

Vergaderjaar 2011–2012

32 420

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98)

Nr. 16

DERDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 21 oktober 2011

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

I

In artikel I, onderdeel B, komt punt 1 te luiden:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt «heeft van rechtswege tot gevolg» vervangen door: geldt als terugkeerbesluit, tenzij reeds eerder een terugkeerbesluit tegen de vreemdeling is uitgevaardigd en aan de daaruit voortvloeiende terugkeerverplichting niet is voldaan, en heeft van rechtswege tot gevolg.

II

In artikel I, onderdeel C, komt punt 1 te luiden:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt «heeft van rechtswege tot gevolg» vervangen door: geldt als terugkeerbesluit, tenzij reeds eerder een terugkeerbesluit tegen de vreemdeling is uitgevaardigd en aan de daaruit voortvloeiende terugkeerverplichting niet is voldaan, en heeft van rechtswege tot gevolg.

III

Artikel I, onderdeel G, komt te luiden:

G

Artikel 62 wordt vervangen door:

Artikel 62

1. Nadat tegen de vreemdeling een terugkeerbesluit is uitgevaardigd dan wel, indien het een gemeenschapsonderdaan betreft, nadat het

rechtmatig verblijf van de vreemdeling is geëindigd, dient hij Nederland uit eigen beweging binnen vier weken te verlaten.

2. Onze Minister kan de voor een vreemdeling geldende termijn, bedoeld in het eerste lid, verkorten, dan wel, in afwijking van het eerste lid, bepalen dat een vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten, indien:

a. een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken;

b. 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

c. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

3. Onze Minister kan de voor een vreemdeling geldende termijn, bedoeld in het eerste lid, verlengen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de duur van de verlenging en worden de gevallen aangewezen waarin de termijn kan worden verlengd.

Artikel 62a

1. Onze Minister stelt de vreemdeling, niet zijnde gemeenschapsonderdaan, die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, schriftelijk in kennis van de verplichting Nederland uit eigen beweging te verlaten en van de termijn waarbinnen hij aan die verplichting moet voldoen, tenzij:

a. reeds eerder een terugkeerbesluit tegen de vreemdeling is uitgevaardigd en aan de daaruit voortvloeiende terugkeerverplichting niet is voldaan,

b. de vreemdeling in bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, of

c. de vreemdeling door een andere lidstaat van de Europese Unie wordt teruggenomen op grond van een op 13 januari 2009 geldende bilaterale of multilaterale overeenkomst of regeling.

2. De kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, geldt als terugkeerbesluit en kan tevens een inreisverbod inhouden.

3. De vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van de betrokken lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van vreemdeling is vereist, wordt tegen de vreemdeling een terugkeerbesluit uitgevaardigd.

IV

In artikel I, onderdeel H, komt artikel 66a, eerste lid, onderdeel a, te luiden:

a. onmiddellijk moet verlaten ingevolge artikel 62, tweede lid, of.

V

In artikel I, onderdeel Hb, wordt «als bedoeld in artikel 62, zesde lid» vervangen door: als bedoeld in artikel 62a, eerste lid.

VI

In artikel I wordt na onderdeel Hb een onderdeel ingevoegd, luidende:

Hba

Aan artikel 73 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Het eerste lid is, voor zover het betreft de opschortende werking gedurende de termijn voor het maken van bezwaar of het instellen van administratief beroep zolang geen bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, niet van toepassing op de verplichting, bedoeld in artikel 62, eerste lid.

VII

In artikel I, onderdeel Hc, wordt «als bedoeld in artikel 62, zevende lid» vervangen door: als bedoeld in artikel 62a, tweede lid.

VIII

In artikel I wordt na onderdeel Hc een onderdeel ingevoegd, luidende:

Hd

In artikel 82 wordt, onder vernummering van het vijfde lid tot zesde lid, een lid ingevoegd, luidende:

5. Het eerste lid is, voor zover het betreft de opschortende werking gedurende de beroepstermijn zolang geen beroep is ingesteld, niet van toepassing op de verplichting, bedoeld in artikel 62, eerste lid.

Toelichting

Deze wijzigingen strekken ertoe het in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de wet) neergelegde systeem ten aanzien van de termijnen voor vertrek in overeenstemming te brengen met het systeem van de terugkeerrichtlijn (hierna: de richtlijn).

Op grond van artikel 6, eerste lid, van de richtlijn vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft. In artikel 7, eerste lid, is bepaald dat in een terugkeerbesluit een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen wordt vastgesteld, onverminderd de uitzonderingen, bedoeld in artikel 7, tweede en vierde lid.

Voor zover hier van belang, kunnen de lidstaten ingevolge artikel 7, vierde lid, van de richtlijn afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen, indien er een risico op onderduiken bestaat, de aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond of frauduleus is afgewezen, of de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

Risico op onderduiken wordt in artikel 3, punt 7, van de richtlijn als volgt gedefinieerd: «het in een bepaalde 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».

De redactie van artikel 7, vierde lid, van de richtlijn brengt met zich dat de lidstaten niet langer de vrijheid hebben om in andere gevallen dan daar genoemd een vertrektermijn te verkorten of aan de vreemdeling een vertrektermijn te onthouden.

Onderdelen I en II

Met deze wijzigingen wordt beoogd in de voorgestelde artikelen 27, eerste lid, en 45, eerste lid, van de wet tot uitdrukking te brengen dat een

afwijzende beschikking uitsluitend van rechtswege geldt als terugkeerbesluit, indien tegen de vreemdeling nog niet eerder een terugkeerbesluit is uitgevaardigd of indien aan de uit een eerder gegeven terugkeerbesluit voortvloeiende terugkeerverplichting is voldaan (en de vreemdeling nadien opnieuw een verblijfsvergunning in Nederland heeft aangevraagd). Indien de vreemdeling na een eerdere afwijzende beschikking (regulier of asiel) een nieuwe aanvraag (regulier of asiel) indient, dan geldt een eventuele afwijzende beschikking op die nieuwe aanvraag niet van rechtswege als terugkeerbesluit, tenzij hij aan zijn eerdere terugkeerverplichting reeds heeft voldaan. Dit heeft tot gevolg dat er in dat geval geen nieuwe vertrektermijn gaat lopen, omdat er geen (nieuw) terugkeerbesluit is. Hetzelfde geldt indien tegen een illegale vreemdeling een terugkeerbesluit in de zin van het voorgestelde artikel 62a is uitgevaardigd dat niet is opgevolgd, en de vreemdeling daarna een aanvraag voor een verblijfsvergunning (regulier of asiel) indient. Ook in dat geval geldt de eventuele afwijzende beschikking niet van rechtswege als terugkeerbesluit en begint er dus geen nieuwe vertrektermijn te lopen.

Het bovenstaande staat er overigens niet aan in de weg om in voorkomend geval in de afwijzende beschikking expliciet te bepalen dat deze wél als terugkeerbesluit geldt, waarmee een (nieuwe) termijn voor vrijwillig vertrek begint te lopen.

Onderdeel III

Het oorspronkelijke wetsvoorstel voegt aan het huidige artikel 62 van de wet drie leden toe, maar laat het eerste tot en met het vierde lid, die de vertrektermijn regelen, ongewijzigd.

In het huidige artikel 62, eerste lid, van de wet is de hoofdregel geformuleerd dat een termijn voor vrijwillig vertrek geldt van vier weken. Op grond van het huidige artikel 62, tweede en derde lid, geldt voor de daar bedoelde vreemdeling een onmiddellijke vertrekplicht, in afwijking van het eerste lid.

De onmiddellijke vertrekplicht, bedoeld in het huidige tweede lid, gaat in vier weken na het einde van het rechtmatige verblijf, dat samenvalt met het ongebruikt verstrijken van de termijn van vier weken voor het instellen van beroep, in geval hangende die termijn de werking van de betrokken beschikking is opgeschort.

Het huidige derde lid bevat een onmiddellijke vertrekplicht van rechtswege, die het op voorhand onthouden van een vertrektermijn betekent voor a) de vreemdeling die de vrije termijn heeft overschreden, b) de vreemdeling die onmiddellijk voorafgaand aan zijn binnenkomst in Nederland geen rechtmatig verblijf heeft gehad, en c) de vreemdeling wiens aanvraag binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn is afgewezen en die al eerder een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend. Het huidige artikel 62 laat geen ruimte om daarvan af te wijken.

De richtlijn, die van toepassing is op iedere vreemdeling onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied wordt aangetroffen, schrijft echter een termijn voor vrijwillig vertrek voor van zeven tot dertig dagen. Deze termijn kan op grond van de richtlijn niettemin worden verkort. Zelfs kan op grond van de richtlijn worden afgezien van het toekennen van een vertrektermijn. Daartoe vereist artikel 7, vierde lid, van de richtlijn dat ofwel er een risico op onderduiken bestaat, ofwel de aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond of frauduleus is afgewezen, ofwel de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Een categoriale onmiddellijke vertrekplicht zonder individuele afweging is niet langer toegestaan.

De recente jurisprudentie wijst in dezelfde richting. Verwezen kan worden naar onder meer de uitspraken van de rechtbank 's Gravenhage van 22 juni 2011 (LJN: BQ9238) en van 28 juni 2011 (LJN: BR3485).

Het gewijzigde artikel 62 van de wet brengt de systematiek van de vertrektermijn van de wet in overeenstemming met die van de richtlijn:

a. In het voorgestelde artikel 62, eerste lid, wordt de hoofdregel vastgelegd dat iedere vreemdeling tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, een vertrektermijn van vier weken heeft. Een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd of wordt geacht te zijn uitgevaardigd bij het nemen van een afwijzende beschikking in de zin van artikel 27 of 45 dan wel bij gelegenheid van de kennisgeving, bedoeld in het voorgestelde artikel 62a. Zoals hiervoor in de toelichting op de onderdelen I en II is opgemerkt, geldt de afwijzende beschikking uitsluitend als terugkeerbesluit indien tegen de vreemdeling niet eerder een terugkeerbesluit is uitgevaardigd of indien aan de uit een eerder terugkeerbesluit voortvloeiende terugkeerverplichting reeds is voldaan (waarmee het eerdere terugkeerbesluit feitelijk is uitgewerkt). Een vreemdeling kan in beginsel dus slechts eenmaal een beroep doen op de vertrektermijn van vier weken.

De hoofdregel een vertrektermijn van vier weken geldt ook voor vreemdelingen die op grond van het huidige artikel 62, derde lid, van de wet Nederland onmiddellijk moeten verlaten.

Omdat tegen gemeenschapsonderdanen geen terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd zij vallen niet onder de reikwijdte van de terugkeerrichtlijn wordt voor hen de bestaande regel gehandhaafd dat zij Nederland uit eigen beweging moeten verlaten binnen vier weken nadat het rechtmatig verblijf is geëindigd.

Bijzondere aandacht verdient de vertrektermijn in geval van een afwijzende beschikking op een aanvraag voor een verblijfsvergunning. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting op de onderdelen VI en VIII.

b. Zoals gezegd, kan de vertrektermijn volgens de richtlijn worden verkort of kan zelfs worden afgezien van het toekennen van een vertrektermijn, indien er een risico op onderduiken bestaat, de aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond of frauduleus is afgewezen, dan wel de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Deze gronden zijn, aangepast aan de terminologie van de wet, opgenomen in het voorgestelde artikel 62, tweede lid. De bestaande criteria om een risico op onttrekking aan het toezicht aan te nemen, thans opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire 2000, zullen worden overgeheveld naar het Vreemdelingenbesluit 2000. Daarin zullen derhalve de gronden worden opgenomen die bepalend zijn om te kunnen vaststellen dat er een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken, onderscheidenlijk dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Ook zal daarin worden vastgelegd in welke gevallen een vertrektermijn kan worden verkort of kan worden onthouden wegens het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning.

c. Ten slotte moet de wettelijke vertrektermijn op grond van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn met een passende termijn kunnen worden verlengd. Die mogelijkheid is geregeld in het derde lid.

d. De bepalingen omtrent de kennisgeving zijn omwille van de duidelijkheid opgenomen in een apart artikel 62a. Daarbij is tevens uitvoering gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de richtlijn.

De hoofdregel in de nationale wetgeving is dat, voor zover hier van belang, de werking van een afwijzende beschikking wordt opgeschort totdat de bezwaartermijn (regulier) of de beroepstermijn (regulier of asiel) is verstreken. Gedurende deze periode heeft de vreemdeling nog rechtmatig verblijf. De opschortende werking van de afwijzende beschikking impliceert dat ook de werking van het daarin begrepen terugkeerbesluit wordt opgeschort. Het voorgestelde artikel 62, eerste lid, is derhalve zonder nadere regeling niet van toepassing: er is wel een terugkeerbesluit uitgevaardigd, maar dat heeft nog geen effect. In de voorgestelde artikelen 73, vijfde lid, en 82, vijfde lid, is daarom bepaald dat, zolang de bezwaar- of beroepstermijn nog niet is verstreken, de opschortende werking niet van toepassing is op de vertrekplicht, bedoeld in artikel 62, eerste lid. Anders gezegd: de opschortende werking is in dat geval niet van toepassing voor zover de afwijzing geldt als terugkeerbesluit. Dit sluit aan bij de bestaande regeling.

Uiteraard «herleeft» de opschortende werking indien de vreemdeling binnen de bezwaartermijn daadwerkelijk bezwaar maakt of binnen de beroepstermijn daadwerkelijk in beroep gaat, behoudens de wettelijke uitzonderingen.

Deze nieuwe regeling is in overeenstemming met de richtlijn. Hoewel een vreemdeling die een afwijzende beschikking heeft ontvangen, tijdens de bezwaar- of beroepstermijn naar nationaal recht nog rechtmatig verblijf heeft, is dat volgens de richtlijn niet het geval. Illegaal verblijf in de zin van de richtlijn is de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot, dan wel verblijf of vestiging in die lidstaat (artikel 3, punt 2, van de richtlijn). Indien de aanvraag voor een verblijfsvergunning van een vreemdeling is afgewezen, is er derhalve sprake van illegaal verblijf in de zin van de richtlijn, ook al heeft deze vreemdeling naar nationaal recht nog rechtmatig verblijf gedurende de bezwaar- of beroepstermijn.

Indien tegen de vreemdeling reeds eerder een terugkeerbesluit met de daarbij behorende vertrektermijn is uitgevaardigd, begint na een afwijzende beschikking niet een nieuwe vertrektermijn te lopen.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers