

DE TERUGKEERRICHTLIJN GEIMPLEMENTEERD

**Opleiding:**

Juridische Hogeschool Avans-Fontys
te Tilburg

Opdrachtgever:

Rechtbank 's-Hertogenbosch, sector
Bestuursrecht

Auteur:

W.S. Gottschalk (2111876)

Afstudeermentors:

H. Renders bcc en mr. S. Kriekaard

Afstudeerdocent:

mr. M.O.G.H. Hermans

Rosmalen, mei 2012

‘Op grond van welke criteria kan een vreemdeling in bewaring worden gesteld na implementatie van de richtlijn 2008/115/EG en op welke wijze dienen deze criteria te worden geïnterpreteerd?’

Opleiding:

Juridische Hogeschool Avans-Fontys
te Tilburg

Opdrachtgever:

Rechtbank 's-Hertogenbosch, sector
Bestuursrecht

Auteur:

W.S. Gottschalk (2111876)

Afstudeermentors:

H. Renders bcc en mr. S. Kriekaard

Afstudeerdocent:

mr. M.O.G.H. Hermans

Rosmalen, mei 2012

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport dat ik heb geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Juridische Hogeschool te Tilburg. In opdracht van de rechtbank 's-Hertogenbosch, sector bestuursrecht heb ik onderzocht wat de implementatie van de richtlijn 2008/115/EG (de Terugkeerrichtlijn) heeft betekend voor bewaringszaken. Met invoering van de richtlijn zijn criteria voor inbewaringstelling in de nationale wetgeving opgenomen.

De rechtbank 's-Hertogenbosch, sector bestuursrecht, wil graag weten op welke criteria een vreemdeling in bewaring mag worden gesteld en op welke wijze deze criteria dienen te worden geïnterpreteerd. Het doel van het onderzoek is om helder te krijgen welke criteria de maatregel tot inbewaringstelling zelfstandig kunnen dragen en of wanneer verweerder deze criteria nader dient te motiveren ter zitting en op welke wijze. Een ander doel van dit onderzoek is om met het rapport een naslagwerk over de criteria van inbewaringstelling te hebben liggen voor de beoordeling van beroepschriften met betrekking tot toetsing van de rechtmatigheid van inbewaringstelling en het voortduren ervan. De rechtbank 's-Hertogenbosch, sector bestuursrecht, kan naar aanleiding van dit rapport interne beleidsafspraken maken tot het afdoen van de bij de rechtbank aanhangige bewaringszaken.

Ik werk al 12 jaar binnen de rechtbank, waarvan de laatste jaren binnen het vreemdelingenrecht, met name Dublinzaken. Een goede basis zou je zeggen. Echter tijdens het onderzoek miste ik kennis van zowel het vreemdelingenrecht in het algemeen als internationaal recht, welke geen deel hebben uitgemaakt van de deeltijd opleiding. Met behulp van collega's van de rechtbank 's-Hertogenbosch, sectorbestuursrecht en mijn (reeds afgestudeerde-) medestudenten, ligt voor u het eindresultaat.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om alle personen die mij bij onderliggende probleemstelling hebben geholpen, door vragen te beantwoorden en hun visie op het onderwerp te bespreken, bedanken. Ik ben grote dank verschuldigd aan Henk Renders. Ondanks alle tijdsdruk op verschillende fronten is hij altijd bereid geweest om mijn vragen te beantwoorden en mij te voorzien van feedback. Ook dank ik Sander Kriekaard, voor zijn kritische noot en informatie. Daarnaast bedank ik al mijn collega's bij de rechtbank 's-Hertogenbosch en in het bijzonder van de sector bestuursrecht die mij gedurende de opleiding van de nodige hulp door middel van informatie voorzagen, en hun betrokkenheid. Ook bedank ik mijn afstudeerdocent Mark Hermans, docent aan de Juridische Hogeschool.

En last but not least, wil ik mijn man en kinderen bedanken. Zij hebben het de afgelopen vijf jaar vaak zonder vrouw en mama moeten doen. Mede dankzij hun steun was het mogelijk deze studie te volgen en met dit rapport, mijn studie af te sluiten. Het is af. Het is voorbij, mama hoeft haar studeerhok niet meer in!

W.S. Gottschalk

Rosmalen, mei 2012

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
HOOFDSTUK 1	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Probleembeschrijving	2
1.3 Doelstelling	4
1.4 Centrale vraag	4
1.5 Methoden van onderzoek	4
HOOFDSTUK 2 EUROPEESE RICHTLIJNEN	6
2.1 Geschiedenis van de Europese Unie	6
2.2 Verdragen van de Europese Unie	7
2.3 Instellingen van de Europese Unie	7
2.3.1 De Raad	8
2.3.2 De Commissie	8
2.3.3 Het Europees Parlement	9
2.3.4 Het Hof van Justitie	9
2.4 Europese wetgeving	9
2.4.1 Europese Richtlijnen	9
2.4.2 Europese Verordeningen	10
2.5 Wetgevingsprocedures	10
HOOFDSTUK 3 DE TERUGKEERRICHTLIJN	12
3.1 De ontstaansgeschiedenis van de Terugkeerrichtlijn	12
3.2 De inhoud van de Terugkeerrichtlijn	13
3.3 De hoofdstukken 2, 3 en 4	15
3.4 De werkingssfeer van de Terugkeerrichtlijn	16
3.5 Het terugkeerbesluit	16
HOOFDSTUK 4 VREEMDELINGENDETENTIE EN DE TERUGKEERRICHTLIJN	18
4.1 Wat is vreemdelingendetentie?	18
4.2 Hoofdstuk IV van de Terugkeerrichtlijn	18
4.2.1 Duur van de inbewaringstelling	19
4.2.2 Omstandigheden van de vreemdelingendetentie	19
4.3 De implementatie van de Terugkeerrichtlijn in de Vw 2000	19
4.3.1 Wat zijn de voorwaarden voor vreemdelingendetentie?	20
4.3.2 Het besluit tot inbewaringstelling	20
4.3.3 Definitie openbare orde	20
4.3.4 Toepassing geven aan de mogelijkheid tot inbewaringstelling	21

4.4 De betekenis van de criteria uit artikel 5.1b van het Vb 2000	22
4.5 Tussenconclusie	22
5.1 Op grond van welke objectieve criteria is de inbewaringstelling als voldoende rechtvaardig te kwalificeren?.....	24
5.2 Kan de minister enkel volstaan met het afvinken van de criteria op het besluit of dient hij deze nader te motiveren?	24
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	30
6.1 Beantwoording van de centrale vraag	30
6.2 Eindconclusie.....	32
6.3 Aanbevelingen	32
LITERATUURLIJST EN BRONVERMELDING.....	34
BIJLAGE 1.....	37

SAMENVATTING

Binnen de Europese Unie wordt al jaren toegewerkt naar een eenduidig asiel- en migratiebeleid. 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, de Terugkeerrichtlijn, betreft een van de maatregelen die in het leven zijn geroepen. Ten behoeve van implementatie van de Terugkeerrichtlijn is op 31 december 2011 de Nederlandse wetgeving aangepast. De Terugkeerrichtlijn ziet op het bevorderen van de terugkeer van op het grondgebied verblijvende illegalen naar het land van herkomst. Zelfstandige terugkeer van de vreemdeling staat voorop, maar indien de vreemdeling daar geen gehoor aan geeft, dan kan de vreemdeling, ten behoeve van de uitzetting naar zijn land van herkomst, in vreemdelingendetentie worden gezet. Vreemdelingendetentie mag niet zomaar, dit dient te gebeuren aan de hand van criteria, welke sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn in artikel 5.1, tweede lid van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) zijn neergelegd.

Het onderwerp van dit rapport is de vraag: 'op grond van welke criteria kan een vreemdeling in bewaring worden gesteld na implementatie van de richtlijn 2008/115/EG en op welke wijze dienen deze criteria te worden geïnterpreteerd?' Deze vraag is gesteld door de rechtbank 's-Hertogenbosch, sector bestuursrecht vanwege het feit dat de Terugkeerrichtlijn pas een half jaar zijn werking heeft en nog onduidelijk bestaat over de uitleg van de criteria om een vreemdeling rechtmatig in vreemdelingendetentie te plaatsen.

Het onderzoek heeft zich gericht op bestaande literatuur, wet- en regelgeving, de ontstaansgeschiedenis van de betreffende wet- en regelgeving, internetartikelen en jurisprudentie-onderzoek, van zowel Europese rechters als lagere- en hogere rechters in Nederland.

Uit het onderzoek kan – kort gezegd worden geconcludeerd dat – een maatregel van bewaring gerechtvaardigd kan worden opgelegd, indien minimaal twee criteria, zoals bedoeld in artikel 5.1 van het Vb 2000 terecht aan de maatregel ten grondslag zijn gelegd. Gelet op de beperkte jurisprudentie die voorhanden is, kan er nog geen afzonderlijke interpretatie geven worden aan de criteria, zoals vorenbedoeld artikel. Het is gebleken dat het opnemen van de criteria aan een maatregel voor inbewaringstelling, erg casuïstisch is. In iedere bewaringszaak spelen andere feiten en omstandigheden een rol en hierdoor dient elke zaak zijn individuele aspecten te worden beoordeeld. Evenzo is uit het onderzoek gebleken dat het motiveringsbeginsel voor, zowel de vreemdeling als de minister, een grote rol spelen bij de uiteindelijke beoordeling. Voor een aantal criteria was het mogelijk om de interpretatie uit de jurisprudentie te destilleren. Voor de overige criteria is, met inachtneming van de huidige jurisprudentie, een beoordelingsrichting aangereikt voor de opdrachtgever op welke wijze zij hier mogelijke invulling aan kunnen geven. De rechters kunnen bij de uitleg van de criteria een grotere rol spelen. Door middel van een actiever rol op de zitting en het publiceren van de uitspraken kan op den duur meer inzichten ontstaan over de betekenis van de criteria.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

Bij afzonderlijke besluiten, van respectievelijk 15, 22 en 23 december 2011, is 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 verblijven¹, de Terugkeerrichtlijn, geïmplementeerd in de Nederlandse nationale wetgeving. Implementatie van de Terugkeerrichtlijn is geschied door wetswijziging van de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Deze besluiten zijn in werking getreden op 31 december 2011 door middel van publicatie in het Staatsblad dan wel Staatscourant.²

In dit hoofdstuk wordt eerst de aanleiding voor het onderzoek behandeld. Daarna komt de probleembeschrijving aan de orde en wordt het doel van dit rapport behandeld. Uit de aanleiding en probleembeschrijving volgt de centrale vraag. Deze wordt beantwoord naar aanleiding van de deelvragen. Tot slot worden de werkwijze en de opbouw van dit rapport behandeld.

1.1 Aanleiding

Op 24 december 2010 had de Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd moeten zijn in de Nederlandse nationale wetgeving. Kabinetswisselingen en interpretatieverschillen tussen Kamerleden hebben er toe geleid dat de Terugkeerrichtlijn pas eind vorig jaar geïmplementeerd kon worden.

Een richtlijn is een bindend rechtsinstrument van de Europese Unie voor elke lidstaat die zich daartoe heeft verbonden. Richtlijnen verplichten lidstaten om hun nationale wetgeving aan te passen zodat zij eenzelfde welbepaald eindresultaat beogen. Nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten tot het bepalen van de wijze van vormgeving en welke middelen zij daartoe inzetten om het doel te bereiken.

1.2 Probleembeschrijving

De terugkeer van vreemdelingen komt moeilijk van de grond doordat zij na een afwijzing van hun reguliere- of asielaanvraag nieuwe procedures opstarten voordat het vertrek naar het land van herkomst daadwerkelijk ter hand kan worden genomen. De terugkeer wordt ook bemoeilijkt wanneer vreemdelingen langer in Nederland verblijven en ingeburgerd raken in de Nederlandse samenleving.

Zowel op nationaal- als op Europees niveau is een eenduidig asiel- en terugkeerbeleid een belangrijk onderwerp. Zo heeft de Europese Commissie de Terugkeerrichtlijn opgesteld en is de huidige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, drs. G.B.M. Leers, drukdoende met zijn project 'Stroomlijning Toelatingsprocedure'³ dat beoogt – daar waar mogelijk – procedures te stroomlijnen en te bundelen. Het doel van dit project is om terugkeer van vreemdelingen van derde landen te bevorderen en een instroombeperkend effect te creëren.

De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor diens terugkeer staat voorop. De vreemdeling komt zelfstandig naar Nederland en zal, in beginsel, zelfstandig Nederland moeten verlaten als rechtmatig verblijf niet mogelijk is. Zelfstandig vertrek betreft geen vrijblijvende optie. In het project van minister van Leers wordt een aantal

¹ PbEU 2008, L 348/98.

² Stb. 2011, 663, Stb. 2011, 664 en Stcrt. 2011, nr. 24010.

³ Brief van A. van Leers aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 22 februari 2011, kenmerk nr 5685770/11.

maatregelen genoemd die het zelfstandig vertrek van de vreemdeling dienen te bevorderen. Een van de maatregelen om de terugkeer in het vreemdelingenbeleid te bevorderen, is de introductie van de Terugkeerrichtlijn. Met de komst van de Terugkeerrichtlijn is tevens het terugkeerbesluit en het inreisverbod geïntroduceerd. Twee geheel nieuwe begrippen in het Nederlandse vreemdelingenrecht.

De Terugkeerrichtlijn is op 16 december 2008 opgesteld door de Europese Commissie en bevat gemeenschappelijke normen en procedures voor de, bij de Europese Unie aangesloten, lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. De implementatietermijn voor deze richtlijn was vastgesteld op 24 december 2010. Ten behoeve van de implementatie diende de Nederlandse wetgeving gewijzigd te worden. Dit betekende dat de Nederlandse wetgeving, om de Terugkeerrichtlijn toepasbaar te maken, aangepast moest worden aan de bepalingen die de Europese Commissie in de Terugkeerrichtlijn had opgesteld. Om een wet in formele zin te wijzigen dient de Voorzitter van de Tweede Kamer eerst het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 aan te bieden aan de Afdeling advisering van de Raad van State om hem van voorlichting⁴ te dienen.

De Afdeling advisering heeft reeds twee keer geadviseerd over de implementatieregelgeving. De eerste keer geschiedde dat in het kader van de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en de tweede keer in het kader van het Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 zijn in de Tweede Kamer vragen gerezen naar aanleiding van de in de tweede nota van wijziging voorgestelde strafbaarstelling van het handelen in weerwil van het inreisverbod. Hieromtrent zijn er door de Voorzitter van de Tweede Kamer vragen voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.⁵ Linkse Tweede Kamerleden hadden met name vragen gesteld over de sanctionering bij het niet naleven van het inreisverbod, omdat zij zich afvroegen hoe het inreisverbod zich verhoudt tot het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Nederlandse Europarlementariërs, in het bijzonder de linkse partijen, zien het leven in de illegaliteit als een moderne vorm van slavernij. Het benemen van de vrijheid van een vreemdeling enkel omdat deze illegaal een EU-grens passeert is, volgens hen, in strijd met de Europese grondrechtbeginselen. De volgende vraag die rijst, is of het sanctioneren van een geldboete wel de effectiviteit en nuttigheid bereikt zoals een Europese richtlijn moet zijn bedoeld. Het probleem in deze is, dat een vreemdeling vaak niet over voldoende middelen van bestaan beschikt en het niet kunnen betalen van de geldboete leidt dan mogelijk al snel tot een vrijheidsbenemende maatregel.⁶

De Terugkeerrichtlijn bestaat uit een hoeveelheid aan bepalingen die elk op zich een bepaalde betekenis behelzen en een rechtsgevolg met zich meebrengen.

