

Conceptbesluit van ... tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over de oplegging en duur van het inreisverbod

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van ***

Gelet op artikel 66b, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Afdeling Advisering van de Raad van State gehoord (advies van ***);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van ***, nr. ***;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 6.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt als volgt te luiden:

1. Tegen een vreemdeling wordt geen inreisverbod uitgevaardigd indien uit de vreemdelingenadministratie blijkt of de vreemdeling aantoont dat hij ten hoogste veertien dagen niet rechtmatig in Nederland heeft verbleven of de voor hem geldende vertrektermijn met ten hoogste veertien dagen is overschreden en zich voorts niet één van de in artikel 62, tweede lid, van de Wet bedoelde situaties voordoet.

B

Artikel 6.5a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste, tweede en derde lid komen te luiden:

1. De duur van het inreisverbod bedraagt ten hoogste drie jaren.
2. In afwijking van het eerste lid, bedraagt de duur van het inreisverbod ten hoogste één jaar indien uit de vreemdelingenadministratie blijkt dat de vreemdeling direct voorafgaand aan de oplegging ervan niet langer dan één jaar niet rechtmatig in

Nederland heeft verbleven of hij dit aantoonst en zich voorts niet één van de in artikel 62, tweede lid, van de Wet bedoelde situaties voordoet.

3. In afwijking van het eerste en tweede lid, bedraagt de duur van het inreisverbod ten hoogste vijf jaren, indien uit de vreemdelingenadministratie blijkt dat de vreemdeling voorafgaande aan de oplegging ervan meer dan twee jaren niet rechtmatig in Nederland heeft verbleven.

2. In de aanhef van het vierde lid wordt na "de duur van het inreisverbod" ingevoegd: eveneens.

3. In het vierde lid, onderdeel a, wordt "van zes maanden of langer" geschrapt.

4. Onderdeel d van het vierde lid komt te luiden:

d. terwijl een inreisverbod van kracht was, zijn verblijf op het grondgebied van Nederland meer dan een jaar na het van kracht worden ervan heeft voortgezet dan wel zich op het grondgebied van Nederland heeft begeven.

5. Na het zesde lid worden twee leden ingevoegd, luidende:

7. Rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder f, g, of h van de Wet, wordt bij de toepassing van het tweede en derde lid niet als rechtmatig verblijf aangemerkt.

8. Op het moment dat vaststaat dat een vreemdeling Nederland uit eigen beweging verlaat of zelf een geldig (vervangend) reisdocument overlegt en daarmee op het door onze Minister gewenste moment vertrekt, wordt de duur van het op grond van het eerste, tweede of derde lid opgelegde inreisverbod van drie of vijf jaren bij of na vertrek verminderd met twee jaren. Een inreisverbod met de duur van één jaar wordt opgeheven of niet opgelegd."

ARTIKEL II

Artikel 6.5a, zoals dat luidde vóór inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing in bezwaarprocedures tegen besluiten waarbij voor inwerkingtreding van dit besluit een inreisverbod is opgelegd.

ARTIKEL III

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De evaluatie van de toepassing van de Terugkeerrichtlijn¹ van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), geeft aanleiding om in de toekomst anders om te gaan met het opleggen van het lichte inreisverbod. Enerzijds zal bij onrechtmatig verblijf van korte duur, in de situatie dat geen risico bestaat dat de betrokkene zich zal onttrekken aan toezicht, in de toekomst geen inreisverbod meer worden uitgevaardigd. In dit besluit wordt geregeld dat het daarbij gaat om niet rechtmatig verblijf dat niet langer dan veertien dagen heeft geduurd. Anderzijds zal een periode van langer onrechtmatig verblijf, meer dan voorheen, bepalend zijn voor de oplegging en de duur van het inreisverbod. De mate waarin de vreemdeling actief werkt aan vertrek zal voortaan worden betrokken bij de bepaling van de (uiteindelijke) duur van het inreisverbod. Indien de vreemdeling ervoor zorgt dat hij Nederland daadwerkelijk kan verlaten, zal de duur van het inreisverbod worden verkort. De niet rechtmatig verblijvende vreemdeling wordt zo nadrukkelijker geconfronteerd met de negatieve gevolgen van langdurig onrechtmatig verblijf en het niet actief werken aan terugkeer en hij zal daardoor naar verwachting eerder worden aangezet om uit Nederland te vertrekken. Van verkorting van de duur van het inreisverbod zal overigens pas sprake zijn op het moment dat vaststaat dat een vreemdeling Nederland uit eigen beweging verlaat of mede door zijn toedoen, dat wil zeggen door overlegging van een (vervangend) reisdocument, op het gewenste moment vertrekt. In de praktijk zal dit pas bij het daadwerkelijke vertrek van de vreemdeling kunnen worden vastgesteld.

