

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2584 AG Den Haag
Tel: (070) 358 35 63
Fax: (070) 360 75 72
bureau@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer

Bij brief van 20 juni 2014 liet de Nationale ombudsman de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie weten een onderzoek in te stellen naar de implementatie van de aanbevelingen naar aanleiding van het rapport *Toegang Verboden, een onderzoek naar de opname van vreemdelingen in het Schengen Informatie Systeem (SIS) en de informatievoorziening hierover* (rapportnummer 2010/115). Het doel hiervan was zicht te krijgen op de vraag in hoeverre de situatie voor vreemdelingen in de praktijk is verbeterd na implementatie van deze aanbevelingen. Hierbij bericht ik u over de uitkomsten van dit onderzoek.

Datum
13 maart 2015

Ons nummer
2014 07234
Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen

Behandelend medewerker

Onderwerp
Terugblik-onderzoek Schengen
Informatie Systeem

Achtergrond

In 2010 bracht de Nationale ombudsman het rapport *Toegang Verboden* uit. Bij brief van 7 januari 2011 kondigde de toenmalige minister voor Immigratie en Asiel maatregelen aan om tegemoet te komen aan de aanbevelingen in dit rapport. Op 5 juni 2013 informeerde de staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie de Nationale ombudsman desgevraagd over de implementatie van de eerder toegezegde maatregelen. In september 2013 ontving de Nationale ombudsman hierover aanvullende informatie.

Aanbevelingen in rapport *Toegang Verboden*

In dit onderzoek deed de Nationale ombudsman kort samengevat de volgende drie aanbevelingen:

1. Herbezinning op de vraag welke personen in het Schengen Informatie Systeem (SIS) moeten worden opgenomen als ongewenste vreemdeling. Bovendien beval de Nationale ombudsman aan een evenredigheidstoets uit te voeren.
2. Voordat het besluit om toegang te weigeren genomen wordt, moet expliciet de afweging gemaakt worden of er humanitaire redenen of redenen van nationaal belang of internationale verplichtingen zijn die rechtvaardigen dat iemand toch wordt toegelaten.

Ons nummer
2014.07234

2

3. Een vreemdeling die gesignaleerd wordt of ten aanzien van wie een voorstel tot signalering wordt gedaan moet schriftelijk gewezen worden op de rechtsgang die bestaat om onjuiste of onrechtmatige signalering aan te vechten.

Bevindingen onderzoek naar Implementatie aanbevelingen

Op 11 juli 2014 brachten medewerkers van de Nationale ombudsman een bezoek aan de luchthaven Schiphol om te bespreken en te zien in hoeverre de situatie in de praktijk was verbeterd na implementatie van de aanbevelingen. Hierbij waren vertegenwoordigers van de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het ministerie van Veiligheid en Justitie aanwezig.

Transparantie en rechtsbescherming verbeterd

De afgelopen vier jaar is er veel veranderd door de invoering van de (Europese) Terugkeerrichtlijn. Met de implementatie van de Terugkeerrichtlijn werd onder meer het inreisverbod geïntroduceerd. Dit is een besluit waartegen beroep bij de rechtbank mogelijk is. De rechtsbescherming en transparantie zijn hierdoor verbeterd. In het Vreemdelingenbesluit is vastgelegd wanneer een Inreisverbod wordt opgelegd en hoelang een inreisverbod duurt. Bij een overstay van minder dan drie maanden wordt een inreisverbod opgelegd van een jaar. Bij een overstay van meer dan drie maanden volgt een inreisverbod van twee jaar. Een inreisverbod van meer dan twee jaar of langer is ook mogelijk. Dit is bijvoorbeeld het geval als betrokkene heeft gereisd met valse documenten of is veroordeeld voor een misdrijf. Op grond van artikel 66a, lid 8, Vreemdelingenwet, kan bovendien om humanitaire of andere redenen worden afgezien van het uitvoerdigen van een inreisverbod.

Een inreisverbod betekent altijd automatisch een signalering in het Schengen Informatie Systeem. De hulpofficier van Justitie van de KMar besluit over het opleggen van een inreisverbod. Hij baseert zich hierbij op de gegevens die hij krijgt van de KMar-medewerker die de betrokken vreemdeling heeft gehoord. Het horen gebeurt met een tolk om onduidelijkheid als gevolg van de taal te voorkomen. Er wordt tijdens het horen zoveel mogelijk gecontroleerd over de verblijfsgeschiedenis van de vreemdeling (onder andere door het raadplegen van systemen of door contact op te nemen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst). Van het gehoor wordt een proces-verbaal opgemaakt. Het proces van horen tot het besluit een inreisverbod op te leggen duurt minimaal een half uur.

Ons nummer
2014.07234

3

Vertrek heeft prioriteit boven inreisverbod

Als de vreemdeling aankomt een half uur of korter voor het boarding-tijdstip dan geeft de KMar prioriteit aan het vertrek. De vreemdeling krijgt hierdoor dan geen inreisverbod opgelegd en er volgt daarmee ook geen signalering in het Schengen Informatie Systeem. Als de vreemdeling vertrekt zonder een signalering door tijdgebrek, dan wordt daarvan een aantekening gemaakt op een zogenaamd M100 formulier. Dit formulier dient ter stulping van het dossier en ter informatie aan de ketenpartners, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het geeft aan dat de betrokkene Nederland heeft verlaten. Uit het M100 formulier blijkt in deze situatie dat iemand illegaal in Nederland heeft verbleven. Hetgeen gemeld is op het M100 formulier kan mogelijk van invloed zijn op een volgende beslissing bij de aanvraag van een visum. In de te nemen beslissing zullen echter ook andere factoren, zoals overgelegde bewijsstukken omtrent reldoel, duur en waarborgen over tijdige terugkeer een rol spelen. Betrokkene weet niet dat dit formulier wordt opgemaakt en wat hiervan de consequentie kan zijn. De KMar zelf gaf aan dat de informatie hierover zou kunnen worden verduidelijkt door mensen bij het opmaken van het M100 formulier te vertellen dat de door de KMar geconstateerde 'overstay' in de toekomst een rol kan spelen bij het al dan niet verkrijgen van een visum voor Nederland.

Informatie bij afgifte visum

Er is een folder die ambassades moeten verstrekken bij de afgifte van een visum. Deze folder bevat informatie over de gevolgen van overschrijding van de visumtermijn (illegaal verblijf). Deze folder is tijdens het bezoek aan Schiphol op 11 juni 2014 uitgereikt aan medewerkers van de Nationale ombudsman. Er staat in dat bij overschrijding van de visumtermijn de toegang tot Nederland gedurende enkele jaren geweigerd wordt. Er staat niet bij dat overschrijding van de visumtermijn kan leiden tot weigering van de toegang tot het gehele Schengengebied. In de folder is niets opgenomen over het Schengen Informatie Systeem. In de reactie op het door de ombudsman toegestuurde verslag van het bezoek aan Schiphol zond het Ministerie van Veiligheid en Justitie op 18 december 2014 aangepaste informatiefolders. De folders bleken na 11 juli 2014 te zijn aangepast omdat ze nog niet de volledige informatie bevatten. Voor zover hier van belang is de folder die nu wordt uitgereikt op de ambassades uitgebreid met een passage over wat te doen bij een overmachtssituatie waardoor het niet mogelijk is Nederland binnen de geldigheidsduur van het visum te verlaten. Ook is nu opgenomen wat de consequenties (inreisverbod voor Europese Unie, Europese Economische Ruimte en Zwitserland) zijn bij de

Ons nummer
2014.07234

4

overschrijding van de geldigheidsduur van het visum. Hierbij wordt nu een onderscheid gemaakt tussen een overstay van meer dan drie dagen maar korter dan drie maanden en een overstay van meer dan drie maanden. Een verwijzing naar de website van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is opgenomen. Ook in deze nieuwste Informatiefolder wordt het Schengen Informatie Systeem niet genoemd.

Informatie voor niet visumplichtigen

Vreemdelingen die niet visumplichtig zijn maar wel na drie maanden Nederland moeten verlaten krijgen geen informatie van de ambassade. Zij hoeven zich immers niet tot de ambassade te wenden voor vertrek. De vraag is dus hoe zij weten wat de consequenties zijn van een te lang verblijf. In de reactie van januari 2011 gaf de toenmalige minister voor Immigratie en Asiel aan dat vreemdelingen bij het passeren van de Schengenbuitengrens op Schiphol zouden worden geïnformeerd met een folder. De verwachting van de minister was destijds dat deze medio 2011 gereed zou zijn. De staatsecretaris van Veiligheid en Justitie liet desgevraagd in zijn reactie van juni 2013 aan de ombudsman weten dat dat niet mogelijk bleek omdat Schiphol Airport vreesde dat het de doorstroom zou belemmeren. Sinds september 2013 is op Schiphol gekozen voor een poster die aangeeft dat men vragen over tal van onderwerpen waaronder ook 'unauthorized stay', kan stellen bij de KMar-balie. De poster valt niet op en ook de balie loop je eenvoudig voorbij na het passeren van de paspoortcontrole. Alleen die passagiers die bij binnenkomst voor nader onderzoek worden bevroegd door de KMar ontvangen standaard de folder. De KMar is nog altijd met Schiphol in gesprek over een manier waarop de informatievoorziening zichtbaarder kan plaatsvinden in de nieuwe grens- en securityomgeving.

Informatie bij opleggen inreisverbod

Als de KMar een inreisverbod oplegt, ontvangt de vreemdeling een informatieblad waarin kort staat beschreven wat een inreisverbod is, welke rechtsmiddelen er zijn en dat om verkorting of ontheffing van het inreisverbod kan worden gevraagd bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Daarnaast wordt verwezen naar de website van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en is het telefoonnummer van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in het informatieblad opgenomen. In het informatieblad is ook opgenomen dat de handhaving van het inreisverbod geschiedt door signalering in het Schengen Informatie Systeem ter fine van weigering aan de grens. Ook staat genoemd dat als het inreisverbod wordt opgeheven, de signalering uit het Schengen Informatie Systeem wordt verwijderd.

Ons nummer
2014.07234

5

Inzage en correctie rechten Schengen Informatie Systeem

In het informatiemateriaal wordt nergens gewezen op het recht op inzage en correctie dat iemand heeft als hij geregistreerd wordt in het Schengen Informatie Systeem. Via de website van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die vervolgens doorverwijst naar de website van het College Bescherming Persoonsgegevens is informatie te vinden over het recht op inzage en de mogelijkheid een correctieverzoek te doen of een verzoek om verwijdering uit het Schengen Informatie Systeem in te dienen. Deze verzoeken moeten worden ingediend bij de politie.

Conclusie van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman constateert dat de eerste twee aanbevelingen voor een groot deel zijn ondervangen door de Inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn. Met de implementatie van de Terugkeerrichtlijn werd het inreisverbod geïntroduceerd. In het Vreemdelingenbesluit is nader vastgelegd wanneer en hoe lang een inreisverbod wordt opgelegd. Daar waar het voorheen standaard drie jaar was, wordt nu gedifferentieerd naar duur van het illegale verblijf. Bovendien wordt een evenredigheidstoets toegepast bij het besluit om een inreisverbod uit te vaardigen. Aangezien de duur van de signalering direct gekoppeld is aan het inreisverbod wordt de duur van de signalering eveneens volgens het evenredigheidsprincipe aangepast. Op grond van artikel 66a, lid 8, Vreemdelingenwet, kan bovendien om humanitaire of andere redenen worden afgezien van het uitvaardigen van een Inreisverbod.

Wat betreft de aanbeveling over een betere informatieverstrekking concludeert de Nationale ombudsman dat dit niet voortvarend is opgepakt. Met horten en stoten is de informatievoorziening de afgelopen jaren verbeterd. De folders die zijn ontwikkeld om uit te reiken op de ambassades bij de afgifte van een visum en het informatieblad bij het opleggen van een inreisverbod door de KMar zijn inmiddels verbeterd. Wat opvalt is dat in de folders bij de afgifte van een visum en na de paspoortcontrole het begrip Schengen Informatie Systeem niet voorkomt. Een passage over het Schengen Informatie Systeem en de manier waarop inzage, correctie en verwijdering kan worden gevraagd, zou de transparantie ten goede komen en de informatie verder completeren.

De informatievoorziening aan niet-visumplichtige vreemdelingen is momenteel slechts symbolisch ingevuld. De KMar is vier jaar na het uitkomen van het rapport van de ombudsman nog in gesprek met Schiphol over de manier waarop passagiers goede informatie kunnen ontvangen. De poster in een hoekje na de

Ons nummer
2014.07234

6

paspoortcontrole draagt in de praktijk niet of nauwelijks bij aan een verbeterde informatiepositie van mensen die Nederland binnenkomen. De Nationale ombudsman dringt er bij u op aan een maatregel te treffen die mensen daadwerkelijk informeert over de gevolgen die het heeft als zij te lang in Nederland blijven.

Graag verneem ik binnen drie maanden hoe u deze resterende aandachtspunten voor wat betreft de informatievoorziening hebt opgelost. Deze brief wordt gepubliceerd op de website van de Nationale ombudsman.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,



mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman