



INREISVERBODEN EN TERUG- EN OVERNAME- OVEREENKOMSTEN IN DE NEDERLANDSE PRAKTIJK



INREISVERBODEN EN TERUG- EN OVERNAMEOVEREENKOMSTEN IN DE NEDERLANDSE PRAKTIJK

Juli 2014

Colofon

Titel Inreisverboden en terug- en overnameovereenkomsten
in de Nederlandse praktijk

Auteurs Drs. Linda Goldschmeding
Drs. Henrika Wörmann
Wetenschappelijk medewerker
emn@ind.minvenj.nl
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA)
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees
Migratienetwerk (EMN)
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

MANAGEMENTSAMENVATTING

Diverse instrumenten staan de lidstaten van de Europese Unie ter beschikking om de terugkeer van derdelanders naar hun land van herkomst te realiseren. Deze studie richt zich op twee verschillende maatregelen die verschillende doelen binnen het terugkeerproces dienen: het inreisverbod en terug- en overnameovereenkomsten.

Het inreisverbod wordt opgelegd met het doel om illegale derderlanders terug te laten keren en hun wedertoegang tot het Schengengebied te voorkomen, zoals bedoeld in artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn.

Het inreisverbod is onderdeel van het beleid dat terugkeer tracht te bewerkstelligen en is mede bedoeld om uitzetbare vreemdelingen aan te sporen tot zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst. Vertrekt de vreemdeling niet zelfstandig, dan kunnen de lidstaten en dus ook Nederland gebruik maken van terug- en overnameovereenkomsten die de EU als geheel of die lidstaten op bilateraal niveau hebben afgesloten met een aantal derde landen.

Effectiviteit van het inreisverbod

De Terugkeerrichtlijn heeft geleid tot meer nauwkeurigheid en professionalisme in het terugkeerproces, omdat processen nu uniform en transparant uitgevoerd worden. Ten tijde van het opstellen van dit rapport is er slechts beperkte informatie voorhanden over de wijze waarop Nederland gebruik maakt van inreisverboden. De effectiviteit van het inreisverbod in het terugkeerproces kan met de beschikbare gegevens onvoldoende worden gemeten. In de zomer van 2014 wordt een uitgebreide studie van het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) verwacht over het inreisverbod.

Wel heeft het IOM de indruk dat sommige derdelanders vanwege de vrees dat zij een inreisverbod opgelegd krijgen minder geneigd zijn om gebruik te maken van de facilitering die het IOM kan bieden in het Nederlandse REAN programma. Er zijn signalen dat sommige derdelanders besluiten Nederland niet te verlaten of dat ze via een andere EU-lidstaat vertrekken, waar inreisverboden niet standaard worden opgelegd.

De autoriteiten die de terugkeerrichtlijn en dus ook het inreisverbod in de praktijk moeten uitvoeren constateren een toename van de administratieve lasten.

Terug- en overnameovereenkomsten

Derdelanders die geen termijn voor vrijwillig vertrek hebben gekregen of die de gegeven vertrektermijn voor vrijwillig vertrek ongebruikt hebben laten verstrijken, kunnen door de EU lidstaten worden verwijderd. De EU lidstaten kunnen in dit geval overgaan tot verwijdering. Gedwongen vertrek kan stuiten op een gebrek aan medewerking van de betrokken persoon of van de betrokken autoriteiten van het land van herkomst.

Voor de veelal ongedocumenteerde vreemdelingen worden niet altijd reisdocumenten verkregen. Terug- en overnameovereenkomsten kunnen het gedwongen vertrek uit de EU vereenvoudigen. Volgens de overeenkomsten moeten personen van wie is vastgesteld dat zij onderdaan zijn van een van de bij de betreffende overeenkomst behorende partijen weer toegelaten worden tot hun land van herkomst.

In Nederland is het aantal op basis van de betreffende overeenkomsten ingediende verzoeken tot terug- of overname (en de naar aanleiding daarvan ontvangen antwoorden) tot 2013 niet separaat geregistreerd. Het is daarom niet mogelijk langjarige kwantitatieve conclusies te trekken over het nut van de overeenkomsten. Op basis van de cijfers uit 2013 is wel gebleken dat een groot deel van de verzoeken om terugname positief wordt beantwoord. Terug- en overnameovereenkomsten hebben een positieve invloed op de effectiviteit van het terugkeerproces.

INHOUD

	Managementsamenvatting	3
	Afkortingenlijst	6
	Lijst van tabellen	6
1	Inleiding	7
1.1	Methodologie	8
1.2	Leeswijzer	8
2	Het inreisverbod en terug- en overnameovereenkomsten in het Europees beleid	11
3	Het inreisverbod	13
3.1	Opleggen van een inreisverbod	17
3.2	Het inreisverbod in de Nederlandse praktijk	17
3.3	Het inreisverbod – samenwerking tussen de lidstaten in de Europese Unie	20
3.4	Effectiviteit van het inreisverbod	21
4	Terug- en overname-overeenkomsten	23
4.1	EU-terug- en overnameovereenkomsten	23
4.2	Bilaterale terug- en overnameovereenkomsten	25
5	Synergie tussen inreisverboden, terug- en overnameovereenkomsten en gefaciliteerde terugkeer	27
6	Samenvatting en conclusies	29
	Bijlage: Definities	31

AFKORTINGENLIJST

AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
DMB	Directie Migratiebeleid (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EMN	Europees Migratienetwerk
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie- en Analysecentrum
IOM	International Organization for Migration
KMar	Koninklijke Marechaussee
NGO	Non-gouvernementele organisatie
OM	Openbaar Ministerie
OZV	Ondersteuning Zelfstandig Vertrek
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RVK	Rapportage Vreemdelingenketen
T&O	Terug- en overnameovereenkomst
Vb	Vreemdelingenbesluit
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
Vc	Vreemdelingencirculaire
VV	Voorschrift vreemdelingen
Vw	Vreemdelingenwet
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1: Gedwongen terugkeer via EU terug- en overnameovereenkomsten	26
Tabel 2: Vrijwillige terugkeer via IOM	27

1 INLEIDING

Diverse instrumenten staan de lidstaten van de Europese Unie ter beschikking om de terugkeer van derdelanders naar hun land van herkomst te realiseren.

De Europese terugkeerrichtlijn – die Nederland op 31 december 2011 heeft geïmplementeerd – is een stap richting een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid van de EU. De terugkeerrichtlijn regelt dat iedere in een EU lidstaat aangetroffen derdelander een terugkeerbesluit van de verantwoordelijke overheidsorganisatie krijgt. Het terugkeerbesluit is een document waarin staat dat de derdelander het gastland, alsmede het hele Schengengebied, de EU, EER en Zwitserland moet verlaten. Vertrekt de vreemdeling niet binnen de in het terugkeerbesluit genoemde termijn, dan kan een inreisverbod worden opgelegd waarna het verblijf strafbaar is.

In het kader van het gemeenschappelijke terugkeerprogramma voor vrijwillige en gedwongen terugkeer sluit de EU overeenkomsten af met derde landen. Dit zijn EU terug- en overnameovereenkomsten. Terug- en overnameovereenkomsten kunnen gedwongen vertrek uit de EU vereenvoudigen. Nederland heeft ook in Benelux-verband terug- en overnameovereenkomsten afgesloten. Terug- en overnameovereenkomsten zijn bedoeld om de daadwerkelijke terugkeer van illegale derdelanders te faciliteren door wederzijdse verplichtingen op te leggen op de verdragspartijen om hun eigen onderdanen terug te nemen. Een verplichting van de verdragspartijen is niet rechtmatig verblijvende derdelanders of staatlozen over te nemen.

Deze studie richt zich op twee hierboven genoemde middelen die verschillende doelen binnen het terugkeerproces dienen: het inreisverbod en terug- en overnameovereenkomsten. Het inreisverbod wordt opgelegd met het doel om illegale derdelanders terug te laten keren en hun wedertoegang tot het Schengengebied te voorkomen, zoals bedoeld in artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn. In relatie tot terug- en overnameovereenkomsten wordt in deze studie geïnventariseerd hoe en in hoeverre Nederland gebruikt maakt van de mogelijkheid ongedocumenteerde personen – van wie is vastgesteld dat zij onderdaan zijn van een van de bij de betreffende overeenkomst horende partij – gedwongen terug te laten keren naar hun land van herkomst.

De thans voorliggende studie benadert vanuit een praktische invalshoek hoe inreisverboden en terug- en overnameovereenkomsten in de praktijk worden toegepast, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de elementen van de Terugkeerrichtlijn die vrijwillig of verplicht zijn van karakter.

De studie beschrijft daarnaast hoe effectief de twee maatregelen zijn vanuit zowel het oogpunt van de vreemdeling als van de Nederlandse Staat.

1.1 Methodologie

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN).¹ In het EMN, dat is opgericht op initiatief van de Europese Commissie, wordt informatie over migratie en asiel verzameld en geanalyseerd. Deze informatie betreft onder andere maatschappelijke en politieke debatten, wetenschappelijk onderzoek, statistieken, beleid en jurisprudentie. Door het verzamelen en analyseren van deze informatie op zowel Europees als nationaal niveau wordt de beleidsvorming op het gebied van migratie en asiel ondersteund.

De onderzoeksspecificaties van het rapport zijn op Europees niveau vastgesteld. Als nationaal contactpunt voor het EMN in Nederland, is het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het Nederlandse rapport. Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten van de Europese Unie (EU) stelt het EMN een EU-breed vergelijkend syntheserapport op.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit medewerkers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Directie Migratiebeleid, Dienst Terugkeer en Vertrek en de Afdeling Uitvoeringsadvies van de Immigratie en Naturalisatiedienst) en medewerkers van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Koninklijke Marechaussee. Verder is het onderzoek begeleid door een onafhankelijke wetenschapper. Er is deskresearch gedaan en, voor zover informatie niet uit onafhankelijke schriftelijke bronnen kon worden verkregen, zijn de klankbordleden op hun expertise bevraagd.

Ten tijde van het opstellen van dit rapport is er slechts beperkte informatie voorhanden over de wijze waarop Nederland gebruik maakt van inreisverboden. Binnen de EU was wel een evaluatie van de Terugkeerrichtlijn uitgevoerd, waarvan het rapport in maart 2014 is verschenen.² In de zomer van 2014 wordt een uitgebreide studie van het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) verwacht over het inreisverbod. De effectiviteit van de door de EU met derde landen gesloten terug- en overnameovereenkomsten is in 2011 geëvalueerd.³

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt achtergrondinformatie over de terugkeerrichtlijn, het inreisverbod en terug- en overnameovereenkomsten in het Europees beleid gegeven.

Hoofdstuk 3 analyseert de gronden op basis waarvan de inreisverboden mogen worden opgelegd en laat de verdeling in verantwoordelijkheid zien tussen de verschillende instanties. Het hoofdstuk gaat in op de criteria en indicatoren die de verantwoordelijke

1 Dit rapport is een bewerking van de bijdrage van het Nederlands nationaal contactpunt aan het EMN-rapport. Dit is te vinden via http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm.

2 Voor meer informatie zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/08/12/evaluatie-terugkeerrichtlijn.html>

3 Zie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/comm_pdf_com_2011_0076_f_en_communication.pdf

overheidsinstanties mogen gebruiken om te beslissen of specifieke redenen in individuele zaken toepasselijk zijn om al dan niet een inreisverbod op te leggen. Ook volgt een opsomming van de categorieën van derdelanders die een inreisverbod kunnen krijgen. Verder wordt besproken hoe de praktijk omgaat met inreisverboden en wordt onderzocht of en hoe Nederland met andere EU lidstaten informatie uitwisselt over inreisverboden.

Hoofdstuk 4 verkent de praktische uitvoering in Nederland van terug- en overnameovereenkomsten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen EU-terug- en overnameovereenkomsten en Benelux-terug- en overnameovereenkomsten. Cijfermatige gegevens worden verstrekt over het gebruik van de terug- en overnameovereenkomsten, daarnaast wordt ingegaan op enerzijds de praktische uitdagingen en anderzijds op aspecten van de terug- en overnameovereenkomsten die in de praktijk goed blijken te werken.

Hoofdstuk 5 ten slotte verkent de synergie tussen inreisverboden en terug- en overnameovereenkomsten aan de ene kant en vrijwillig gefaciliteerd vertrek aan de andere kant.

2 HET INREISVERBOD EN TERUG- EN OVERNAMEOVEREENKOMSTEN IN HET EUROPEES BELEID

De EU werkt sinds 1999 (Verdrag van Amsterdam) aan de ontwikkeling van een brede aanpak van migratie, waarin de lidstaten van de EU gemeenschappelijk samenwerken. Het migratiebeleid is tot dan toe nationaal bepaald geweest.

In oktober 2002 heeft de Europese Commissie een mededeling uitgebracht betreffende een gemeenschappelijk terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven.⁴ Daarin schetst zij het raamwerk voor een brede aanpak van dit probleem. Die aanpak bestrijkt onder meer de harmonisering van de juridische toelatingsvoorwaarden die elke lidstaat tot dan toe zelf stelde aan onderdanen van derde landen om in de lidstaat te mogen verblijven, de harmonisering van de rechten van legaal in de lidstaten verblijvende onderdanen van derde landen en tenslotte de ontwikkeling van gemeenschappelijke wettelijke maatregelen en de praktische onderlinge samenwerking om illegale migratiestromen te voorkomen.

Om te komen tot een communautair (=gemeenschappelijk) terugkeerbeleid identificeert de Commissie vier thema's:

- operationele samenwerking;
- gemeenschappelijke minimumnormen om samenwerking te vergemakkelijken;
- gemeenschappelijk terugkeerprogramma voor vrijwillige en gedwongen terugkeer;
- samenwerking met derde landen.

EU Richtlijnen en Verordeningen

Over welke derdelanders in de lidstaten van de EU mogen zijn of blijven heeft de Commissie een aantal voorstellen ontworpen voor gemeenschappelijke bindende EU-wetgeving in de vorm van verordeningen en richtlijnen. In de richtlijnen zijn gemeenschappelijke minimumnormen geformuleerd, waarvan lidstaten in voor vreemdelingen gunstige zin op bepaalde punten mogen afwijken.

EU Richtlijnen en Verordeningen zijn bindende besluiten van de Europese Unie die gemeenschappelijke regels bevatten voor lidstaten. De lidstaten zijn verplicht om deze regels uit te voeren. Verordeningen werken rechtstreeks door in de wetgeving van de lidstaten, zij hoeven daartoe niet eerst omgezet te worden naar nationale wetgeving. In richtlijnen mogen de lidstaten, hoewel het besluit vastligt, zelf beslissen op welke manier de uitvoering wordt aangepakt. Richtlijnen moeten in iedere lidstaat binnen een bepaald tijdsbestek worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving en in de nationale praktijken. In elke nieuw gepubliceerde richtlijn is een uiterste datum vastgelegd vóór wanneer de lidstaten de richtlijn moeten hebben omgezet in de wetgeving en de praktijk.

In het kader van de ontwikkeling van gemeenschappelijke wettelijke maatregelen en de praktische onderlinge samenwerking om illegale migratiestromen te voorkomen, heeft de Europese Commissie de Terugkeerrichtlijn ontworpen.