Aanleiding van dit onderzoek komt voort uit de bij de rechtbank aanhangig zijnde eerste en vervolggeroepszaken bij inbewaringstelling van illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen en vreemdelingen van wie wordt vastgesteld dat zij geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland. Met invoering van de Terugkeerrichtlijn zijn de criteria die ten grondslag liggen aan de inbewaringstelling opgenomen in de nationale wetgeving. De rechtbank wil graag weten op welke wijze deze criteria dienen

⁴ Ingevolge artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State

⁵ http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken_in_adviezen/zoekresultaat/?advicepub_id=9742, 12 maart 2012

⁶ http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken_in_adviezen/zoekresultaat/?advicepub_id=9742, 12 maart 2012

te worden geïnterpreteerd, welke criteria voldoende zijn om aan te nemen dat een vreemdeling zich onttrekt aan de uitzetting en of het enkel noemen van deze criteria zonder nadere toelichting van de minister voldoende is om de maatregel van inbewaringstelling te vorderen.

Betrokken partijen bij dit proces zijn illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen en vreemdelingen van wie wordt vastgesteld dat zij geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland, de advocatuur en lagere en hogere gerechten.

1.3 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om helder te krijgen welke criteria de maatregel tot inbewaringstelling zelfstandig of in onderling verband kunnen dragen en of wanneer verweerder deze criteria al dan niet ter zitting nader dient te motiveren. Een ander doel van dit onderzoek is om met het rapport een naslagwerk te hebben liggen voor de beoordeling van beroepschriften met betrekking tot toetsing van de rechtmatigheid van inbewaringstelling en het voortduren ervan. In dit rapport blijven de grensdetentie, de alternatieven voor vreemdelingendetentie, de kwaliteit, de kostbaarheid en effectiviteit ervan onbesproken.

1.4 Centrale vraag

De rechtbank 's-Hertogenbosch, sector bestuursrecht, wenst antwoord op de vraag op grond van welke criteria een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld na implementatie van de richtlijn 2008/115/EG en op welke wijze dienen deze criteria te worden geïnterpreteerd?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, dienen eerst de volgende vragen te worden beantwoord:

1. Wat is het bestaansrecht van een Europese richtlijn?
 - 1.1. Wat is de juridische status van een Europese richtlijn in nationale wet- en regelgeving?
 - 1.2. Op welke wijze dient een Europese richtlijn te worden geïmplementeerd?
2. Wat is de ontstaansgeschiedenis van de Terugkeerrichtlijn?
 - 2.1. Wat is de werkingssfeer van de Terugkeerrichtlijn?
 - 2.2. Waar gaat hoofdstuk IV van de Terugkeerrichtlijn over?
3. Welke relevante wijzigingen hebben plaatsgevonden van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn?
4. Welke criteria staan er in artikel 5.1b van het Vb 2000?
5. Welk gewicht kent de jurisprudentie toe aan de criteria van artikel 5.1b van het Vb 2000?
6. Welke gronden zijn voldoende om de inbewaringstelling rechtmatig te achten?
7. Kan de minister volstaan met het aanvinken van de vakjes op de maatregel van bewaring?

1.5 Methodes van onderzoek

Om tot beantwoording van de vragen te komen is begonnen met onderzoek in bestaande literatuur, wet- en regelgeving, toelichtingen op wetten, handelingen, Tweede- en Eerste Kamerstukken, het raadplegen van internetartikelen, nationale jurisprudentie, de totstandkoming van EU-richtlijnen en de betekenis hiervan en Europese jurisprudentie. Door middel van jurisprudentieonderzoek is bekeken ten aanzien van welke relevante bepalingen de rechters in het land (lagere- en hogere) en op Europees niveau, al een oordeel hebben geveld.

1.6 Opbouw van het rapport

De eerste hoofdstukken hebben gediend tot het vergaren van informatie en verduidelijking van het onderwerp de Terugkeerrichtlijn, deze hebben niet direct aandeel gehad tot het beantwoorden van de centrale vraag. Zo handelt het tweede hoofdstuk over de totstandkoming van Europese richtlijnen. Hierin wordt tevens uitgelegd welke instellingen van de Europese Unie een belangrijk aandeel hebben bij de totstandkoming van een Europese richtlijn. In hoofdstuk drie wordt achtergrondinformatie gegeven over de ontstaansgeschiedenis van de Terugkeerrichtlijn, de inhoud en de werkingssfeer ervan. Vervolgens zal in hoofdstuk vier van het rapport ingegaan worden op de relevante veranderingen van de Vreemdelingenwet 2000 door komst van de Terugkeerrichtlijn. In hoofdstuk vijf zullen de criteria van inbewaringstelling worden besproken en het oordeel van de lagere- en hogere rechters daarover. Het rapport zal uiteindelijk besloten worden met conclusies en aanbevelingen.

HOOFDSTUK 2 EUROPEESE RICHTLIJNEN

Inleiding Europese Unie

Om een goed beeld te krijgen van de ontstaansgeschiedenis van de Europese richtlijnen, volgt hieronder een korte inleiding over de Europese Unie en haar geschiedenis. Vervolgens wordt er ingegaan op de verschillende instellingen van de Europese Unie met hun bevoegdheden met betrekking tot besluitvorming. Er zal worden stilgestaan bij het bestaansrecht van een Europese richtlijn, op welke wijze deze tot stand komt en wat zijn juridische status is.

De Europese Unie is een intergouvernementeel samenwerkingsverband van 27 Europese landen.⁷ De aangesloten lidstaten van de Europese Unie oefenen hun bevoegdheden uit ten gunste van Europa, waarbij alle nationale regeringen van alle lidstaten elke beslissing individueel dienen goed te keuren. De Europese Unie is ontstaan na de Tweede Wereld oorlog. De grondgedachte was om een gezamenlijk economisch en stabiel Europa te creëren, hetgeen uiteindelijk is uitgegroeid tot een organisatie die zich bezighoudt op allerlei beleidsterreinen, van ontwikkeling tot milieu. De Europese Unie is gebaseerd op een rechtsstaat. Alles wat zij doet, is gebaseerd op verdragen die vrijwillig en op democratische wijze door alle lidstaten zijn aanvaard. Het zijn bindende afspraken waarmee de doelstellingen van de Europese Unie op tal van beleidsterreinen worden vastgelegd.⁸

2.1 Geschiedenis van de Europese Unie

De Europese integratie is begonnen om een einde te maken aan de talrijke en bloedige oorlogen tussen buurlanden, die hun hoogtepunt kenden in de Tweede Wereldoorlog. Samenwerking met andere lidstaten werd gezien als middel om nieuwe oorlogen op het Europese continent te voorkomen. Zo werd in 1944 in Londen een verdrag getekend tussen de Nederland, België en Luxemburg, hetgeen in 1947 leidde tot oprichting van de Benelux. In 1948 werd de Organisation for European Economic Co-operation (OEEC) opgericht.⁹ Deze organisatie kwam mede tot stand door Amerika en Canada, die Europa op financieel gebied bijstonden voor de wederopbouw na de oorlog. Intensievere samenwerking van de Europese Unie ontstond met de oprichting van de Raad van Europa in 1949. Deze organisatie begon met 10 lidstaten wat inmiddels is uitgebreid tot 46 deelnemende lidstaten.¹⁰ Hieruit vloeide het tot op heden nog altijd belangrijkste Verdrag wat Europa kent voort, namelijk het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In 1949 ontbrak het deze organisatie aan daadkracht. Zij bleven steken bij het doen van aanbevelingen aan de lidstaten. Immers iedere activiteit kon zich enkel ontwikkelen indien alle aangesloten landen akkoord gingen. In 1950 kwam een geheel nieuwe organisatie van de grond, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Deze organisatie werd de aanzet voor de Europese Economische Gemeenschap (EEG), waaruit de huidige Europese Gemeenschap (EG) en de Europese Unie zijn voortgekomen. De Europese Unie werd gecreëerd door het Verdrag van Maastricht in 1992. De belangrijke componenten van dit verdrag waren:

1. oprichting van de Europese Unie;
2. herziening van het EEG-verdrag;

⁷ http://europa.eu/about-eu/countries/index_nl.htm, 12 april 2012

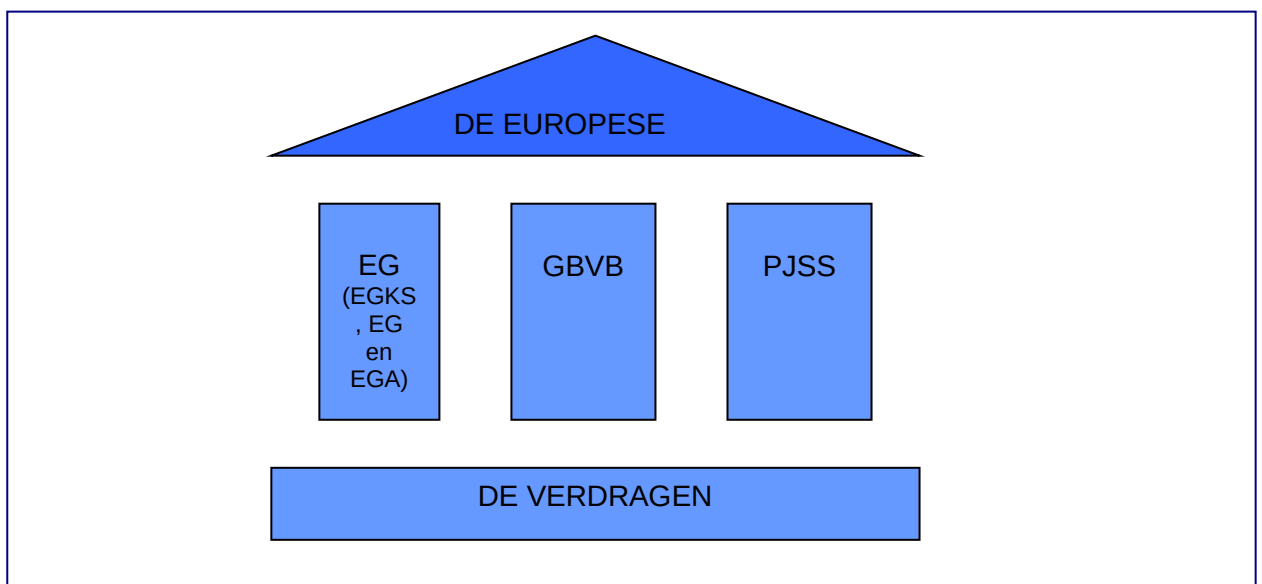
⁸ http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_nl.htm, 12 april 2012

⁹ Deze organisatie werd in 1961 vervangen door de Organisation for Economic Co-operation and Development

¹⁰ http://www.europa-nu.nl/id/vg9ho48czuz9/raad_van_europa_rve?gclid=CO-klNb_rq8CFYwMtAody08moA, 12 april 2012

3. nieuwe vormen van samenwerking met intergouvernementeel karakters.¹¹

De Europese Unie is een overkoepelende organisatie boven drie intergouvernementele samenwerkingsvormen. Als samenwerkingsvormen kennen we de EG, waarin lidstaten samenwerken op het gebied van onder meer milieu, werkgelegenheid, onderwijs, cultuur en wetenschap. Bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht in 1992, zijn twee nieuwe vormen van samenwerking ontstaan, namelijk gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking in strafzaken op het gebied van politie en justitie (PJSS). In de laatste samenwerkingsvorm wordt onder andere beleid gevormd omtrent vrij verkeer van personen, asielbeleid en immigratie.¹²



2.2 Verdragen van de Europese Unie

Er zijn een tweetal verdragen die de Europese Unie vormgeven. Dit zijn het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het VEU geeft een overzicht van wat de Europese Unie is, zijn instellingen, de gebieden waarop het beleid voert en de grondbeginselen en de waarden van de Unie. Het VWEU geeft details over de beleidsterreinen, hoe zij werken, en wat zij inhouden.¹³

2.3 Instellingen van de Europese Unie

Binnen de Europese Gemeenschap bestaan instellingen die zich met wetgeving, bestuur en rechtspraak bezig houden. Van wetgeving is sprake wanneer algemeen bindende regels worden gemaakt. Deze regels gelden voor iedereen binnen de Europese Unie en worden vastgelegd in de vorm van richtlijnen of verordeningen. Besturen is het individueel toepassen van wettelijke regels, het uitvoeren van de wet. Hieronder worden enkel de instellingen besproken die vergaande bevoegdheden hebben verkregen op het gebied van wetgeving, bestuur en rechtspraak, te weten: de

¹¹ C. Bakker, *Europees recht. Een inleiding*, Amsterdam: Pearson Education Benelux bv 2007, p. 1-23.

¹² C. Bakker, *Europees recht. Een inleiding*, Amsterdam: Pearson Education Benelux bv 2007, p. 1-23.

¹³ F. Amtenbrink, G. Davies en H.H.B. Vedder, *Europees Recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 13.

Raad, de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie.¹⁴ Deze bevoegdheden vinden hun grondslag in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).¹⁵

2.3.1 De Raad

De Raad heeft zijn zetel in beginsel in Brussel, maar in de maanden april, juni en oktober houdt hij zijn zittingen in Luxemburg. De Raad is samengesteld door een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden en dus namens de lidstaat in de Raad te stemmen.¹⁶ Er bestaat geen vaste minister of staatssecretaris in de Raad. Deze is afhankelijk van het onderwerp dat aan de orde is. Deze minister of staatssecretaris zal in de eerste plaats naar nationale belangen kijken en is enkel verantwoording verschuldigd aan zijn nationale parlement. Wanneer de Raad wordt gevormd door de eerste ministers, en voor Frankrijk de president, dan is er sprake van de Europese Raad. Zij hebben geen wetgevende bevoegdheden. Zij stellen enkel algemene politieke beleidslijnen vast ten aanzien van de Europese Unie en de twee intergouvernementele zuilen.¹⁷ De Raad is het belangrijkste politieke en wetgevende orgaan van de EG. Volgens artikel 288 en 289 VWEU kan wetgeving niet tot stand komen zonder toestemming van de Raad en is de uitvoering van wetgeving voorbehouden aan de Raad.¹⁸

2.3.2 De Commissie

De Commissie heeft haar zetel in Brussel. De Commissie is de hoogst uitvoerende instelling van de Europese Gemeenschap. De leden zijn personen die op grond van hun algemene bekwaamheid worden gekozen en alle waarborgen van onafhankelijkheid bieden. De leden zijn een per lidstaat.¹⁹ De Raad draagt hiervoor personen voor bij de voorzitter van de Commissie. Deze voordracht dient te worden goedgekeurd door het Europees Parlement.²⁰ De Commissie is aan het Europees Parlement verantwoording verschuldigd. De belangrijkste taken van de Commissie zijn:

- het uitoefenen van controle over de lidstaten;
- het doen van wetgevingsvoorstellen;
- uitvoeren van de wetgeving.

De Commissie moet toezien dat alle lidstaten zich aan hun verplichtingen houden. Niet alleen de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag, maar ook de verplichtingen die voortvloeien uit de door de EG vastgestelde wetgeving. Wanneer een lidstaat zich niet houdt aan zijn verplichtingen, dan kan de Commissie een lidstaat voor het Hof van Justitie brengen.²¹ Hiertoe dient de Commissie een met redenen omkleed advies uit te brengen aan een lidstaat waarna die lidstaat de gelegenheid wordt geboden daarop te reageren. De Commissie heeft een monopolie tot het doen van wetsvoorstellen. Zonder een voorstel van de Commissie kan er geen wetgeving tot stand komen. Uitvoering van wetgeving is voorbehouden aan de Raad, doch kan zij deze onderwerpen aan de Commissie, hetgeen blijkt uit artikel 290 VWEU.²²

14 Andere instellingen, zoals de Europese Centrale Bank, de Europese Rekenkamer, de Europese Investeringsbank, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's blijven buiten beschouwing.

15 *PbEU* C 83/47, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van 30 maart 2010

16 F. Amentbrink, G. Davies en H.H.B. Vedder, *Europees Recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 26

17 Artikel 42, vierde lid VEU en artikel 48 VEU

18 C. Bakker, *Europees recht. Een inleiding*, Amsterdam: Pearson Education Benelux bv 2007, p. 28-30

19 Artikel 17, vierde lid VEU

20 Artikel 17, zevende lid VEU en artikel 105 Reglement van het EP

21 Artikel 258 VWEU

22 F. Amentbrink, G. Davies en H.H.B. Vedder, *Europees Recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 32

2.3.3 Het Europees Parlement

Het Europees Parlement heeft zijn zetel in principe in Straatsburg, waarbij sommige zittingen worden gehouden in Brussel. In de zevende zittingsperiode (2009-2014) bestaat het Europees Parlement uit 735 vertegenwoordigers van de burgers van de Europese Unie. De grootte van het Europees Parlement is afhankelijk van het bevolkingsaandeel in de hele Unie.²³ De leden van het Europees Parlement worden gekozen door de bevolking van de lidstaten middels rechtstreekse algemene verkiezingen.²⁴ Ingevolge het artikel 226 VWEU heeft het Europees Parlement een controlerende taak ten aanzien van de Raad en de Commissie. Daarnaast adviseert of beslist zij mee bij de totstandkoming van wetgeving, hetgeen voortvloeit uit artikel 289 en 294 VWEU.²⁵

2.3.4 Het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie is het hoogste rechtsprekende orgaan van de Europese Unie. Tot het Hof van Justitie behoren rechters en advocaten-generaal. De advocaat-generaal voorziet de rechters van een onafhankelijk advies, een met redenen omklede conclusie. Voordat een geschil kan worden voorgelegd aan het Hof, is in veel gevallen eerst een beslissing nodig van Het Gerecht van Eerste Aanleg. Artikel 19, eerste lid van de VEU omschrijft de taak van het Hof van Justitie als, het verzekeren van de eerbiediging van het (Unie)recht bij de uitlegging en toepassing van het EU-Verdrag (VEU) en het Werkingsverdrag (VWEU). Zoals aangegeven bij de taken van de Commissie kan een lidstaat, wanneer deze zich niet houdt aan een verplichting uit het Verdrag of wetgeving, worden aangebracht bij het Hof van Justitie. In artikel 267 VWEU is neergelegd dat het Hof van Justitie op verzoek van rechters uit de lidstaten prejudiciële vragen kunnen beantwoorden. Het Hof van Justitie geeft daarbij bindende uitleg over de interpretatie van wetsartikelen.²⁶

2.4 Europese wetgeving

De verdragen bevatten slechts een raamwerk voor de Europese integratie. Om deze integratie daadwerkelijk tot stand te brengen, is nadere regelgeving van de Europese Unie noodzakelijk. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een aantal rechtsinstrumenten, artikel 288 VWEU:

- Verordeningen
- Besluiten
- Richtlijnen
- Aanbevelingen en adviezen

Er zijn twee wetgevingsprocedures mogelijk. Ten eerste de gewone wetgevingsprocedure en ten tweede de bijzondere wetgevingsprocedure.²⁷

2.4.1 Europese Richtlijnen

Door middel van het opstellen van Europese Richtlijnen wordt bereikt dat in alle lidstaten gelijke of gelijkwaardige normen gelden. Europese Richtlijnen dienen omgezet te worden in de nationale wetgeving van de lidstaten voordat ze direct toepasbaar zijn. Aan de lidstaten wordt de bevoegdheid gelaten om aan een Europese Richtlijn vorm te geven met de daarbij behorende middelen. Het daadwerkelijke doel wordt in een

²³ F. Amtenbrink, G. Davies en H.H.B. Vedder, *Europees Recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 19

²⁴ Artikel 20 VWEU

²⁵ F. Amtenbrink, G. Davies en H.H.B. Vedder, *Europees Recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 20

²⁶ F. Amtenbrink, G. Davies en H.H.B. Vedder, *Europees Recht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 34-37

²⁷ artikel 289 VWEU

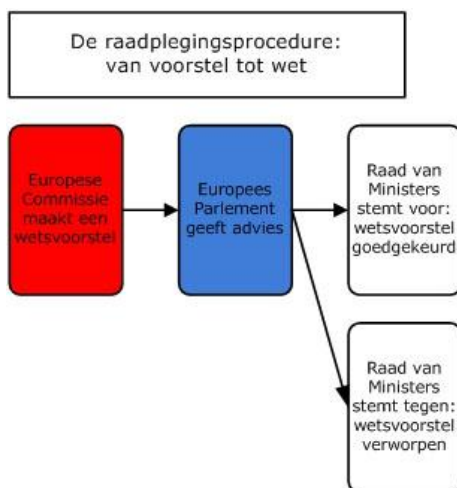
Europese Richtlijn bepaald en de lidstaten dienen dit binnen de toelaatbare bepalingen uit te werken. Een Europese Richtlijn dient binnen een in een richtlijn genoemde termijn te worden omgezet. Vanaf deze implementatietermijn zijn richtlijnen algemeen verbindend. Het niet of onjuist omzetten van een Europese Richtlijn is een schending van het gemeenschapsrecht. De lidstaat kan dan door de Commissie, na een met redenen omkleed advies uit te hebben gebracht, voor het Hof van Justitie worden gedaagd.²⁸ Het Hof van Justitie heeft beslist dat Europese Richtlijnen, die niet tijdig zijn omgezet in nationaal recht directe werking hebben.²⁹ Europese beschikkingen worden hier onbesproken gelaten vanwege haar individuele gerichtheid.³⁰

2.4.2 Europese Verordeningen

Europese Verordeningen zijn algemene verbindende voorschriften die een uniforme regeling ten doel hebben. Europese Verordeningen van de EG zijn in elke lidstaat rechtstreeks toepasbaar en hebben directe werking voor particulieren en ondernemingen in iedere lidstaat. Door de directe werking van een Europese Verordening is deze vergelijkbaar met een wet in materiële zin. Europese Verordeningen worden doorgaans uitgevaardigd door de Raad. Uit praktische overweging kan de Raad zijn wetgevende bevoegdheid delegeren aan de Commissie.³¹

2.5 Wetgevingsprocedures

De bijzondere wetgevingsprocedure heette voorheen de raadgevingsprocedure.³² Van deze procedure wordt gebruik gemaakt bij politiek gevoelige zaken waar de verantwoordelijkheid voor beleid bij de lidstaten zelf ligt, en waar de lidstaten het bij Europese besluitvorming unaniem over eens moeten zijn. In deze procedure dient het Europees Parlement om advies te worden gevraagd.



Bron: www.europa-nu.nl

28 http://ec.europa.eu/eu_law/directives/directives_nl.htm, 12 april 2012

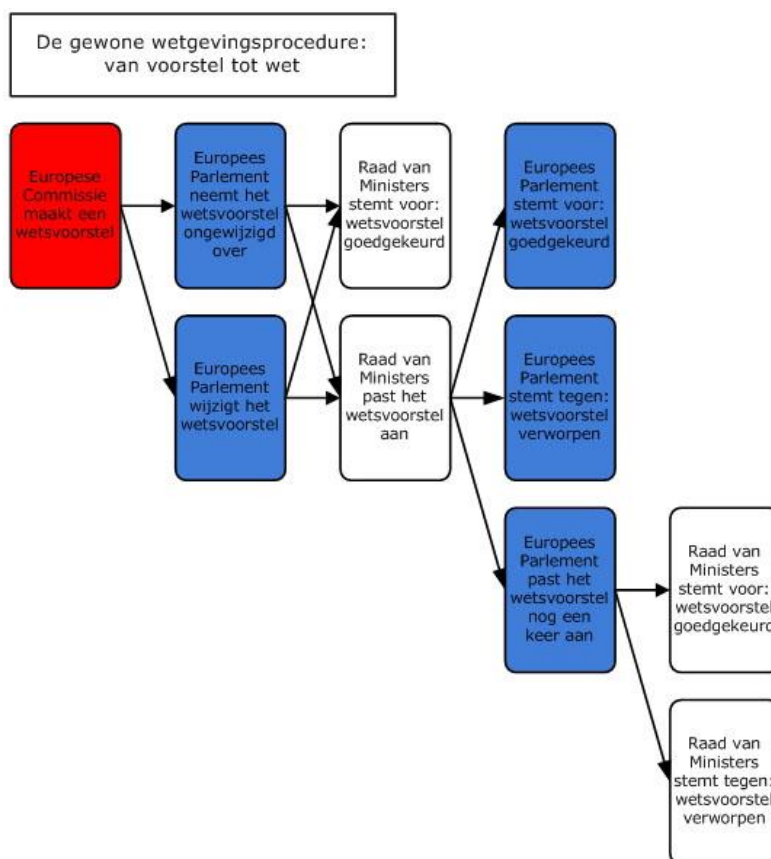
29 HvJ EG 26 februari 1986, nr. 152/84, p. 723, §46 (Marshall).

30 C. Bakker, *Europees recht. Een inleiding*, Amsterdam: Pearson Education Benelux bv 2007, p. 48-50

31 C. Bakker, *Europees recht. Een inleiding*, Amsterdam: Pearson Education Benelux bv 2007, p. 47-48

32 http://www.europa-nu.nl/id/vg9ts7cvpiuh/raadplegingsprocedure_cns, 12 april 2012

Daarnaast is er de (standaard) wetgevingsprocedure, voorheen de medebeslissingsprocedure. Deze is van toepassing op alle besluitvorming in de Europese Unie, tenzij in de verdragen staat dat de bijzondere wetgevingsprocedure, dient te worden gevolgd. Zowel de Raad als het Parlement hebben in deze procedure een beslissende stem en beiden hebben de mogelijkheid om een voorstel aan te passen.



Bron: www.europa-nu.nl

HOOFDSTUK 3 DE TERUGKEERRICHTLIJN

3.1 De ontstaansgeschiedenis van de Terugkeerrichtlijn

In de Europese Unie heerste een grote behoefte om een eenduidig (legaal) migratiebeleid te voeren, met als doel de integratie van de langdurig ingezetenen in de lidstaten te bevorderen en economische en sociale samenhang tot stand te brengen. Om deze doelen te bereiken, krijgen langdurig ingezetenen een veilige verblijfsstatus, met een reeks uniforme rechten die zo dicht mogelijk bij de rechten van de EU-burgers liggen. Zij krijgen ook onder bepaalde voorwaarden het recht in andere lidstaten te verblijven.³³

Sinds 16 december 2008 is een richtlijn van kracht voor een gemeenschappelijk Europees terugkeerbeleid voor illegale immigranten, namelijk de richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.³⁴ Deze richtlijn stelt duidelijke normen voor terugkeer, uitzetting en het tijdelijk detineren van vreemdelingen zonder geldige verblijfspapieren. In de richtlijn worden bovendien beperkingen gesteld aan het gebruik van dwangmaatregelen tegen illegalen. Ten slotte wordt het met de nieuwe regeling mogelijk een inreisverbod op te leggen van maximaal vijf jaar aan vreemdelingen die zijn uitgezet door een der lidstaten.

De Raad drong erop aan dat op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid zou worden ontwikkeld. De Raad wilde hiermee bewerkstelligen dat vreemdelingen in de hele Europese Unie op eenzelfde humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid zouden kunnen worden teruggezonden.³⁵ Uiteindelijk wilde de Raad binnen de Europese Unie het hele asiel- en migratiebeleid van de Europese Unie op één lijn krijgen. Met de specifieke richtlijn voor uitzetting moet een einde komen aan het vaak willekeurige en vrijblijvende uitzettingsbeleid van de afzonderlijke lidstaten van de Europese Unie. Het was de eerste keer dat het Parlement op dit terrein als medewetgever optrad. Zonder de goedkeuring van het Parlement had de richtlijn niet van kracht kunnen worden.³⁶

Bij de behandeling van het door de Commissie in 2005 ingediend voorstel over het Europees terugkeerbeleid van illegalen, legde het Parlement de nadruk op de rechten van illegalen. Vooral voor kwetsbare groepen zoals wezen en andere kinderen, gezinnen en zieken wilde het Parlement betere voorzieningen en afspraken. Zo kregen illegale kinderen in het voorstel recht op onderwijs en recht op vrije tijd. Wezen mochten niet worden vastgezet of uitgezet en zieken zouden recht hebben op een medische behandeling. Verder werd de rechtsbijstand voor illegalen beter geregeld. Het Parlement kreeg het tevens voor elkaar dat er een maximumtermijn werd gesteld aan de preventieve opsluiting van illegalen. Vreemdelingen die niet zouden willen meewerken aan vrijwillig vertrek en waarvan de dreiging bestond dat zij zouden onderduiken, mochten in eerste instantie voor zes maanden in bewaring worden genomen in speciaal daarvoor ingerichte onderkomens. Die termijn mocht onder voorwaarden worden opgerekt tot maximaal achttien maanden. Als het dan nog niet

³³ http://www.europa-nu.nl/id/vhvugaxvbnq/minimumnormen_voor_terugkeerbeleid, 14 april 2012

³⁴ 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 348/98).

³⁵ Zie hiervoor de punten 1, 2 en 17 van de considerans van de Terugkeerrichtlijn.

³⁶ http://www.europa-nu.nl/id/vhvugaxvbnq/minimumnormen_voor_terugkeerbeleid, 14 april 2012

gelukt zou zijn om een illegale vreemdeling uit te zetten, mocht deze niet langer worden vastgehouden. De uiteindelijke bedoeling van de nieuwe wetgeving was dat lidstaten ertoe over zouden gaan illegalen actiever uit te zetten en zich zouden onthouden van het (massaal) uitdelen van verblijfsvergunningen, zoals in Italië en Spanje is gebeurd. Daarnaast hoopten de Commissie en het Parlement met deze regeling te bereiken dat grenslanden als Griekenland strenger en rechtvaardiger om zouden gaan met asielzoekers. De Griekse regering had grote moeite met het bekostigen voor een gedegen opvang van de vele duizenden vluchtelingen die jaarlijks via de Griekse eilanden Europa probeerden te bereiken. Met de instelling van een speciaal Europees hulpfonds voor de opvang en begeleiding van asielzoekers moest er ook op dit terrein vooruitgang worden geboekt.

Om te zorgen dat de lidstaten zich aan de regels zouden houden, wilde het Parlement tot slot een speciale ombudsman instellen. Deze ombudsman moest het recht krijgen onaangekondigd inspecties te verrichten en in staat worden gesteld om informatie in te winnen over uitzettingen.³⁷

Het Parlement was verdeeld over de nieuwe richtlijn voor het Europese uitzettingsbeleid. Onder andere extreemlinkse Europarlementariërs haalden flink uit naar de plannen om illegalen uit te zetten. Ook de socialisten en de christendemocraten wezen op de schadelijke effecten op kinderen en bekritiseerden het vastzetten van illegalen, omdat deze personen geen misdaad hadden begaan, maar slechts op zoek waren naar een beter leven. Desalniettemin werd de richtlijn al met al positief ontvangen, omdat deze een maximumtermijn stelde voor het vastzetten van illegalen. Veel lidstaten, waaronder Nederland, hadden geen wettelijk vastgelegde bepaling over hoe lang illegale migranten vastgehouden konden worden. De richtlijn die uiteindelijk werd aangenomen stelde dat illegale immigranten, wanneer zij niet binnen 30 dagen vrijwillig waren vertrokken, niet langer dan zes maanden mochten worden vastgehouden. Deze termijn mocht in uiterste gevallen worden opgerekt tot anderhalf jaar. Deze zogenaamde Terugkeerrichtlijn stelde ook minimumeisen aan de behandeling van illegalen. Zo moesten illegale immigranten bijvoorbeeld in opvangcentra worden vastgezet in plaats van in gevangnissen. De lidstaten hebben twee jaar de tijd gekregen om de regels in te voeren.³⁸

3.2 De inhoud van de Terugkeerrichtlijn

De richtlijn geeft gemeenschappelijke normen en procedures op het gebied van illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen. Deze normen en procedures moeten volgens artikel 1 van de Terugkeerrichtlijn door de lidstaten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, in overeenstemming met de grondrechten die de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht en het internationale recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen. Hieronder wordt onder andere verstaan dat de lidstaten de minimumnormen in acht moeten nemen ten aanzien van dwangmaatregelen, verwijdering, gezondheidszorg en detentie ten aanzien van de vreemdeling. In alle gevallen moeten de lidstaten rekening houden met het belang van kinderen, gezinsleven en de gezondheid van de betrokken vreemdeling.

Wanneer een onderdaan afkomstig van een derde land op het grondgebied van een lidstaat verblijft, wordt aan die vreemdeling een terugkeerbesluit uitgevaardigd. Als de onderdaan van een derde land een geldige verblijfstitel of equivalent van een andere

³⁷ http://www.europa-nu.nl/id/vhvugaxvbnyq/minimumnormen_voor_terugkeerbeleid, 14 april 2012

³⁸ http://www.europa-nu.nl/id/vhvugaxvbnyq/minimumnormen_voor_terugkeerbeleid, 14 april 2012

lidstaat heeft, moet hij onmiddellijk terugkeren naar de lidstaat die de titel heeft afgegeven.

In het afgegeven terugkeerbesluit dient een vrijwillige vertrekperiode te worden vermeld van tussen de zeven en dertig dagen. In bijzondere gevallen kan deze vertrekperiode worden verlengd. Lidstaten kunnen aan de vreemdeling verplichtingen opleggen voor de duur van de vrijwillige periode ter voorkoming van ontvluchten. Wanneer er ten aanzien van een vreemdeling een risico is op vluchtgevaar, hij een frauduleuze aanvraag heeft ingediend of een gevaar vormt voor de openbare orde, dan kan de lidstaat een kortere periode van vrijwillig vertrek- of geen periode van vrijwillig vertrek opleggen.

Als er geen periode van vrijwillig vertrek is opgelegd of indien een vreemdeling niet heeft voldaan aan de vertrekverplichting, dan kan de lidstaat zijn vertrek afdwingen. Hiervoor zijn de dwangmaatregelen in het leven geroepen. De dwangmaatregelen dienen evenredig te zijn en niet meer dan redelijk om een vreemdeling daadwerkelijk te kunnen verwijderen.

In de Terugkeerrichtlijn is naast het terugkeerbesluit nog een nieuw soort besluit geïntroduceerd, namelijk het inreisverbod. Het inreisverbod kan tezamen met een terugkeerbesluit worden uitgevaardigd. Een inreisverbod dient te worden verstrekt wanneer geen periode van vrijwillig vertrek wordt toegekend of wanneer de vreemdeling niet heeft voldaan aan zijn vertrekverplichting. De duur van het inreisverbod wordt bepaald bij ieder individueel geval, rekening houdend met de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling. De Terugkeerrichtlijn geeft aan dat het inreisverbod in beginsel niet langer duurt dan vijf jaar, tenzij de vreemdeling een bedreiging voor de nationale veiligheid vormt. Beslissingen omtrent de terugkeer, het inreisverbod en de verwijdering dienen schriftelijk te worden medegedeeld vergezeld van informatie omtrent de beschikbare beroepsmogelijkheden. Desgevraagd dienen de lidstaten deze te vertalen voor de vreemdeling. De vreemdeling dient de mogelijkheid te worden geboden om tegen dergelijke beslissingen beroep in te stellen, alsmede om kosteloze juridische bijstand te verkrijgen. De besluiten worden herzien door bevoegde rechterlijke of administratieve instanties. Deze instanties dienen te zijn samengesteld uit leden die onpartijdig zijn en de waarborgen van onafhankelijkheid genieten.

In specifieke gevallen, wanneer minder dwingende maatregelen niet voldoende zijn, mogen lidstaten de vreemdeling tijdens de verwijderingsprocedure, wanneer hij een risico vormt tot vluchtgevaar of het verwijderingsproces belemmert, detineren. Detentie van een vreemdeling dient met regelmaat te worden getoetst door een rechterlijke instantie. De tijd van een inbewaringstelling moet zo kort mogelijk zijn en mag in beginsel niet langer dan zes maanden duren. Alleen wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden kan deze periode van zes maanden worden overschreden met maximaal twaalf maanden. Een vreemdeling dient gedetineerd te worden in een daartoe speciaal ingericht centrum. Enkel wanneer dit niet mogelijk is, mogen lidstaten gebruik maken van een gevangenis. De vreemdelingen dienen gescheiden te worden van de strafrechtelijk gedetineerden.

De Terugkeerrichtlijn bevat vijf hoofdstukken, te weten Hoofdstuk I *Algemene bepalingen*, Hoofdstuk II *Beëindiging van illegaal verblijf*, Hoofdstuk III *Procedurele waarborgen*, Hoofdstuk IV *Bewaring met het oog op verwijdering*, en Hoofdstuk V *Slotbepalingen*.

In hoofdstuk 1 zijn bepalingen opgenomen betreffende het toepassingsgebied, artikel 1, en de werkingssfeer, artikel 2. Artikel 3 bevat definities. Ook zijn enkele samenloopbepalingen opgenomen, artikel 4. In artikel 5 is de opdracht aan de lidstaten neergelegd dat deze bij de tenuitvoerlegging van de Terugkeerrichtlijn rekening moeten houden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven, de gezondheidstoestand van de betrokken vreemdeling en dat de lidstaten het beginsel van non-refoulement³⁹ moeten eerbiedigen.

Hoofdstuk 5, de slotbepalingen, bevat bepalingen met betrekking tot de verslaglegging door de Commissie over de toepassing van de Terugkeerrichtlijn, artikel 19 en de omzetting van de Terugkeerrichtlijn door de lidstaten, artikel 13. In de artikelen 23 en 24 is bepaald dat de Terugkeerrichtlijn in de plaats komt van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.⁴⁰

3.3 De hoofdstukken 2, 3 en 4

Hoofdstuk II, Beëindiging van illegaal verblijf

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn wordt verstaan onder “illegaal verblijf”: 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 die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscore, of aan andere voorwaarde voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat. Op grond van artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn, kan een lidstaat een terugkeerbesluit uitvaardigen tegen iedere onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft. Vrijwillig vertrek is het uitgangspunt en verdient de voorkeur boven gedwongen vertrek (artikel 7). Indien een vreemdeling zich niet houdt aan het vrijwillige vertrek mogen er dwangmaatregelen in het kader van diens verwijdering worden getroffen (artikel 8). Artikel 9 bevat bepalingen met betrekking tot uitstel van verwijdering. Artikel 10 bevat instructies aan de lidstaten met betrekking tot de terugkeer en verwijdering van niet-begeleide minderjarigen. In het eerste lid van artikel 11 is bepaald dat het terugkeerbesluit gepaard gaat met een inreisverbod indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend of indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. Tevens komt in dat artikelonderdeel tot uitdrukking dat de bevoegdheid van de lidstaten gehandhaafd blijft om ook in andere gevallen een inreisverbod uit te vaardigen. Eveneens blijkt uit dit artikel dat de lidstaten de bevoegdheid hebben om af te zien van het uitvaardigen van een inreisverbod, het inreisverbod mogen opschorten of mogen opheffen en is bepaald dat de lidstaten in bepaalde gevallen geen inreisverbod mogen uitvaardigen. Dit kan met name aan de orde zijn indien de vreemdeling slachtoffer is geworden van mensenhandel of mensensmokkel en die samenwerken met de autoriteiten en in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel of mensensmokkel (de zogenoemde B9-procedure), tenzij deze slachtoffers een gevaar vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.⁴¹

Hoofdstuk III, Procedurele waarborgen

Dit hoofdstuk geeft regels omtrent de vorm waarin het terugkeerbesluit, het inreisverbod of verwijderingsbesluit moet worden uitgevaardigd, alsmede welke informatie daarin of daarbij moet worden verstrekt (artikel 12). Tegen deze genomen besluiten moet een vreemdeling rechtsmiddelen kunnen aanwenden. Zij moeten

³⁹ Het niet mogen terugsturen van asielzoekers vanwege de gevaren die hen bedreigen in het land van herkomst.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2009/10, 32 420, nr. 3, p. 1-5 (MvT).

⁴¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 420, nr. 3, p. 3 (MvT).

tevens in de gelegenheid worden gesteld om zich te kunnen wenden tot juridisch advies, eventuele taalkundige bijstand en gratis rechtsbijstand(artikel 13).⁴²

3.4 De werkingssfeer van de Terugkeerrichtlijn

Met ingang van 31 december 2011 zijn ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn de Vreemdelingenwet 2000⁴³, het Vreemdelingenbesluit 2000⁴⁴ en het Voorschrift Vreemdelingen 2000⁴⁵ gewijzigd. In beginsel had deze richtlijn voor 24 december 2010 geïmplementeerd moeten zijn. Bij brief van 29 september 2011 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies gestuurd aan Nederland en zeven andere lidstaten welke de Terugkeerrichtlijn nog niet in hun nationale wetgeving hadden geïmplementeerd.⁴⁶ De oorzaak van de vertraging lag met name daar waar het ging om de sanctionering van de overtreding van het inreisverbod, wat de nodige Europese en landelijke politieke debatten met zich meebracht. Voor 31 december 2011 had de richtlijn, door niet tijdige implementatie, rechtstreekse werking. Naar vaste jurisprudentie kon daarom wel de bescherming van de richtlijn worden ingeroepen, terwijl anderzijds de staat geen wettelijke bevoegdheid aan de richtlijn kon ontleen. Regelgeving die niet met de Terugkeerrichtlijn overeenstemt, is niet bindend. Met de wijziging van voornoemde wet- en regelgeving is de Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving en is rechtstreeks beroep op de Europese richtlijn niet meer mogelijk. De Terugkeerrichtlijn geldt voor de lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken, voor zover de Terugkeerrichtlijn betrekking heeft op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de toegangsvoorwaarden volgens de Schengencode. Voorts is de Terugkeerrichtlijn, wat IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein betreft, van toepassing op onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de toegangsvoorwaarden volgens de Schengengrenscore. Ingevolge artikel 2, derde lid, van de Terugkeerrichtlijn is de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing op personen die onder het Gemeenschapsrecht op het gebied van vrij verkeer vallen in de zin van artikel 3, punt 5, van de Schengengrenscore. Voor Nederland betekent dat de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is op gemeenschapsonderdanen als bedoeld in artikel 1, onder e, van de Vw 2000. Anders gezegd is de Terugkeerrichtlijn van toepassing op vreemdelingen, niet zijnde gemeenschapsonderdanen, die in ons land verblijven zonder dat sprake is van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 van de Vw 2000, alsmede op vreemdelingen, niet zijnde gemeenschapsonderdanen, die rechtmatig verblijf hebben in de zin van artikel 8, onder f, g, h, j, en k, van de Vw 2000.⁴⁷

3.5 Het terugkeerbesluit

In de Vw 2000 is geen definitie gegeven aan het woord 'terugkeerbesluit'. Artikel 1, aanhef en onder s, van de Vw 2000 verwijst naar artikel 3, punt 4, van de Terugkeerrichtlijn. Deze geeft als definitie: *'de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld'*. Artikel 3, derde lid, van de Terugkeerrichtlijn geeft als definitie voor terugkeer: *'het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg*

⁴² Kamerstukken II, 2009/10, 32 420, nr. 3, p. 3-4 (MvT).

⁴³ Stb. 2011, 663.

⁴⁴ Stb. 2011, 664.

⁴⁵ Stcrt. 2011, nr 24010.

⁴⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/646&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 12 maart 2012

⁴⁷ Stb. 2011, nr. 664, nota van toelichting, p.10 en 11.

gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert. In beginsel zal dit zijn het land van herkomst van de vreemdeling. De vreemdeling dient Nederland, nadat aan hem een dergelijk terugkeerbesluit is uitgevaardigd, binnen vier weken uit eigen beweging te verlaten, ingevolge artikel 62, eerste lid, van de Vw 2000. In de praktijk betekent dat de vreemdeling niet alleen het Nederlandse grondgebied dient te verlaten, de vreemdeling dient het EU-grondgebied te verlaten.

Een terugkeerbesluit kan worden uitgevaardigd in diverse verschijningsvormen, nadat is vastgesteld dat er sprake is van illegaal verblijf en op hem een terugkeerverplichting rust:

- als zelfstandig terugkeerbesluit;
- in een meeromvattende beschikking.
 - Beide kunnen tezamen met een inreisverbod gepaard gaan.

De eerste verschijningsvorm is hierboven al weergegeven. De tweede variant betreft een onderdeel van de rechtsgevolgen van de meeromvattende beschikking, een afwijzing van de aanvraag in een asiel- of reguliere procedure ingevolge de artikelen 27, eerste lid, en artikel 45, eerste lid van de Vw 2000. Deze rechtsgevolgen ontstaan van rechtswege indien niet langer sprake is van rechtmatig verblijf en de vreemdeling Nederland dient te verlaten binnen een in artikel 62 van de Vw 2000 genoemde termijn.

Het terugkeerbesluit verliest haar geldigheid op het moment dat de vreemdeling daadwerkelijk het Europees grondgebied heeft verlaten of indien aan de vreemdeling, nadat tegen hem een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, alsnog een zelfstandige verblijfsvergunning wordt verleend of een andere vorm van toestemming tot verblijf wordt gegeven. In het laatste geval valt te denken aan situaties waarbij de vreemdeling aangifte heeft gedaan bij de autoriteiten dat hij slachtoffer is geweest van mensenhandel, wanneer er medische beletselen zijn om te reizen of wanneer op het moment van uitzetting de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel een vertrekmoratorium in werking heeft gesteld. Gedurende het hiervoor genoemde onderzoek, herstelproces of in afwachting van een uitzettingshandeling wordt de werking van het uitgevaardigde terugkeerbesluit opgeschort.

Het uitvaardigen van een terugkeerbesluit markeert het begin van de terugkeerprocedure en de termijn voor de vertrekverplichting.⁴⁸

3.6 Rechtsmiddelen tegen het terugkeerbesluit

Deze zijn afhankelijk van de verschijningsvorm waarin het terugkeerbesluit is uitgevaardigd. Wanneer er sprake is van een zelfstandig terugkeerbesluit in de zin van een kennisgeving als bedoeld in artikel 62a, eerste lid, van de Vw 2000, dan is de kennisgeving op grond van artikel 72, vierde lid, van de Vw 2000 vatbaar voor bezwaar en beroep. Uitzondering is wanneer een vreemdeling een terugkeerbesluit heeft ontvangen waarin hem een verkorte vertrektermijn is gegeven, dan wel hem is aangezegd Nederland onmiddellijk te verlaten op grond van artikel 62, tweede lid, van de Vw 2000. In het laatste geval dient de vreemdeling beroep in te stellen bij de rechtbank 's-Gravenhage op grond van artikel 75, aanhef en onder c, van de Vw 2000.

Indien de vreemdeling een meeromvattende beschikking heeft ontvangen, geldt deze mede als terugkeerbesluit. In dat geval geldt dat het terugkeerbesluit het rechtsmiddel volgt wat tegen de meeromvattende beschikking openstaat. Tegen het terugkeerbesluit als zelfstandig onderdeel staat geen apart rechtsmiddel open.

⁴⁸ Rb. 's-Gravenhage 27 april 2012, LJN BW5747.

HOOFDSTUK 4 VREEMDELINGENDETENTIE EN DE TERUGKEERRICHTLIJN

Inleiding

In dit hoofdstuk zal uitleg gegeven worden over het begrip vreemdelingendetentie, ook wel vreemdelingenbewaring genoemd. Verder zullen de belangrijkste bepalingen van de Terugkeerrichtlijn worden aangehaald. Aan de hand van deze bepalingen zal de implementatie van de Terugkeerrichtlijn in de nationale wetgeving worden bekeken.

4.1 Wat is vreemdelingendetentie?

Asielzoekers en ongedocumenteerde migranten⁴⁹ die geen of niet langer rechtmatig verblijf hier te lande hebben, dienen Nederland zelfstandig te verlaten. Indien zij daar geen gehoor aan geven, dan kan de vreemdeling voor een periode in vreemdelingendetentie worden gesteld. Vreemdelingendetentie is een bestuursrechtelijke maatregel die alleen opgelegd mag worden als ‘ultimum remedium’ (uiterste middel)⁵⁰. Dat betekent dat alleen van deze maatregel gebruik mag worden gemaakt indien een minder ingrijpende maatregel niet hetzelfde doel bereikt, namelijk het vertrek van de vreemdeling. Vreemdelingendetentie heeft als doel om een vreemdeling beschikbaar te houden voor de Staat om de (gedwongen) uitzettingsprocedure naar zijn land van herkomst te kunnen effectueren. Tijdens de vreemdelingendetentie kan de minister onderzoek doen naar zijn identiteit en nationaliteit. Verder dient vreemdelingendetentie ertoe dat voorkomen wordt dat de vreemdeling zich kan onttrekken aan de uitzetting.

4.2 Hoofdstuk IV van de Terugkeerrichtlijn

Dit hoofdstuk stelt onder andere regels omtrent de bewaring, de omstandigheden van de bewaring en de bewaring van minderjarigen en gezinnen. Volgens de Terugkeerrichtlijn mag inbewaringstelling alleen plaatsvinden indien andere afdoende maar minder dwingende maatregelen niet kunnen worden toegepast (ultimum remedium). Daarnaast dient tegen de vreemdeling een terugkeerprocedure zijn aanvang te hebben genomen. Dit gebeurt, zoals eerder gezegd in paragraaf 3.5, vanaf het moment er een terugkeerbesluit is uitgevaardigd. De inbewaringstelling heeft ten doel om de terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien:

- er risico op onderduiken bestaat;
- de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.⁵¹

Om een vreemdeling in bewaring te stellen dient er sprake te zijn van een risico op onderduiken. Onder risico op onderduiken wordt verstaan: ‘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’.⁵²

49 Hierna te noemen: vreemdeling.

50 Artikel 15, vierde lid, van de Grondwet, artikel 5.1a van het Vb 2000, A6 Vc 2000, punt 16 van de considerans van de Terugkeerrichtlijn en artikel 15, eerste lid van de Terugkeerrichtlijn.

51 Artikel 15, eerste lid van de Terugkeerrichtlijn.

52 Artikel 3, zevende lid van de Terugkeerrichtlijn.

De wetgever heeft overigens geen aanleiding gezien om de formulering ‘risico op onderduiken’ of ‘het belemmeren van het terugkeerproces’ zoals die in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn voorkomen, te wijzigen in de Nederlandse regelgeving. Het in de Nederlandse wetgeving geformuleerde ‘dat het belang van de openbare orde de maatregel kan vorderen indien het gevaar bestaat dat de vreemdeling zich aan zijn uitzetting zal onttrekken’, is van gelijke strekking.⁵³

4.2.1 Duur van de inbewaringstelling

De inbewaringstelling is zo kort mogelijk en duurt niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering⁵⁴. De inbewaringstelling blijft in ieder geval gehandhaafd zolang de hierboven genoemde omstandigheden zich voordoen en noodzakelijk is om een geslaagde verwijdering te garanderen.⁵⁵ De inbewaringstelling mag niet meer bedragen dan zes maanden, tenzij alle redelijke inspanningen van de Minister ten spijt om de verwijdering te garanderen, meer tijd zal vergen omdat:

- De vreemdeling niet meewerkt aan zijn terugkeer- en verwijderingsprocedure;
- De nodige documentatie uit het derde land op zich laat wachten.⁵⁶

In dit laatste geval, zal de Minister een verlengingsbesluit moeten nemen welke voortduring van de inbewaringstelling vordert. Met een dergelijk besluit kan een inbewaringstelling met twaalf maanden worden verlengd. De maximale duur van een inbewaringstelling is dan achttien maanden.

4.2.2 Omstandigheden van de vreemdelingendetentie

De vreemdeling dient gedurende zijn bewaring te worden opgehouden in een speciale inrichting. Deze inrichting mag in beginsel geen gevangenis zijn. Indien dat niet anders kan, dan dient de inbewaringstelling zo kort mogelijk te zijn en dient hij gescheiden te worden van strafrechtelijk gedetineerden.⁵⁷ Op verzoek van de vreemdeling wordt het hem toegestaan om contact op te nemen met zijn wettelijke vertegenwoordiger(s), familieleden en bevoegde consulaire autoriteiten.

4.3 De implementatie van de Terugkeerrichtlijn in de Vw 2000

Volgens de Memorie van Toelichting behorende bij het wijzigen van de Vw 2000, wordt bij de implementatie zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande stelsel van de Vw 2000 en de bestaande procedures met betrekking tot de vreemdelingendetentie.⁵⁸

Nederland had vóór de implementatiewetgeving, geen maximale termijn voor vreemdelingendetentie. Met de implementatie zijn de leden 5 tot en met 7 toegevoegd aan artikel 59 van de Vw 2000.

Vrijheidsontneming vindt haar wettelijke grondslag in voornoemd artikel:⁵⁹

1. Indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert kan, met het oog op de uitzetting, door Onze Minister in bewaring worden gesteld de vreemdeling die:

- a. geen rechtmatig verblijf heeft;*
- b. die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder f, g en h.*

2. Indien de voor de terugkeer van de vreemdeling noodzakelijke bescheiden voorhanden zijn, dan wel binnen korte termijn voorhanden zullen zijn, wordt het belang van de openbare orde geacht de bewaring

⁵³ Kamerstukken II 2009/10, 32 420, nr 7, p 5.

⁵⁴ Artikel 15, eerste lid van de Terugkeerrichtlijn.

⁵⁵ Artikel 15, vijfde lid van de Terugkeerrichtlijn.

⁵⁶ Artikel 15, zesde lid, van de Terugkeerrichtlijn.

⁵⁷ Artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn

⁵⁸ Kamerstukken II, 2009/10, 32 420, nr. 3, p. 6 (MvT).

⁵⁹ Vrijheidsontneming zonder wettelijke grondslag is niet toegestaan ingevolge artikel 15 van de Grondwet en artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

van de vreemdeling te vorderen, tenzij de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft gehad op grond van artikel 8, onder a tot en met e, en l.

3. Bewaring van een vreemdeling blijft achterwege indien en wordt beëindigd zodra hij te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook gelegenheid bestaat.

4. Bewaring krachtens het eerste lid, onder b, of het tweede lid duurt in geen geval langer dan vier weken. Indien voorafgaande aan de beslissing op de aanvraag toepassing is gegeven aan artikel 39, duurt de bewaring krachtens het eerste lid, onder b, in geen geval langer dan zes weken.

5. Onverminderd het vierde lid duurt de bewaring krachtens het eerste lid niet langer dan zes maanden.

6. In afwijking van het vijfde lid en onverminderd het vierde lid kan de bewaring krachtens het eerste lid ten hoogste met nog eens twaalf maanden worden verlengd, indien de uitzetting, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, op grond dat de vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting of de daartoe benodigde documentatie uit derde landen nog ontbreekt.

7. Het vijfde en zesde lid zijn van overeenkomstige toepassing op de vreemdeling aan wie de verplichting of maatregel, bedoeld in artikel 6, eerste of tweede lid, dan wel artikel 58 is opgelegd.

4.3.1 Wat zijn de voorwaarden voor vreemdelingendetentie?

Artikel 59 Vw 2000 geeft twee voorwaarden voor inbewaringstelling:

- de openbare orde moet de inbewaringstelling van de vreemdeling vorderen, indien er aanwijzingen zijn om te vermoeden dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken, en;
- de inbewaringstelling moet plaatsvinden met het oog op de uitzetting van de vreemdeling.

Indien aan deze voorwaarden is voldaan, kan de minister de vreemdeling in bewaring stellen. Het eerste zinsdeel van artikel 59, eerste lid, van de Vw 2000 geeft aan dat het een discretionaire bevoegdheid betreft van de minister. Indien er wordt besloten tot in bewaringstellen dan dient er een belangenafweging te worden gemaakt.

4.3.2 Het besluit tot inbewaringstelling

In een besluit tot inbewaringstelling staat vermeld dat de openbare orde de inbewaringstelling vordert vanwege het vermoeden dat de vreemdeling zich aan uitzetting zal onttrekken.⁶⁰ Het besluit bevat ter motivering omstandigheden die tot inbewaringstelling kan leiden.⁶¹ Deze omstandigheden worden, naar het specifieke geval, aangekruist. Vóór de Terugkeerrichtlijn ontbrak een verdere motivering in het besluit. De praktijk laat zien dat de minister de gronden steeds vaker al in het besluit motiveert. Bij een besluit waarin de motivering ontbreekt, dient de motivering te blijken uit het bewaringsdossier en hetgeen de minister ter zitting naar voren brengt. De minister dient toe te lichten waarom hij van mening is dat de criteria de maatregel tot inbewaringstelling rechtvaardigen. Zijn motivering mag de minister tot aan de zitting verduidelijken of aanvullen, het is echter niet mogelijk daarin een geheel andere motivering te geven.⁶²

4.3.3 Definitie openbare orde

Wanneer er sprake is van 'openbare orde', is niet geheel helder te formuleren. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat met betrekking tot artikel 59 van de Vw 2000 is beoogd om de jurisprudentie te volgen die onder de oude wet viel, in die zin dat het

60 M110-A-formulier, zie Bijlage I.

61 Artikel 5.3 Vb 2000 en artikel 15, tweede lid van de Terugkeerrichtlijn.

62 ABRvS 21 augustus 2008, LJN BF5292.

belang van de openbare orde de bewaring vordert, indien er aanwijzingen zijn om te vermoeden dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken.⁶³

4.3.4 Toepassing geven aan de mogelijkheid tot inbewaringstelling

Voor de implementatie van de Terugkeerrichtlijn bestonden er in de Nederlandse wetgeving geen criteria op grond waarvan kon worden aangenomen dat is voldaan aan de voorwaarden van inbewaringstelling, zoals bedoeld in artikel 5.1a van het Vb 2000. Artikel 3, punt 7, van de Terugkeerrichtlijn verplicht de lidstaten om deze criteria in de wetgeving op te nemen. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de reeds bestaande criteria uit paragraaf A6/5.3.3.1 van de Vc 2000. In voornoemd beleid werden omstandigheden beschreven waaronder de openbare orde de inbewaringstelling kon worden gevorderd. Door middel van invoering van de artikelen 5.1a en 5.1b van het Vb 2000 is uitvoering gegeven aan voornoemd artikel van de Terugkeerrichtlijn. In artikel 5.1b van het Vb 2000 zijn criteria opgenomen op grond waarvan kan worden aangenomen dat is voldaan aan de voorwaarden voor inbewaringstelling, zoals bedoeld in artikel 5.1a van het Vb 2000.⁶⁴

Artikel 5.1a

1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan in bewaring worden gesteld op grond dat het belang van de openbare orde of nationale veiligheid zulks vordert, indien:

- a. een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken, of*
- b. de vreemdeling de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert.*

2. De vreemdeling kan eveneens in bewaring worden gesteld op grond dat de het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, indien een concreet aanknopingspunt bestaat voor een overdracht als bedoeld in de Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van de Europese Unie van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU, L 50).

Artikel 5.1b

1. Aan de voorwaarden voor inbewaringstelling, bedoeld in artikel 5.1a, eerste lid, wordt voldaan indien de vreemdeling:

- a. Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen en zich in strijd met de vreemdelingenwetgeving gedurende enige tijd aan het toezicht op vreemdelingen heeft onttrokken;*
- b. zich niet aan een of meer andere voor hem geldende verplichtingen van hoofdstuk 4 heeft gehouden;*
- c. eerder een visum, besluit, kennisgeving of aanzegging heeft ontvangen waaruit de plicht Nederland te verlaten blijkt en hij daaraan niet uit eigen beweging binnen de daarin besloten of gestelde termijn gevolg heeft gegeven;*
- d. niet dan wel niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;*
- e. meerdere aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning heeft ingediend die niet tot verlening van een verblijfsvergunning hebben geleid;*
- f. in verband met zijn aanvraag om toelating onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt met betrekking tot zijn identiteit, nationaliteit of de reis naar Nederland of een andere lidstaat;*
- g. zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten;*
- h. in het Nederlandse rechtsverkeer gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten;*
- i. geen vaste woon- of verblijfplaats heeft;*
- j. niet beschikt over voldoende middelen van bestaan;*
- k. arbeid heeft verricht in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen;*
- l. verdachte is van enig misdrijf dan wel daarvoor is veroordeeld; of*
- m. tot ongewenst vreemdeling is verklaard als bedoeld in artikel 67 van de Wet of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Wet.*

2. Aan de voorwaarden voor inbewaringstelling, bedoeld in artikel 5.1a, eerste lid, wordt niet voldaan indien slechts één van de feiten of omstandigheden, bedoeld in het eerste lid, van toepassing is.

⁶³ Kamerstukken II, 1998/99, 26 732, nr. 3 (MvT).

⁶⁴ Stb. 2011, nr 664, nota van toelichting, p. 20.

De in artikel 5.1b, eerste lid, van het Vb 2000 genoemde criteria kunnen worden gehanteerd indien aanwijzingen of criteria aanwezig zijn om aan te nemen dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken dan wel de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. Omdat het hier steeds gaat om situaties waarin de vreemdeling al aan regels van toezicht geen gevolg heeft gegeven of eerdere wettelijke bepalingen niet in acht heeft genomen, waarmee het vermoeden gerechtvaardigd kan zijn dat de vreemdeling ook de wettelijke bepalingen van de Vw 2000, gericht op toezicht of terugkeer niet zal respecteren. Nu artikel 3, punt 7 uit de Terugkeerrichtlijn voorschrijft dat criteria om aan te nemen dat een vreemdeling zich zal onttrekken aan het toezicht, in wetgeving dient te worden beschreven, is de lijst van artikel 5.1b van het Vb 2000 als uitputtend bedoeld.⁶⁵

Uit het tweede lid van artikel 5.1b van het Vb volgt dat er meer dan een van de omstandigheden als bedoeld in het eerste lid van het artikel aanwezig moeten zijn om te voldoen aan de voorwaarden om een vreemdeling in bewaring te stellen.

4.4 De betekenis van de criteria uit artikel 5.1b van het Vb 2000

Op het oog lijkt dat er onderscheid gemaakt kan worden in de beoordelingszwaarte van de criteria afzonderlijk. Uit de jurisprudentie volgt dat er een onderscheid is gemaakt tussen 'zware' en 'lichte' gronden. Bij 'zware' gronden geldt het uitgangspunt dat de grond op zichzelf voldoende dragend is, behoudens een goed verhaal van de zijde van de vreemdeling. Hierbij valt te denken aan criteria als:

- b. zich niet aan een of meer andere voor hem geldende verplichtingen van hoofdstuk 4 heeft gehouden;*
- c. eerder een visum, besluit, kennisgeving of aanzegging heeft ontvangen waaruit de plicht Nederland te verlaten blijkt en hij daaraan niet uit eigen beweging binnen de daarin besloten of gestelde termijn gevolg heeft gegeven;*
- d. niet dan wel niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;*
- h. in het Nederlandse rechtsverkeer gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten;*
- m. tot ongewenst vreemdeling is verklaard als bedoeld in artikel 67 van de Wet of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Wet.*

Bij 'lichte' gronden geldt het uitgangspunt dat de grond op zich zelf onvoldoende dragend is, behoudens een goed verhaal van de zijde van verweerder. Daarbij valt te denken aan:

- i. geen vaste woon- of verblijfplaats heeft;*
- j. niet beschikt over voldoende middelen van bestaan.*

In het volgende hoofdstuk zal hier, aan de hand van jurisprudentie, meer uitleg over gegeven worden.

4.5 Tussenconclusie

Samengevat kan geconcludeerd worden dat met de implementatie van de Terugkeerrichtlijn belangrijke wijzigingen hebben plaatsgevonden, onder andere:

- het stellen van een maximale termijn voor inbewaringstelling;
- het uitvaardigen van een terugkeerbesluit (eventueel tezamen met een inreisverbod);
- objectieve, in de wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een vreemdeling jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht.

⁶⁵ Stb. 2011, nr 664, nota van toelichting, p. 20.

Het volgende hoofdstuk zal handelen over de hierboven laatstgenoemde wijziging en op welke wijze daaraan vorm wordt gegeven door de huidige jurisprudentie.

HOOFDSTUK 5 JURISPRUDENTIE ANALYSE

Inleiding

Uit punt 16 van de preambule van de Terugkeerrichtlijn blijkt dat inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel dient te worden onderworpen. Inbewaringstelling is alleen gerechtvaardigd om de terugkeer voor te bereiden of de verwijdering uit te voeren indien minder dwingende middelen niet afdoende zouden zijn. De openbare orde wordt geacht de bewaring van de vreemdeling te vorderen wanneer de noodzakelijk bescheiden ten behoeve van de uitzetting voorhanden zijn, dan wel binnen afzienbare termijn voorhanden zullen zijn. In dit hoofdstuk zal worden besproken op welke wijze de jurisprudentie gewicht toekent aan de in voornoemd artikel gestelde criteria.

5.1 Op grond van welke objectieve criteria is de inbewaringstelling als voldoende rechtvaardig te kwalificeren?

Uitgangspunt is dat de inbewaringstelling niet langer als voldoende rechtvaardig is te kwalificeren, indien deze slechts is gebaseerd op een enkel criterium. Immers, sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn, volgt uit artikel 5.1b, tweede lid, van het Vb 2000, dat aan de voorwaarden voor inbewaringstelling, bedoeld in artikel 5.1a, eerste lid, van het Vb 2000 niet wordt voldaan indien slechts één van de feiten of omstandigheden, bedoeld in het eerste lid, van toepassing is.

De vraag rijst dan, welke criteria wel voldoende rechtvaardig worden geacht. De jurisprudentie hierop naslaande kan ik concluderen dat deze vraag niet eenduidig te beantwoorden is. In ieder geval dient uit ieder criterium die aan de maatregel van bewaring ten grondslag wordt gelegd de onttrekking aan het toezicht dan wel het ontwijken en belemmeren van de uitzetting te blijken.⁶⁶ Of de tegengeworpen criteria de maatregel van bewaring kunnen dragen is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het hangt samen met de betwisting van de vreemdeling en de door de minister gegeven toelichting in het bewaringsdossier of hetgeen ter zitting nog wordt toegelicht. Ook het gebruik van de combinaties van de criteria zijn afhankelijk van de omstandigheden van het geval, hier kan geen enkele betekenis aan worden gegeven. Met andere woorden, iedere bewaringszaak bevat zijn eigen casuïstiek die, in zijn geval, de maatregel van bewaring vorderen. Wel opvallend is dat de criteria i en j, in frequentie en vaak ook in samenhang, het meest worden toegepast. Of deze de maatregel van bewaring kunnen dragen zal in de volgende paragraaf nader worden beschouwd.

5.2 Kan de minister enkel volstaan met het afvinken van de criteria op het besluit of dient hij deze nader te motiveren?

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) valt op te maken dat moet worden uitgegaan van de criteria zoals die zijn opgelegd bij de maatregel tot bewaring.⁶⁷ Bij de beoordeling van de criteria van bewaring, indien deze zijn betwist, dient vervolgens te worden beoordeeld of deze feitelijk juist zijn. Aan de hand van de feitelijk juist bevonden criteria, dient volgens jurisprudentie te worden beoordeeld of grond bestaat voor het oordeel dat de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of verwijderingsprocedure ontwijkt of

⁶⁶ In onder meer: ABRvS 21 maart 2011, 201100555/1, L/JN BP9284, ABRvS 12 april 2012, 201200612/1, L/JN BW3351, ABRvS 25 april 2012, 201202147/1, L/JN BW4359.

⁶⁷ ABRvS 25 april 2012, 201202147/1, L/JN BW4359.

belemmert. Daarbij dient te worden uitgegaan van de omstandigheden die in het besluit tot oplegging van de bewaring zijn vermeld, maar dit doet er niet aan af dat de minister, ter zitting van de rechtbank dan wel anderszins, kan toelichten waarom de in de maatregel vermelde criteria hem aanleiding hebben gegeven de vreemdeling in bewaring te stellen. Deze toelichting dient vervolgens te worden betrokken bij de beoordeling of de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.⁶⁸

In dit verband is van belang dat uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) van 28 april 2011, inzake El-Dridi tegen Italië⁶⁹ in punt 39 wordt overwogen dat per geval moet worden beoordeeld of dat door het gedrag van de vreemdeling de terugkeer in gevaar dreigt te komen.

Met deze beoordeling van het HvJ EU verdraagt zich, in ieder geval, niet dat bij de beoordeling van de aanwezigheid van twee of meer van de opgesomde criteria uit artikel 5.1b, eerste lid, van het Vb 2000, steeds zonder nadere toelichting kan worden geconcludeerd dat het risico bestaat dat de betrokken vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken, tenzij een toelichting achterwege kan blijven voor zover uit de aard van het criterium reeds aanstonds van zodanig risico blijkt.⁷⁰

Bij deze beoordeling is mijns inziens van belang dat, gelet op het arrest van het HvJ EU, in ieder geval dient te worden betrokken het gedrag van de vreemdeling. Hierbij kunnen vragen worden gesteld als:

- blijkt uit het bewaringsdossier dat de vreemdeling meewerkt aan vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit?;
- werkt hij mee aan het verkrijgen van de benodigde documenten?;
- werkt hij – actief – mee aan de voorbereidingshandelingen van zijn terugkeer?;
- wenst de vreemdeling terug te keren naar zijn land van herkomst?

Zoals in paragraaf 4.4 al is aangegeven lijkt op het oog, dat er in de opgesomde criteria verschil is te duiden in de zwaartebeoordeling van de criteria van artikel 5.1b van het Vb 2000. In de jurisprudentie wordt dan vaak de woorden gebruikt ‘in beginsel’.

Uit deze, voor het gemak ‘in beginsel’- criteria, wordt geïmpliceerd dat er al uit het criterium zelf, voortvloeit dat er sprake is van onttrekking aan het toezicht dan wel dat de vreemdeling zijn terugkeer zal ontwijken of belemmeren. Voorbeelden van deze criteria in de jurisprudentie zijn:

*c. eerder een visum, besluit, kennisgeving of aanzegging heeft ontvangen waaruit de plicht Nederland te verlaten blijkt en hij daaraan niet uit eigen beweging binnen de daarin besloten of gestelde termijn gevolg heeft gegeven;*⁷¹

*e. meerdere aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning heeft ingediend die niet tot verlening van een verblijfsvergunning hebben geleid;*⁷²

*m. tot ongewenst vreemdeling is verklaard als bedoeld in artikel 67 van de Wet of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Wet.*⁷³

Deze criteria impliceren op zichzelf, dat er sprake is van onttrekking aan het toezicht dan wel dat de vreemdeling zijn terugkeer zal ontwijken of belemmeren. Immers bij sub

68 In onder meer: ABRvS 12 april 2012, 201200612, L/JN BW3351, 21 maart 2011, 201100555/1, L/JN BP9284, 14 april 2011, 201101086/1, L/JN BQ2606 en 4 augustus 2011, 201102362/1, L/JN BR5035.

69 HvJ EU 28 april 2011, nr C-61/11 PPU, L/JN BQ4483.

70 ABRvS 12 april 2012, 201200612, L/JN BW33510.

71 ABRvS 12 december 2011, 201112045/1, L/JN BU8618.

72 ABRvS 12 december 2011, 201112045/1, L/JN BU8618.

73 ABRvS 21 maart 2011, 201100555/1, L/JN BP9284.

c, is al blijk gegeven van onttrekking door de vreemdeling omdat hij nimmer gehoor heeft gegeven aan zijn vertrekplicht. Ditzelfde geldt voor sub e. Verder dient bij sub m, nog de opmerking geplaatst te worden dat het een geval betreft waarbij de vreemdeling ongewenst is verklaard en niet onmiddellijk uit Nederland is vertrokken. Deze opmerking gaat overigens niet op, indien de vreemdeling aansluitend aan zijn ongewenstverklaring in bewaring wordt gesteld. In dat geval heeft hij nimmer de mogelijkheid gekregen om Nederland zelfstandig te verlaten. Ik ben van mening dat, in deze gevallen, de jurisprudentie volgend, de minister minder vergaand is gehouden aan het motiveringsbeginsel.⁷⁴

Vervolgens, kom ik op de criteria waaruit de onttrekking aan het toezicht minder voor de hand ligt. De jurisprudentie volgend, kom ik op de volgende criteria:

*i. geen vaste woon- of verblijfplaats heeft;*⁷⁵

*j. niet beschikt over voldoende middelen van bestaan;*⁷⁶

*l. verdachte is van enig misdrijf dan wel daarvoor is veroordeeld; of*⁷⁷

*m. tot ongewenst vreemdeling is verklaard als bedoeld in artikel 67 van de Wet of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Wet.*⁷⁸

De Afdeling overweegt bij al deze criteria dat deze niet van dien aard zijn dat hieruit op zichzelf reeds volgt dat de vreemdeling zich aan zijn uitzetting zal onttrekken of dat hij de voorbereiding van de terugkeer of verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.⁷⁹

Bij het opleggen van deze criteria, gold er een zwaardere bewijslast voor de minister. De minister diende een nader op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende toelichting te geven. Opvallend hierbij is dat criteria m eerder al te zien was bij de 'in beginsel'-criteria. Ik heb m ook in deze categorie geplaatst omdat een vreemdeling om diverse gronden ongewenst kan worden verklaard. De ongewenstverklaring, zoals hier bedoeld, heeft betrekking op het feit dat de vreemdeling eerder is veroordeeld voor het plegen van een strafbaar feit. Uit het strafbare feit moet volgen dat hij zich aan het toezicht zal onttrekken dan wel dat hij de voorbereiding op zijn terugkeer ontwijkt of belemmert. Hiervan zou sprake kunnen zijn indien hij is veroordeeld vanwege het in bezit hebben van een (ver)vals(t) document. De tegenwerping van de criteria is alleen dan gerechtvaardigd, indien de gedragingen van de vreemdeling zijn te relateren aan zijn terugkeer of uitzetting.⁸⁰ De minister zal dit op de persoon van de vreemdeling nader dienen toe te lichten.

Voorts blijven dan de criteria over waarop de jurisprudentie nog niet heeft beslist. Dat komt omdat de rechter niet toekwam aan een beoordeling van de overige opgelegde criteria vanwege het feit dat er reeds twee criteria de maatregel van bewaring konden dragen. Of omdat ze niet zijn betwist of omdat ze tot op heden nog niet of ten onrechte zijn tegengeworpen. Het gaat dan om de volgende criteria, waarbij ik zelf een oordeel zal vellen of de bewijslast van de minister zwaarder zou moeten zijn:

⁷⁴ Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁷⁵ ABRvS 25 april 2012, 201202147/1, LJN BW4359

⁷⁶ ABRvS 25 april 2012, 201200612/1, LJN BW4359

⁷⁷ In onder meer: HvJ EG 30 november 2009, nr C-357/09 PPU, LJN BK5471, ABRvS 21 maart 2011, 201100555/1, LJN BP9284

⁷⁸ In onder meer: HvJ EG 30 november 2009, nr C-357/09 PPU, LJN BK5471, ABRvS 21 maart 2011, 201100555/1, LJN BP9284

⁷⁹ ABRvS 25 april 2012, 201202147/1, LJN BW4359

⁸⁰ HvJ EG 30 november 2009, nr C-357/09 PPU, LJN BK5471

a. Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen en zich in strijd met de vreemdelingenwetgeving gedurende enige tijd aan het toezicht op vreemdelingen heeft onttrokken;

Dit criterium impliceert op het oog dat er sprake is van een risico op onderduiken. Echter, ik kan me voorstellen dat de vreemdeling een asielzoeker is en niet weet waar hij zich moet melden. Een vreemdeling weet dat hij een land binnentreedt waar hij geen rechtmatig verblijf heeft. Als hij zich dan voorts niet meldt bij de daartoe bevoegde autoriteiten, kan dit criterium aan de maatregel ten grondslag worden gelegd zonder dat het een nadere motivering behoeft. Echter, dit criterium kan de vreemdeling niet worden tegengeworpen op het moment hij in een internationale trein zit, de Duitse grens is gepasseerd maar nog niet het eerste treinstation in Nederland heeft bereikt.⁸¹ In dit voorbeeld heeft de vreemdeling nimmer de mogelijkheid gehad om zich te melden.

b. zich niet aan een of meer andere voor hem geldende verplichtingen van hoofdstuk 4 heeft gehouden;

Dit criteria is lastig te bespreken omdat hieraan meerdere artikelen ten grondslag liggen, namelijk de artikelen 4.1 tot en met 4.51 van het Vb 2000. In de jurisprudentie wordt de vreemdeling het meest tegengeworpen, het niet beschikken over de benodigde documenten in de zin van artikel 4.21 van het Vb 2000. Ik zal me dan ook hiertoe beperken.

Het feit dat een vreemdeling niet door middel van een op hem gesteld document kan aantonen is verwijtbaar aan de vreemdeling. Hierdoor kan hem worden tegengeworpen dat hij zijn (vrijwillige) terugkeer belemmert. Ik ben van mening dat het eerstens aan de vreemdeling is om aannemelijk te maken dat hem dit criterium niet kan worden tegengeworpen, bijvoorbeeld door het feit dat zijn documenten hem zijn komen te ontvallen omdat ze zijn gestolen of omdat hij ze is verloren. Hiertoe dient hij dan wel een begin van bewijs te leveren door middel van een proces-verbaal van aangifte door een daartoe bevoegde instantie. Echter, de minister dient evenzo toe te lichten dat en op welke wijze de vreemdeling – door het ontbreken van de documenten – de vreemdeling zijn terugkeer of verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. Bijvoorbeeld omdat uit het dossier blijkt dat de vreemdeling niet wenst mee te werken aan zijn terugkeer, door geen *laisser-passer*aanvraag⁸² (noodpaspoort verstrekt door de ambassade van het land van herkomst) te ondertekenen.

d. niet dan wel niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;

Dit is mijns inziens, net als bij het vorige criterium, een heel casuïstische grond. Indien door de vreemdeling het criterium is betwist, dan dient eerstens beoordeeld te worden of de criteria feitelijk juist is opgelegd. Aan de hand van het feitelijk juist beoordeelt criterium, dient volgens jurisprudentie te worden beoordeeld of grond bestaat voor het oordeel dat de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of verwijderingsproces ontwijkt of belemmert.⁸³ Bij de beoordeling dient uitgegaan te worden van de omstandigheden die in het besluit tot oplegging van de maatregel zijn vermeld, maar de minister kan ter zitting, of anderszins, nog toelichten waarom de in de maatregel gelegde criteria aanleiding hebben gegeven om de vreemdeling in bewaring te stellen. Indien blijkt dat het criterium feitelijk juist is, doordat uit het bewaringsdossier en voorts uit de toelichting van de minister blijkt dat de vreemdeling niet meewerkt, bijvoorbeeld

81 ABRvS 25 april 2012, 201200612/1, LJN BW4359.

82 <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/werkwijze/LPopdracht/>, 24 mei 2012.

83 ABRvS 21 maart 2011, 201100555/1, LJN BP9284 en voorts in ABRvS 14 april 2011, 201101086/1, LJN BQ2606, ABRvS 4 augustus 2011, 201102362/1, LJN BR5035 en ABRvS 12 april 2012, 201200612/1, LJN BW3351.

omdat hij weigert mee te werken aan een *laisser-passeraanvraag*, kan dit criterium terecht aan de maatregel ten grondslag worden gelegd. In dit geval is er sprake van een ‘in beginsel’- criterium en geldt er een minder zware bewijslast van de zijde van de minister.

f. in verband met zijn aanvraag om toelating onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt met betrekking tot zijn identiteit, nationaliteit of de reis naar Nederland of een andere lidstaat;

Dit is een criterium waaruit, naar mijn mening, evident blijkt is gegeven van een risico op onderduiken. Hierbij is vast komen te staan dat hij onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt. Ik ben van mening dat, het de vreemdeling niet siert indien zijn geloofwaardigheid hem wordt tegengeworpen. Maar de vraag in dit kader is, blijkt hieruit het vermoeden van onttrekking aan het toezicht dan wel dat hij de voorbereiding van de terugkeer of dat hij zijn verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. Mijns inziens dient de minister nader toelichten waaruit de onttrekking dan wel ontwijking of belemmering zou moeten blijken.

g. zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten;

De letter van dit criterium volgend ‘zich zonder noodzaak’, dient de vreemdeling met behoorlijke concrete stukken te komen waaruit blijkt dat het hem niet kan worden verweten dat hij zich heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten. Naar mijn mening kan dit criterium geschaard worden onder de ‘in beginsel’-criteria.

h. in het Nederlandse rechtsverkeer gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten;

Indien het vast staat dat de vreemdeling gebruik heeft gemaakt van (ver)vals(te) documenten, door middel van een strafrechtelijke veroordeling of een proces-verbaal van de Koninklijke Marechaussee, dan heeft de minister dit criterium voldoende nader toegelicht. Ook dit criterium kan naar mijn mening geschaard worden onder de ‘in beginsel’- criteria.

k. arbeid heeft verricht in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen;

Het is een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf hier te lande heeft, niet toegestaan om te werken. Weliswaar kan uit dit criterium de conclusie worden getrokken, dat de vreemdeling niet van plan is om (op het moment) Nederland zelfstandig te verlaten. Echter, impliceert dit criterium dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken dan wel dat hij zijn verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert? Vandaar dat ik dit een criterium vind die nadere toelichting behoeft van de minister.

Uiteraard gelden voor alle criteria dat er meerdere criteria terecht aan de maatregel van bewaring ten grondslag kunnen worden gelegd. Tevens is de minister niet gehouden aan een motivering van de criteria, indien deze niet zijn betwist door de vreemdeling.⁸⁴

Concluderend, er dienen minimaal twee criteria rechtmatig aan de maatregel van bewaring te worden gelegd. Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval of de opgelegde criteria de maatregel van bewaring kunnen dragen. Welke criteria dat zijn is niet belangrijk. Wat wel van belang is, is dat het de minister niet is toegestaan om enkel te volstaan met het aanvinken van de vakjes op de maatregel van bewaring. In de praktijk zal de minister zoveel mogelijk criteria aan de maatregel ten grondslag

⁸⁴ In onder meer: Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht) 7 februari 2012, *LJN* BV6009, Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Rotterdam) 14 maart 2012, *LJN* BV9800, Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht) 5 maart 2012, *LJN* BV7962, Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht) 7 februari 2012, *LJN* BV6009.

leggen. De combinatie van die criteria is evenzo afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Echter, de minister dient op het moment van de oplegging van inbewaringstelling, zoveel mogelijk, de opgelegde criteria te onderbouwen waaruit blijkt dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken dan wel dat hij zijn verwijderingsprocedure zal ontwijken of belemmeren.

Het is de minister voorts toegestaan om zijn onderbouwing aan te vullen dan wel eerstens toe te lichten ter zitting.

De opgelegde criteria dienen echter wel door de vreemdeling te worden betwist.

In welke mate de minister de criteria dient te onderbouwen is afhankelijk van de vraag in hoeverre uit het criterium het onttrekken aan het toezicht dan wel de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure voortvloeit.

Indien het criterium niet direct het onttrekken dan wel ontwijken en belemmeren van de uitzetting impliceert, dient de minister de onderbouwing nader toe te spitsen op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende.

Voorts is er geen beoordelingszwaarte te ontdekken in de criteria van artikel 5.1b van het Vb 2000. Zoals blijkt uit de hierboven gegeven voorbeelden, is de beoordelingszwaarte afhankelijk van de omstandigheden van het geval die aangevoerd dienen te worden door of de vreemdeling of de minister.

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Beantwoording van de centrale vraag

Op de vraag: ‘Op grond van welke criteria een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld na implementatie van de richtlijn 2008/115/EG en op welke wijze dienen deze criteria te worden geïnterpreteerd?’ kan het volgende worden geconcludeerd.

Voorop gesteld dient te worden dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk is voor zijn vertrek uit Nederland indien zijn rechtmatig verblijf hier te lande is geëindigd dan wel is ontzegd.

De vreemdeling kan in bewaring worden gesteld indien hij geen of niet langer rechtmatig verblijf heeft op de grond dat het belang van de openbare orde of nationale veiligheid dat vordert. Hiervan is sprake indien:

- a. een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken, of
- b. de vreemdeling de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert, of
- c. wanneer er concrete aanknopingspunten bestaan voor een overdracht als bedoeld in de Dublinverordening.⁸⁵

Aan de voorwaarden voor inbewaringstelling wordt voldaan indien, ten minste twee van de criteria ingevolge artikel 5.1b van het Vb 2000 terecht aan de vreemdeling kunnen worden tegengeworpen. Deze opsomming is uitputtend bedoeld⁸⁶ en het is de minister dan ook niet toegestaan deze lijst aan te vullen met andere criteria.⁸⁷

Op het oog lijkt dat er onderscheid gemaakt kan worden in de beoordelingszwaarte van de bovengenoemde criteria afzonderlijk. Er zijn criteria opgesomd welke lijken te impliceren dat het risico op onderduiken dan wel dat de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure zal ontwijken of belemmeren.

Bijvoorbeeld indien de vreemdeling zich niet heeft gemeld bij de korpschef, niet dan wel niet voldoende heeft meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit, bij het gebruik van (ver)vals(te) documenten of omdat de vreemdeling ongewenst is verklaard.

Voortbordurend op het laatst genoemde criteria, indien een vreemdeling ongewenst is verklaard, zou je denken dat de minister met een dergelijke grond een zwaarder criterium te pakken heeft dan met het niet beschikken over voldoende middelen van bestaan. Het niet beschikken over voldoende middelen van bestaan, is een grond die opgaat voor het gros van de vreemdelingen die in ons land verblijven. De minister zal met het opleggen van deze grond een nader op de persoon van de vreemdeling betrekking hebbende toelichting moeten verstrekken.⁸⁸ Jurisprudentie oordeelt dat uit het criterium zelf de onttrekking aan het toezicht dan wel het ontwijken en belemmeren van de uitzetting dient te blijken.⁸⁹ Indien de vreemdeling, van voornoemd voorbeeld, ongewenst is verklaard vanwege een diefstal, kan hieruit niet de conclusie worden getrokken dat hij zich aan het toezicht zal onttrekken. Uit de opgelegde criteria dient gedestilleerd te worden dat er aanleiding bestaat om aan te nemen dat de vreemdeling

⁸⁵ Artikel 5.1a van het Vb 2000.

⁸⁶ Stb. 2011, nr 664, nota van toelichting, p. 20.

⁸⁷ ABRvS 25 april 2012, 201202147/1, LJN BW4359.

⁸⁸ ABRvS 25 april 2012, 201202147/1, LJN BW4359.

⁸⁹ ABRvS 25 april 2012, 201202147/1, LJN BW4359, ABRvS 12 april 2012, 201200612/1, LJN BW3351, ABRvS 19 maart 2012, 201103323/1, LJN BW0006.

zich aan het toezicht zal onttrekken dan wel dat hij de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure zal ontwijken of belemmeren.⁹⁰ In de jurisprudentie wordt hierbij tevens opgemerkt dat, vanwege het feit dat de vreemdeling zich niet heeft gehouden aan een bepaalde Nederlandse regelgeving wellicht de vraag oproept of de vreemdeling zich wel zal houden aan de vreemdelingenwetgeving. Ik ben met de Afdeling van mening dat het aan de minister is om bijkomende aanwijzingen te leveren om voldoende aannemelijk te achten dat er een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken dan wel dat hij de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure zal ontwijken of belemmeren.⁹¹ De opgelegde criteria als in vorenbedoeld voorbeeld, kan niet aan de maatregel ten grondslag worden gelegd.⁹² Indien een vreemdeling eerder zou zijn veroordeeld voor het strafbare feit dat hij beschikte over een (ver)vals(t) document, zou wel met recht aan de maatregel van bewaring ten grondslag kunnen worden gelegd. Een enkele grond is voorts onvoldoende om aan te nemen dat een vreemdeling zich onttrekt aan de uitzetting en daarmee is de maatregel tot inbewaringstelling onrechtmatig genomen.

Hieruit volgt, naar mijn mening na lezing van de relevante jurisprudentie, dat, de criteria afzonderlijk van elkaar bekeken, er geen verschil in zwaarte is te duiden. Uit het opgelegde criterium dient impliciet sprake te zijn van onttrekking aan het toezicht dan wel dat hij de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure zal ontwijken of belemmeren. De Afdeling gebruikt in haar beoordeling bij enkele criteria de woorden 'in beginsel'. Door het bezigen van deze formulering impliceer ik dat er uit het criterium op zichzelf voortvloeit dat er sprake is van onttrekking aan het toezicht dan wel dat de vreemdeling zijn terugkeer zal ontwijken of belemmeren. In paragraaf 5.2 is hier aan de hand van praktijkvoorbeelden uitgebreid op ingegaan. Voorts zijn er dan criteria waaruit de onttrekking aan het toezicht dan wel dat de vreemdeling zijn terugkeer zal ontwijken of belemmeren niet zo duidelijk is. Ik ben van mening dat in dat geval een zwaardere bewijslast bij de minister ligt. Blijven nog criteria over waarover de jurisprudentie zich nog niet over heeft gebogen. Bij die criteria heb ik zelf een oordeel geveld, aan de hand van voorbeelden, voor wie de bewijslast, in bepaalde gevallen, zwaarder zou zijn. Bij elke beoordeling is eerstens van belang of de criteria worden betwist door de vreemdeling. Indien de criteria niet door de vreemdeling zijn betwist, wordt ervan uitgegaan dat de criteria op zichzelf terecht aan de maatregel ten grondslag kon worden gelegd. De vreemdeling kan feiten en omstandigheden aanvoeren met betrekking tot zijn persoonlijke belangen die de maatregel onevenredig maken.

Voor wat betreft het motiveringsbeginsel, is de minister aan enige motivering gehouden. Zowel de wet als de jurisprudentie vereist een motivering van het besluit. Helemaal nu blijkt dat de tegenwerping van de criteria casuïstisch is. Indien een vreemdeling niet beschikt over documenten als bedoeld in artikel 4.21 van het Vb 2000 en de minister betoogt slechts in zijn algemeenheid dat (en waarom) het ontbreken van de documenten kan duiden op ontwijken of belemmeren van de verwijderingsprocedure, is onvoldoende. De minister dient nadrukkelijk toe te lichten dat en op welke wijze de vreemdeling – door het ontbreken van documenten – mettertijd de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. Dit zou anders kunnen zijn, indien het ontbreken van documenten aan de vreemdeling kan worden toegerekend, omdat hij ze heeft zoekgemaakt.⁹³

90 HvJ EG 30 november 2009, nr C-357/09 PPU, L/JN BK5471.

91 HvJ EG 30 november 2009, nr C-357/09 PPU, L/JN BK5471.

92 Onder meer: ABRvS 12 december 2011, 201112045/1, L/JN BU8618 en ABRvS 21 maart 2011, 201100555/1, L/JN BP9284.

93 ABRvS 21 maart 2011, 201100555/1, L/JN BP9284.

Hieruit blijkt het motiveringsbeginsel waaraan de minister gehouden is. De minister kan niet volstaan met het enkel aankruisen van de criteria op de maatregel van bewaring.⁹⁴ Behoudens de criteria waaruit het vermoeden van onttrekking aan het toezicht dan wel dat hij de voorbereiding van zijn terugkeer of verwijderingsprocedure zal ontwijken of belemmeren. In dat geval dient de minister enkel nader te motiveren als het bewaringsdossier daartoe aanleiding geeft en als deze criteria worden betwist. Voor de overige criteria dient de minister nader te onderbouwen op welke wijze de criteria zich verhouden tot de vreemdeling in kwestie en of waaruit blijk kan worden gegeven van diens voornemen tot onttrekking aan het toezicht dan wel het ontwijken en belemmeren van de uitzetting. Het is in eigenlijk de combinatie van minimaal twee criteria, specifiek op de vreemdeling toegespitste toelichting van de minister, die maken dat de maatregel rechtmatig opgelegd kan worden.

Evenzo belangrijk als vorengaande is, dat de aan de maatregel ten grondslag gelegde criteria wel door de vreemdeling dienen te worden betwist. Bij niet of onvoldoende betwisting van de vreemdeling en een voldoende motivering van de zijde van de minister, bestaat er geen aanleiding te oordelen dat de opgelegde criteria de maatregel van bewaring niet zouden kunnen dragen.⁹⁵

Blijft evenzo dat alle bijzondere feiten en omstandigheden dienen te worden meegenomen bij de beoordeling of de criteria de maatregel van bewaring rechtvaardigen. Er zit enkel ruimte voor de vreemdeling om de criteria te betwisten en of ze, naar zijn mening, juist aan de maatregel ten grondslag zijn gelegd. Voor wat betreft de belangenafweging en de toets of de minister, in het specifieke geval, had kunnen volstaan met een lichter middel betreffen een marginale toets. Hier kunnen de persoonlijke omstandigheden van het geval worden betrokken in verhouding tot de maatregel van bewaring. Dan valt te denken aan de voortvarendheid van de minister bij de uitzettingshandelingen, zicht op uitzetting naar het land van herkomst en of dat de minister had kunnen volstaan met een lichter middel dan bewaring, bijvoorbeeld een meldplicht of een vrijheidsbeperkende maatregel.

6.2 Eindconclusie

Gelet op de huidige jurisprudentie, kan ik niet eenduidig een afzonderlijke interpretatie geven aan de criteria zoals bedoeld in artikel 5.1b van het Vb 2000. Tegenwerping van de criteria is heel casuïstisch. Bij de beoordeling van de criteria van bewaring, indien deze zijn betwist, dient allereerst worden beoordeeld of de criteria feitelijk juist zijn. Vervolgens dient er te worden beoordeeld of grond bestaat voor het oordeel dat de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. Daarbij dient te worden uitgegaan van de omstandigheden die in het besluit tot oplegging van de bewaring zijn vermeld. Dit doet er niet aan af dat de minister, bij het opleggen van het besluit dan wel ter zitting, een toelichting kan geven, naar de omstandigheden van het geval, waarom de maatregel aanleiding geeft de vreemdeling in bewaring te stellen.⁹⁶

6.3 Aanbevelingen

Volgens de wetgever dient de maatregel van inbewaringstelling gebruikt te worden als 'ultimum remedium' en dan alleen wanneer uit de objectieve criteria blijkt dat de

94 HvJ EG 30 november 2009, nr C-357/09 PPU, LJV BK5471.

95 In onder meer: Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht) 5 maart 2012, LJV BV7962, en Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Rotterdam) 7 februari 2012, LJV BV6009.

96 ABRvS 12 april 2012, 201200612/1, LJV BW3351.

vreemde zich zal onttrekken aan het toezicht dan wel dat hij de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure zal ontwijken of belemmeren. Tijdens het onderzoek rees bij mij de vraag, omdat de maatregel is onderworpen aan een strenge rechtvaardiging en alleen mag worden toegepast met het oog op en in verband met de procedure tot verwijdering, welke handelingen er door de minister worden toegepast alvorens de maatregel van bewaring ten grondslag te leggen. Ik ben van mening dat op dit punt, met inachtneming van de marginale toetsing van bewaring, ruimte zou moeten bestaan om een discussie open te breken voor wat betreft de motivering van de criteria. Ik ben van mening dat de minister gedwongen wordt tot het actiever onderzoeken van de mogelijkheden die tot zijn beschikking staan bij het beslissen van een maatregel die in verhouding staan tot de uitzettingshandelingen. Mijns inziens kan er voorts een gedegenere motivering met betrekking tot de criteria uit voort kunnen vloeien. Hetgeen de rechtbank meer inzicht geeft in de interpretatie ervan. Een half jaar na implementatie blijkt dat een duidelijke interpretatie van de criteria niet mogelijk is vanwege de casuïstiek van de zaak. Daarom verdient de aanbeveling om een up-to-date overzicht bij te houden van de op dit punt bestaande en nog te volgen jurisprudentie. Daarnaast verdient het aanbeveling om meer aandacht te besteden aan het publiceren van uitspraken. Uitgaande van de hoeveelheid zaken die er wekelijks op zitting worden gepland bij de rechtbank 's-Hertogenbosch, zijn er nog maar weinig uitspraken over dit onderwerp te vinden op www.rechtspraak.nl. Indien aan deze punten meer aandacht wordt besteed, zal er op den duur meer inzicht ontstaan in de betekenis die toegekend zou kunnen worden aan de criteria. Het behoeft de nodige tijd voordat de betekenis van de criteria zal zijn uitgekristalliseerd.

LITERATUURLIJST EN BRONVERMELDING

Boeken

Jans e.a. 2002

J.H. Jans e.a., *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.

Barents e.a. 2008

R. Barents e.a., *Grondlijnen van het Europees Recht*, Deventer: Kluwer 2008.

Bakker 2007

C. Bakker, *Europees recht. Een inleiding*, Amsterdam: Pearson Education Benelux bv 2007.

Beukers 2010

T.W.B. Beukers e.a., *Het recht van de Europese Unie in 50 klassieke arresten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Dokkum 2010

B. van Dokkum, *Kernthema's Vreemdelingenbewaring*, Nijmegen: Ars Aequi Librie 2010.

Amtenbrink 2010

F. Amtenbrink, *Europees recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Rapporten en andere stukken

Brief van A. van Leers aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 22 februari 2011, kenmerknummer 5685770/11.

M110-A-formulier.

Elektronische bronnen

http://europa.eu/about-eu/countries/index_nl.htm,

Geraadpleegd op 12 april 2012.

http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_nl.htm,

Geraadpleegd op 12 april 2012.

http://ec.europa.eu/eu_law/directives/directives_nl.htm,

Geraadpleegd op 12 april 2012.

<http://europa.eu/rapid/pressreleasesaction.do?reference=memo/11/646&format=html&aged=0&language=en&guilanguage=en>,

Geraadpleegd op 12 maart 2012.

http://www.europa-nu.nl/id/vg9ho48czuz9/raad_van_europa_rve?gclid=co-klmb_rq8cfywmtaody08moa,

Geraadpleegd op 12 april 2012.

http://www.europa-nu.nl/id/vg9ts7cvpiuh/raadplegingsprocedure_cns,
Geraadpleegd op 12 april 2012.

http://www.europa-nu.nl/id/vhvugaxvbnyg/minimumnormen_voor_terugkeerbeleid,
Geraadpleegd op 14 april 2012.

<http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/werkwijze/LPopdracht/>,
Geraadpleegd op 24 mei 2012.

Wet- en regelgeving

Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Grondwet

Wet op de Raad van State

Vreemdelingenwet 2000

Vreemdelingenbesluit 2000

Vreemdelingen Voorschrift 2000

Vreemdelingencirculaire 2000

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

Verdragen

Verdrag betreffende de Europese Unie, *Trb.* 2010, 41

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Trb.* 2011, 47

Jurisprudentie

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EG 26 februari 1986 (Marshall)

HvJ EG 30 november 2009 (Kadzoev)

HvJ EU 28 april 2011 (El-Dridi)

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 21 maart 2011, LJN BP9284

ABRvS 28 april 2011, LJN BQ3797

ABRvS 12 december 2011, LJN BU8618

ABRvS 19 maart 2012, LJN BW0006

ABRvS 12 april 2012, LJN BW3351

ABRvS 25 april 2012, LJN BW4359

Rechtbank

Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Zutphen) 2 februari 2012, LJN BV2885

Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht) 7 februari 2012, LJN BV6009

Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Utrecht) 5 maart 2012, LJN BV7962

Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Rotterdam) 14 maart 2012, LJN BV9800

Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Haarlem) 20 maart 2012, LJN BV9695

Rb. 's-Gravenhage (zittingsplaats Amsterdam, vz) 12 april 2012 LJN BW3708

Rb. 's-Gravenhage 27 april 2012 LJN BW5747

Parlementaire Stukken

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Kamerstukken II, 2009/10, 32 420, nr. 3, p. 1-5 (MvT).

Kamerstukken II, 2009/10, 32 420, nr. 3, p. 3 (MvT).

Kamerstukken II, 2009/10, 32 420, nr. 3, p. 3-4 (MvT).

Kamerstukken II, 2009/10, 32 420, nr. 3, p. 6 (MvT).

Kamerstukken II, 2009/10, 32 420, nr 7, p 5.

Kamerstukken II, 1998/99, 26 732, nr. 3 (MvT).

Stb. 2011, nr. 664, nota van toelichting, p.10 en 11.

Stb. 2011, nr 664, nota van toelichting, p. 20.

BIJLAGE 1

Model M110A Maatregel van bewaring

Vreemdelingsnummer:
Immigratie- en Naturalisatiedienstnummer:
Piketadvocaat:
Telefoon:

De ondergetekende, zijnde ambtenaar belast met het toezicht op vreemdelingen, dan wel grensbewaking, tevens hulpofficier van Justitie, legt mer het oog op de uitzetting aan de vreemdeling zich noemende:

achternaam
voorna(na)m(en)
geslacht
geboortedatum en -plaats
geboorteland
nationaliteit

de maatregel van bewaring op zoals bedoeld in:

- ☐ artikel 59, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000.
☐ artikel 59, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000.

Deze maatregel wordt gevorderd door:

- ☐ het belang van de nationale veiligheid, omdat
☐ het belang van de openbare orde omdat er aanwijzingen zijn om te vermoeden dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken, hetgeen blijkt uit het feit dat de vreemdeling:
☐ verdacht wordt van het plegen van een misdrijf
☐ veroordeeld is terzake van een misdrijf
☐ ongewenst verklaard is
☐ niet beschikt over een identiteitsdocument als bedoeld in artikel 4.21 Vreemdelingenbesluit 2000
☐ zich niet aangemeld heeft bij de Korpschef
☐ zich niet gehouden heeft aan zijn vertrektermijn
☐ gebruik maakt /maakte van een vals/ vervalst document
☐ zich bedient/ heeft bediend van één of meerdere aliasen
☐ geen vaste woon- of verblijfplaats heeft
☐ eerder niet-rechtmatig in Nederland verbleven heeft
☐ andere reden(en).....

☐ Artikel 59, eerste en tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, omdat de voor terugkeer noodzakelijke bescheiden voorhanden zijn, dan wel binnen korte termijn voorhanden zullen zijn.

De maatregel is opgelegd:

Plaats Datum Tijd

de Staatssecretaris van Justitie,
namens deze,
de hulpofficier van Justitie,

Een afschrift van deze maatregel is onmiddellijk aan de vreemdeling uitgereikt

Berep tegen deze maatregel kan schriftelijk worden ingesteld bij de rechtbank te 's-Gravenhage, Centraal Inschrijfbureau vreemdelingenzaken te Haarlem, faxnummer 023-512 6736. Hierbij dient gebruik te worden gemaakt van het model beroepschrift, zie 'www.rechtspraak.nl'.