

## Het inreisverbod in vreemdelingen- en strafrecht



# **HET INREISVERBOD IN VREEMDELINGEN- EN STRAFRECHT**

*Over deze Europese maatregel en aanverwante instrumenten in Nederland*

mr. J.R.K.A.M. Waasdorp  
mr. A. Pahladsingh

Iustitia  
Scripta 

## **HET INREISVERBOD IN VREEMDELINGEN- EN STRAFRECHT**

*Over deze Europese maatregel en aanverwante instrumenten in Nederland*

© Iustitia Scripta/PMJJFrissen.com, 2021

Omslagontwerp: Ronald Koopmans

Ontwerp binnenwerk: Ronald Koopmans

Opmaak binnenwerk: Jaap Swart

ISBN: 978-90-830661-4-1

NUR-codes: 821, 823, 824

Behoudens de krachtens het (internationale) auteursrecht toegelaten uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door mid-del van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een gedigitaliseerde gegevensverzameling – al dan niet online – worden opgeslagen of toegankelijk gemaakt, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende(n).

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Desondanks kan de afwezigheid van eventuele zet- en/of drukfouten, dan wel onnauwkeurigheden en/of onvolkomenheden, niet worden gegarandeerd. De auteursrechthebbende aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventuele zet- en/of drukfouten, dan wel onnauwkeurigheden en/of onvolkomenheden.

Deze publicatie is verzorgd door Iustitia Scripta/PMJJFrissen.com ten tijde van de totstandkoming gevestigd te Best. Voor informatie over de activiteiten van de auteurs-rechthebbende ga naar: [www.iustitiascripta.com](http://www.iustitiascripta.com).

## INHOUD

17	<b>VOORWOORD BIJ DE VIERDE DRUK</b>
18	<b>VOORWOORD BIJ DE DERDE DRUK</b>
19	<b>VOORWOORD BIJ DE TWEDE DRUK</b>
20	<b>VOORWOORD BIJ DE EERSTE DRUK</b>
22	<b>LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN</b>
27	<b>HOOFDSTUK 1</b> NAAR EEN EFFECTIEF EUROPEES TERUGKEERBELEID
83	<b>HOOFDSTUK 2</b> ARTIKEL 11 VAN DE TERUGKEERRICHTLIJN EN DE IMPLEMENTATIE DAARVAN IN NEDERLANDSE WET- EN REGELGEVING
99	<b>HOOFDSTUK 3</b> DE RECHTSPRAAK VAN HET HOF VAN JUSTITIE
139	<b>HOOFDSTUK 4</b> HET INREISVERBOD IN HET VREEMDELINGENRECHT
139	<b>A</b> HET SYSTEEM VAN DE UITVAARDIGING VAN HET INREISVERBOD
199	<b>B</b> NA DE UITVAARDIGING VAN HET INREISVERBOD
253	<b>HOOFDSTUK 5</b> BEVOEGDHEIDSVERDELING
259	<b>HOOFDSTUK 6</b> HET INREISVERBOD IN HET STRAFRECHT
261	<b>A</b> NATIONAALRECHTELIJK PERSPECTIEF
273	<b>B</b> UNIERECHTELIJK PERSPECTIEF
307	<b>HOOFDSTUK 7</b> CONCLUSIE
317	<b>LIJST MET GERAADPLEEGDE LITERATUUR</b>
330	<b>OVER DE AUTEURS</b>

## UITGEBREIDE INHOUDSOPGAVE

17	<b>VOORWOORD BIJ DE VIERDE DRUK</b>
18	<b>VOORWOORD BIJ DE DERDE DRUK</b>
19	<b>VOORWOORD BIJ DE TWEDE DRUK</b>
20	<b>VOORWOORD BIJ DE EERSTE DRUK</b>
22	<b>LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN</b>
27	<b>HOOFDSTUK 1</b> NAAR EEN EFFECTIEF EUROPEES TERUGKEERBELEID
27	<b>1.1 Inleiding</b>
28	<b>1.2 De aanloop naar de Terugkeerrichtlijn: een historische schets</b>
28	1.2.1 <i>Het Programma van Tampere</i>
30	1.2.2 <i>Een mededeling van de Europese Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie</i>
31	1.2.3 <i>Het Algemeen Plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel in de Europese Unie</i>
31	1.2.4 <i>Het Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven</i>
33	1.2.5 <i>Het Actieprogramma inzake terugkeer en het Haags Programma</i>
34	1.2.6 <i>Een eerste resultaat van het Haags Programma: Wijziging van de wetgevingsprocedure inzake de vaststelling van maatregelen op het gebied van illegale immigratie, illegaal verblijf en terugkeer</i>
35	1.2.7 <i>Een tweede resultaat van het Haags Programma: De Terugkeerrichtlijn</i>
35	1.2.7.1 <i>Het verzoek van de Europese Raad om een richtlijn</i>
36	1.2.7.2 <i>De onderhandelingen over het voorstel: Een overzicht in vogelvlucht</i>
37	<b>1.3 De Terugkeerrichtlijn</b>
37	1.3.1 <i>Doelstelling en rechtsgrondslag</i>
38	1.3.2 <i>De toepasselijkheid van de Terugkeerrichtlijn</i>
38	1.3.2.1 <i>Onderdaan van een derde land met illegaal verblijf</i>
40	1.3.2.2 <i>De onderdaan van een derde land die op doorreis is</i>
41	1.3.3 <i>Kritiekpunten en zorgen over de Terugkeerrichtlijn</i>

<b>41</b>	<b>1.4 Het inreisverbod en de verhouding tot de ongewenstverklaring</b>
<b>43</b>	<b>1.5 Het Handboek Terugkeer</b>
<b>45</b>	<b>1.6 Nationale maatregelen in het kader van terrorisme</b>
<b>45</b>	1.6.1 <i>Inleiding</i>
<b>46</b>	1.6.2 <i>De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding</i>
<b>46</b>	1.6.2.1 <i>Verschillende bestuurlijke maatregelen</i>
<b>46</b>	1.6.2.2 <i>Het uitreisverbod</i>
<b>49</b>	1.6.2.3 <i>Bespreking van het uitreisverbod</i>
<b>52</b>	1.6.3 <i>De Rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet</i>
<b>54</b>	1.6.4 <i>De Rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap</i>
<b>59</b>	1.6.5 <i>Ontwikkelingen in de rechtspraak</i>
<b>68</b>	<b>1.7 Een herschikking van de Terugkeerrichtlijn?</b>
<b>68</b>	1.7.1 <i>Het EU-actieplan van maart 2017</i>
<b>69</b>	1.7.2 <i>Naar een betere terugkeercapaciteit</i>
<b>71</b>	1.7.3 <i>Voorstel Europese Commissie: herschikking Terugkeerrichtlijn</i>
<b>71</b>	1.7.3.1 <i>Inleiding</i>
<b>71</b>	1.7.3.2 <i>Problemen</i>
<b>72</b>	1.7.3.3 <i>Doelstellingen</i>
<b>72</b>	1.7.3.4 <i>Risico op onderduiken</i>
<b>75</b>	1.7.3.5 <i>Terugkeerbesluit</i>
<b>77</b>	1.7.3.6 <i>Inreisverbod</i>
<b>78</b>	1.7.3.7 <i>Bewaring</i>
<b>79</b>	1.7.3.8 <i>Terugkeergrensprocedure</i>
<b>79</b>	1.7.4 <i>Kritiek op voorstel Europese Commissie tot herschikking Terugkeerrichtlijn</i>
<b>83</b>	<b>HOOFDSTUK 2 ARTIKEL 11 VAN DE TERUGKEERRICHTLIJN EN DE IMPLEMENTATIE DAARVAN IN NEDERLANDSE WET- EN REGELGEVING</b>
<b>83</b>	<b>2.1 Inleiding</b>
<b>83</b>	<b>2.2 Artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn</b>
<b>83</b>	2.2.1 <i>Eerste lid</i>

84	2.2.2 <i>Tweede lid</i>
86	2.2.3 <i>Derde lid</i>
88	2.2.4 <i>Vierde lid</i>
90	2.2.5 <i>Vijfde lid</i>
90	<b>2.3 De implementatie van artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving</b>
90	2.3.1 <i>De uiterlijke implementatietermijn en de gevolgen van niet-tijdige implementatie</i>
93	2.3.2 <i>De implementatie van artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn in de vreemdelingenwet- en regelgeving</i>
96	2.3.3 <i>De implementatie van artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn in de strafwetgeving</i>
99	<b>HOOFDSTUK 3 DE RECHTSPRAAK VAN HET HOF VAN JUSTITIE</b>
99	<b>3.1 Inleiding</b>
100	<b>3.2 Het arrest El Dridi</b>
103	<b>3.3 Het arrest Achughbavian</b>
104	<b>3.4 Het arrest Sagor</b>
105	<b>3.5 Het arrest Filev en Osmani</b>
105	3.5.1 <i>Aanleiding tot en oordeel in het arrest Filev en Osmani</i>
107	3.5.2 <i>Betekenis van het arrest Filev en Osmani voor Nederland</i>
109	<b>3.6 Het arrest Zh. en O.</b>
109	3.6.1 <i>Aanleiding tot en oordeel in het arrest Zh. en O.</i>
111	3.6.2 <i>Betekenis van het arrest Zh. en O. voor Nederland</i>
111	3.6.2.1 <i>Betekenis voor het inreisverbod I: Vreemdelingenrecht</i>
113	3.6.2.2 <i>Betekenis voor het inreisverbod II: Strafrecht</i>
114	<b>3.7 Het arrest Celaj</b>
116	<b>3.8 Het arrest Affum</b>
118	<b>3.9 Het arrest Ouhrami</b>
118	3.9.1 <i>Aanvang van de duur van het inreisverbod</i>
120	3.9.2 <i>De verhouding tussen het terugkeerbesluit en het inreisverbod</i>



121	3.9.3 <i>De strafoplegging</i>
122	3.9.4 <i>Het vervolg op Ouhrami</i>
122	<b>3.10 Het arrest E</b>
125	<b>3.11 Het arrest K.A. e.a.</b>
128	<b>3.12 Het arrest Gnandi</b>
130	<b>3.13 Het arrest J.Z.</b>
130	<b>3.14 Het arrest Westerwaldkreis</b>
133	<b>3.15 Conclusies</b>
139	<b>HOOFDSTUK 4 HET INREISVERBOD IN HET VREEMDELINGENRECHT</b>
139	<b>4.1 Inleiding</b>
139	<b>A HET SYSTEEM VAN DE UITVAARDIGING VAN HET INREISVERBOD</b>
139	<b>4.2 Tegen wie mag de staatssecretaris een inreisverbod uitvaardigen?</b>
139	4.2.1 <i>Inleiding</i>
141	4.2.2 <i>Punt 2): Tegen wie een terugkeerbesluit is of (nagenoeg) gelijktijdig wordt genomen</i>
141	4.2.2.1 <i>Inleiding</i>
142	4.2.2.2 <i>Grondslag 1): Een terugkeerbesluit dat (nagenoeg) gelijktijdig met het inreisverbod is genomen</i>
147	4.2.2.3 <i>Grondslag 2): Een in het verleden genomen terugkeerbesluit</i>
148	4.2.2.4 <i>Eisen aan een terugkeerbesluit</i>
150	4.2.2.5 <i>Conclusie: Geen inreisverbod zonder terugkeerbesluit</i>
150	4.2.3 <i>Punt 4): Op wie Dublinverordening III niet van toepassing is</i>
150	4.2.3.1 <i>Van Dublinverordening II ...</i>
152	4.2.3.2 <i>... naar Dublinverordening III</i>
152	4.2.4 <i>Punt 5): Die niet al ongewenst is verklaard</i>
153	<b>4.3 Lichte en zware inreisverboden</b>
153	4.3.1 <i>Het onderscheid</i>
154	4.3.2 <i>Wanneer zijn welke rechtsgevolgen aan het inreisverbod verbonden?</i>
155	4.3.3 <i>Het belang van het onderscheid</i>

<b>156</b>	<b>4.4 Wie is namens de staatssecretaris bevoegd?</b>
<b>156</b>	<b>4.5 Een verplichting tot uitvaardiging van het inreisverbod?</b>
<b>156</b>	4.5.1 <i>Artikel 66a, eerste lid, Vw 2000</i>
<b>158</b>	4.5.2 <i>Artikel 66a, tweede lid, Vw 2000</i>
<b>161</b>	<b>4.6 De duur van het inreisverbod I: Het kader</b>
<b>161</b>	4.6.1 <i>Het kader</i>
<b>164</b>	4.6.2 <i>De toepassing van het kader</i>
<b>165</b>	4.6.3 <i>Naar een nieuw kader?</i>
<b>165</b>	4.6.3.1 <i>De aangekondigde heroverweging van het kader</i>
<b>168</b>	4.6.3.2 <i>Een bespreking van het nieuwe kader</i>
<b>168</b>	4.6.3.3 <i>De ACVZ over de aangekondigde heroverweging</i>
<b>169</b>	<b>4.7 De duur van het inreisverbod II: De zienswijze</b>
<b>169</b>	4.7.1 <i>Inleiding</i>
<b>170</b>	4.7.2 <i>Het recht om te worden gehoord volgens het Hof van Justitie</i>
<b>172</b>	4.7.3 <i>Een licht inreisverbod dat al dan niet verband houdt met een reguliere verblijfsprocedure</i>
<b>174</b>	4.7.4 <i>Een zwaar inreisverbod dat al dan niet verband houdt met een reguliere verblijfsprocedure</i>
<b>174</b>	4.7.5 <i>Een licht of zwaar inreisverbod dat verband houdt met een verblijfsprocedure asiel</i>
<b>175</b>	<b>4.8 Na de zienswijze: Motiveren</b>
<b>175</b>	4.8.1 <i>Inleiding</i>
<b>176</b>	4.8.2 <i>De ondergrens en de wijze van motiveren</i>
<b>178</b>	4.8.3 <i>Individuele omstandigheden en hun betekenis voor (de duur van) het inreisverbod</i>
<b>178</b>	4.8.3.1 <i>Inleiding</i>
<b>178</b>	4.8.3.2 <i>Een beroep op de algemene veiligheidssituatie in het land van herkomst</i>
<b>179</b>	4.8.3.3 <i>Een beroep op artikel 3 van het EVRM</i>
<b>180</b>	4.8.3.4 <i>Een beroep op een interim measure</i>

<b>181</b>	4.8.3.5 Een beroep op artikel 8 van het EVRM
<b>187</b>	4.8.3.6 Een beroep op artikel 24 van het EU-Handvest
<b>187</b>	4.8.3.7 Een beroep op tijdsverloop bij zware inreisverboden
<b>193</b>	4.8.3.8 Een beroep op het ontbreken van risico op onttrekking
<b>194</b>	4.8.3.9 Een beroep op humanitaire redenen
<b>194</b>	4.8.4 De motivering van openbareordeaspecten
<b>195</b>	4.8.4.1 Inreisverboden van meer dan vijf jaren
<b>196</b>	4.8.4.2 Inreisverboden van ten hoogste vijf jaren met toepassing van artikel 66a, zevende lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000
<b>197</b>	4.8.4.3 Inreisverboden van ten hoogste vijf jaren met toepassing van artikel 66a, zevende lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 dan wel artikel 6.5a, derde of vierde lid, van het Vb 2000
<b>198</b>	4.8.5 Geen inhoudelijke zienswijze of te late zienswijze
<b>199</b>	<b>B NA DE UITVAARDIGING VAN HET INREISVERBOD</b>
<b>199</b>	<b>4.9 De bekendmaking van het inreisverbod</b>
<b>201</b>	<b>4.10 Het rechtsgevolg van het inreisverbod</b>
<b>201</b>	4.10.1 Meer dan één inreisverbod
<b>201</b>	4.10.1.1 Dezelfde duur
<b>202</b>	4.10.1.2 Een andere duur
<b>203</b>	4.10.1.3 Buitenlands inreisverbod
<b>205</b>	4.10.2 Het inreisverbod naast de ongewenstverklaring?
<b>206</b>	4.10.3 Rechtmatig verblijf in andere lidstaat: Geen ongewenstverklaring, maar een inreisverbod
<b>207</b>	4.10.4 In absentia procedure
<b>211</b>	4.10.5 Terugkeerprocedure of Dublinprocedure
<b>212</b>	4.10.6 Tussentijdse terugkeer
<b>214</b>	<b>4.11 Aanvang van de duur van het inreisverbod</b>
<b>214</b>	4.11.1 De rechtspraak
<b>216</b>	4.11.2 De literatuur
<b>216</b>	4.11.2.1 Twee stromingen

<b>216</b>	4.11.2.2 <i>Stroming 1): De duur van het inreisverbod vangt al aan op het moment dat het inreisverbod is vastgesteld/uitgevaardigd</i>
<b>218</b>	4.11.2.3 <i>Stroming 2): De duur van het inreisverbod vangt pas aan op het moment dat de vreemdeling daadwerkelijk is teruggekeerd naar een derde land</i>
<b>218</b>	<b>4.12 Het verkrijgen van rechtmatig verblijf na een inreisverbod</b>
<b>218</b>	4.12.1 <i>Licht inreisverbod</i>
<b>219</b>	4.12.2 <i>Zwaar inreisverbod</i>
<b>220</b>	<b>4.13 Het rechtsmiddel</b>
<b>223</b>	<b>4.14 Het indienen van de beroepsgronden</b>
<b>223</b>	4.14.1 <i>De regels</i>
<b>224</b>	4.14.2 <i>De termijnen</i>
<b>224</b>	<b>4.15 Het recht om de zitting van de rechtbank bij te wonen</b>
<b>225</b>	<b>4.16 De betekenis van artikel 78 van de Vw 2000</b>
<b>227</b>	<b>4.17 Procesbelang bij het rechtsmiddel inzake een verblijfsprocedure na een inreisverbod</b>
<b>227</b>	4.17.1 <i>Samenloop van een verblijfsprocedure met een zwaar inreisverbod</i>
<b>227</b>	4.17.1.1 <i>Nieuwe lijn: Wel procesbelang bij het beroep inzake een verblijfsprocedure</i>
<b>230</b>	4.17.1.2 <i>Zwaar inreisverbod is reeds uitgevaardigd vóór een asielaanvraag: Die aanvraag is mede een verzoek om opheffing van het zware inreisverbod</i>
<b>230</b>	4.17.2 <i>Een licht inreisverbod: Wel procesbelang</i>
<b>231</b>	<b>4.18 Procesbelang bij het rechtsmiddel tegen het inreisverbod</b>
<b>231</b>	4.18.1 <i>Een hoofdregel met twee uitzonderingen</i>
<b>231</b>	4.18.2 <i>Uitzondering 1): De vreemdeling is teruggekeerd naar een derde land en de duur van het inreisverbod is inmiddels verstreken</i>
<b>231</b>	4.18.3 <i>Uitzondering 2): De vreemdeling heeft na zijn terugkeer geen contact met zijn gemachtigde onderhouden</i>
<b>233</b>	<b>4.19 Gevolgen voor het inreisverbod van schending van het verdedigingsbeginsel</b>

<b>233</b>	4.19.1 <i>De betekenis van het arrest M.G. en N.R.</i>
<b>234</b>	4.19.2 <i>Geen ambtshalve toepassing</i>
<b>235</b>	<b>4.20 Gevolgen van het niet of gebrekkig motiveren van (de duur van) het inreisverbod</b>
<b>235</b>	4.20.1 <i>Inleiding</i>
<b>236</b>	4.20.2 <i>Bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde inreisverbod in stand blijven</i>
<b>237</b>	4.20.3 <i>De bestuurlijke lus toepassen</i>
<b>239</b>	<b>4.21 De toetsing door de bestuursrechter van de actualiteit van de bedreiging voor de openbare orde</b>
<b>239</b>	4.21.1 <i>Inleiding</i>
<b>240</b>	4.21.2 <i>Het arrest Oliveri</i>
<b>241</b>	4.21.3 <i>De betekenis van het arrest Oliveri voor het vreemdelingenrecht</i>
<b>242</b>	4.21.4 <i>Voorbeelden rond de motivering ten aanzien van de openbare orde</i>
<b>246</b>	<b>4.22 Een verzoek om (tijdelijke) opheffing</b>
<b>246</b>	4.22.1 <i>Ten aanzien van het inreisverbod</i>
<b>248</b>	4.22.2 <i>Ten aanzien van de ongewenstverklaring?</i>
<b>249</b>	<b>4.23 Lessen uit de praktijk</b>
<b>249</b>	4.23.1 <i>Het WODC-evaluatierapport van juni 2014</i>
<b>250</b>	4.23.2 <i>De Rapportage Vreemdelingenketen van maart 2017</i>
<b>253</b>	<b>HOOFDSTUK 5 BEVOEGDHEIDSVERDELING</b>
<b>253</b>	<b>5.1 Inleiding</b>
<b>253</b>	<b>5.2 Een aangelegenheid van de interne rechtsorde</b>
<b>254</b>	<b>5.3 Toepasselijkheid van het EU-Handvest</b>
<b>255</b>	<b>5.4 De bestuursrechter gaat over de rechtmatigheid van een uitgevaardigd inreisverbod ...</b>
<b>255</b>	<b>5.5 ... het OM over de strafvervolging ...</b>
<b>255</b>	<b>5.6 ... en de strafrechter over de strafoplegging</b>

<b>259</b>	<b>HOOFDSTUK 6</b>	<b>HET INREISVERBOD IN HET STRAFRECHT</b>
<b>259</b>	<b>6.1</b>	<b>Inleiding</b>
<b>261</b>	<b>A</b>	<b>NATIONAALRECHTELIJK PERSPECTIEF</b>
<b>261</b>	<b>6.2</b>	<b>De strafbaarstelling</b>
<b>262</b>	<b>6.3</b>	<b>Bewijsperikelen: Over ‘weten’ en ‘ernstige redenen hebben om te vermoeden’</b>
<b>262</b>	6.3.1	<i>Inleiding</i>
<b>263</b>	6.3.2	<i>Van oude ongewenstverklaring naar zwaar inreisverbod</i>
<b>263</b>	6.3.2.1	<i>Het oordeel van de Hoge Raad</i>
<b>264</b>	6.3.2.2	<i>Analyse</i>
<b>265</b>	6.3.3	<i>De advocaat van de verdachte is op de hoogte</i>
<b>265</b>	6.3.3.1	<i>Het oordeel van de Hoge Raad</i>
<b>266</b>	6.3.3.2	<i>Analyse</i>
<b>267</b>	<b>6.4</b>	<b>Oriëntatiepunten bij het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf</b>
<b>267</b>	6.4.1	<i>De oriëntatiepunten in het algemeen</i>
<b>268</b>	6.4.2	<i>De oriëntatiepunten en artikel 197 van het WvSr</i>
<b>269</b>	<b>6.5</b>	<b>Het ne-bis-in-idembeginsel</b>
<b>270</b>	<b>6.6</b>	<b>Een aanvraag tot herziening</b>
<b>271</b>	<b>6.7</b>	<b>Lessen uit de praktijk</b>
<b>273</b>	<b>B</b>	<b>UNIHERECHTELIJK PERSPECTIEF</b>
<b>273</b>	<b>6.8</b>	<b>De gelding en toepasselijkheid van de Terugkeerrichtlijn</b>
<b>273</b>	6.8.1	<i>De oude ongewenstverklaring geldt als terugkeerbesluit</i>
<b>275</b>	6.8.2	<i>De verdachte die ook andere strafbare feiten heeft gepleegd</i>
<b>275</b>	6.8.2.1	<i>De betekenis van artikel 2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Terugkeerrichtlijn</i>
<b>276</b>	6.8.2.2	<i>Artikel 109a van de Vw 2000</i>
<b>276</b>	6.8.3	<i>De verdachte die zich ten tijde van het onderzoek ter terechtzitting niet meer in Nederland bevindt</i>

<b>277</b>	<b>6.9 De gevolgen van de Terugkeerrichtlijn voor de geldigheid van een oude ongewenstverklaring</b>
<b>277</b>	6.9.1 <i>De rechtspraak van de Hoge Raad</i>
<b>279</b>	6.9.2 <i>De rechtspraak van de gerechtshoven</i>
<b>282</b>	<b>6.10 De betekenis van rechtstreeks werkende bepalingen uit de Terugkeerrichtlijn</b>
<b>282</b>	6.10.1 <i>De betekenis voor de oude ongewenstverklaring</i>
<b>283</b>	6.10.2 <i>De betekenis voor het zware inreisverbod</i>
<b>283</b>	6.10.3 <i>De betekenis van artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn</i>
<b>286</b>	6.10.4 <i>Het toetsingsmoment: Ex tunc</i>
<b>287</b>	<b>6.11 De gevolgen van de Terugkeerrichtlijn voor de strafoplegging</b>
<b>287</b>	6.11.1 <i>Twee vereisten voor het opleggen van een gevangenisstraf</i>
<b>288</b>	6.11.2 <i>Vereiste 1): De stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen</i>
<b>288</b>	6.11.2.1 <i>Een vergewisplicht voor de strafrechter</i>
<b>290</b>	6.11.2.2 <i>Een uitzondering op de vergewisplicht</i>
<b>291</b>	6.11.2.3 <i>Geen 'dubbele vergewisplicht'</i>
<b>292</b>	6.11.3 <i>Vereiste 2): De verdachte verblijft, zonder geldige reden om niet terug te keren, illegaal in Nederland</i>
<b>292</b>	6.11.3.1 <i>Wat is (g)een geldige reden om niet terug te keren?</i>
<b>293</b>	6.11.3.2 <i>De verhouding van de geldige reden om niet terug te keren tot overmacht</i>
<b>297</b>	<b>6.12 Voorbeelden waarin de gerechtshoven zich ervan hebben vergewist of de stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen</b>
<b>297</b>	6.12.1 <i>Inleiding</i>
<b>297</b>	6.12.2 <i>De stappen van de terugkeerprocedure zijn niet doorlopen</i>
<b>298</b>	6.12.3 <i>De stappen van de terugkeerprocedure zijn wel doorlopen</i>
<b>299</b>	6.12.4 <i>Bespreking van de arresten</i>
<b>300</b>	<b>6.13 De betekenis van het arrest Ouhrami</b>
<b>300</b>	6.13.1 <i>Inleiding</i>
<b>300</b>	6.13.2 <i>De betekenis van het arrest Ouhrami voor de oude ongewenstverklaring</i>

<b>301</b>	6.13.3 <i>De betekenis van het arrest Ouhrami voor het inreisverbod</i>
<b>302</b>	6.13.3.1 <i>De verdachte is teruggekeerd, maar te vroeg weer Nederland ingereisd</i>
<b>302</b>	6.13.3.2 <i>De verdachte is nimmer teruggekeerd</i>
<b>303</b>	<b>6.14 Conclusie: Vreemdelingenstrafrecht</b>
<b>307</b>	<b>HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE</b>
<b>307</b>	<b>7.1 Het inreisverbod op drie niveaus</b>
<b>308</b>	<b>7.2 Europees niveau</b>
<b>310</b>	<b>7.3 Nationaal niveau I: Vreemdelingenrecht</b>
<b>312</b>	<b>7.4 Nationaal niveau II: Strafrecht</b>
<b>313</b>	<b>7.5 Een versmelting van het vreemdelingenrecht en het strafrecht</b>
<b>317</b>	<b>LIJST MET GERAADPLEEGDE LITERATUUR</b>
<b>330</b>	<b>OVER DE AUTEURS</b>



## VOORWOORD BIJ DE VIERDE DRUK

Voor u ligt ons boek over het inreisverbod. Eerder verscheen deze uitgave bij Sdu Uitgevers te Den Haag. De afgelopen 3 jaar hebben zich interessante ontwikkelingen rondom deze Unierechtelijke maatregel voorgedaan, waardoor een herziene uitgave noodzakelijk werd. Dit geldt voor alle drie de dimensies waarop het inreisverbod speelt: Europees recht, Nederlands vreemdelingenrecht en Nederlands strafrecht. Alle ontwikkelingen zijn in deze uitgave gebundeld tot een geheel. Meteen wordt duidelijk dat Europese geluiden over het inreisverbod van betekenis zijn voor onze nationale (rechts)praktijk. Wij denken bijvoorbeeld aan het voorstel van de Europese Commissie voor een herschikking van de Terugkeerrichtlijn. Ook recente arresten van het Hof van Justitie hebben invloed op wat Nederlandse rechters beslissen en hoe Nederlandse wetgeving in elkaar steekt of zou moeten steken. Wij noemen de arresten *Ouhrami* en *J.Z.*, waarin het Hof van Justitie zich – kort gezegd – heeft uitgelaten over de verenigbaarheid van artikel 197 van het WvSr met het Unierecht. Ook wijzen we op de doorwerking van arresten (denk aan *K.A. e.a.*, *Gnandi* en *Ouhrami*) in het vreemdelingenrecht.

Deze herziene uitgave is uitgegeven door Peter Frissen van uitgeverij Iustitia Scripta. Wij zijn hem dankbaar voor de prettige samenwerking.

De materie is bijgehouden tot 30 september 2021. In de correctiefase hebben wij op beperkte schaal nog enkele nieuwere gegevens verwerkt. In deze druk worden de termen ‘Afdeling’ en ‘Afdeling bestuursrechtspraak’ door elkaar gebruikt. We bedoelen hiermee natuurlijk steeds de ABRvS. In deze uitgave is – anders dan in de eerdere uitgaven over dit onderwerp – de bevoegdheid te beslissen in vreemdelingenzaken overgegaan van de minister van Veiligheid en Justitie naar de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Den Haag, 30 september 2021

*Jim Waasdorp en Aniel Pahladsingh*

## VOORWOORD BIJ DE DERDE DRUK

Sinds de tweede druk zijn inmiddels bijna twee jaren verstreken. Ook in die periode is veel gebeurd op Europees en nationaal niveau ten aanzien van het inreisverbod. Op Europees niveau is meer rechtspraak van het Hof van Justitie gekomen met directe gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak (zowel vreemdelingenrecht als strafrecht). De doorwerking van het inreisverbod vanuit het Unierecht naar het nationale recht (vreemdelingenrecht en strafrecht) is zeer duidelijk waarneembaar. De arresten van het Hof van Justitie van de EU zijn te vinden op [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

Verder is de Europese Commissie op 16 november 2017 gekomen met een gewijzigd Handboek Terugkeer. Dit handboek biedt de praktijk nuttige aanwijzingen voor de toepassing van het inreisverbod.

Op nationaal niveau hebben wij de recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor het vreemdelingenrecht verwerkt. De uitspraken zijn te vinden op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl). Ook hebben wij de recente rechtspraak van de Hoge Raad en de gerechtshoven voor het strafrecht opgenomen. De arresten zijn te vinden op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Tot slot is een aantal wetsvoorstellen in werking getreden in het kader van terrorismebestrijding waarin wordt gewerkt met aanverwante rechtsinstrumenten, zoals de ongewenstverklaring en het uitreisverbod.

De materie is bijgehouden tot 1 februari 2018. In de proefdrukfase hebben wij op beperkte schaal nog enkele nieuwere gegevens verwerkt. Bij de totstandkoming van dit boek hebben wij dankbaar gebruikgemaakt van het commentaar van collega Bram van Dokkum (senior jurist bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) en van Eric Druijff (senior rechter bij de rechtbank Midden-Nederland, afdeling strafrecht). Het spreekt vanzelf dat eventuele fouten en onjuiste interpretaties geheel voor onze rekening komen. Daarnaast een dankwoord aan senior uitgever Peter Frissen en bureauredacteur Corinne Meijer. Zij hebben ons wederom als kundige personen terzijde gestaan. Wij danken hen voor de prettige samenwerking.

Omdat dit boek groeit door ervaringen uit de praktijk, nodigen wij tot slot alle gebruikers uit hun opmerkingen door te geven via [inreisverbod@hotmail.com](mailto:inreisverbod@hotmail.com).

Den Haag/Luxemburg, 12 februari 2018

*Jim Waasdorp en Aniel Pahladsingh*

## VOORWOORD BIJ DE TWEDE DRUK

Sinds de eerste druk zijn inmiddels bijna twee jaren verstreken. Ook in die periode is veel gebeurd op Europees en nationaal niveau ten aanzien van het inreisverbod. Op Europees niveau is meer rechtspraak van het Hof van Justitie gekomen met directe gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak (zowel vreemdelingenrecht als strafrecht). De arresten zijn te vinden op [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). Verder is de Europese Commissie op 1 oktober 2015 gekomen met een eerder aangekondigd Handboek Terugkeer. Dit handboek biedt de praktijk nuttige aanwijzingen voor de toepassing van het inreisverbod.

Op nationaal niveau hebben we de recente rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor het vreemdelingenrecht verwerkt. De uitspraken zijn te vinden op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl). Ook hebben we de recente rechtspraak van de Hoge Raad en de gerechtshoven voor het strafrecht opgenomen. De arresten zijn te vinden op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Daarnaast behandelen we in de tweede druk de beleidsmatige ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan ten aanzien van het inreisverbod. Tot slot komt een aantal wetsvoorstellen in het kader van terrorismebestrijding aan de orde waarin wordt gewerkt met aanverwante rechtsinstrumenten, zoals de ongewenstverklaring en het uitreisverbod.

De materie is bijgehouden tot en met 31 december 2015. In de proefdrukfase hebben wij op beperkte schaal nog enkele nieuwere gegevens verwerkt. Bij de totstandkoming van dit boek hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van het commentaar van collega's Jack van de Kolk en Bram van Dokkum (beiden seniorjurist bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), van Aldo Kuijer (raadsheer bij het gerechtshof Den Haag, afdeling strafrecht) en van André Klip (hoogleraar Straf- en strafprocesrecht en grensoverschrijdende aspecten van het strafrecht, Capgroep Strafrecht en Criminologie aan de Universiteit Maastricht). Het spreekt vanzelf dat eventuele fouten en onjuiste interpretaties geheel voor onze rekening komen. Daarnaast een dankwoord aan senior uitgever Peter Frissen en bureauredacteur Els van der Duijn. Zij hebben ons wederom als kundige personen terzijde gestaan. Wij danken hen voor de prettige samenwerking.

Omdat dit boek groeit door ervaringen uit de praktijk nodigen wij tot slot alle gebruikers uit hun opmerkingen door te geven via [inreisverbod@hotmail.com](mailto:inreisverbod@hotmail.com).

Den Haag, 20 januari 2016

*Jim Waasdorp en Aniel Pahladsingh*

## VOORWOORD BIJ DE EERSTE DRUK

De Terugkeerrichtlijn is op 24 december 2008 in het Publicatieblad gepubliceerd en op 13 januari 2009 in werking getreden. Zij heeft onder meer tot doel om gemeenschappelijke regels vast te stellen voor terugkeer en verwijdering van onderdanen van derde landen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot dan wel verblijf of vestiging in een lidstaat. Het uiteindelijke doel van de Terugkeerrichtlijn is dat onderdanen van derde landen op wie zij van toepassing is, het grondgebied van de lidstaten verlaten.

Sinds de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn heeft de Nederlandse rechtsorde naast de nationale maatregel van de ongewenstverklaring te maken met het inreisverbod. Onder het inreisverbod wordt verstaan: “een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit.” Het inreisverbod beoogt een Europese dimensie te geven aan de effecten van nationale terugkeermaatregelen. De wijze van operationalisering daarvan op Europees niveau staat ten dienste van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk terugkeer- en verwijderingsbeleid.

Het inreisverbod vertoont overeenkomsten met de ongewenstverklaring, maar kan daarmee niet geheel worden gelijkgesteld. Zij verschillen namelijk wat betreft hun geografische bereik, doelgroep, sanctionering, duur en mogelijkheid van het verkrijgen van rechtmatig verblijf hier te lande.

Het uitvaardigen van het inreisverbod tegen een onderdaan van een derde land in Nederland betekent voor het vreemdelingenrecht dat die onderdaan in beginsel geen rechtmatig verblijf hier te lande kan hebben. Strafrechtelijk gezien heeft het uitvaardigen van het inreisverbod tot gevolg dat het verblijf van die onderdaan in Nederland strafbaar wordt gesteld met een vrijheidsstraf of een geldboete.

In dit boek behandelen wij in de eerste plaats de totstandkoming van de Terugkeerrichtlijn. Daarbij bezien wij welke redenen aanleiding zijn geweest om tot die richtlijn te komen. Vervolgens analyseren wij het inreisverbod zoals die maatregel in de Terugkeerrichtlijn is neergelegd en de implementatie daarvan in de Nederlandse vreemdelingenwet- en regelgeving en in de Nederlandse strafwetgeving. In de derde plaats bekijken wij de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het inreisverbod. Daaropvolgend

komt aan de orde welke formele en materiële eisen aan het inreisverbod in het Nederlandse vreemdelingenrecht worden gesteld. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van de rechtspraak van de rechtbank Den Haag en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursrechter en de strafrechter maakt daarvan een onderdeel uit. Ten slotte gaan wij aan de hand van de rechtspraak van de gerechtshoven en de Hoge Raad in op de gevolgen van de introductie van het inreisverbod voor de beoordeling van een strafzaak. Daarbij zal duidelijk worden dat die introductie tot op heden met name gevolgen heeft voor strafvervolging en -oplegging wegens overtreding van de ongewenstverklaring.

Dit boek borduurt voort op twee eerder gepubliceerde bijdragen van ons' en beoogt de lezer een geheel geactualiseerd inzicht in (de gevolgen van) het inreisverbod te bieden. Door de opzet van het boek is het allereerst geschikt voor de Nederlandse rechtspraktijk die met het inreisverbod te maken heeft. Het gaat hierbij zowel om de vreemdelingenrechtpraktijk als om de strafrechtpraktijk. Daarnaast kan dit boek nuttig zijn voor het onderwijs.

De materie is bijgehouden tot 1 april 2014.

Bij de totstandkoming van dit boek hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van het commentaar van collega's Ton Bijloos, Jack van de Kolk en Bram van Dokkum. Daarnaast een dankwoord aan senior uitgever Peter Frissen en bureauredacteur Yvonne Stengs. Zij hebben ons als kundige personen terzijde gestaan. Wij danken hen voor de prettige samenwerking.

Het spreekt vanzelf dat eventuele fouten en onjuiste interpretaties geheel voor onze rekening komen.

Den Haag, 18 april 2014

*Jim Waasdorp en Aniel Pahladsingh*

---

<sup>1</sup> Pahladsingh en Waasdorp 2013 en Pahladsingh en Waasdorp 2014.

**LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

<b>AA</b>	Ars Aequi
<b>A&amp;MR</b>	Asiel- en Migrantenrecht
<b>AB</b>	Administratiefrechtelijke Beslissingen (AB Rechtspraak Bestuursrecht)
<b>ABRVS</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
<b>ACVZ</b>	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
<b>AFDELING ADVISERING</b>	Afdeling advisering van de Raad van State
<b>AFL.</b>	aflevering
<b>A-G</b>	advocaat-generaal
<b>AWB</b>	Algemene wet bestuursrecht
<b>BIJV.</b>	Bijvoorbeeld
<b>BJCLCJ</b>	Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice
<b>BNB</b>	Beslissingen Nederlandse Belastingzaken (Nederlandse Belastingrechtspraak)
<b>C</b>	Serie C (Communication) van het Publicatieblad van de Europese Unie
<b>CBB</b>	College van Beroep voor het bedrijfsleven
<b>CLP</b>	Criminal Law and Philosophy
<b>COM</b>	Document of the European Commission
<b>CRVB</b>	Centrale Raad van Beroep
<b>C&amp;R</b>	Tijdschrift Crimmigratie en Recht
<b>DD</b>	Delikt en Delinkwent
<b>DEF.</b>	definitief
<b>DJI</b>	Dienst Justitiële Inrichtingen
<b>DT&amp;V</b>	Dienst Terugkeer & Vertrek
<b>E.A.</b>	en anderen
<b>E.V.</b>	en verder
<b>ECLI</b>	European Case Law Identifier
<b>EG</b>	Europese Gemeenschap (thans: EU)
<b>EG-VERDRAG</b>	Verdrag betreffende de oprichting van de Europese Gemeenschap
<b>EHRC</b>	European Human Rights Cases
<b>EHRM</b>	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
<b>EJML</b>	European Journal of Migration and Law
<b>EU</b>	Europese Unie

<b>EU-HANDEST</b>	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
<b>EVN</b>	Europees Verdrag inzake nationaliteit
<b>EVRM</b>	Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
<b>FED</b>	FED Fiscaal Weekblad
<b>FRA</b>	Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten
<b>HOF VAN JUSTITIE</b>	Hof van Justitie van de Europese Unie
<b>HVJ EG</b>	Hof van Justitie van de Europese gemeenschap
<b>HVJ EU</b>	Zie Hof van Justitie
<b>HOG E RAAD</b>	Hoge Raad der Nederlanden
<b>HR</b>	zie Hoge Raad
<b>IND</b>	Immigratie- en Naturalisatiedienst
<b>IOM</b>	Internationale Organisatie voor Migratie
<b>IVRK</b>	Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind
<b>JB</b>	Jurisprudentie Bestuursrecht
<b>JBPLUS</b>	Jurisprudentie Bestuursrecht Plus
<b>JHG</b>	JHG EU-Handvest selecties
<b>JV</b>	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
<b>JNVR</b>	Jaarnaal Vreemdelingenrecht
<b>KMAR</b>	Koninklijke Marechaussee
<b>L</b>	Serie L (Legislation) van het Publicatieblad van de EU
<b>LOVS</b>	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
<b>M.NT.</b>	met noot
<b>STAATS-SECRETARIS</b>	staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
<b>MVV</b>	machtiging tot voorlopig verblijf
<b>NBSTRAF</b>	Nieuwsbrief Strafrecht
<b>NGO'S</b>	non-gouvernementele organisaties
<b>NJ</b>	Nederlandse Jurisprudentie
<b>NJB</b>	Nederlands Juristenblad
<b>NJFS</b>	Nederlandse jurisprudentie Feitenrechtspraak Stafzaken
<b>NL</b>	Nederland
<b>NR(S).</b>	nummer(s)
<b>NTB</b>	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
<b>NTER</b>	Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht
<b>OJ</b>	Official Journal
<b>OM</b>	Openbaar Ministerie
<b>P.</b>	pagina

<b>PB.</b>	Publicatieblad van de Europese Unie
<b>PPU</b>	Procédure Préjudicielle d'Urgence
<b>RB.</b>	Rechtbank
<b>REAL</b>	Review of European Administrative Law
<b>RED.</b>	redactie
<b>RSV</b>	Rechtspraak Sociale Verzekering
<b>RV</b>	Rechtspraak Vreemdelingenrecht
<b>RVDW</b>	Rechtspraak van de Week
<b>RWN</b>	Rijkswet op het Nederlanderschap
<b>SEC</b>	Staff Workingdocument of the European Commission
<b>SEW</b>	SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht
<b>SIS</b>	Schengen Informatie Systeem
<b>SIS-II</b>	Schengen Informatie Systeem van de tweede generatie
<b>STB.</b>	Staatsblad
<b>TBR</b>	Tijdschrift voor Bouwrecht
<b>TBS</b>	terbeschikkingstelling van de Staat
<b>TPWS</b>	Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht
<b>TRB.</b>	Tractatenblad
<b>TRRB</b>	Tijdschrift voor Recht, Religie en Beleid
<b>T.VREEMD</b>	Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht (België)
<b>TVV</b>	Tijdschrift voor Veiligheid
<b>USAB</b>	USA Bulletin
<b>VB 2000</b>	Vreemdelingenbesluit 2000
<b>VC 2000</b>	Vreemdelingencirculaire 2000
<b>VEU</b>	Verdrag betreffende de Europese Unie
<b>VGL.</b>	Vergelijk
<b>VP</b>	Vreemdelingenpolitie
<b>VRZ.</b>	Voorzieningenrechter
<b>VS</b>	Verenigde Staten
<b>VV 2000</b>	Voorschrift Vreemdelingen 2000
<b>VW 2000</b>	Vreemdelingenwet 2000
<b>VWEU</b>	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
<b>WBV</b>	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
<b>WODC</b>	Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum
<b>WVSR</b>	Wetboek van Strafrecht
<b>WVSV</b>	Wetboek van Strafvordering
<b>ZAR</b>	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
<b>ZP.</b>	zittingsplaats







## HOOFDSTUK 1 NAAR EEN EFFECTIEF EUROPEES TERUGKEERBELEID

### 1.1 Inleiding

De terugkeer en verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie verblijven, zijn een lange tijd uitsluitend aangelegenheden van de betrokken lidstaat geweest. Zo kent de Nederlandse rechtsorde de nationale maatregel van de ongewenstverklaring om dergelijke onderdanen die een inbreuk maken of hebben gemaakt op de openbare orde of de nationale veiligheid, uit Nederland te weren.<sup>1</sup> Die maatregel strekt zich in beginsel slechts uit tot het grondgebied van Nederland.<sup>2</sup>

Steeds meer is echter de noodzaak onderkend om op het gebied van terugkeer en verwijdering op Europees niveau samen te werken.<sup>3</sup> De verschillen hierover in wetgeving, beleid en praktijk van de lidstaten van de Europese Unie waren namelijk enorm.<sup>4</sup> Daarbij ging het niet uitsluitend om definities van, maar ook om wettelijke bepalingen inzake bijvoorbeeld de terugkeer, verwijdering en inreis van onderdanen van derde landen. Dit leidde tot complicaties in situaties waarin meer dan een van die lidstaten was betrokken, omdat dan niet duidelijk was welke definitie(s) en welke wettelijke bepaling(en) van toepassing waren. Die situaties hadden bovendien een negatief effect op repatriëring en gaven een verkeerd signaal aan de buitenwereld wat betreft de bereidwilligheid van de Europese Unie om illegale immigratie tegen te gaan. Dit werd onwenselijk geacht.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Zie artikel 67, eerste lid, van de Vw 2000. Voor informatie over de ontstaansgeschiedenis van de ongewenstverklaring: Swart 1978, p. 270-271.

<sup>2</sup> Indien een signalering in het zogeheten Schengeninformatiesysteem plaatsvindt, kan de ongewenstverklaring ook gevolgen buiten het grondgebied van Nederland hebben. Zie voor de signalering van onderdanen van derde landen met het oog op weigering van toegang en verblijf: Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (hoofdstuk IV/artikelen 20-30; *Pb.* 2006 L 381).

<sup>3</sup> Guipponi signaleert deze trend op het gebied van migratie. Zie Guipponi 2009, p. 1-2.

<sup>4</sup> Zie voor een uitvoerig en interessant overzicht van de verschillen in wetgeving, beleid en praktijk inzake vrijwillige en gedwongen terugkeer in de lidstaten van de Europese Economische Ruimte: International Organization for Migration and the Advisory Committee on Aliens Affairs 2004, p. 253-273.

<sup>5</sup> Council document 14673/02 MIGR 125 FRONT 135 VISA 172, p. 12-13; SEC(2005) 1057, p. 4.

Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkeling van een effectief Europees terugkeerbeleid. Paragraaf 1.2 ziet op de aanloop naar de Terugkeerrichtlijn<sup>6</sup> en bevat een schets van de meest relevante stappen die daartoe zijn gezet. De daaropvolgende paragraaf (1.3) gaat over de Terugkeerrichtlijn zelf. In paragraaf 1.4 zal blijken dat de nationale maatregel van de ongewenstverklaring na de komst van de Terugkeerrichtlijn voor onderdanen van derde landen heeft plaatsgemaakt voor het inreisverbod en dat de ongewenstverklaring nog wel kan worden uitgevaardigd tegen Unieburgers of hun familieleden. In paragraaf 1.5 bespreken wij – de inmiddels herziene versie van – het Handboek Terugkeer.<sup>7</sup> Dit handboek is opgesteld door de Europese Commissie en de lidstaten. In paragraaf 1.6 analyseren wij drie in het kader van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme tot stand gekomen Nederlandse wetten. Wij zullen zien dat de in die wetten genoemde instrumenten raakvlakken hebben met het inreisverbod. Ook bespreken wij recente uitspraken van de Afdeling op dit gebied. Dit hoofdstuk sluiten wij in paragraaf 1.7 af met de door de Europese Commissie aangekondigde herschikking van de Terugkeerrichtlijn.

## 1.2 De aanloop naar de Terugkeerrichtlijn: een historische schets

### 1.2.1 *Het Programma van Tampere*

Met het Verdrag van Amsterdam<sup>8</sup> werd de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een nieuwe doelstelling van de Europese Unie. In dit verdrag was onder meer een Unierechtelijke bevoegdheid op het gebied van asiel en immigratie vastgesteld.<sup>9</sup> Dit is voor staatshoofden en regeringsleiders aanleiding geweest om tijdens de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 op te roepen tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op dat gebied.<sup>10</sup> Die oproep is vervat in het Programma van

---

<sup>6</sup> Richtlijn 2008/115/EG 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 (*Pb.* 2008 L 348/98).

<sup>7</sup> Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Europese Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk 'terugkeerhandboek' voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van aan terugkeer gerelateerde taken (*Pb.* 2017 L 339/83).

<sup>8</sup> Verdrag houdende wijziging van het VEU, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten (*Pb.* 1997 C 340/01).

<sup>9</sup> Zie Titel III A van het Verdrag van Amsterdam, in het bijzonder artikel 73.

<sup>10</sup> COM(2002) 175 def., p. 5.

Tampere.<sup>11</sup> Het is het eerste meerjarenprogramma waarin prioriteiten voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid worden gesteld.<sup>12</sup>

In het Programma van Tampere heeft de Europese Raad onder meer erop gewezen dat alle fasen van de migratiestromen doeltreffender moeten worden beheerd. Hij heeft daarin de wens geuit om in nauwe samenwerking met landen van herkomst en doorreis voorlichtingscampagnes te ontwikkelen over de bestaande mogelijkheden tot legale immigratie. Volgens de Europese Raad moet een actief gemeenschappelijk beleid inzake visa en valse documenten worden doorontwikkeld, met inbegrip van nauwere samenwerking tussen de consulaten van de Europese Unie in derde landen. Daarnaast heeft de Europese Raad in het Programma van Tampere het belang beklemtoond van een doeltreffende controle aan de buitengrenzen van de Europese Unie door gespecialiseerde, goed opgeleide vakmensen. Ook moet de steun aan landen van herkomst en doorreis worden ontwikkeld om vrijwillige terugkeer te bevorderen, aldus de Europese Raad.

Sinds het Programma van Tampere heeft de Europese Commissie regelmatig voorstellen ingediend en mededelingen gedaan inzake een Europees asiel- en migratiebeleid dat gebaseerd is op een benadering in twee fasen: de goedkeuring van een gemeenschappelijk rechtskader en de ontwikkeling van een open coördinatiemethode.<sup>13</sup> Die voorstellen en mededelingen beogen – in lijn met het Programma van Tampere – een efficiënter beheer van migratiestromen en zijn gericht op de goedkeuring van gemeenschappelijke procedures voor legale toelating van onderdanen van derde landen, met nauwere contacten met de landen van herkomst en ondersteund door een beter gecoördineerd integratiebeleid op nationaal niveau.<sup>14</sup> Het onderliggende uitgangspunt is dat de migratiedruk zal

---

<sup>11</sup> *Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations*. COM(2004) 401 def.

<sup>12</sup> COM(2005) 184 def., p. 3.

<sup>13</sup> COM(2002) 175 def., p. 5. De open coördinatiemethode is een van de bijzondere besluitvormingsprocedures die in de Europese Unie gebruikt worden voor onderwerpen waarover de lidstaten nog helemaal zelf beslissen, maar waarop zij wel hun beleid op elkaar willen afstemmen. Besluiten op basis van deze methode zijn dan ook niet bindend. De procedure is niet in de Europese verdragen opgenomen. In het kort verloopt zij als volgt: in de Raad van Ministers wordt een voorstel gedaan. De Raad spreekt in samenwerking met de Europese Commissie doelstellingen af. Vervolgens zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken. Het Europees Parlement speelt nauwelijks een rol in de open coördinatiemethode. Zie [https://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8ym3xy5/open\\_coördinatiemethode\\_ocm](https://www.europa-nu.nl/id/vh7eg8ym3xy5/open_coördinatiemethode_ocm).

<sup>14</sup> SEC(2005) 1057, p. 7; COM(2002) 175, p. 5.

toenemen en dat migratie in het licht van de economische situatie en de demografische prognoses een rol kan spelen in de economische en sociale ontwikkeling van de Europese Unie.<sup>15</sup>

### *1.2.2 Een mededeling van de Europese Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie*

Een van de mededelingen inzake een Europees asiel- en migratiebeleid die de Europese Commissie heeft gedaan, is die van 15 november 2001. Het gaat om een mededeling aan de Europese Raad en het Europees Parlement betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie. Deze mededeling maakt duidelijk dat een terugkeerbeleid moet worden gebaseerd op drie elementen:

- 1) gemeenschappelijke principes;
- 2) gemeenschappelijke standaarden; en
- 3) gemeenschappelijke maatregelen.<sup>16</sup>

In de mededeling van 15 november 2001 heeft de Europese Commissie onder meer te kennen gegeven dat preventie en bestrijding van illegale immigratie wezenlijke aspecten zijn van het gemeenschappelijke en alomvattende asiel- en migratiebeleid van de Europese Unie.<sup>17</sup> Volgens de Europese Commissie moet de terugkeerproblematiek grondig worden besproken om een samenhangende Unierechtelijke aanpak te ontwikkelen waarbij rekening wordt gehouden met de complexe aard van dit belangrijke onderwerp.<sup>18</sup>

De mededeling van de Europese Commissie is in de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 aan de orde gesteld. Daarbij heeft de Europese Raad bevestigd dat hij belang hecht aan de in het Programma van Tampere vastgestelde beleidslijnen en doelstellingen in verband met de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie en dat de totstandbrenging van een werkelijk gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid binnen deze ruimte de instelling vereist van diverse instrumen-

---

<sup>15</sup> COM(2002) 175, p. 5.

<sup>16</sup> Guipponi 2009, p. 6.

<sup>17</sup> COM(2001) 672 def. Zie ook COM(2000) 755 def. en COM(2000) 757 def.

<sup>18</sup> COM(2001) 672 def., p. 5-7.