gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van het verblijf als een ongewenstverklaring. Daartoe is aangesloten bij artikel 67, derde lid, waarin is bepaald dat de vreemdeling die ongewenst is verklaard, in afwijking van artikel 8, geen rechtmatig verblijf kan hebben. Daarbij worden enkele uitzonderingen gemaakt.

Zo kan de vreemdeling, die een eerste asielaanvraag heeft ingediend, ondanks het inreisverbod nog wel rechtmatig verblijf hebben, zolang op die aanvraag nog niet in eerste aanleg is beslist (onderdeel a). Deze uitzondering is gebaseerd op artikel 7, eerste lid, eerste volzin, en het tweede lid, van de richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 1985 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326). Daarin is bepaald dat asielzoekers in de lidstaat mogen blijven louter ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit overeenkomstig de in hoofdstuk III uiteengezette procedures in eerste aanleg een beslissing heeft genomen. Met het oog daarop is in artikel 66a, zesde lid, een uitzondering gemaakt voor het rechtmatig verblijf hangende de beslissing op een eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28. Een dergelijke situatie doet zich niet voor in het geval een vreemdeling reeds eerder een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend.

Een andere uitzondering geldt in de situatie waarin het, gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, bedoeld in artikel 64. Die situatie betreft het rechtmatig verblijf, bedoeld in artikel 8, onder j (onderdeel b).

Tenslotte geldt een uitzondering in geval de uitzetting van de vreemdeling op grond van een rechterlijke beslissing achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of beroepschrift is beslist. Deze uitzondering strekt ertoe om de vreemdeling niet een procesbelang te ontnemen op de enkele grond dat rechtmatig verblijf zou zijn uitgesloten.

Door middel van het zevende lid wordt gewaarborgd dat de rechtsgevolgen van het inreisverbod voor het rechtmatig verblijf vergelijkbaar zijn met de gevolgen voor het rechtmatig verblijf in geval de vreemdeling ongewenst zou zijn verklaard.

Daarbij geldt echter nog wel de vorenvermelde uitzondering met betrekking tot het rechtmatig verblijf van de vreemdeling die een eerste asielaanvraag heeft ingediend zolang op de aanvraag niet in eerste aanleg is beslist, zoals in het zesde lid.

Voor het overige is gewaarborgd dat het inreisverbod in vergelijkbare gevallen kan worden gegeven als waarin een ongewenstverklaring kan worden gegeven, doordat in het zevende lid de gronden voor de ongewenstverklaring, beschreven in artikel 67, eerste lid, onder b tot en met e, zijn overgenomen in artikel 66a, zevende lid, onderdelen a tot en met d.

Het betreft de vreemdeling die bij onherroepelijk geworden rechtelijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem ter zake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd (onderdeel a), de vreemdeling die een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid (onderdeel b), de vreemdeling aan wie ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland ieder verblijf dient te worden ontzegd (onderdeel d), aangevuld met: de vreemdeling die naar het oordeel van de Minister voor Immigratie en Asiel een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid (onderdeel c).

Ten aanzien van de categorie, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onder a, is een andere invulling gekozen. De categorie die door dit artikelonderdeel wordt bestreken, namelijk illegale vreemdelingen die meermalen een krachtens de Vreemdelingenwet 2000 strafbaar gesteld feit hebben begaan, wordt volledig beslagen door de groep die een inreisverbod opgelegd krijgt als bedoeld in artikel 66a, eerste lid, onder a, namelijk vreemdelingen die onmiddellijk moeten vertrekken. Er is voor gekozen om de groep vreemdelingen van artikel 67, eerste lid, onder a, in de groep van artikel 66a, eerste lid, onder a, te laten opgaan, opdat in een versimpelde procedure direct ook door de vreemdelingenpolitie of de Koninklijke Marechaussee een (terugkeerbesluit vergezeld van een) inreisverbod kan worden uitgevaardigd en uitgereikt. Deze wijze van oplegging van het inreisverbod is sneller en efficiënter, omdat de toets door de Immigratie- en Naturalisatiedienst, zoals die thans ten aanzien van artikel 67, eerste lid, onder a, van de wet plaatsvindt, achterwege kan blijven. Deze vreemdelingen komen tevens sneller onder het bereik van artikel 108. Daarbij komt dat in deze gevallen als regel geen ernstige criminele antecedenten, althans ernstige bezwaren uit hoofde van de openbare orde of veiligheid bestaan, zodat het ook om die reden meer voor de hand ligt deze categorie te laten opgaan in de naar omvang grotere categorie vreemdelingen zonder criminele antecedenten die na de inwerkingtreding van deze wijziging een inreisverbod zal krijgen dat kan worden gehandhaafd door toepassing van artikel 108.

In artikel 11, derde lid, voorlaatste volzin, van de richtlijn is, voor zover hier van belang, neergelegd dat de lidstaten om humanitaire of andere redenen kunnen afzien van het uitvaardigen van een inreisverbod. Die bepaling is omgezet in een toegevoegd achtste lid, waarin is bepaald dat de Minister voor Immigratie en Asiel, in afwijking van het eerste lid, om humanitaire of andere redenen kan afzien van het uitvaardigen van een inreisverbod.

3. Teneinde eventuele samenloop van het inreisverbod met de ongewenstverklaring uit te sluiten is artikel 67, eerste lid, aldus gewijzigd dat, voor zover hier van belang, de Minister voor Immigratie en Asiel de vreemdeling ongewenst kan verklaren, tenzij afdeling 3 (Inreisverbod) van toepassing is. Daarmee is veilig gesteld dat er, in geval er een Europees inreisverbod wordt of kan worden uitgevaardigd, namelijk in geval de vreemdeling tot de doelgroep van de richtlijn behoort, geen nationale ongewenstverklaring kan worden uitgevaardigd.

De nationale maatregel van ongewenstverklaring kan alleen nog worden uitgevaardigd tegen vreemdelingen op wie de richtlijn niet van toepassing is, te weten: gemeenschapsonderdanen en onderdanen van derde landen die niet onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen, doordat zij zich niet op het grondgebied bevinden, althans geen terugkeerbesluit ontvangen noch ook hebben ontvangen. Een andere categorie onderdanen van derde landen op welke de ongewenstverklaring als voorheen kan worden toegepast, is de categorie van vreemdelingen aan welke de toegang wordt geweigerd aan de grens overeenkomstig artikel 13 van de Schengengrenscode, alsmede de categorie van vreemdelingen die zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat (i.c. Nederland) en die vervolgens geen vergunning of recht heeft verkregen om in die lidstaat (i.c. Nederland) te verblijven, zoals omschreven in artikel 2, tweede lid, onder a, van de

richtlijn. Nederland maakt gebruik van de in dat onderdeel neergelegde bevoegdheid om deze categorie vreemdelingen uit te sluiten van de werking van de richtlijn.

4. en 6. Vorenbedoelde uitsluiting van de samenloop van het inreisverbod en de ongewenstverklaring heeft mede tot gevolg dat op overtreding van het inreisverbod direct sancties moeten worden gesteld. Ook de gemeenschapstrouw vereist dat bij de implementatie van Europese richtlijnen daarin wordt voorzien. Overtreding van het inreisverbod wordt derhalve niet indirect, via een ongewenstverklaring, gesanctioneerd, maar direct.

Daartoe is enerzijds aangesloten bij het bestaande artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht. Indien het inreisverbod is uitgevaardigd in geval een of meer van de gevallen, bedoeld in artikel 66a, zevende lid, van toepassing zijn, is artikel 197 Wetboek van Strafrecht van toepassing. Indien het inreisverbod is uitgevaardigd in geval geen van de in artikel 66a, zevende lid, vermelde gevallen van toepassing is, is artikel 108, eerste lid, van de wet van toepassing.

Indien de in artikel 66a, zevende lid, vermelde onderdelen niet van toepassing zijn, is overtreding van het inreisverbod strafbaar gesteld gelijk overtreding van andere verplichtingen op grond van de wet, zoals het zich niet aanmelden of niet doorgeven van een verhuizing.

Indien het inreisverbod is gegeven onder toepassing van een of meer van de gevallen, bedoeld in artikel 66a, zevende lid, wordt overtreding daarvan gesanctioneerd gelijk verblijf in Nederland in weerwil van een ongewenstverklaring, derhalve als misdrijf. Deze komen, zoals gezegd, overeen met de gevallen die zijn vermeld in artikel 67, eerste lid, onder b, c, d en e, alsmede het geval waarin de vreemdeling naar het oordeel van de Minister voor Immigratie en Asiel een ernstige bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid vormt (artikel 66a, zevende lid, onderdeel c, dat verwijst naar het vierde lid). Toepassing of medetoeassing van dat laatste onderdeel brengt met zich dat het inreisverbod in voorkomend geval bovendien voor een langere duur dan vijf jaren kan worden uitgevaardigd.

Op grond van het reeds voorgestelde en nu niet gewijzigde artikel 66b, eerste lid, kan de Minister voor Immigratie en Asiel ambtshalve of wegens gewijzigde omstandigheden dan wel op aanvraag van de vreemdeling besluiten tot opheffing of tijdelijke opheffing van het inreisverbod. Op grond van artikel 66b, tweede lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van deze afdeling. In dat kader zullen regels worden gesteld met betrekking tot de duur waarvoor het inreisverbod ten hoogste kan worden uitgevaardigd, als ook regels omtrent de categorieën van gevallen waarin een inreisverbod kan worden opgeheven of opgeschort, alsmede omtrent de gevallen waarin om humanitaire of andere redenen wordt afgezien van het uitvaardigen van een inreisverbod.

In dat kader kan bij 'humanitaire of andere redenen' om af te zien van een inreisverbod, dan wel het verbod in te trekken of te schorsen, en voorts bij "bepaalde categorieën gevallen" ten aanzien van welke een inreisverbod kan worden ingetrokken of geschorst, worden gedacht aan humanitaire rampen (zoals aardbevingen of gewapende conflicten) in derde landen die kunnen leiden tot een massale instroom van ontheemden. Formele procedures voor intrekking van inreisverboden kunnen dan te lang duren of zijn mogelijk niet haalbaar. Op die wijze zal toepassing kunnen worden gegeven aan artikel 11, derde lid, laatste en voorlaatste volzin, van de richtlijn. Daarin is immers bepaald dat de lidstaten om humanitaire of andere redenen kunnen afzien van een inreisverbod dan wel het verbod kunnen intrekken of schorsen. Tevens is daarin bepaald dat de lidstaten in individuele gevallen of voor bepaalde categorieën gevallen een inreisverbod kunnen intrekken of schorsen. Deze

bepalingen houden verband met een voorgesteld amendement [Zittingsdocument Europees Parlement 2004-2007, d.d. 20 juli 2007 nr. A6 -0339/2007; Verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken over het voorstel van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen die illegaal op hun grondgebied verblijven (COM(2005)0391 – C-0266/2005 – 2005/0167(COD)) (amendement nr. 46)].

De minister voor Immigratie en Asiel,

G.B.M. Leers