
Van : Adviescommissie vreemdelingenrecht
 Datum : 28 februari 2015
Betreft **Conceptbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over de oplegging en duur van het inreisverbod**

Conclusie

De adviescommissie is van mening dat het voornemen tot verhoging van de periode van het inreisverbod dient te worden ingetrokken. Van belang is dat wordt gewerkt aan een aantoonbaar effectieve oplossing van het terugkeerprobleem. Een oplossing die recht doet aan de positie en belangen van alle betrokkenen. De adviescommissie is van harte bereid om hierin mee te denken. Hiervoor is noodzakelijk dat een visie wordt ontwikkeld over de vraag hoe Nederland in de toekomst wil en moet omgaan met migratie, instroom en terugkeer. Lopend wetenschappelijk onderzoek over het effect van het huidige terugkeerbeleid dient te worden afgewacht, zodat een terugkeerbeleid wordt ontwikkeld dat aantoonbaar gegrond is op onderzoeksresultaten.

Inleiding

Op 17 januari 2015 heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie het conceptbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over de oplegging en duur van het inreisverbod ter consultatie aangeboden. De regeling beoogt vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven ertoe aan te zetten eerder uit Nederland te vertrekken en introduceert daartoe positieve en negatieve prikkels voor de vreemdeling in relatie tot de duur van het inreisverbod. Enerzijds wordt korting op de duur van het inreisverbod of zelfs het vervallen ervan mogelijk, anderzijds wordt de duur van het inreisverbod wegens eerder niet-rechtmatig verblijf verhoogd van de gebruikelijke twee jaar tot maximaal vijf jaar en neemt de duur trapsgewijs toe naarmate dit niet-rechtmatig verblijf langer heeft geduurd. Dat wil zeggen, wanneer men de mening is toegedaan dat de vreemdeling niet in voldoende mate meewerkt aan zijn terugkeer naar het land van herkomst wordt de termijn verhoogd naar vijf jaar. Indien diezelfde vreemdeling wél voldoende zou meewerken aan terugkeer kan deze periode worden teruggebracht of zelfs vervallen.

De adviescommissie meent om de navolgende redenen dat dit voorstel niet zal bijdragen aan het beoogde doel, namelijk de vreemdeling te bewegen meer actief mee te werken aan terugkeer naar het land van herkomst. Daarnaast heeft de adviescommissie een aantal vragen omtrent de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het conceptbesluit.

Doelstelling

De voorgestelde verhoging of verlaging van de duur van het inreisverbod zal niet leiden tot een positieve of negatieve prikkel om daadwerkelijk te vertrekken. Daarentegen zal de maatregel maatschappelijk leiden tot een verdere criminalisering van uitgeprocedeerde vreemdelingen.

In het conceptbesluit is aangegeven dat het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)¹ aanleiding geeft in de toekomst anders om te gaan met het opleggen van het lichte inreisverbod. In het WODC-rapport wordt geconcludeerd dat er weinig afschrikwekkend effect uitgaat van het inreisverbod. De algemene indruk – zowel onder overheidsfunctionarissen als onder vertegenwoordigers van Ngo's – is volgens het rapport dat het

¹ WODC-rapport 'Het lot van het inreisverbod. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn in Nederland' Memorandum 2014-2

inreisverbod afgewezen asielzoekers en (andere) onrechtmatig verblijvende vreemdelingen niet of nauwelijks aanspoort tot vertrek. In elk geval zou de strafbaarstelling van overtredingen van het inreisverbod weinig toevoegen ten opzichte van het beleid dat al bestond voor de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. In slechts enkele gevallen gaat er een afschrikwekkende werking uit van de dreiging dat er een inreisverbod wordt opgelegd. Daarbij lijkt het niet zozeer te gaan om de angst voor strafrechtelijke sancties, maar veeleer om de angst dat een inreisverbod een beletsel zal vormen voor toekomstig legaal verblijf in Nederland. Dit zou vooral spelen bij personen die in Nederland familie hebben, aangezien juist zij perspectief (menen te) hebben op toekomstig legaal verblijf in de vorm van een verblijfsvergunning of familiebezoek. Wanneer er niet wordt opgebouwd in zwaarte van maatregelen en er direct een inreisverbod wordt opgelegd, zou dit volgens bronnen binnen Ngo's en advocatuur averechts kunnen werken. Vreemdelingen zouden dan wellicht juist minder geneigd zijn Nederland te verlaten, omdat het dan moeilijk voor hen zou zijn om weer naar Nederland/Europa terug te keren. De adviescommissie meent dat het minder snel opleggen van een inreisverbod voor deze groep een positief effect zou kunnen hebben.

De adviescommissie onderschrijft het standpunt dat met het creëren van nog meer restrictief beleid het doel om meer vreemdelingen aan te zetten Nederland te verlaten niet zal worden bereikt. Nu de wetenschappelijke conclusie is dat een vreemdeling na oplegging van een inreisverbod in ieder geval niet meer, maar eerder minder zal meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst ligt het in de rede om te kiezen voor een andere aanpak die mogelijk meer succesvol is ten aanzien van de beoogde terugkeer. Wanneer een inreisverbod van twee jaar niet substantieel leidt tot een positief effect, zal een inreisverbod van vijf jaar daaraan zeker niet bijdragen. Uit de brief d.d. 16 januari 2015 van de staatssecretaris wordt niet duidelijk waarop gebaseerd is dat de voorgestelde maatregelen tot de beoogde verbetering van meer terugkeer zullen leiden.²

Het WODC stelt voor om uitgebreider onderzoek te doen naar de afschrikwekkende werking van het inreisverbod. Daarbij zou kunnen worden nagegaan hoe vreemdelingen het inreisverbod percipiëren en hoe zij het inreisverbod eventueel laten meespelen bij hun migratiebeslissingen. Op dit moment er nog een onderzoek bij het WODC met de werktitel 'Effectiviteit gedragsinterventies bij terugkeerbejegening' (projectnummer 2492)³. In dit onderzoek wordt onderzocht welke gedragsinterventies en gedragsbejegening effectief zijn om terugkeer van niet (langer) rechtmatig verblijvende vreemdelingen te bevorderen en welke structureel zouden moeten worden toegepast door de medewerkers van het COA en de medewerkers en regievoerder van de DT&V op de Asielzoekerscentra (AZC's), de gezinslocaties en in de Vrijheid Beperkende Locatie (VBL). De adviescommissie meent dat dit onderzoeksrapport dient te worden afgewacht alvorens maatregelen worden getroffen die de vreemdeling zwaar raken, verder criminaliseren en geen effect hebben op de terugkeercijfers. Zorgvuldigheid en kwaliteit dient, zeker bij dergelijke ingrijpende maatregelen, voorop te staan. De adviescommissie is tevens van mening dat veeleer een oplossing moet worden gevonden in coaching en begeleiding van de vreemdeling naar een nieuwe toekomst in het land van herkomst, waarbij in schrijnende gevallen de staatssecretaris alsnog gebruik kan maken van zijn discretionaire bevoegdheid. Thans wordt de beslissing vaak als voldongen feit gezien, terwijl door het ontbreken van aanvaarding geen vrijwillige terugkeer volgt. Ook wordt begeleiding van de vreemdeling pas opgestart als er al wordt berust in de terugkeer. In navolging hierop constateert de adviescommissie dat de opmerking in het WODC-rapport - dat het inreisverbod het contact tussen vreemdelingen en officiële terugkeerorganisaties kan bemoeilijken – in het conceptbesluit wordt genegeerd.

² Kamerstukken II, nummer 19637-1945

³ <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2492-effectiviteit-gedragsinterventies-bij-terugkeerbejegening.aspx>.

Uitvoerbaarheid van de regeling

In het conceptbesluit wordt aangegeven dat pas bij of na het daadwerkelijk vertrek van de vreemdeling zal kunnen worden vastgesteld dat er sprake is van een grond tot verkorting van de duur van het inreisverbod. Uit het conceptbesluit wordt evenwel niet duidelijk hoe dit in de praktijk wordt ingekleed. De adviescommissie vraagt zich daarom dan ook af hoe men de beslissing aan de vreemdeling na uitreis meent uit te rekenen.

Tevens heeft de vreemdeling zonder familie in Nederland weinig mogelijkheden om te procederen indien wordt besloten om vermindering van de duur te weigeren, nadat uitreis al heeft plaatsgevonden. De adviescommissie pleit ervoor, vanwege dit praktische aspect maar ook uit het oogpunt van rechtszekerheid, na uitreis niet een nieuw besluit te nemen, maar de vermindering van de duur van het inreisverbod als voorwaarde bij oplegging ervan te vermelden, in de zin van “bij uitreis voor datum x, zal het uitreisverbod worden verminderd naar...”.

In geval er sprake is van vrees voor onttrekking aan het toezicht wordt nu vaak gekozen voor gedwongen vertrek en oplegging van een inreisverbod. Evenwel laat het conceptbesluit zich niet uit over de invulling van meewerken aan het vertrek tijdens vreemdelingenbewaring. Vraag is of alleen het vertrek uit Nederland telt of de daadwerkelijke inspanningen van de vreemdeling om dit vertrek te realiseren.

Handhaving

Het voornemen is om overtredingen van het inreisverbod beter te handhaven. De adviescommissie stelt zich op het standpunt dat het vaker opleggen van boetes leidt tot verdere criminalisering van vreemdelingen en bovendien niet bijdraagt aan het afschrikwekkend effect. In het verlengde hiervan vraagt de adviescommissie zich af in hoeverre de vreemdeling in staat is om deze boete te betalen. De adviescommissie merkt op dat vreemdelingen nog afhankelijker kunnen worden van mensen in het criminele circuit, met alle gevolgen van dien. De adviescommissie vraagt dan ook om een meer uitgebreide toelichting van de voor- en nadelen van het opleggen van de boete. Daarnaast concludeert de adviescommissie dat er al een groot afschrikwekkend effect uitgaat van vreemdelingenbewaring. De vreemdelingenbewaring tot wel 18 maanden staat in geen verhouding tot een op te leggen boete. Ook wordt hierdoor de vreemdeling die wel bereid is tot vertrek, maar dit vertrek nog niet heeft kunnen realiseren, geconfronteerd met hoge boetes, vervangende hechtenis of gijzeling. Dat zal het vertrek juist in de weg staan.

Reikwijdte Terugkeerrichtlijn

In de toelichting wordt de mogelijkheid aangestipt om de vertrektermijn te verkorten. In artikel 7, eerste lid Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) wordt als hoofdregel een vertrektermijn van zeven tot dertig dagen vastgelegd. Artikel 7, tweede lid Terugkeerrichtlijn biedt de mogelijkheid de vertrektermijn van het eerste lid te verlengen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden. Artikel 9, tweede lid Terugkeerrichtlijn biedt de mogelijkheid om het vertrek in een individueel geval voor een passende termijn uit te stellen op grond van de specifieke omstandigheden, rekening gehouden met de fysieke of mentale gesteldheid van de onderdaan van een derde land of technische redenen, zoals het ontbreken van vervoermiddelen of het mislukken van de verwijdering wegens onvoldoende identificatie.

In de huidige praktijk wordt te weinig gebruikgemaakt van deze mogelijkheden. Alleen indien er sprake is van een artikel 64 Vw-situatie krijgt een vreemdeling uitstel van vertrek en ook dan enkel

wanneer terugkeer leidt tot een medische noodsituatie op korte termijn. De adviescommissie pleit voor een ruimer gebruik van deze mogelijkheden. In het geval wordt gekozen voor een strengere handhaving van het inreisverbod dient de vreemdeling tevens een eerlijke kans te worden gegeven om binnen een redelijke vertrektermijn het land te verlaten met meer aantoonbaar begrip voor de vreemdeling, die het ondanks zijn inspanningen (nog) niet is gelukt om terug te keren.

In de praktijk wordt nagenoeg geen enkele aanvraag om een vergunning op grond van het feit dat de vreemdeling buiten zijn schuld niet kan terugkeren naar het land van herkomst ingewilligd. De eindconclusie is in bijna alle gevallen dat de vreemdeling (nog) niet alle benodigde inspanningen heeft verricht met het oog op terugkeer. Dit overigens ongeacht de omvang van de soms zeer aanzienlijke inspanningen van de vreemdeling ten behoeve van terugkeer.

De realiteit is dat terugkeer van uitgeprocedeerde vreemdelingen een zeer moeilijke en complexe materie is, welke niet alleen afhankelijk is van de inspanningen van alle partijen (de vreemdeling zelf, IND, Vreemdelingendienst, Dienst Terugkeer en Vertrek, IOM). Nationale autoriteiten stellen hoge, vaak onhaalbare eisen aan identificatie, namelijk processen tot het verkrijgen van reisdocumenten duren lang, terugkeertrajecten zijn afhankelijk van allerlei internationale afspraken en medische reisvoorwaarden zijn lastig te realiseren. Ook blijkt in de praktijk dat een aanzienlijk aantal van de "vaste" landen niet of nauwelijks meewerkt aan (gedwongen) uitzettingen. Zo wordt vaak maar weinig gereageerd op LP-aanvragen (landen zoals China), waardoor de DT&V niet anders kan doen dan enkel elke maand een schriftelijk standaard-rappel te versturen aan de betreffende vertegenwoordiging, met als gevolg dat de vreemdeling in kwestie dan na een flink aantal maanden (en tientallen duizenden euro's aan kosten) vrijgelaten moet worden. Daarnaast blijken diverse vertegenwoordigingen niet bereid een presentatie in persoon te organiseren ten behoeve van het vaststellen van de identiteit en nationaliteit en mogelijk de afgifte van een reisdocument of worden deze presentaties beperkt tot slechts één enkele zitting per jaar. Het probleem van terugkeer zit hem veelal niet aan de achterdeur van Nederland en van de in Nederland verblijvende vreemdelingen, maar vooral bij de voordeur van de herkomstlanden die maar gesloten blijft. Gevolg hiervan is dat een steeds grotere groep vreemdelingen in Nederland tussen wal en schip valt. Noch hun positie, noch die van de Nederlandse overheid zal verbeteren door het opleggen van een langer inreisverbod. Een langer inreisverbod leidt, zoals gezegd, tot verdere criminalisering. Verder wordt het uitoefenen van het recht op gezinsleven steeds verder bemoeilijkt, wat tot schending van artikel 8 EVRM kan leiden. Tot slot leidt een langere inreisverbod-periode mogelijk ook weer tot meer langdurige vreemdelingenbewaringen, terwijl de effectiviteit van die bewaring voor wat betreft uitzetting en terugkeer toch al niet erg hoog was. De adviescommissie meent dat de oplossing eerder moet worden gevonden in een ander terugkeerbeleid door het creëren van positieve prikkels bij terugkeer en begeleiding bij en na terugkeer.

Duur van het niet-rechtmatig verblijf

In de formulering van het voorstel wordt slechts gesproken van rechtmatig verblijf en wordt niet nader omschreven om welke vorm van rechtmatig verblijf het gaat. In de toelichting wordt aangegeven "Rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een bezwaar- of beroepschrift zal echter niet worden betrokken". Hierdoor lijkt het dat rechtmatig verblijf in afwachting van een aanvraag als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f en g van de Vreemdelingenwet 2000 wél als rechtmatig verblijf geldt. Echter vervolgens wordt gesteld "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”. Het voorstel is daarmee innerlijk tegenstrijdig in de formulering van de term “rechtmatig verblijf”.

Ook is het voorstel in strijd met de formulering van de wettelijke vertrekplicht zoals geformuleerd in artikel 61 Vreemdelingenwet. Bovendien wordt de duur van het inreisverbod dan afhankelijk gesteld van externe factoren, zoals de doorlooptijd van bezwaar- en beroepsprocedures. De adviescommissie acht dit onwenselijk.

Rechtmatig verblijf in andere EU-landen

Verlangd wordt dat de vreemdeling aantoont op welk tijdstip hij vanuit een andere lidstaat Nederland is binnengereisd. De adviescommissie vindt dit, gezien de opheffing van de binnengrenzen, een onmogelijke bewijsopdracht voor de vreemdeling.