Terugkeerrichtlijn

De terugkeerrichtlijn is een stap op weg naar een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid van de Unie. De Richtlijn is op 18 juni 2008 door de lidstaten en het Europees Parlement goedgekeurd. De Terugkeerrichtlijn geeft een aanzet tot harmonisatie van de regeling van terugkeer binnen de EU. In de Terugkeerrichtlijn worden beperkingen gesteld aan het gebruik van dwangmaatregelen tegen illegale vreemdelingen. Maar volgens deze richtlijn moeten illegalen ook zo snel als mogelijk worden uitgezet. Lukt dat niet, dan is opsluiting mogelijk tot anderhalf jaar. Dat kan als ze zelf niet meewerken aan uitzetting, maar ook als het land van herkomst niet meewerkt.

Het inreisverbod

In de richtlijn worden een terugkeerbesluit en een inreisverbod geïntroduceerd. Illegale vreemdelingen kunnen bij aantreffen een terugkeerbesluit uitgereikt krijgen. Vreemdelingen die een terugkeerbesluit hebben gekregen kunnen met de nieuwe regeling ook een inreisverbod opgelegd krijgen. Het inreisverbod wordt geldig nadat ze uitge-reisd of uitgezet zijn.⁵

Vertrekt de vreemdeling niet zelfstandig, dan kunnen de lidstaten en dus ook Nederland gebruik maken van de Terug- en overnameovereenkomsten die de EU als geheel of die lidstaten op bilateraal niveau hebben afgesloten met een aantal derde landen.

Terug- en overnameovereenkomsten

In het kader van het gemeenschappelijk terugkeerprogramma voor vrijwillige en gedwongen terugkeer sluit de EU overeenkomsten af met derde landen. Dit zijn EU terug- en overnameovereenkomsten. In deze overeenkomsten wordt afgesproken dat het betrokken derde land eigen onderdanen terugneemt en vreemdelingen, i.c. derdelanders of staatlozen, overneemt die eerder aantoonbaar in dit derde land hebben verbleven. Voor de terugkeer van eigen onderdanen worden daarin tevens afspraken gemaakt over de afgifte van (vervangende) reisdocumenten. In aanvulling op de betreffende overeenkomsten worden op bilateraal niveau (voor Nederland is dat de Benelux) zogeheten uitvoeringsprotocollen afgesloten, waarin nadere regels worden neergelegd die gericht zijn op de uitvoeringspraktijk en die mede dienen tot een adequate implementatie van de betreffende overeenkomsten. Daarnaast worden door de lidstaten (voor Nederland is dat derhalve door de Benelux, waarin één van de drie landen in de regel als ‘trekker/onderhandelaar’ fungeert) ook bilateraal terug- en overnameovereenkomsten’ gesloten met derde landen, waarvoor geen onderhandelingen op EU-niveau plaatsvinden, hebben plaatsgevonden of zijn voorzien.⁶

5 Voor meer informatie over het inreisverbod wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van dit rapport.

6 Voor meer informatie over terug- en overnameovereenkomsten wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van dit rapport.

3 HET INREISVERBOD

Nederland heeft op 31 december 2011 de Europese terugkeerrichtlijn geïmplementeerd. Met de introductie van de terugkeerrichtlijn zijn ook het terugkeerbesluit en het inreisverbod geïntroduceerd.

De Terugkeerrichtlijn regelt dat iedere in een EU lidstaat illegaal aangetroffen derdelander een terugkeerbesluit van de verantwoordelijke overheidsorganisatie krijgt. Ook iedere derdelander die niet aan de voorwaarden voldoet voor een aanvraag om toegang, asiel, toelating of voortgezet verblijf of verblijf voor onbepaalde tijd krijgt bij de afwijzende beschikking op zijn aanvraag een terugkeerbesluit. Het terugkeerbesluit is een document waarin staat dat de derdelander het gastland, alsmede het hele Schengengebied, de EU, EER en Zwitserland moet verlaten. Hoofddregel van de Terugkeerrichtlijn is dat lidstaten een vertrektermijn aanbieden waarin de derdelander vrijwillig de lidstaat kan verlaten. In het terugkeerbesluit wordt een vertrektermijn voor vrijwillig vertrek opgenomen. Lidstaten mogen bij het bieden van deze termijn variëren tussen 7 en 30 dagen.

Er zijn uitzonderingen op het vrijwillig vertrek. Indien er een risico op onderduiken bestaat, of een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond of wegens onjuiste gegevens is afgewezen, of indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid mag een termijn voor vrijwillig vertrek achterwege blijven of mag de lidstaat een vertrektermijn geven die korter is dan zeven dagen.⁷

Als geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt geboden, moet op grond van de Terugkeerrichtlijn standaard naast het terugkeerbesluit een inreisverbod worden gegeven. Het inreisverbod moet voorts afzonderlijk worden opgelegd als de betrokkene niet aan de terugkeerverplichting heeft voldaan, dat wil zeggen als hij niet in de geboden termijn voor vrijwillig vertrek is weggegaan. In andere gevallen kan een lidstaat een inreisverbod opleggen.⁸ De Terugkeerrichtlijn regelt ook dat de vreemdeling moet worden gehoord voordat hij een inreisverbod krijgt opgelegd, zodat eventueel, bijvoorbeeld indien humanitaire omstandigheden daartoe nopen, wordt afgezien van het opleggen van een inreisverbod. Tenslotte regelt de Terugkeerrichtlijn dat opgelegde inreisverboden kunnen worden opgeschort of ingetrokken.

Het risico van het opgelegd krijgen van een inreisverbod kan voor vreemdelingen op zichzelf een reden zijn om zelfstandig te vertrekken binnen de geboden vertrektermijn. Bij het uitreiken van het terugkeerbesluit zal de vreemdeling erop worden gewezen dat bij niet opvolgen van de vertrekverplichting een inreisverbod kan worden opgelegd waarna het verblijf strafbaar is. Daarmee wordt een extra prikkel tot zelfstandig vertrek gegeven.⁹

7 Artikel 7.4 Terugkeerrichtlijn

8 Artikel 11 Terugkeerrichtlijn

9 INDIAC - NL EMN NCP (2013). Beleidsoverzicht 2012. Asiel en migratie in Nederland. Rijswijk: INDIAC - NL EMN NCP

Terugkeerrichtlijn

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

Artikel 7 Vrijwillig vertrek

1. In een terugkeerbesluit wordt een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen vastgesteld, onverminderd de in de leden 2 en 4 bedoelde uitzonderingen. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepalen dat deze termijn alleen op aanvraag van de betrokken onderdaan van een derde land wordt toegekend. In dit geval stellen de lidstaten de betrokken onderdanen van derde landen in kennis van de mogelijkheid tot indiening van een dergelijk verzoek. De in de eerste alinea bepaalde termijn laat onverlet dat de betrokken onderdanen van derde landen het land eerder kunnen verlaten.
2. Zo nodig verlengen de lidstaten de termijn voor het vrijwillig vertrek met een passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden.
3. Voor de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven.
4. Indien er een risico op onderduiken bestaat, of een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is, dan wel indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, kunnen de lidstaten afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen.

Artikel 11 Inreisverbod

1. Het terugkeerbesluit gaat gepaard met inreisverbod:
 - a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of
 - b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten.

Implementatie van de terugkeerrichtlijn in Nederland

Nederland heeft de regels van de Terugkeerrichtlijn geïmplementeerd in de bindende kaders van de Vreemdelingenwet.

Vertrektermijn

Nederland heeft in de Vreemdelingenwet op het niveau van de wet de keuze gemaakt dat vreemdelingen die een terugkeerbesluit krijgen een vertrektermijn van vier weken, dat is 28 dagen krijgen voor vrijwillig vertrek.¹⁰ Er wordt dus geen gebruik gemaakt van de in de Europese terugkeerrichtlijn geboden mogelijkheid om te variëren tussen 7 dagen en 30 dagen al naar gelang de specifieke situatie. Verlenging van de termijn is in uitzonderlijke situaties mogelijk.

In de uitzonderingssituaties waarin de Europese Terugkeerrichtlijn de mogelijkheid biedt geen vertrektermijn te geven of een termijn korter dan zeven dagen te bieden is opgenomen op het niveau van de wet dat de termijn van 28 dagen verkort kan worden of dat van het bieden van een termijn kan worden afgezien.

Terugkeerbesluit met inreisverbod

Op het niveau van de wet heeft Nederland de Europese verplichtingen van de Terugkeerrichtlijn zo geregeld dat naast een terugkeerbesluit een inreisverbod wordt gegeven aan derdelanders die onmiddellijk, zonder termijn voor vrijwillig vertrek, Nederland moeten verlaten, en aan vreemdelingen die van de geboden vertrektermijn geen gebruik hebben gemaakt en dus staande worden gehouden, terwijl zij illegaal in Nederland verblijven. Deze laatste situatie komt in de praktijk neer op het geven van een apart inreisverbod, omdat het terugkeerbesluit al eerder was gegeven.

De wettelijke verplichting om een terugkeerbesluit met een inreisverbod op te leggen betreft derdelanders voor wie een risico van het onttrekken aan het vreemdelingtoezicht aanwezig is, vreemdelingen die een bedreiging vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid en derdelanders die onjuiste gegevens hebben verstrekt.¹¹

10 Artikel 66a Vreemdelingenwet 2000

11 Richtlijn 2008/115/EG art. 8 lid 1,

Artikel 66a Vreemdelingenwet 2000

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

7. In afwijking van het zesde lid en artikel 8 en met uitzondering van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling die een eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend zolang op die aanvraag nog niet is beslist, kan de vreemdeling jegens wie een inreisverbod geldt geen rechtmatig verblijf hebben, in geval de vreemdeling:
- a. *bij onherroepelijk geworden rechtelijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem ter zake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;*
 - b. *een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid*
 - c. *naar het oordeel van Onze Minister een ernstige bedreiging vormt als bedoeld in het vierde lid, dan wel*
 - d. *ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland ieder verblijf dient te worden ontzegd.*
8. In afwijking van het eerste lid kan Onze Minister om humanitaire of andere redenen afzien van het uitvaardigen van een inreisverbod.

3.1 Opleggen van een inreisverbod

Op grond van artikel 66a Vreemdelingenwet 2000 (zie het kader) krijgt iedere vreemdeling die niet binnen de vertrektermijn Nederland heeft verlaten een inreisverbod, tenzij uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vreemdelingenwet geldt. Deze beslissing wordt zelfstandig gegeven of vormt een wijziging van het terugkeerbesluit dat al eerder was gegeven.

Het opleggen van een inreisverbod is in Nederland geen automatisme. De betrokkene wordt altijd eerst in kennis gesteld door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), de Vreemdelingenpolitie, de Zeehavenpolitie of Koninklijke Marechaussee (KMar) dat het voornemen bestaat hem een inreisverbod op te leggen. De vreemdeling kan als reactie zijn bezwaren hiertegen inbrengen. Het definitieve besluit tot het opleggen van het inreisverbod wordt pas genomen nadat de door de vreemdeling ingebrachte bezwaren zijn beoordeeld.¹² Daarnaast geldt dat bij de beoordeling van de betreffende individuele zaak eventuele humanitaire omstandigheden worden betrokken. Conform artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) dient daarbij vooral het recht op gezinsleven in aanmerking te worden genomen.

3.2 Het inreisverbod in de Nederlandse praktijk

Het inreisverbod is onderdeel van het beleid dat terugkeer tracht te bewerkstelligen en is mede bedoeld om uitzetbare vreemdelingen aan te sporen tot zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst.

Vrijstelling van het inreisverbod

In de Terugkeerrichtlijn is aandacht gevraagd voor het beschermen van een eventueel bestaand gezinsleven. Ook is de mogelijkheid geboden om van het opleggen van een inreisverbod af te zien (zie paragraaf 3.1).

Op het niveau van het Vreemdelingenbesluit zijn vreemdelingen uitgezonderd die nog in een redelijke termijn na het rechtmatig verblijf verblijven, die als slachtoffer of getuige in aanmerking komen voor bedenktijd voor de aangifte van mensenhandel of mensensmokkel of voor een verblijfsvergunning. Verder zijn vreemdelingen uitgezonderd die als slachtoffer van huiselijk geweld in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, die als echtgenoot of minderjarig kind in het land van herkomst zijn achtergelaten door de persoon bij wie eerder onder bepaalde voorwaarden verblijf was toegestaan, en op die grond in aanmerking komt voor de verlening van een verblijfsvergunning, vreemdelingen die in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond dat zij buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, vreemdelingen die minderjarig zijn en vreemdelingen die in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning of niet uitgezet mogen worden op grond van Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije.¹³

Artikel 6.5 Vreemdelingenbesluit

1. Tegen een vreemdeling wordt geen inreisverbod uitgevaardigd, indien een redelijke termijn als bedoeld in artikel 3.82 nog niet is verstreken na afloop van het rechtmatig verblijf, bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet, of als Nederlander.
2. Tegen een vreemdeling wordt geen inreisverbod uitgevaardigd, indien deze:
 - a. als slachtoffer of getuige in aanmerking komt voor bedenktijd voor de aangifte van mensenhandel of mensensmokkel;
 - b. als slachtoffer- of getuige-aangever in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet;
 - c. als slachtoffer van huiselijk geweld van de persoon bij wie eerder verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a, c dan wel e of l, van de Wet was toegestaan of als slachtoffer van eergeerelateerd geweld in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet;
 - d. als echtgenoot of minderjarig kind in het land van herkomst is achtergelaten door de persoon bij wie eerder rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a, c dan wel e, of l, van de Wet was toegestaan, en op die grond in aanmerking komt voor de verlening van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet;
 - e. in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet op grond dat hij buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken;
 - f. minderjarig is; of
 - g. in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van Besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de ontwikkeling van de Associatie, of niet wordt uitgezet om reden dat diens uitzetting in strijd zou zijn met de op 12 september 1963 te Ankara gesloten Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (Trb. 1964, 217), het op 23 november 1970 te Brussel tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij die overeenkomst (Trb. 1971, 70) of genoemd Besluit nr. 1/80.
3. Het inreisverbod wordt opgeheven, indien zich een van de gevallen, bedoeld in het tweede lid, voordoet.
4. Van het eerste tot en met derde lid kan worden afgeweken ingeval de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.
5. Bij regeling van Onze Minister kunnen andere gevallen worden aangewezen waarin het inreisverbod om humanitaire of andere redenen achterwege wordt gelaten dan wel wordt opgeheven.

Op het niveau van de Vreemdelingencirculaire is aangegeven dat ook op humanitaire gronden afgezien kan worden van een inreisverbod voor andere vreemdelingen als de situatie daarom vraagt.

Geldigheid van het inreisverbod

Het inreisverbod houdt in dat betrokkene, nadat hij het grondgebied van de EU en het Schengengebied heeft verlaten, niet daarnaartoe mag terugkeren. De geldigheid van het inreisverbod gaat in op het moment dat de vreemdeling het grondgebied heeft verlaten. Een inreisverbod is maximaal vijf jaar geldig, tenzij het een vreemdeling betreft die een gevaar is voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. In dat geval is de geldigheidsduur vanwege de Richtlijn niet begrensd. Daarnaast wordt de vreemdeling voor de duur van het inreisverbod geregistreerd in relevante Nederlandse en Europese signaleringssystemen (Schengen-informatie-systeem), zodat bij autoriteiten bekend is dat de vreemdeling de toegang tot het Europese grondgebied geweigerd dient te worden. De vreemdeling voor wie een inreisverbod geldt, mag niet in Nederland verblijven. Uitzonderingen hierop gelden voor vreemdelingen die geen bedreiging vormen als omschreven in de wet als zij wachten op een beslissing op een eerste ingediende aanvraag voor verblijf, als er een rechterlijk bevel is om een bezwaar of beroep af te wachten of als uitstel van vertrek vanwege medische redenen aan de orde is.

3.3 Het inreisverbod – samenwerking tussen de lidstaten in de Europese Unie

In de Vreemdelingenwet is opgenomen dat een vreemdeling met een inreisverbod gesignaleerd wordt in een signaleringssysteem. Nederland voert standaard alle inreisverboden in het Schengen Informatie Systeem (SIS) in. Daarnaast nemen de autoriteiten op ad hoc basis voor operationele doeleinden contact op met andere lidstaten via het boodschappenkanaal van Sirene. Via het Sirene netwerk leggen de lidstaten onderling contact als een vreemdeling zich aan de grens van een lidstaat meldt en hij in het SIS staat gesignaleerd vanwege een inreisverbod dat een andere lidstaat heeft opgelegd. In die ad hoc contacten wordt informatie uitgewisseld over de identiteit van de derdelander die een inreisverbod is opgelegd, de redenen voor het opleggen van het inreisverbod, een besluit om het inreisverbod op te heffen of tijdelijk op te schorten en de redenen hiervoor. Er is contact met andere lidstaten als een derdelander die in SIS gesignaleerd staat, vanwege een inreisverbod opgelegd door een andere lidstaat, bij de IND een aanvraag voor verblijf heeft ingediend en de IND overweegt deze aanvraag in te willigen. Er is ook contact met andere lidstaten als de IND vanwege openbare ordeaspecten een inreisverbod wil opleggen en de betrokkene in een andere lidstaat verblijf heeft.

Nederland geeft geen verblijf zolang een inreisverbod dat een andere lidstaat heeft opgelegd nog geldig is en niet is opgeheven. Nederland heeft in een onbekend aantal

gevallen wel verblijf verleend nadat een andere lidstaat een eerder opgelegd inreisverbod heeft opgeheven.

In 2012 heeft Nederland 4255 inreisverboden opgelegd. In 2013 was dit aantal lager, namelijk 3945.

Indien nadere informatie is gewenst, richt Nederland een verzoek om informatie aan een andere lidstaat als een vreemdeling die toegang verzoekt tot Nederland in SIS signaleerd staat. Verzoeken om informatie die Nederland uitzet via Sirene worden niet altijd binnen de afgesproken termijnen beantwoord door andere lidstaten. Indien de IND een verblijfsvergunning wil verlenen, leert de ervaring dat andere lidstaten hierin doorgaans wel een aanleiding zien om het door hen opgelegde inreisverbod op te heffen.

In bepaalde gevallen is intrekking van de verblijfsvergunning door een lidstaat op grond van de door Nederland verstrekte informatie niet mogelijk. In deze gevallen kan door de IND een ongewenstverklaring op grond van een gevaar voor de openbare orde worden opgelegd.

Op grond van de Nederlandse vreemdelingen- en strafwetgeving kunnen personen die in Nederland een (zwaar) inreisverbod opgelegd hebben gekregen strafbaar zijn als zij voet zetten op Nederlandse grond. Vreemdelingen met een licht inreisverbod kunnen worden vervolgd en veroordeeld vanwege een overtreding (art. 108 Vw), vreemdelingen met een zwaar inreisverbod kunnen vervolgd en veroordeeld worden vanwege een zwaar misdrijf. In andere lidstaten zijn de straffen niet dezelfde als in Nederland. In Europees verband zijn er in de Terugkeerrichtlijn geen afspraken gemaakt over de sanctie op overtreding van het inreisverbod. In sommige lidstaten is herhaalde inreis gedurende een inreisverbod niet strafbaar gesteld.

3.4 Effectiviteit van het inreisverbod

Ten tijde van het opstellen van dit rapport is er slechts beperkte informatie voorhanden over de wijze waarop Nederland gebruik maakt van inreisverboden. In de zomer van 2014 wordt een uitgebreide studie van het WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) verwacht over het inreisverbod.

Omdat het EMN niet over gepubliceerde bronnen met informatie kon beschikken, heeft het EMN navraag gedaan bij enkele experts:

Volgens het IOM kunnen derdelanders vanwege de vrees dat zij een inreisverbod opgelegd krijgen minder geneigd zijn om gebruik te maken van de facilitering die het IOM kan bieden in het Nederlandse REAN programma. IOM medewerkers ontvangen wel signalen dat derdelanders die vrienden of familie in de EU hebben bang zijn voor een

inreisverbod. Het enkele feit dat een inreisverbod kan worden opgelegd als de derde-lander illegaal is op het moment dat de vertrekformulieren moeten worden ingevuld vormt een barrière. In dat opzicht draagt het inreisverbod volgens het IOM niet bij aan de bereidheid om voor vrijwillige terugkeer te kiezen en werkt vertragend en zelfs contraproductief. Er zijn signalen dat sommige derdelanders besluiten Nederland niet te verlaten of dat ze via een andere EU-lidstaat vertrekken, waar inreisverboden niet standaard worden opgelegd.

De autoriteiten die de terugkeerrichtlijn en dus ook het inreisverbod in de praktijk moeten uitvoeren constateren een toename van de administratieve lasten. Zij wijzen hierbij op de nieuwe verplichtingen om een vreemdeling die hier niet mag zijn of binnenkomen een schriftelijk terugkeerbesluit te geven, de verplichting om het opleggen van een inreisverbod altijd vooraf te laten gaan door een gehoor en de administratieve last die het opleggen van het inreisverbod op zich met zich meebrengt.

De Terugkeerrichtlijn heeft geleid tot meer nauwkeurigheid en professionalisme in het terugkeerproces, omdat processen nu uniform en transparant uitgevoerd worden.¹⁴ Ook is een goede ontwikkeling dat het bewustzijn toeneemt dat er nu een gemeenschappelijke EU standaard werkwijze is. Ook over betrekkelijk geringe kwesties wordt nu een vergelijking mogelijk met andere EU lidstaten. Dit onderling delen van praktijken is een goed resultaat dat de Terugkeerrichtlijn heeft voortgebracht.

14 Omdat het EMN niet over gepubliceerde bronnen met informatie kon beschikken, heeft het EMN navraag gedaan bij enkele experts.

4 TERUG- EN OVERNAME- OVEREENKOMSTEN

De EU lidstaten kunnen overgaan tot verwijdering in het geval dat derdelanders die geen termijn voor vrijwillig vertrek hebben gekregen of die de vertrektermijn voor vrijwillig vertrek hebben laten verstrijken Nederland niet hebben verlaten. Gedwongen vertrek kan stuiten op een gebrek aan medewerking van de betrokken persoon of van de betrokken autoriteiten van het land van herkomst. Voor de veelal ongedocumenteerde vreemdelingen worden niet altijd reisdocumenten verkregen. Terug- en overnameovereenkomsten kunnen het gedwongen vertrek uit de EU vereenvoudigen. Volgens de overeenkomsten moeten personen van wie is vastgesteld dat zij onderdaan zijn van een van de bij de betreffende overeenkomst behorende partijen weer toegelaten worden tot hun land van herkomst. In dit hoofdstuk wordt de praktische toepassing onderzocht van terug- en overnameovereenkomsten die de EU lidstaten zelf op bilateraal niveau met derde landen hebben afgesloten of die de EU voor alle lidstaten gemeenschappelijk heeft afgesloten met derde landen. Deze studie laat zien welke overeenkomsten door Nederland worden gebruikt, hoe vaak Nederland ze gebruikt en wat de ervaringen daarbij zijn. Ook wordt hun effectiviteit bestudeerd in de zin dat wordt bekeken tot in welke mate de overeenkomsten leiden tot een verwijdering van het EU-grondgebied.

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) voert in Nederland alle vertrek- en terugkeeractiviteiten uit en legt de contacten met de betrokken landen of met de verantwoordelijke diplomatieke vertegenwoordigingen.¹⁵

De terug- en overnameovereenkomsten worden gebruikt voor het realiseren van gedwongen vertrek. Vrijwillig vertrek daarentegen valt buiten de scope van dergelijke overeenkomsten. In Nederland zijn de terug- en overnameovereenkomsten in de periode van 2010-2013 vooral gebruikt voor het realiseren van de terugkeer van onderdanen van de betrokken en niet of nauwelijks voor overname van derdelanders of staatloze personen.

In dit hoofdstuk wordt eerst het gebruik van de terug- en overnameovereenkomsten bestudeerd die de EU gemeenschappelijk met derde landen heeft afgesloten, daarna wordt ingegaan op de bilateraal door Nederland afgesloten terug- en overnameovereenkomsten met derde landen.

4.1 EU-terug- en overnameovereenkomsten

Nederland heeft in 2013 het meest gebruik gemaakt van EU-terug- en overnameovereenkomsten met Rusland, Servië en Georgië. Er zijn alleen cijfers beschikbaar over 2013, omdat de DT&V voor die tijd in de registratie geen uitsplitsing maakte tussen een ver-

zoek om afgifte van een vervangend reisdocument en een verzoek om terugname van een persoon in het kader van een terug- en overnameovereenkomst. In 2013 zijn in totaal 400 personen op basis van een EU-terug- en overnameovereenkomst vertrokken. In onderstaande tabel is het aantal Russen, Serviërs en Georgiërs te vinden die in 2013 gedwongen zijn teruggekeerd op basis van genoemde terug- en overnameovereenkomsten.

Tabel 1: Gedwongen terugkeer via EU terug- en overnameovereenkomst

	2010	2011	2012	2013
Rusland	Nb	nb	Nb	125
Servië	Nb	nb	Nb	70
Georgië	Nb	nb	Nb	70

Bron: Dienst Terugkeer en Vertrek.

EU-terug- en overnameovereenkomsten in de praktijk

De ervaringen van de DT&V met EU-terug- en overnameovereenkomsten zijn positief. Betrokken landen werken doorgaans goed mee, alhoewel in sommige gevallen de deadline voor de beantwoording van terugnameverzoeken door de betrokken landen niet wordt gehaald. Er zijn in de regel geen problemen met betrekking tot de afgifte van reisdocumenten door de betrokken landen. DT&V heeft bovendien aangegeven geen capaciteitsproblemen te ervaren om de in de terug- en overnameovereenkomsten vastgelegde verplichte administratieve handelingen uit te voeren. Er zijn ook geen andere problemen geïdentificeerd.

In Nederland is het aantal op basis van de betreffende overeenkomsten ingediende verzoeken tot terug- of overname (en de naar aanleiding daarvan ontvangen antwoorden) tot 2013 niet separaat geregistreerd. Het is daarom niet mogelijk langjarige kwantitatieve conclusies te trekken over het nut van de overeenkomsten.

De DT&V ervaart wel dat in het kader van EU-terug- en overnameovereenkomsten ingediende verzoeken tot terugname sneller worden beantwoord en dat het aantal positieve antwoorden substantieel is verhoogd. In 2013 werd gemiddeld in 72% van de verzoeken om terugname positief geantwoord.

EU-terug- en overnameovereenkomsten hebben daarmee naar Nederlands oordeel een positieve invloed op de effectiviteit van het terugkeerproces.

Een positieve invloed op de implementatie van de EU Terug- en overnameovereenkomsten en daarmee ook op het terugkeerproces hebben de periodieke bijeenkomsten van de zogenaamde *Joint Admission Committee*. Dit zijn vergaderingen tussen de Europese Commissie enerzijds en het betrokken derde land anderzijds waarin de implementatie van de EU-terug- en overnameovereenkomst wordt geëvalueerd en oplossingen worden gezocht voor problemen die rijzen bij de implementatie van de overeenkomst. Des-

gewenst kan aan dergelijke bijeenkomsten, die gemiddeld één maal per jaar tussen de EC en het betreffende land plaatsvinden, ook door één of meerdere Europese lidstaten deelgenomen.

Verhouding gedwongen vertrek en gerealiseerd vrijwillig vertrek

Terug- en overnameovereenkomsten zien niet op vrijwillige terugkeer en worden om die reden niet gebruikt om vrijwillig vertrek te faciliteren. IOM Nederland houdt cijfers van de gefaciliteerd teruggekeerde migranten bij en publiceert deze op internet. Om een vergelijking mogelijk te maken met de aantallen personen die niet op basis van een overeenkomst maar vrijwillig zijn vertrokken, worden hier de cijfers van IOM gepresenteerd.

Tabel 2: Vrijwillige terugkeer via IOM

	2010	2011	2012	2013
Rusland	54	186	466	104
Servië	49	61	52	194
Georgië	233	51	50	44

Bron: IOM

Ook via IOM keren derdelanders terug naar landen die met de EU een terug- en overnameovereenkomst hebben afgesloten. En dat gebeurt ook nadat de Terugkeer-richtlijn is geïmplementeerd in Nederland, vanaf 2012.

4.2 Bilaterale terug- en overnameovereenkomsten

Nederland maakt ook gebruik van bilaterale (i.c. in Benelux-verband gesloten) terug- en overnameovereenkomsten. Daarnaast worden met derde landen soms ook zogeheten (niet-juridischbindende) Memoranda of Understanding (MoU's) gesloten en wordt waar mogelijk ook gebruik gemaakt van de afspraken die in het kader van het 'Internationaal Burgerluchtvaart Verdrag (ICAO)' worden gemaakt voor terug- en overname.

Er zijn door de Benelux in het verleden overeenkomsten afgesloten met landen die nu deel uitmaken van de Europese Unie (Bulgarije, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië en Slowakije). Andere bilaterale terug- en overnameovereenkomsten zijn inmiddels (volledig of deels) vervangen door een EU-T&O.

Buiten de EU heeft de Benelux met de volgende andere landen een terug- en overnameovereenkomst afgesloten:

Niet EU-Land	Datum ondertekening	Datum inwerkingtreding
Armenië	03/06/2009	Niet, omdat er een EU terug- en overnameovereenkomst is afgesloten
Bosnië-Herzegovina	19/07/2006	01/05/2008 (EU-T&O vervangt)
Joegoslavië (Servië en Montenegro)	19/07/2002	29/05/2004 ¹⁶
Kosovo	12/05/2011	1/04/2014
Macedonië	30/05/2006	01/12/2008 (EU-T&O vervangt)
Zwitserland	12/12/2003	01/03/2007

In de praktijk werken de Benelux terug- en overnameovereenkomsten goed. Net als genoemd bij de EU-terug- en overnameovereenkomsten worden de uiterste termijnen voor het geven van een antwoord niet altijd in acht genomen, maar de landen werken mee. Er zijn geen problemen met de afgifte van reisdocumenten, er is voldoende capaciteit beschikbaar. Voor het overige doen zich geen problemen voor. Ook hier geldt dat Nederland de terug- en overnameovereenkomsten vooral gebruikt voor de terugkeer van onderdanen van bij de overeenkomst aangesloten landen en niet of nauwelijks voor het overnemen van derdelanders of staatlozen.

In 2013 heeft Nederland op grond van de Benelux terug- en overnameovereenkomst met Kosovo circa 30 personen gerepatriëerd. In 2013 heeft Kosovo in 61% van de verzoeken om terugname positief geantwoord. Er zijn geen cijfers beschikbaar van vóór 2013. Daarom is het niet mogelijk een vergelijking te maken in hoeverre de bilaterale terug- en overnameovereenkomst met Kosovo de regeling van de terugkeer naar Kosovo verbeterd heeft.

5 SYNERGIE TUSSEN INREISVERBODEN, TERUG- EN OVERNAMEOVEREENKOMSTEN EN GEFACILITEERDE TERUGKEER

Gefaciliteerde terugkeer kan een belangrijke rol spelen in de continuïteit van het terugkeerproces. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke afhankelijkheden bestaan tussen inreisverboden enerzijds en terug- en overnameovereenkomsten en gefaciliteerde terugkeer aan de andere kant. Ook wordt verkend in hoeverre de ambtenaren die in de praktijk inreisverboden opleggen verzoeken tot terugname doen samenwerken met de medewerkers van het IOM die de vrijwillige terugkeer faciliteren.

Derlanders kunnen gebruik maken van gefaciliteerde terugkeer binnen de in het terugkeerbesluit geboden vertrektermijn. De gefaciliteerde terugkeer kan worden aangeboden door de Nederlandse overheid, en uitgevoerd worden door de DT&V, IOM en diverse non-gouvernementele instellingen. Zodra de voor vrijwillig vertrek geboden termijn ongebruikt verstreken is, wordt een inreisverbod opgelegd. De ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van het inreisverbod zijn niet dezelfde die betrokken zijn bij de uitvoering van de terugkeer

Nederland heeft zogenaamde "Assistentie na terugkeer projecten" op locatie in sommige landen van terugkeer. Deze projecten maken facilitering van de assistentie bij re-integratie mogelijk voor niet-vrijwillige terugkeerders. In deze projecten is DT&V zowel betrokken bij de indiening van de terugnameverzoeken als bij de re-integratieprojecten.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Nederland heeft de Terugkeerrichtlijn eind 2011 geïmplementeerd en is begin 2012 met de nieuwe praktijk van het verstrekken van terugkeerbesluiten en inreisverboden gestart. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), de Vreemdelingenpolitie, de Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee zijn in de uitvoeringspraktijk bevoegd om terugkeerbesluiten en inreisverboden te verstrekken. Dit rapport laat in hoofdstuk 3 zien dat Nederland in de normale zaken standaard één termijn gebruikt voor vrijwillig vertrek: 28 dagen. Verlenging van deze termijn van 28 dagen is in bijzondere omstandigheden mogelijk.

In de situaties van verstrekking van onjuiste gegevens, een risico van onderduiken/onttrekken aan het toezicht, en in de situatie van een bedreiging van de openbare orde en veiligheid wordt in Nederland geen termijn voor vrijwillig vertrek geboden. Er wordt nauwelijks gekozen voor het alternatief om de standaardtermijn te verkorten. Een reden hiervan is dat dit is gedaan om te veel uitzonderingen te voorkomen en dus de eenheid en transparantie te bewaken, en als gevolg onnodige beroepszaken te voorkomen.

Het recht om bezwaar in te dienen tegen een terugkeerbesluit en inreisverbod is neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000. Ook is in de wet uitgewerkt wanneer het mogelijk is geen inreisverbod op te leggen vanwege humanitaire redenen.

Het Schengen Informatie Systeem wordt gebruikt om inreisverboden te registreren en om informatie te delen met andere EU lidstaten. Communicatie tussen de lidstaten vindt plaats via het kanaal van Sirene.

Ten tijde van het opstellen van dit rapport is er slechts beperkte informatie voorhanden over de wijze waarop Nederland gebruik maakt van inreisverboden. De effectiviteit van het inreisverbod in het terugkeerproces kan op de summier beschikbare gegevens onvoldoende worden gemeten. In hoofdstuk 4.4 zijn de weinige cijfermatige gegevens te vinden.

Omdat het EMN niet over gepubliceerde bronnen met informatie kon beschikken, heeft het EMN navraag gedaan bij enkele experts. Dit heeft opgeleverd dat de administratieve werklast is toegenomen. Derdelanders die nauwe banden hebben met familie of vrienden in de EU vrezen het inreisverbod. IOM heeft de indruk dat sommige migranten meer aarzelen of ze gebruik maken van de onder het Nederlandse REAN aangeboden gefaciliteerd vrijwillig vertrek omdat ze vrezen dat die niet binnen de standaardtermijn van 28 dagen gerealiseerd kan worden en dan een inreisverbod volgt. De contactpersonen van IOM hebben signalen ontvangen dat sommige terugkeerders via IOM in een andere lidstaat van de EU willen terugreizen, waar geen inreisverbod wordt opgelegd.

Nederland gebruikt zowel de in EU- als in Benelux-verband afgesloten terug- en overnameovereenkomsten voor gedwongen terugkeer van de onderdanen van de verdragsluitende partijen. De overeenkomsten worden niet of nauwelijks gebruikt voor overname van derdelanders en/of staatlozen. De aantallen van op basis van terug- en overnameovereenkomsten gerealiseerde terugkeer zijn voor 2013 niet geregistreerd. Uit de over 2013 beschikbare cijfers blijken EU-terug- en overnameovereenkomsten nuttig. De EU-overeenkomst met Rusland werd in 2013 het meest gebruikt van alle EU-overeenkomsten. De Benelux-overeenkomst met Kosovo is in 2013 de meest gebruikte bilaterale overeenkomst.

De cijfers voor gedwongen terugkeer, gebaseerd op de toepassing van Benelux- en EU-Terug- en overnameovereenkomsten, zijn slechts over een korte periode beschikbaar. IOM heeft voor zelfstandige gefaciliteerde terugkeer naar de betrokken landen over een langere periode cijfers beschikbaar. De cijfers laten zien dat de terugkeer naar de betrokken landen ook op gefaciliteerde vrijwillige basis gerealiseerd is naast de gedwongen terugkeer.

BIJLAGE: DEFINITIES

Dit rapport gaat, waar mogelijk, uit van definities van de relevante termen in de *EMN Asylum and Migration Glossary*.¹⁷ De termen en definities in deze door het EMN ontwikkelde verklarende woordenlijst hebben onder andere tot doel de vergelijkbaarheid van de tussen EU-lidstaten uitgewisselde informatie te vergroten. In gevallen waarin de EMN Glossary geen definitie biedt, gaat de hieronder geleverde definitie uit van andere relevante bronnen.

Derdelander (uitgezonderd de context van de terug- en overname – zie onder): Iedere persoon die niet een burger is van de Europese Unie (inclusief staatloze personen) en die niet een persoon is die vrij mag reizen volgens de Schengen Grens Code.¹⁸ In het licht van de Terugkeerrichtlijn is dit een persoon die niet een burger is van de landen waarvoor het inreisverbod geldig is.

Illegaal verblijf: Een derdelander die feitelijk verblijft op het grondgebied van een lidstaat maar niet voldoet aan de juridische voorwaarden die de lidstaat stelt voor verblijf.

Terugkeer: Een derdelander gaat uit het gastland in de Europese Unie terug naar het land van waar hij vandaan kwam voordat hij de Europese Unie inreisde. Het kan gaan om vrijwillig of gedwongen terugkeer. Het kan gaan om zijn land van herkomst, of een land waar de betrokkene eerder kort verbleef, of een derde land waar hij voldoet aan de juridische voorwaarden om toegang te krijgen of feitelijk toegang heeft.

Vrijwillig vertrek: Een derdelander kiest ervoor zelfstandig en/of met ondersteuning van geld of diensten te vertrekken uit het gastland in de Europese Unie.

Gefaciliteerd vrijwillig vertrek: Vrijwillige terugkeer waarbij de terugkeerder logistieke, financiële en of andere materiële ondersteuning ontvangt.

Gedwongen vertrek: Het gastland in de Europese Unie dwingt een derdelander terug te keren op basis van een administratieve beslissing van de voor de immigratie verantwoordelijke overheidsorganisatie of een uitspraak van de rechter.

Terugkeerder: Een derdelander die naar een land van terugkeer vertrekt, vrijwillig of gedwongen.

Terugkeerbesluit: Een administratieve beslissing van een verantwoordelijk overheidsorgaan of een uitspraak van de rechter in het gastland in de Europese Unie, met de strekking dat het verblijf van een derdelander illegaal is met een bevel om terug te keren of een verklaring dat er een verplichting tot terugkeer is.¹⁹

Verwijdering: De uitvoering van het gedwongen vertrek, namelijk het fysieke transport

¹⁷ European Migration Network (2014). *Asylum and Migration Glossary 3.0*. Brussel: EMN.

¹⁸ Artikel 3 (1) Terugkeerrichtlijn

¹⁹ Artikel 3(4) Terugkeerrichtlijn

van een derdelander van het grondgebied van het gastland in de Europese Unie²⁰ naar het land van herkomst of een ander land waar de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft of kan krijgen.

Land van herkomst: Het land waar de derdelander is geboren en/of langdurig heeft verbleven voordat hij op reis ging naar de Europese Unie.

Inreisverbod: Een administratieve beslissing van een verantwoordelijke overheidsorganisatie of een uitspraak van de rechter van het gastland in de Europese Unie dat is gevoegd bij een terugkeerbesluit, met de strekking, dat het verboden is de lidstaat van de Europese Unie, Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland na vertrek uit het gastland weer in te reizen voor een specifieke periode.

Risico van onttrekking aan het toezicht: De aanname van een gastland in de Europese Unie, gebaseerd op objectieve criteria gedefinieerd in de vreemdelingenwet, dat er een risico is dat de betrokken derdelander die moet terugkeren, zich aan het vreemdelingentoezicht gaat onttrekken en zijn feitelijk verblijf, dat niet (meer) is toegestaan, in het gastland op een bij de voor het toezicht op vreemdelingen verantwoordelijk overheidsorganisatie onbekend adres voortzet.²¹

EU terug- en overnameovereenkomst: Een juridische overeenkomst gesloten tussen de lidstaten van de EU enerzijds en een derde land anderzijds om, op basis van wederkerigheid, de wedertoegang van een persoon te vergemakkelijken die niet of niet meer mag blijven in het gastland dat bij deze overeenkomst is aangesloten, en die een eigen onderdaan is van het derde land (terugname) of eerder aantoonbaar in het betrokken derde land heeft verbleven (overname).

Bilaterale terug- en overnameovereenkomst: Juridische overeenkomst tussen een lidstaat van de EU en een derde land om de terug- of overname van een persoon (i.c. een eigen onderdaan, danwel een derdelander of staatloze) te vergemakkelijken die niet of niet langer mag blijven in het gastland dat bij deze overeenkomst is aangesloten. In Nederland gaat het hier altijd om een terug- en overnameovereenkomst gesloten tussen enerzijds België, Nederland en Luxemburg (Benelux) en een derde land anderzijds.

Derdelander (begrip) in de context van terug- en overnameovereenkomsten: Persoon die niet de nationaliteit bezit van een van de partijen bij de overeenkomst.

Eigen onderdaan (begrip) in de context van terug- en overname overeenkomsten: Persoon die de nationaliteit heeft van een van de landen die partij is bij de overeenkomst.

Reintegratie: Het opnieuw aansluiten van een persoon bij of opgaan in een groep of een proces van een migrant in de maatschappij van het land waarnaar hij is teruggekeerd.

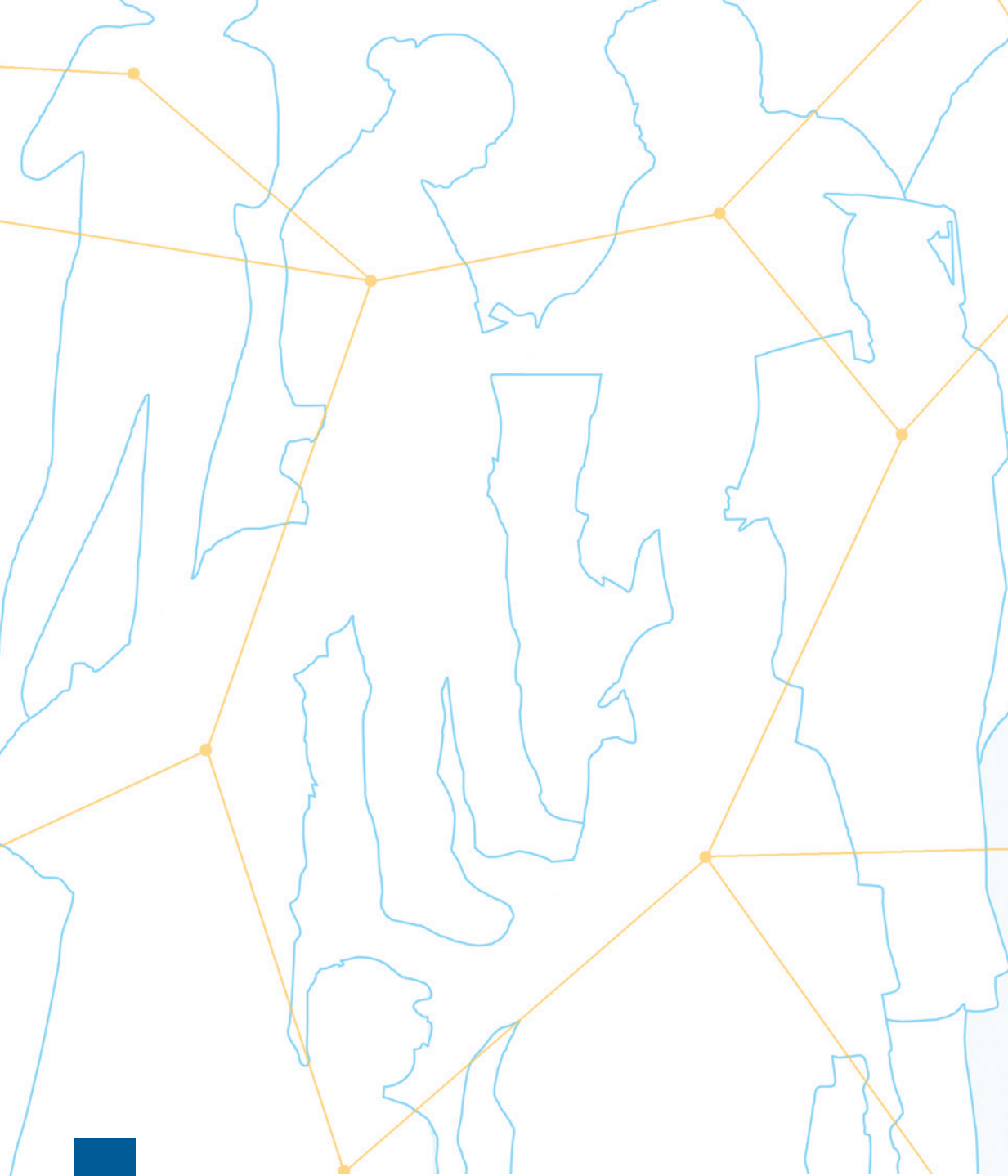
20 Artikel 3(5) Terugkeerrichtlijn

21 Artikel 3(7) Terugkeerrichtlijn

Facilitering bij reïntegratie: De in programma's aangeboden hulp met het doel de succesvolle re-integratie te realiseren in het land waarnaar een derdelander terugkeert. Hulp, facilitering, kan worden geboden in verschillende vormen, zoals het vinden van mogelijkheden voor werk en opleiding, het uitkeren van contant geld op het moment van aankomst in het land van terugkeer, of de betaling van goederen die helpen om een project op te zetten dat de terugkeerder op lange termijn in staat stelt om te voorzien in het dagelijks levensonderhoud.

Intrekking van een inreisverbod: Het ongedaan maken van een eerder opgelegd inreisverbod.

Opschorting van een inreisverbod: Het tijdelijk ongedaan maken van een opgelegd inreisverbod.



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Het EMN is opgezet bij Raads-
beschikking 2008/381/EG van 14 mei
2008 en wordt financieel onder-
steund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

www.emnnetherlands.nl