2. Maatregelen

Op 28 maart 2014 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een evaluatie van de toepassing van de Terugkeerrichtlijn in de Europese lidstaten. Daarnaast ontving ik op 30 juni 2014 een evaluatie van het WODC over de toepassing van deze richtlijn in Nederland. In een brief aan de Tweede Kamer van 31 juli 2014² heb ik aangegeven dat uit de evaluaties van de Terugkeerrichtlijn nuttige informatie beschikbaar is gekomen over de praktische gevolgen van de invoering van de richtlijn.

Uit de evaluatie van het WODC blijkt dat bij de overschrijding van de vrijwillige vertrektermijn niet altijd een licht inreisverbod is uitgevaardigd, terwijl dit wel het uitgangspunt is. Ook overtredingen van het lichte inreisverbod worden lang niet altijd bestraft. Het beboeten van overtredingen van het lichte inreisverbod lijkt bij de politie minder prioriteit te hebben. Dit is het gevolg van de prioriteitstelling die de politie in het kader van de resultaatafspraken kent. In deze prioriteitstelling gaat de hoogste prioriteit uit naar het vertrek van criminele en overlast gevende vreemdelingen, die al dan niet onrechtmatig in Nederland verblijven. In de evaluatie wordt ook aangegeven dat er van de zijde van de politie signalen komen dat de prioriteitstelling niet de enige reden is om terughoudend te zijn in het uitvaardigen van lichte inreisverboden en beboeten van

¹ Richtlijn 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 2008, L 348).

² Brief van 31 juli 2014 van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kenmerk 541402, Kamerstukken II, 2013-14, 33 512, nr. 14.

overtredingen van dit inreisverbod en dat kanttekeningen worden geplaatst bij de effectiviteit van de huidige aanpak.

Mede gelet hierop zie ik, zoals ik ook in de brief heb aangegeven, aanleiding om in de toekomst anders om te gaan met het opleggen van een inreisverbod. Zo is het van belang dat de wijze waarop de overheid omgaat met het uitvoeren van het inreisverbod, de onrechtmatig verblijvende vreemdeling aanzet om uit Nederland te vertrekken. Er wordt een sterkere stimulans gegeven aan het vertrek door hard op te treden waar nodig en soepel te zijn waar het kan. Beoogd wordt een situatie te creëren waarbij bij onrechtmatig verblijf van korte duur, in de situatie dat geen risico bestaat dat de betrokkene zich zal onttrekken aan toezicht, in de toekomst geen inreisverbod meer wordt uitgevaardigd. Een periode van langer onrechtmatig verblijf zal daarentegen, meer dan voorheen, bepalend zijn voor de oplegging en de duur van het inreisverbod. Daar staat tegenover dat de duur van het inreisverbod zal worden verkort indien de betrokken vreemdeling ervoor zorgt dat hij het land kan verlaten. In dit besluit worden deze maatregelen vormgegeven.

Door de introductie van deze systematiek en een sterkere handhaving van overtredingen van het lichte inreisverbod verwacht ik dat de afschrikwekkende werking van het inreisverbod zal toenemen. De vreemdeling wordt immers nadrukkelijker geconfronteerd met de negatieve gevolgen van langdurig onrechtmatig verblijf en het niet actief werken aan terugkeer.

3. Reikwijdte Terugkeerrichtlijn

De Terugkeerrichtlijn en de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) bieden voldoende ruimte om de genoemde wijzigingen te kunnen doorvoeren. De Terugkeerrichtlijn beschrijft in artikel 11, eerste lid (geïmplementeerd in artikel 66a, eerste lid, van de Vw 2000), weliswaar een tweetal situaties waarin een terugkeerbesluit gepaard dient te gaan met een inreisverbod maar artikel 11, derde lid, van de terugkeerrichtlijn (geïmplementeerd in artikel 66a, achtste lid, Vw 2000) biedt ruime mogelijkheden om in gewenste situaties van de oplegging van een inreisverbod af te zien. Voorts biedt artikel 11, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn de nodige ruimte om variatie aan te brengen in de duur van het inreisverbod.

Zekerheidshalve wordt opgemerkt dat artikel 6.5a van het Vb 2000, waarin door dit besluit wijzigingen worden aangebracht, alleen regels geeft over de duur van een inreisverbod. Toepassing ervan is niet aan de orde indien wordt besloten géén inreisverbod op te leggen. Deze constatering is van belang voor de praktijk omdat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen in voorkomende gevallen een alternatieve toezichtsmaatregel, zoals een meldplicht, opgelegd krijgen. Indien in zo'n geval een inreisverbod wordt opgelegd bestaat de mogelijkheid dat de vreemdeling als gevolg van een signalering door de politie beboet wordt voor overtreding van het inreisverbod, terwijl hij nog onder toezicht van de overheid aan terugkeer werkt. Dat is uiteraard niet de bedoeling.

In situaties waarin geen inreisverbod meer zal worden opgelegd omdat sprake is van onrechtmatig verblijf van korte duur en er geen risico bestaat dat de betrokkene zich zal onttrekken aan toezicht, wordt alleen nog een terugkeerbesluit uitgereikt. Aan dit besluit wordt een vertrektermijn verbonden. In de Terugkeerrichtlijn (artikel 7, eerste lid), wordt als hoofdregel een vertrektermijn van zeven tot dertig dagen vastgelegd. De

mogelijkheid bestaat af te zien van het toekennen van een termijn (0-dagen) of een termijn toe te kennen die korter is dan zeven dagen, onder meer indien risico op onderduiken bestaat (artikel 7, vierde lid). De mogelijkheid tot afzien van of verkorten van de vertrektermijn is in de Nederlandse wetgeving neergelegd in artikel 62, tweede lid, van de Vw 2000. In die bepaling wordt echter – onder meer – onttrekkingsgevaar als voorwaarde genoemd. Artikel 62, eerste lid, van de Vw 2000 formuleert als hoofdregel een vertrektermijn van vier weken. De Vw 2000 voorziet thans niet in het opleggen – zonder voorwaarden – van een vertrektermijn tussen de zeven dagen en de vier weken, terwijl de terugkeerrichtlijn die ruimte wel biedt.

In gevallen waarin in de toekomst onder de nieuwe systematiek geen inreisverbod meer zal worden opgelegd, zal naar verwachting vaak geen sprake zijn van onttrekkingsgevaar. In die zaken zal aan het terugkeerbesluit dus een vertrektermijn van vier weken moeten worden verbonden. Dat hoeft niet in de weg te staan aan het doorvoeren van de in dit besluit neergelegde wijzigingen maar het signaal naar de vreemdeling is onduidelijk. Gelet daarop wordt overwogen de Vw 2000 in die zin te wijzigen dat het opleggen van een vertrektermijn van zeven dagen, zonder verdere voorwaarden, mogelijk wordt.

4.1 Bewijslast duur eerder niet rechtmatig verblijf

Indien een besluit wordt genomen over een vreemdeling die niet beschikt over rechtmatig verblijf en wordt besloten tegen hem een inreisverbod uit te vaardigen, rijst de vraag wat de duur van dit inreisverbod moet zijn. Aangezien onder de nieuwe regels de duur van het niet rechtmatig verblijf een grotere rol gaat spelen bij het bepalen van de duur van het inreisverbod, wordt belangrijker hoe die duur wordt vastgesteld. Het is van belang om voorop te stellen dat uitsluitend in de beoordeling zal worden betrokken de periode van niet rechtmatig verblijf die direct vooraf gaat aan het moment dat de beslissing wordt genomen. Het is dus niet de bedoeling dat bij de bepaling van de duur van het inreisverbod eerdere perioden van niet rechtmatig verblijf, waarop een of meer perioden van rechtmatig verblijf zijn gevolgd, daarbij worden opgeteld. Bij de beëindiging van deze eerdere perioden van niet rechtmatig verblijf is kennelijk geen aanleiding gezien een inreisverbod op te leggen. Bovendien zou het betrekken van eerdere perioden van niet rechtmatig verblijf voor de betrokken diensten tot aanzienlijke uitvoeringslasten leiden en naar verwachting procedures uitlokken over de vraag of en zo ja in hoeverre eerdere perioden van niet rechtmatig verblijf terecht zijn betrokken.

Rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een bezwaar- of beroepschrift zal echter niet worden betrokken. Hiermee wordt voorkomen dat de vreemdeling, indien hij wordt geconfronteerd met de intentie jegens hem een inreisverbod op te leggen, door het indienen van een aanvraag kan bewerkstelligen dat eerder niet rechtmatig verblijf niet bij de beoordeling kan worden betrokken. Ook indien het rechtmatig verblijf ten gevolge van een aanvraag of een bezwaar- of beroepsprocedure verder in het verleden ligt, is het gerechtvaardigd dit niet te betrekken. De aanvraag heeft immers niet tot de verlening van een bestendig verblijfsrecht geleid.

Bij de vaststelling van de duur van het niet rechtmatig verblijf, wordt in de eerste plaats uitgegaan van hetgeen is geregistreerd in de in artikel 107 van de Vw 2000 beschreven vreemdelingenadministratie. Gekeken wordt naar eerder rechtmatig verblijf in Nederland en het moment van eindigen daarvan, of naar het moment dat de vreemdeling de Europese Unie is ingereisd. Indien hieruit blijkt dat het niet rechtmatig verblijf korter

heeft geduurd dan een jaar, wordt een inreisverbod van ten hoogste één jaar opgelegd. Indien in de systemen die de betrokken ketenpartners ten dienste staan niets over eerder verblijf is geregistreerd of hieruit blijkt dat het niet rechtmatig verblijf tussen de één en de twee jaar heeft geduurd, dan wordt, overeenkomstig de hoofdregel in het nieuwe eerste lid van artikel 6:5a van het Vb 2000, een inreisverbod van drie jaar opgelegd. Blijkt uit de systemen dat het niet rechtmatig verblijf langer dan twee jaar heeft geduurd, dan bedraagt de duur van het inreisverbod vijf jaar.

Eventueel rechtmatig verblijf in een van de andere lidstaten van de Europese Unie zal niet worden betrokken. Dit is in Nederland immers niet geregistreerd. Dit kan dus betekenen dat een vreemdeling die rechtmatig in een andere lidstaat heeft verbleven en zich zonder titel in Nederland bevindt, wordt geconfronteerd met een inreisverbod van ten hoogste drie jaar. Indien uit de systemen blijkt dat de vreemdeling korter dan veertien dagen onrechtmatig in Nederland verblijft, of de vreemdeling dit aantoont, wordt, ingevolge het artikel 6.5, eerste lid (nieuw) echter geen inreisverbod opgelegd. Een vreemdeling die afkomstig is uit een van de andere lidstaten en via Nederland het grondgebied van de Europese Unie verlaat hoeft dus niet met een inreisverbod te worden geconfronteerd.

Niet kan worden uitgesloten dat de bedoelde systemen geen uitsluitel bieden over de duur van het eerdere onrechtmatig verblijf; bijvoorbeeld indien de betrokken vreemdeling nooit eerder contact heeft gehad met de Nederlandse autoriteiten of het eerdere verblijf niet op de juiste wijze is geregistreerd. Dan geldt als uitgangspunt dat van de vreemdeling wordt verlangd dat hij zijn eigen verblijfsgeschiedenis op orde heeft en zo nodig direct aannemelijk kan maken. Indien de vreemdeling kan aantonen dat het niet rechtmatig verblijf korter dan één jaar heeft geduurd, wordt een inreisverbod met de duur van één jaar opgelegd. Indien de vreemdeling dit niet kan, wordt, zoals hiervoor al aangegeven, een inreisverbod met de duur van drie jaar opgelegd. Het spreekt vanzelf dat indien in de bedoelde systemen niets is geregistreerd over eerder verblijf of hieruit een niet rechtmatig verblijf van tussen de één en de twee jaar blijkt, de vreemdeling zoals hiervoor is aangegeven in de gelegenheid zal worden gesteld om aan te tonen dat het niet rechtmatig verblijf korter dan één jaar heeft geduurd. Ook indien wordt vastgesteld dat het niet rechtmatig verblijf langer dan twee jaar heeft geduurd, zal de vreemdeling in de gelegenheid zijn om aan te tonen dat dit verblijf korter dan één jaar of tussen de één en de twee jaar heeft geduurd.

Bij de oplegging van een inreisverbod tot een duur van ten hoogste drie jaar, wordt dus – uiteindelijk – van een vreemdeling verwacht dat hij zijn verblijfsverleden zelf kan staven. Dat er, indien de vreemdeling hierin niet slaagt, bij de bepaling van de duur van het inreisverbod consequenties aan worden verbonden, acht ik redelijk. Het is van belang hierbij in het oog te houden dat het bij de vaststelling van de duur van het inreisverbod niet om verblijfsaanspraken gaat. Vaststaat immers dat een vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft en het land zal moeten verlaten. Indien later alsnog blijkt dat sprake was van eerder rechtmatig verblijf, betekent dit dus niet dat de vreemdeling ten onrechte het land heeft moeten verlaten. Indien gewenst, kan de vreemdeling vanuit zijn land van herkomst procederen over de duur van het inreisverbod en aan de hand van bewijsmateriaal dat niet eerder voorhanden was, de oplegging van een inreisverbod met een kortere duur bepleiten. Ook zijn de gevolgen van de oplegging van een inreisverbod met een duur van ten hoogste drie jaar voor de betrokken vreemdeling te overzien. Bovendien geldt dat hij, indien hij voldoet aan het

nieuwe achtste lid van artikel 6.5a in aanmerking komt voor verkorting van de duur van het inreisverbod tot één jaar.

Indien eerder onrechtmatig verblijf ten grondslag ligt aan de oplegging van een inreisverbod met een duur van vijf jaren dient het verblijfsverleden van de vreemdeling daadwerkelijk uit de vreemdelingenadministratie te blijken. Gelet op de lange duur van dit inreisverbod, acht ik het niet wenselijk om de verantwoordelijkheid voor de vaststelling ervan uiteindelijk bij de vreemdeling te leggen. Zoals hiervoor aangegeven kan een inreisverbod met deze duur dan ook alleen worden opgelegd indien het niet rechtmatig verblijf van meer dan twee jaar in de bedoelde systemen kan worden vastgesteld. Van hetgeen in deze systemen is geregistreerd kan bij de oplegging echter wel worden uitgegaan. Ook bij de oplegging van een inreisverbod van deze duur geldt namelijk dat van een vreemdeling kan worden verlangd dat hij zijn eigen verblijfsgeschiedenis op orde heeft en aannemelijk kan maken. Indien de vreemdeling dat direct kan, kan dit in de beoordeling worden betrokken en kan een inreisverbod met een kortere duur worden opgelegd of kan hiervan zelfs in het geheel worden afgezien. Indien de vreemdeling hier niet direct in slaagt, kan hij hierover indien gewenst vanuit zijn land van herkomst procederen.

4.2 Verkorten duur inreisverbod

Zoals in de brief van 31 juli 2014 is aangegeven, zal de bereidheid om actief te werken aan vertrek voortaan ook bepalend zijn voor de (uiteindelijke) duur van het inreisverbod. Indien de betrokken vreemdeling ervoor zorgt dat hij het land kan verlaten, zal de duur van het opgelegde inreisverbod worden verkort. In dit besluit wordt geregeld dat de duur van een opgelegd inreisverbod van drie of vijf jaren zal worden verkort met twee jaren. Een inreisverbod met de duur van één jaar zal worden opgeheven of niet worden opgelegd indien op het moment dat het opleggen ervan wordt overwogen vaststaat dat de vreemdeling zal vertrekken. Deze verkorting zal blijken uit een nieuw besluit dat wordt uitgereikt door de dienst die daadwerkelijk kan vaststellen dat een vreemdeling Nederland uit eigen beweging verlaat binnen de gestelde termijn of mede door toedoen op het door onze Minister gewenste moment vertrekt.

Uit de tekst van het besluit blijkt dat van verkorting van de duur van het inreisverbod uitsluitend sprake kan zijn indien de vreemdeling Nederland uit eigen beweging verlaat of hij zelf een geldig (vervangend) reisdocument overlegt en daarmee op het door onze Minister gewenste moment vertrekt. Nu dit objectief kan worden vastgesteld zal bij de voorbereiding van het besluit waarin de verkorting of de opheffing is vervat of wordt geweigerd, het maken van nadere afwegingen niet nodig zijn. Dát individuele omstandigheden zich niet tegen oplegging van een inreisverbod verzetten is bij de initiële oplegging ervan immers al vastgesteld. Het besluit zal dan ook zeer eenvoudig van karakter kunnen zijn. In de meeste gevallen zal het besluit kort voor vertrek worden genomen en uitgereikt door een beambte van de Koninklijke Marechaussee. Bij vertrek onder dwang zal vanzelfsprekend geen sprake zijn van verkorting van de duur van het inreisverbod.

Dat na terugkeer in het land van herkomst om verkorting van de duur van het inreisverbod wordt gevraagd ligt minder voor de hand, maar is niet onmogelijk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan situaties waarin een vreemdeling over land vertrekt of via een luchthaven in een andere lidstaat. In die gevallen zal het daadwerkelijk vertrek van

het grondgebied van de lidstaten door de vreemdeling aannemelijk moeten worden gemaakt.

5. Administratieve en financiële lasten

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven of van burgers. De inzet van de capaciteit van de betrokken diensten zal naar verwachting binnen de huidige financiële kaders blijven. Indien het besluit er – zoals beoogd – toe leidt dat onrechtmatig verblijvende vreemdelingen sneller en in meer gevallen Nederland zullen verlaten, zullen de financiële effecten positief zijn.

6. Totstandkoming

In het kader van een consultatieronde naar aanleiding van een ontwerp van dit besluit zijn reacties binnengekomen van ***.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (artikel 6.5)

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorheen geldende eerste lid van artikel 6.5 te schrappen. In deze bepaling was geregeld dat geen inreisverbod wordt uitgevaardigd indien een redelijke termijn als bedoeld in artikel 3.82 nog niet is verstreken na afloop van het rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning, als gemeenschapsonderdaan, als vreemdeling die verblijfsrecht ontleent aan Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije, of als Nederlander.

In artikel 3.82, eerste lid, wordt geregeld dat een aantal bepalingen uit het Vb 2000 niet van toepassing is, indien een niet-tijdig ingediende aanvraag tot het wijzigen of het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier is ontvangen binnen een redelijke termijn nadat in de genoemde gevallen het rechtmatig verblijf is geëindigd. Kort gezegd, kan de aanvraag niet worden afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, kan de aanvraag niet worden afgewezen indien de vreemdeling niet bereid is een onderzoek naar of behandeling voor tuberculose te ondergaan of daaraan niet meewerkt, en zijn de regels over afwijzing wegens gevaar voor de openbare orde die gelden voor eerste toelating niet van toepassing, maar gelden de regels voor aanvragen tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning. In B1/6.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 is aangegeven dat deze redelijke termijn twee jaar bedraagt.

Zoals ook blijkt uit de toelichting bij het besluit van 22 december 2011,³ waarbij artikel 6.5, eerste lid, is ingevoegd in het Vb 2000, is de ratio van de regel dat aan vreemdelingen die te laat, maar binnen een redelijke termijn, om verlenging van de

³Besluit van 22 december 2011, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn 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), Stb. 2011, 664. Zie nota van toelichting, p. 22.

geldigheidsduur van hun verblijfsvergunning *hebben* gevraagd, geen inreisverbod wordt opgelegd. Artikel 6.5, eerste lid, liet echter de lezing toe dat ook aan vreemdelingen die niet om verlenging van de geldigheidsduur hebben gevraagd, en dus blijkbaar geen prijs stellen op formalisering van voortgezet verblijf in Nederland, een periode van twee jaar geen inreisverbod zou kunnen worden opgelegd. Die uitleg is onwenselijk, temeer nu in het onderhavige besluit zal worden geregeld dat een periode van langer onrechtmatig verblijf meer dan voorheen, bepalend zal zijn voor de duur van het inreisverbod.

Om te waarborgen dat een vreemdeling aan wie een inreisverbod is opgelegd, wel alsnog binnen de bedoelde redelijke termijn onder de hiervoor beschreven voorwaarden om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier kan verzoeken, zal in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden geregeld dat een eventueel opgelegd inreisverbod wordt opgeheven indien binnen een redelijke termijn als bedoeld in artikel 3.82 alsnog een aanvraag tot het wijzigen of het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is ingediend. Bij een eventuele afwijzing van deze aanvraag om verlenging kan echter opnieuw een inreisverbod worden opgelegd. Uit het nieuwe zevende lid van artikel 6.5a, vloeit voort dat rechtmatig verblijf dat het gevolg is geweest van de aanvraag niet wordt betrokken bij de bepaling van de duur van het inreisverbod.

In het nieuwe eerste lid wordt geregeld dat geen inreisverbod wordt uitgevaardigd indien het niet rechtmatig verblijf ten hoogste veertien dagen heeft geduurd of de voor de vreemdeling geldende vertrektermijn met ten hoogste veertien dagen is overschreden. Hiermee wordt het in de brief van 31 juli 2014 beschreven voornemen om bij onrechtmatig verblijf van korte duur, in de situatie dat geen risico bestaat dat de betrokkene zich zal onttrekken aan toezicht, in de toekomst geen inreisverbod meer uit te vaardigen, vormgegeven. Dat uit deze bepaling blijkt dat eerst wordt gezien of de duur van het niet rechtmatig verblijf uit de vreemdelingenadministratie blijkt, duidt er op dat in de eerste plaats wordt uitgegaan van hetgeen is geregistreerd in de systemen die de betrokken ketenpartners ten dienste staan. Indien hier geen, of volgens de vreemdeling onjuiste, gegevens zijn geregistreerd, wordt van de vreemdeling verwacht dat hij zelf aantoont niet langer dan veertien dagen niet rechtmatig in Nederland te hebben verbleven. Zoals hiervoor al is aangegeven, zal van het achterwege blijven van een inreisverbod op basis van de nieuwe systematiek geen sprake zijn indien het risico bestaat dat de vreemdeling zich aan toezicht zal onttrekken. Gelet daarop blijkt uit deze bepaling dat wel een inreisverbod kan worden uitgevaardigd indien zich een van de in artikel 62, tweede lid, van de Vw 2000 bedoelde situaties voordoet. Het gaat dan om de situatie dat de vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten omdat een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken, de aanvraag van de vreemdeling tot het verlenen van een verblijfsvergunning of tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning is afgewezen als kennelijk ongegrond of wegens het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens, of de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid .

Onderdeel B (artikel 6.5a)

De eerste drie leden van artikel 6.5a worden in dit besluit opnieuw geformuleerd.

Eerste lid (nieuw)

Zoals hiervoor al is aangegeven, zal van het achterwege blijven van een inreisverbod op basis van de nieuwe systematiek geen sprake zijn indien het risico bestaat dat de vreemdeling zich aan toezicht zal onttrekken. Van oplegging van een inreisverbod met de duur van ten hoogste drie jaar zal op basis van deze bepaling dus in ieder geval sprake zijn indien zich een van de in artikel 66a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet bedoelde, hiervoor reeds omschreven, situaties voordoet. Om de duur van het om deze redenen opgelegde inreisverbod in balans te doen zijn met het op grond van het nieuwe beleid op te leggen inreisverbod bij een niet rechtmatig verblijf van langer dan één jaar, is voor deze categorie verhoging van de duur van het inreisverbod van twee naar drie jaar passend geacht.

Zoals is toegelicht in paragraaf 4.1 zal eerder niet rechtmatig verblijf voortaan ook kunnen leiden tot oplegging van een inreisverbod met een duur van ten hoogste drie jaar. Hiertoe zal worden overgegaan indien in Vreemdelingenadministratie niets over eerder verblijf is geregistreerd of hieruit blijkt dat het niet rechtmatig verblijf tussen de één en de twee jaar heeft geduurd en de vreemdeling niet kan aantonen dat het niet rechtmatig verblijf in Nederland korter dan een jaar heeft geduurd. Het is niet nodig om dit apart in artikel 6.5a te regelen, omdat uit het niet van toepassing zijn van het nieuwe tweede lid reeds voortvloeit dat, ook in gevallen waarin zich niet een van de in artikel 62, tweede lid, van de Wet bedoelde, hiervoor reeds omschreven, situaties voordoet, overeenkomstig de hoofdregel van het eerste lid, een inreisverbod van ten hoogste drie jaar dient te worden opgelegd.

Indien niets in de systemen is opgenomen of hieruit blijkt dat het niet rechtmatig verblijf tussen de één en de twee jaar heeft geduurd, dan wordt, overeenkomstig de hoofdregel in het nieuwe eerste lid van artikel 6:5a van het Vb 2000, een inreisverbod van drie jaar opgelegd. Blijkt uit de systemen die de betrokken ketenpartners ten dienste staan dat het niet rechtmatig verblijf langer dan twee jaar heeft geduurd, dan bedraagt de duur van het inreisverbod vijf jaar.

Tweede lid (nieuw)

In het tweede lid wordt, zoals hiervoor in paragraaf 4.1 al is toegelicht, geregeld dat een inreisverbod van een jaar wordt opgelegd indien het niet rechtmatig verblijf niet langer dan één jaar heeft geduurd. Dat in deze bepaling wordt verwezen naar de in artikel 107 van de Vw 2000 bedoelde vreemdelingenadministratie, duidt er op dat in de eerste plaats wordt uitgegaan van hetgeen is geregistreerd in systemen die de betrokken ketenpartners ten dienste staan. Indien hier geen, of volgens de vreemdeling onjuiste, gegevens zijn geregistreerd, wordt van de vreemdeling verwacht dat hij zelf aantoont dat het niet rechtmatig verblijf niet langer dan een jaar heeft geduurd.

Zoals in paragraaf 4.1 eveneens is toegelicht, wordt uitsluitend in de beoordeling betrokken de periode van niet rechtmatig verblijf die direct vooraf is gegaan aan het aantreffen van de niet rechtmatig verblijvende vreemdeling. Dit blijkt uit de woorden "direct voorafgaand aan de oplegging ervan".

Derde lid (nieuw)

In het derde lid wordt bepaald dat de duur van het inreisverbod ten hoogste vijf jaren bedraagt, indien uit de vreemdelingenadministratie blijkt dat de vreemdeling voorafgaande aan de oplegging ervan meer dan twee jaren niet rechtmatig in Nederland

heeft verbleven. Hetgeen in de systemen van de verantwoordelijke diensten is geregistreerd, is dus in beginsel leidend. Indien de vreemdeling, van wie, zoals hiervoor is opgemerkt, kan worden verlangd dat hij zijn eigen verblijfsgeschiedenis op orde heeft en aannemelijk kan maken, direct kan aantonen dat het anders is, wordt dit vanzelfsprekend bij de beoordeling betrokken.

Na het huidige zesde lid, worden twee nieuwe leden ingevoegd waarin regels zijn opgenomen over de toepassing van de eerste drie leden

Zevende lid (nieuw)

Het indienen van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning leidt er in veel gevallen toe dat een vreemdeling rechtmatig verblijf heeft. Zolang dat het geval is, kan geen inreisverbod worden opgelegd. Zodra de aanvraag is afgewezen, is dat wel weer mogelijk. Zoals hiervoor is toegelicht wordt bij de bepaling van de duur van het inreisverbod uitsluitend in de beoordeling betrokken de periode van niet rechtmatig verblijf die direct vooraf is gegaan aan het aantreffen van de niet rechtmatig verblijvende vreemdeling. Om te voorkomen dat de vreemdeling door het indienen van een aanvraag kan bewerkstelligen dat eerder niet rechtmatig verblijf niet bij de beoordeling kan worden betrokken, wordt in het zevende lid geregeld dat rechtmatig verblijf dat het gevolg is van een aanvraag, niet wordt betrokken bij de bepaling van de duur van het eerdere niet rechtmatig verblijf. De vreemdeling heeft dus geen baat bij het indienen van een kansloze (herhaalde) aanvraag. Ook indien het rechtmatig verblijf ten gevolge van een aanvraag of een bezwaar- of beroepsprocedure verder in het verleden ligt, is het gerechtvaardigd dit niet te betrekken. De aanvraag heeft immers niet tot de verlening van een bestendig verblijfsrecht geleid.

Achtste lid (nieuw)

In het nieuwe achtste lid wordt beschreven in welke gevallen de duur van het inreisverbod kan worden verminderd. De toepassing van deze bepaling is hiervoor in paragraaf 4.2 reeds toegelicht. Van belang is dat de verkorting alleen mogelijk is bij toepassing van het nieuwe eerste, tweede en derde lid; derhalve in situaties waarin een inreisverbod van drie jaar is opgelegd of de duur van het onrechtmatig verblijf bepalend is geweest voor de oplegging van een inreisverbod van vijf jaar. Handelen door de vreemdeling kan dus niet leiden tot verkorting van inreisverboden die zijn opgelegd op de in het vierde tot en met zesde lid genoemde gronden. Voorts volgt hieruit dat niet kan worden overgegaan tot verkorting van de duur van een op basis van de voor de inwerkingtreding van dit besluit geldende regelgeving opgelegd inreisverbod.

Overige wijzigingen

In het voorheen geldende derde lid van artikel 6.5a was geregeld dat de duur van het inreisverbod ten hoogste drie jaren bedraagt, indien het betreft een vreemdeling die is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden. Deze bepaling komt niet terug in artikel 6.5a. Dat bij een veroordeling tot een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden een inreisverbod van slechts drie jaar wordt opgelegd, acht ik, mede gelet op de overige situaties waarin een inreisverbod van vijf jaar wordt opgelegd en het zwaardere gewicht dat in dit besluit aan eerder niet rechtmatig verblijf wordt gehecht, niet langer te rechtvaardigen. Om te bewerkstelligen dat iedere vrijheidsstraf in ieder geval zal leiden tot een inreisverbod van ten hoogste vijf jaar, worden in het vierde lid,

onderdeel a, de woorden "van zes maanden of langer" geschrapt. Zekerheidshalve merk ik op dat de betreffende veroordeling niet ten grondslag hoeft te hebben gelegen aan de weigering van toelating of van voortzetting van het verblijf.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in onderdeel d van het vierde lid te verhelderen dat een inreisverbod van ten hoogste vijf jaren niet alleen kan worden opgelegd indien de vreemdeling zich op het grondgebied van Nederland heeft begeven terwijl een inreisverbod van kracht was maar ook indien hij zijn verblijf op het grondgebied van Nederland na het van kracht worden ervan meer dan een jaar heeft voortgezet.

Artikel II

Het recht zoals dat gold vóór inwerkingtreding van dit besluit blijft van toepassing in bezwaarprocedures tegen besluiten waarbij voor inwerkingtreding van dit besluit een inreisverbod is opgelegd. Dat betekent dat in die situatie niet op grond van de nieuwe regels een inreisverbod met een langere duur op basis van eerder onrechtmatig verblijf kan worden opgelegd. Dat de betreffende vreemdeling niet in aanmerking kan komen voor vermindering van de duur van het inreisverbod op basis van het nieuwe achtste lid van artikel 6.5a, blijkt reeds uit de formulering van deze bepaling. Hierin wordt immers verwezen naar een op grond van het nieuwe eerste, tweede of derde lid opgelegd inreisverbod van drie of vijf jaren.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven