

Toegang verboden

Onderzoek naar de opname van vreemdelingen in het
Schengen Informatie Systeem en de informatievoorziening hierover



De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl

Toegang verboden

Onderzoek naar de opname van vreemdelingen in het
Schengen Informatie Systeem en de informatievoorziening hierover

Onderzoeksteam

mevrouw drs. W.J. van Helden
mevrouw mr. P. C. van Dorst
de heer mr. K. E. Hendriksen

Ondersteuning

mevrouw C.M. Reijndorp

Rapportnummer 2010/115

17 juni 2010

Beschouwing

Het Schengenverdrag heeft als voordeel dat binnen een 25-tal Europese landen het reizen zonder grenscontroles mogelijk is gemaakt. Daar staat tegenover dat gewaarborgd moet worden dat personen die geen toegang tot het Schengengebied behoren te hebben, tegengehouden worden aan de buitengrens. Om dit doel te bereiken is het Schengen Informatie Systeem ingevoerd. Signalering van een vreemdeling in dit systeem heeft tot gevolg dat gedurende meerdere jaren geen toegang meer wordt verleend tot een van de Schengenlanden. Het Schengen Informatie Systeem is daarmee een zwarte lijst met verstreckende gevolgen. Mede naar aanleiding van vragen en kritische kanttekeningen van de commissie Meijers is een onderzoek gestart naar de uitvoeringspraktijk van het Schengen Informatie Systeem.

Betrokken uitvoeringsinstanties

Opvallend is dat de toepassing van het Schengen Informatie Systeem voor Nederland over verschillende schijven gaat. Het is de Koninklijke Marechaussee die een voorstel tot signalering doet en de Immigratie- en Naturalisatiedienst die beslist over plaatsing in het systeem. Vervolgens is het de Koninklijke Marechaussee die bij de grenscontrole toegang ontzegt. De consequenties van een signalering in het Schengen Informatie Systeem kunnen echter ook blijken bij de beslissing op een visumaanvraag. Deze keten van uitvoeringsorganen met bijbehorende taken en uitvoeringsmomenten blijkt gefragmenteerd en de beoordeling van de vraag of iemand in het Schengen Informatie Systeem geplaatst moet worden of niet is onduidelijk gestructureerd. Zo is onduidelijk wie wanneer afweegt of plaatsing in het Schengen Informatie Systeem gerechtvaardigd is.

Verstreckende gevolgen

Plaatsing in het Schengen Informatie Systeem heeft verstreckende gevolgen. Reizigers kunnen bij hun aankomst bij verassing geconfronteerd worden met het gegeven dat zij gesignaleerd zijn in het Schengen Informatie Systeem en daarom rechtsomkeer moeten maken of in vreemdelingenbewaring geplaatst worden. Dat overkwam bijvoorbeeld de dochter uit de Verenigde Staten die Kerst kwam vieren bij haar ouders. Ook een wetenschapper die bij de Radboud Universiteit zijn promotie wilde afronden kwam vanwege een signalering in het Schengen Informatie Systeem in de problemen. De meest voorkomende reden waarom iemand in het Schengen Informatie Systeem geregistreerd wordt is dat bij een eerder verblijf veelal onopgemerkt (iets) langer is gebleven dan toegestaan. Iemand die vanwege ziekte drie dagen later het vliegtuig voor de terugreis neemt, wordt in principe al in het Schengen Informatie Systeem geregistreerd. Gelet op de verstreckende gevolgen van een registratie in het Schengen Informatie Systeem zijn de waarborgen tegen onjuiste of onterechte signalering van groot belang. Met deze waarborgen is het in Nederland niet goed gesteld.

¹ De Schengenlanden zijn: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, IJsland, Zweden en Zwitserland.

² Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, Zie www.commissie-meijers.nl

Evenredigheid bij signalering niet getoetst

In de eerste plaats is het van belang dat bewust de evenredigheid wordt beoordeeld van opname van iemand in het Schengen Informatie Systeem en dat er geen sprake is van een automatisme. Er is nu wel sprake van automatisme, zij het dat de Koninklijke Marechaussee in sommige gevallen tot afwijking komt. Hierdoor krijgt de uitvoering een willekeurig karakter. De afweging van de evenredigheid moet systematisch plaatsvinden op een verantwoorde wijze. Daaraan ontbreekt het in de huidige uitvoeringspraktijk. Doel van het Schengen Informatie Systeem is het waarborgen van de veiligheid en de openbare orde. Door onvoldoende de evenredigheid van de plaatsing in het Schengen Informatie Systeem af te wege te zitten er veel mensen in het Schengen Informatie Systeem die helemaal geen gevaar voor de veiligheid of de openbare orde vormen.

Zwakke rechtspositie door onvoldoende informatievoorziening

In de tweede plaats is de rechtspositie van degenen die in het Schengen Informatie Systeem geregistreerd staan te zwak geregeld. Het Europese en internationale recht vereisen effectieve rechtsbescherming. De beslissing tot opname in het Schengen Informatie Systeem moet bekend zijn bij betrokkene en ook de weg waarlangs onterechte of onjuiste opname kan worden aangevochten moet duidelijk zijn.

De Nationale ombudsman,



dr. A. F. M. Brenninkmeijer

Inhoudsopgave

I	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Doelstelling onderzoek	4
1.3	Afbakening	4
1.4	Aanpak	5
1.5	Leeswijzer	5
1.6	Enkele cijfers	6
1.7	Schengen Informatie Systeem II	6
2	Regels die leiden tot signalering in het Schengen Informatie Systeem	7
2.1	Inleiding	7
2.2	NSIS en CSIS	7
2.3	De keten informatieverwerking van Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst en Bureau Sirene	7
2.4	Regels die bepalen of iemand gesignaleerd wordt	8
2.5	Regels die bepalen of iemand geïnformeerd wordt over zijn signalering	12
2.6	Afsluiting	13
3	Signalering in het Schengen Informatie Systeem in de praktijk	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Gevolgen van een signalering als ongewenste vreemdeling in het Schengen Informatie Systeem	15
3.3	Signalering als ongewenste vreemdeling in de praktijk	17
3.4	Het signaleren van ongewenst verklaarde vreemdelingen in de praktijk	20
3.5	Informeren bij signalering	21
3.6	Kennisneming, correctie en verwijdering in de praktijk	22
3.7	Identiteitsfraude	23
3.8	Afsluiting	24
4	Beoordeling en aanbevelingen	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Mensenrechten in het geding	26
4.3	Behoorlijk overheidsoptreden en het Schengen Informatie Systeem	27
5	Achtergrond	39



I Inleiding

I.1 Achtergrond en aanleiding

Een Keniaanse theoloog David N. vroeg een visum aan ten behoeve van zijn promotie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De ambassade in Nairobi weigerde hem een visum voor kort verblijf in Nederland. Hij stond namelijk gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem. Het bleek dat David N. zich bij terugkeer naar Kenia niet correct had afgemeld. Daardoor was hij aangemeld als iemand die zich aan het vreemdelingentoezicht onttrekt en was hij in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd. Hij mocht drie jaar het Schengengebied niet meer in. Doordat er via via contacten waren is net op tijd een vreemdelingenrechtadvocaat ingeschakeld. De advocaat wist zijn contact bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst er van te overtuigen dat deze signalering buiten proportie was. De registratie werd ongedaan gemaakt en een visum werd op de valreep afgegeven. Nog net op tijd arriveerde David N. in Nijmegen om zijn doctorstitel te behalen.

Het Schengen Informatie Systeem heeft tot doel de openbare orde en veiligheid te handhaven binnen het Schengengebied. Het Schengen Informatie Systeem is een gemeenschappelijk opsporingssysteem. Het is tot stand gekomen ter compensatie van de weggefallen grenscontroles aan de binnengrenzen in het Schengengebied. Een verdergaande samenwerking op het gebied van de politieke en justitiële taken werd toen nodig geacht. Het Schengen Informatie Systeem is een geautomatiseerd register. Het verschaft de politieke en justitiële autoriteiten in elk van de Schengenlanden permanent inzicht in de internationale opsporingsinformatie van de andere lidstaten van het Schengengebied. In het Schengen Informatie Systeem worden verschillende categorieën personen en voorwerpen gesignaleerd.³ Het bevat gegevens over: ongewenste vreemdelingen, personen wier aanhouding wordt verzocht met als doel uitlevering, vermiste personen, getuigen en onder meer vuurwapens, valse bankbiljetten en gestolen voertuigen.

De informatie die betrokken staten aanleveren wordt opgeslagen in een centrale computer in Straatsburg waarop elk Schengenland een aansluiting heeft en die door elk Schengenland geraadpleegd kan worden. Het systeem biedt een aantal mogelijkheden voor het uitvoeren van grenscontroles en andere politie- en douanecontroles. De betrokken autoriteiten moeten in staat zijn deze controles snel uit te voeren. Daarom heeft het systeem de vorm van een hit/no hit-systeem. Dit betekent dat degene die een persoon controleert door middel van een zoekopdracht in het Schengen Informatie Systeem ziet of met betrekking tot die persoon een signalering is ingevoerd, en zo ja, welke maatregelen geboden zijn. Achtergrondinformatie, over de precieze aanleiding van de signalering, is niet via het systeem zichtbaar.

Dit onderzoek richt zich alleen op de categorie ‘ongewenste vreemdelingen’ (zie hierna onder 1.3) in het Schengen Informatie Systeem. Een signalering in het Schengen Informatie Systeem als ongewenste vreemdeling heeft voor mensen grote gevolgen. Iemand wordt dan in beginsel enkele jaren niet meer toegelaten tot het gehele Schengen grondgebied. Dit betekent

³ Signalering betekent dat iemand als ongewenste vreemdeling in het Schengen Informatie Systeem geregistreerd staat met als doel deze vreemdeling in de toekomst toegang tot het Schengengebied te weigeren.

dat mensen hun familie niet kunnen opzoeken en hier niet kunnen wonen, werken, studeren of promoveren. Dergelijke maatregelen zijn mogelijk als dat nodig is om de openbare orde en veiligheid te handhaven. Er moeten wel goede redenen voor zijn.

De Nationale ombudsman voerde dit onderzoek uit omdat onzorgvuldige gegevensverwerking in het kader van dit systeem grote consequenties kan hebben voor de mensen die gesignaleerd zijn. Als iemand als ongewenste vreemdeling in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd staat, wordt hem in beginsel een visum of de toegang voor het hele Schengengebied geweigerd. Hierop worden maar zelden uitzonderingen gemaakt. De groep ongewenste vreemdelingen is een kwetsbare groep in de zin dat het voor deze mensen moeilijk kan zijn hun recht te halen als sprake is van onjuiste of onterechte signalering. Zij bevinden zich dan namelijk meestal buiten het Schengengebied. De Nationale ombudsman is door de commissie Meijers, de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, verzocht een onderzoek uit eigen beweging naar de werking van het Schengen Informatie Systeem in te stellen.

1.2 Doelstelling onderzoek

De Nationale ombudsman onderzoekt de vraag in hoeverre de uitvoering van het systeem in Nederland in de praktijk voldoet aan de vereisten van behoorlijk overheidsoptreden. Beoordeeld wordt of de belangen van de burger voldoende gewaarborgd zijn in de werkwijze van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Koninklijke Marechaussee met betrekking tot signalering van ongewenste vreemdelingen. Het rapport sluit af met aanbevelingen.

Twee aspecten van de praktijk staan in dit onderzoek centraal.

- 1 Is de procedure in Nederland die leidt tot het besluit om iemand als ongewenste vreemdeling te signaleren in het Schengen Informatie Systeem zodanig dat er op vertrouwd kan worden dat in elk individueel geval een goed evenwicht gevonden wordt tussen het doel van signalering (handhaving van de openbare orde en waken voor veiligheid na het wegvallen van binnenlandse grenscontroles) en de gevolgen van opname in het Schengen Informatie Systeem voor de als ongewenst gesignaleerde vreemdeling (geen toegang meer tot het Schengengebied).
- 2 Wordt een als ongewenst gesignaleerde vreemdeling in de praktijk voldoende in staat gesteld zijn rechten te effectueren bij onjuiste of onterechte signalering. De basisvraag hierbij is of iemand voldoende en op tijd wordt geïnformeerd over zijn signalering en over de mogelijkheid een onjuiste of onterechte signalering ongedaan te maken.

1.3 Afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de signalering van vreemdelingen door Nederland met als doel het weigeren van toegang tot het Schengengebied. Het betreft signaleringen door Nederland op grond van artikel 96 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO).⁴

⁴ Schengen uitvoeringsovereenkomst (SUO) is de overeenkomst ter uitvoering van het tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Groothertogdom Luxemburg op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke binnengrenzen

In de Nederlandse regelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen de signalering van een ongewenste vreemdeling en de signalering van een ongewenst verklaarde vreemdeling (zie hoofdstuk 2 onder 2.4). Daar waar nodig wordt in dit rapport dat onderscheid ook gemaakt. Het Schengen Informatie Systeem bevat tevens gegevens over onder meer: personen wier aanhouding wordt verzocht met als doel uitlevering, vermiste personen, getuigen, en voertuigen. Deze categorieën spelen in het onderzoek geen rol. Het onderzoek behandelt het tot stand komen van de signalering als ongewenst vreemdeling en de manier waarop iemand hierover geïnformeerd wordt. Omdat het merendeel van de signaleringen op voorstel van de Koninklijke Marechaussee de Immigratie- en Naturalisatiedienst bereikt, is er voor gekozen om de keten van de Koninklijke Marechaussee naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst en vervolgens Bureau Sirene in dit onderzoek centraal te stellen. De werkwijze van de Vreemdelingenpolitie is niet onderzocht.

1.4 Aanpak

In het kader van het onderzoek is gesproken met de Immigratie- en Naturalisatiedienst en is een werkbezoek aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst gebracht. Hierbij heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst laten zien hoe een signalering tot stand komt.

Er is gesproken met verschillende mensen werkzaam bij de Koninklijke Marechaussee en met mensen van Bureau Sirene en met de privacyfunctionaris van het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Aanvullende informatie is verkregen van de Commissie Meijers en mevrouw Mr. E.R. Brouwer van de Universiteit Utrecht. Zij promoveerde op dit onderwerp (Digital Borders and Real Rights. Effective remedies for third-country nationals in the Schengen Information System, 2006). Ook is gesproken met medewerkers van het College bescherming persoonsgegevens en met een vreemdelingenadvocaat.

Het verslag van bevindingen is eind maart 2010 voorgelegd aan de Minister van Justitie, de Minister van Defensie en het KLPD. Ook de Commissie Meijers is in de gelegenheid gesteld op de bevindingen te reageren. De Minister van Justitie, de Minister van Defensie en de Commissie Meijers hebben een reactie op de bevindingen gegeven. De bevindingen zijn naar aanleiding van deze reacties op een aantal punten aangepast.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 van dit rapport is het inleidende hoofdstuk. Aan de orde komen de aanleiding voor het onderzoek, de doelstelling van het onderzoek en de manier waarop het onderzoek is aangepakt. Hoofdstuk 2 behandelt de regels die bepalen of iemand in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd wordt. Hoofdstuk 3 beschrijft de praktijk. Het gaat in op de vragen hoe een signalering in de praktijk tot stand komt en op welke wijze de persoon in kwestie hierover wordt geïnformeerd. Hoofdstuk 4 bevat de beoordeling van de Nationale ombudsman. Afgesloten wordt met aanbevelingen van de Nationale ombudsman.

1.6 Enkele cijfers

Op 15 januari 2010 waren er 16.595 door Nederland opgevoerde signaleringen ingevolge artikel 96 SUO in het Schengen Informatie Systeem aanwezig. Ongeveer 85% van de voorstellen tot signalering die de Immigratie- en Naturalisatiedienst ontvangt zijn afkomstig van de Koninklijke Marechaussee. Deze voorstellen van de Koninklijke Marechaussee betreft met name de groep mensen die langer dan 3 dagen zonder geldig visum in Nederland zijn verbleven ('overstayers') en die bij uitreis op Schiphol worden aangetroffen. Hiernaast vormen de ongewenst verklaarde vreemdelingen ingevolge artikel 67 Vreemdelingenwet (zie Achtergrond onder 7) de instroom van signaleringsvoorstellen.

Een veel kleiner aantal voorstellen tot signalering is afkomstig van de vreemdelingenpolitie uit het land. Uit cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst over 2009 blijkt dat in totaal 43% van de signaleringen is gedaan op grond van het te lang verblijven in Nederland zonder geldig visum (of verblijfsvergunning). In 40% van de signaleringen werd gesignaleerd naar aanleiding van een ongewenstverklaring.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst neemt het voorstel tot signalering van de Koninklijke Marechaussee in 95% van de gevallen over.

Behalve Nederland signaleren uiteraard ook de andere Schengenstaten vreemdelingen in het Schengen Informatie Systeem. Op 1 januari 2010 waren in totaal 929.546 personen in het Schengen Informatie Systeem geregistreerd. Daarvan zijn 736.868 personen gesignaleerd als ongewenst vreemdeling op grond van artikel 96 SUO.

1.7 Schengen Informatie Systeem II

Het aantal Schengenstaten is in de loop der tijd sterk toegenomen. Gezien de technische beperkingen van het Schengen Informatie Systeem werd besloten om een nieuw systeem te ontwikkelen, het Schengen Informatie Systeem II, om toegang tot het systeem van alle lidstaten van de EU mogelijk te maken en om nieuwe technische mogelijkheden toe te kunnen passen. Het was de bedoeling het nieuwe systeem in 2006 operationeel te hebben. Inmiddels is uit de testresultaten gebleken dat het systeem nog vele problemen kent. Daarom wordt de invoering niet verwacht voor eind 2011. Om toch een aantal functies al te kunnen toepassen is het oorspronkelijke Schengen Informatie Systeem aangepast (SISone4all). Dit was onder meer om er voor te zorgen dat een aantal nieuwe EU-lidstaten toegang konden krijgen tot het Schengen Informatie Systeem.

Niet alleen moet het Schengen Informatie Systeem II zorgen voor meer technische mogelijkheden, ook inhoudelijk zijn er wijzigingen aangebracht. Zo wordt in de, nog niet operationele, Schengen Informatie Systeem II Verordening (Verordening nr. 1987/2006) scherper geformuleerd dat bij elke signalering moet worden bepaald of de signalering gerechtvaardigd is gezien de gepastheid, relevantie en het belang van de zaak. Ook de plicht iemand in beginsel over signalering te informeren is uitdrukkelijk opgenomen.

2 Regels die leiden tot signalering in het Schengen Informatie Systeem

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de regels die bepalen of iemand gesignaleerd wordt in het Schengen Informatie Systeem. Het betreft de regels zoals die in de praktijk op de werkvloer bij de Koninklijke Marechaussee en bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst worden toegepast. In het onderzoek is gebleken dat de uitvoering gebaseerd is op de regels zoals gesteld in de Vreemdelingencirculaire 2000.⁵ De Vreemdelingencirculaire vormt het geheel van beleidsregels en algemene aanwijzingen aan alle ambtenaren belast met de uitvoering van de Vreemdelingenwet- en regelgeving. Deze is in de praktijk leidend.

2.2 NSIS en CSIS

Elk Schengenland heeft volgens afgesproken specificaties een nationaal informatiesysteem (NSIS) ontwikkeld dat via het Centrale Schengen-informatiesysteem (CSIS) in Straatsburg (Frankrijk) is gekoppeld aan de NSIS-systemen van andere Schengenlanden. De centrale computer, waarop ieder Schengenland een aansluiting heeft, staat in Straatsburg en kan door alle Schengenlanden geraadpleegd worden.

Wijzigingen worden in het eigen NSIS ingevoerd. Vrijwel continu worden de NSIS-systemen met elkaar gesynchroniseerd via het CSIS. In het register worden onder meer opgenomen:

-  personen om wier aanhouding ter uitlevering wordt gevraagd;
-  vreemdelingen die de toegang tot het Schengengebied geweigerd moet worden;
-  vermiste personen;
-  personen van wie de verblijfplaats moet worden vastgesteld;
-  personen die onopvallend hetzij gericht gecontroleerd moeten worden;
-  vermiste minderjarigen met verzoek tot opsporing en terugbrenging;
-  voertuigen die als gestolen of anderzijds vermist geregistreerd staan;
-  blanco en op naam gestelde identiteitsbewijzen die als gestolen vermeld staan.

2.3 De keten informatieverwerking van Koninklijke Marechaussee, Immigratie- en Naturalisatiedienst en Bureau Sirene

De Koninklijke Marechaussee en de Vreemdelingenpolitie doen voorstellen tot signalering aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De Immigratie- en Naturalisatiedienst is verantwoordelijk voor de inhoud van de signaleringen van ongewenste vreemdelingen. In ieder land dat via het (N)SIS een aansluiting heeft op het (C)SIS is een contactbureau gevestigd: Bureau Sirene. Bureau Sirene heeft een verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het NSIS in beheersmatige zin. Bureau Sirene toetst marginaal of de signalering in het Schengen Informatie Systeem niet strijdig is met enige andere signalering. De afdeling Sirene Nederland is ondergebracht bij de Dienst Nationale Recherche Informatie van het KLPD. Bureau Sirene dient

⁵ Vreemdelingencirculaire 2000, Hoofdstuk A3/9 Signaleringen (zie Achtergrond onder 9)

als vraagbaak voor alle zaken die met het (N)SIS te maken hebben. Ook moeten alle ‘hits’ bij de afdeling Sirene worden gemeld. Verder is deze afdeling behulpzaam bij navraag en advies over signaleringen, internationale opsporingsverzoeken en alle andere voorkomende vragen over internationale rechtshulp.

Wanneer er in het buitenland vragen zijn over de Nederlandse signalering, worden deze bij Bureau Sirene ingediend. Dit bureau vraagt per telefoon of e-mail bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst de gevraagde informatie op. De reden van de signalering en andere achtergrondinformatie staat niet in het Schengen Informatie Systeem. Er is alleen zichtbaar dat de signalering is gedaan op basis van artikel 96 SUO. Er bestaat de mogelijkheid in een apart kadertje meer achtergrondinformatie op te nemen maar deze informatie is niet in te zien door de andere Schengenlanden. De Immigratie- en Naturalisatiedienst geeft desgevraagd de aanvullende informatie. Artikel 25 SUO voorziet in overleg tussen de deelnemende landen. Indien overleg ertoe leidt dat een signalering uit het Schengen Informatie Systeem moet worden verwijderd, bijvoorbeeld omdat een ander land verblijf toestaat, dan behoudt het signalerende land nog wel het recht om de signalering op nationaal niveau te handhaven (in Nederland is dat het nationale opsporingsregister: OPS).

Een vreemdeling was ondanks een signalering in het Schengen Informatie Systeem toch in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning in Nederland. Het was om redenen van humanitaire aard. Het signalerende Schengenland was Italië. Italië had, ondanks een herhaaldelijk verzoek daartoe van Nederland, de signalering in het Schengen Informatie Systeem niet verwijderd waardoor de vreemdeling op doorreis naar Nederland in Hongarije werd aangehouden.

2.4 Regels die bepalen of iemand gesignaleerd wordt

De regels voor het verwerken van gegevens in het Schengen Informatie Systeem en ook bepalingen om de rechten van het individu te beschermen zijn vastgelegd in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. Signaleringen van ongewenste vreemdelingen in het Schengen Informatie Systeem moeten voldoen aan de voorwaarden die vermeld staan in artikel 96 van de SUO. Dit artikel stelt dat vreemdelingen die ter fine van weigering worden gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem, worden opgenomen op grond van een nationale signalering. Deze signalering vindt plaats ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten genomen beslissing met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften. De beslissingen tot opname kunnen zijn gegrond op het gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een vreemdeling op het nationale grondgebied kan opleveren. De beslissing kan ook zijn gegrond op het feit dat ten aanzien van de vreemdeling een maatregel tot verwijdering, terugwijzing of uitwijzing is genomen die een verbod op binnenkomst of een verbod op verblijf behelst, of daarmee vergezeld gaat, om reden van overtreding van nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen (zie Achtergrond onder 5).

In artikel 94 SUO (zie Achtergrond, onder 5) is opgenomen dat de signalerende staat moet nagaan of het belang van de zaak opnemend van de signalering in het Schengen Informatie Systeem rechtvaardigt. In de Schengen Informatie Systeem II Verordening, nog niet operationeel, wordt deze belangenafweging nog verder aangescherpt (zie Achtergrond, onder 6) en moet door de lidstaat worden nagegaan of de gepastheid, de relevantie en het belang van de zaak een signalering rechtvaardigt.

Voor Nederland is in artikel 3 van de Vreemdelingenwet (zie Achtergrond, onder 7) onder meer bepaald dat in andere dan de in de Schengengrenscodes⁶ geregelde gevallen, toegang tot Nederland wordt geweigerd aan de vreemdeling die een gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Artikel 3, tweede lid, Vreemdelingenwet stelt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de weigering van toegang op grond van deze wet of ter uitvoering van de Schengengrenscodes.

Artikel 2.9 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (zie Achtergrond, onder 8) bepaalt in dit verband dat toegang tot Nederland in ieder geval geweigerd wordt op grond van het feit dat een vreemdeling een gevaar oplevert voor de openbare orde of nationale veiligheid, bedoeld in artikel 3, eerste lid onder b van de Wet, indien een vreemdeling in het opsporingsregister of het Schengen Informatie Systeem ter fine van weigering staat gesignaleerd. Artikel 2.9, tweede lid bepaalt dat de minister van toegangsweigering kan afwijken als hij dit noodzakelijk vindt op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen. Iemand kan op grond van deze overwegingen worden toegelaten ondanks het feit dat hij in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd is. De hoofdregel is dat een vreemdeling die wordt gesignaleerd, niet meer wordt toegelaten. Hij wordt beschouwd als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

De Vreemdelingencirculaire werkt in hoofdstuk 9 de signaleringsgronden verder uit.

De Vreemdelingencirculaire onderscheidt twee soorten signaleringen van ongewenste vreemdelingen ingevolge artikel 96. Het betreft: de signalering als ongewenst verklaarde vreemdeling ingevolge artikel 67 van de Vreemdelingenwet (ONGEW) en de signalering als ongewenste vreemdeling (OVR).

2.4.1 *Signalering ongewenst verklaarde vreemdeling (ONGEW)*

Een vreemdeling kan bij beschikking van de Minister, op bepaalde in de Vreemdelingenwet aangegeven gronden, ongewenst worden verklaard (zie artikel 67 Vw). Opname in het (N)SIS volgt in dit geval na de verwijdering uit Nederland of indien er geen rechtsmiddelen meer aangewend kunnen worden tegen de beschikking tot ongewenstverklaring dan wel de aangewende rechtsmiddelen niet in Nederland afgewacht mogen worden. De ongewenstverklaring betekent dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf in Nederland kan hebben. Dit heeft tot gevolg dat deze vreemdelingen – zolang de ongewenstverklaring van kracht blijft – geen binnenkomst en verblijf in Nederland is toegestaan. Iemand die ongewenst verklaard is, wordt – behoudens een tijdelijke opheffing hiervan – in Nederland niet meer toegelaten. De regel is dat ongewenst verklaarden in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd blijven voor de duur van de ongewenstverklaring.

⁶ De Schengengrenscodes (Verordening (EG) nr. 562/2006) van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen van 15 maart 2006. Deze code stelt regels vast betreffende de overschrijding van grenzen door personen.

2.4.2 Signalering ongewenste vreemdeling (OVR)

De signalering als ongewenste vreemdeling is minder eenduidig. Alle hieronder genoemde situaties leiden tot signalering in het (N)SIS. De Vreemdelingencirculaire (zie Achtergrond, onder 9) stelt dat signalering ‘OVR’ een bijzondere aanwijzing is van de minister aan de ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen, die gegeven wordt in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid. Aan als ongewenst gesignaleerde vreemdelingen is op grond van artikel 12, eerste lid, onder d, Vreemdelingenwet geen verblijf in de vrije termijn toegestaan. De termijn waarvoor de signalering ‘OVR’ geldt, is afhankelijk van de omstandigheden die aanleiding zijn geweest tot de signalering. De signalering wordt onder de volgende voorwaarden toegepast:

- a. verwijdering van een niet-criminele vreemdeling; termijn twee jaar;
- b. verwijdering van een vreemdeling ten aanzien van wie terzake van een aan drugssmokkel gerelateerd misdrijf proces-verbaal werd opgemaakt, maar waarbij (nog) geen sprake is van een veroordeling; termijn twee jaar;
- c. verwijdering na veroordeling tot een vrijheidsstraf tot drie maanden; termijn twee jaar;
- d. verwijdering na veroordeling tot een vrijheidsstraf van drie tot zes maanden; termijn drie jaar;
- e. verwijdering na veroordeling tot een vrijheidsstraf van zes maanden of meer (geen ongewenstverklaring ex artikel 67 Vw); termijn vijf jaar;
- f. weigering toegang/verwijdering van een vreemdeling die gebruik gemaakt heeft van valse/vervalste reis- of identiteitspapieren dan wel opzettelijk reis- of identiteitspapieren heeft overgelegd die niet op hem betrekking hebben; termijn vijf jaar;
- g. bij onttrekking aan toezicht; hiervan is sprake indien niet voldaan wordt aan een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel dan wel sprake is van een van de maatregelen van toezicht zoals die zijn opgesomd in de artikelen 4.37 tot en met 4.39 en de artikelen 4.42 tot en met 4.52 Vreemdelingenbesluit (Vb); termijn drie jaar;
- h. indien er naar het oordeel van de minister concrete aanwijzingen bestaan dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid; termijn tien jaar.

Ad g:

Deze grond wordt verreweg het meeste gebruikt. Behalve de overschrijding van de geldigheid van het visum van meer dan drie dagen betreft het andere vormen van onttrekking aan toezicht.

De maatregelen van toezicht betreffen de volgende verplichtingen:

-  een rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling dient een verandering van woon- of verblijfplaats binnen vijf dagen te melden bij de korpschef tenzij de vreemdeling als ingezetene is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie van de nieuwe woonplaats;
-  de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft geeft kennis van verandering van woon- of verblijfplaats binnen Nederland indien de minister van Justitie dat vordert;
-  de vreemdeling dient de korpschef te informeren over verplaatsing van zijn hoofdverblijf naar het buitenland;
-  de vreemdeling zonder rechtmatig verblijf dient onmiddellijk van zijn aanwezigheid in persoon mededeling te doen aan de korpschef van de gemeente waar hij verblijft;
-  de vreemdeling die hier rechtmatig verblijft als bedoeld in artikel 8, onder i (in de vrije termijn), van de Wet en die arbeid gaat zoeken of arbeid gaat verrichten dient dit onmiddellijk mee te delen aan de korpschef tenzij hij valt onder een van de uitzonderingen genoemd in artikel 4.42 Vb;
-  de vreemdeling die in het bezit is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en die niet langer voldoet aan de beperking waaronder die verblijfsvergunning is verleend deelt dit onmiddellijk mee aan de korpschef;
-  de vreemdeling die rechtmatig verblijft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet en wiens document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt, vermist wordt, verloren is gegaan of ondeugdelijk is geworden voor identificatie, dient hiervan onmiddellijk in persoon aangifte te doen bij de korpschef;
-  de vreemdeling dient op vordering van een grensbewakingambtenaar of een ambtenaar belast met vreemdelingentoezicht een pasfoto en vingerafdrukken beschikbaar te stellen;
-  de vreemdeling die naar Nederland is gekomen voor een verblijf van langer dan drie maanden, dient mee te werken aan een onderzoek naar tuberculose;
-  de vreemdeling die rechtmatig verblijft als bedoeld in artikel 8, onder i van de Wet en die naar Nederland is gekomen voor een verblijf van langer dan drie maanden meldt zich binnen drie dagen na binnenkomst in persoon bij de korpschef;
-  de vreemdeling die rechtmatig verblijft als bedoeld in artikel 8, onder i van de Wet en die naar Nederland is gekomen voor een verblijf van ten hoogste

drie maanden, dient zich binnen drie dagen na binnenkomst in Nederland in persoon te melden bij de korpschef;

 de vreemdeling die houder is van een visum of een document voor grensoverschrijding waarin door de daartoe bevoegde autoriteit een aantekening is gesteld omtrent aanmelding bij een vreemdelingendienst in Nederland, dient zich binnen drie dagen na binnenkomst in Nederland in persoon te melden bij de korpschef;

 de vreemdeling die naar Nederland is gekomen om als zeeman werk te zoeken aan boord van een zeeschip, dient zich binnen drie dagen na binnenkomst in Nederland in persoon te melden bij de korpschef;

 de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en in afwachting is van vertrek of uitzetting dient zich te houden aan een periodieke meldingsplicht bij de korpschef. Ook de vreemdeling die in afwachting is van een beslissing op een verblijfsaanvraag en die de beslissing op die aanvraag hier mag afwachten heeft een meldingsplicht bij de korpschef;

 De vreemdeling moet zijn bescheiden van rechtmatig verblijf in Nederland inleveren bij de korpschef indien hij niet langer hier rechtmatig verblijft of bij verplaatsing van zijn hoofdverblijf buiten Nederland of bij verkrijging van het Nederlanderschap.

Als blijkt dat men niet aan deze verplichtingen voldoet is dat volgens de Vreemdelingen-circulaire een reden om een vreemdeling in het Schengen Informatie Systeem te signaleren.

2.5 Regels die bepalen of iemand geïnformeerd wordt over zijn signalering

De Vreemdelingen-circulaire is de leidraad voor ambtenaren voor de uitvoering met betrekking tot het Schengen Informatie Systeem. Deze circulaire geeft niet aan dat iemand geïnformeerd moet worden over het feit dat hij gesignaleerd is in het Schengen Informatie Systeem.

Evenals de SUO wordt alleen aandacht besteed aan het recht op inzage en het recht een correctieverzoek in te dienen. In de Vreemdelingen-circulaire staat hierover dat een signalering in ieder geval door de Immigratie- en Naturalisatiedienst uit het (N)SIS verwijderd wordt als de signaleringstermijn is verstreken. Verzoeken tot opheffing richten zich dus op opheffing voordat de signaleringstermijn is verlopen. Een signalering kan worden opgeheven als er sprake is van gewijzigde omstandigheden, die nopen tot opheffing. Daarvan is ingevolge de circulaire in ieder geval sprake als:

- a. de grondslag voor de signalering is komen te vervallen (bijvoorbeeld omdat de ongewenstverklaring is opgeheven);
- b. de vreemdeling aantoonde dat de signalering berust op onterechte gronden;
- c. de vreemdeling verblijf in Nederland wordt toegestaan;
- d. de vreemdeling in Nederland een geldige verblijfstitel bezit en in het (N)SIS gesignaleerd staat voor een andere Schengenstaat.

Over het adequaat informeren van de gesignaleerde stelt de staatsecretaris van justitie:⁷

“...De signaleringsgronden zijn helder. Een derdelander die op grond van zijn gedragingen kan vermoeden dat signalering volgt, kan een beroep doen op het recht op informatie over de signalering. Vervolgens kan hij, indien betrokkene staat gesignaleerd, eventueel de ter beschikking staande middelen inzake opheffing van de signalering aanwenden...”

Iedereen heeft recht te weten of zijn gegevens in het Schengen Informatie Systeem zijn opgenomen. Als iemand in het systeem geregistreerd is heeft hij het recht om te verzoeken de gegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen als deze feitelijk onjuist zijn, voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Dit recht op inzage en correctie of verwijdering is neergelegd in de artikelen 109 en 110 SUO (zie Achtergrond, onder 5) en in de artikelen 35 en 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).⁸ De Vreemdelingencirculaire verwijst naar artikel 35 en 36 van de Wbp. De artikelen 33 en 34 van de Wbp die aangeven dat mensen er – behoudens uitzonderingen – over geïnformeerd moeten worden dat hun gegevens verzameld worden en met welk doel dit gebeurt, wordt in de Vreemdelingencirculaire niet genoemd.

Bij het KLPD dienen vreemdelingen verzoeken tot inzage, correctie of verwijdering van hun gegevens in het Schengen Informatie Systeem in. Het KLPD stuurt een verzoek om correctie of verwijdering ter behandeling door aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Binnen vier weken nadat het verzoek ontvangen is moet door de Immigratie- en Naturalisatiedienst schriftelijk op het verzoek worden beslist. Dit besluit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Hiertegen is bezwaar en beroep mogelijk. Alvorens beroep in te stellen is het mogelijk een bemiddelingsverzoek bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) in te dienen. Het College kan bemiddelen dan wel adviseren in een dergelijk verzoek. Als de bemiddeling niet leidt tot een oplossing kan men alsnog beroep aantekenen tegen het besluit. Van deze bemiddelingsmogelijkheid wordt in de praktijk van het Schengen Informatie Systeem in Nederland incidenteel gebruik gemaakt.

2.6 Afsluiting

Vreemdelingen worden met het doel weigering van toegang gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem. Het doel van het Schengen Informatie Systeem is het handhaven van de openbare orde en veiligheid binnen het Schengengebied. In dat licht moeten de signaleringen worden beschouwd. Vreemdelingen worden gesignaleerd op grond van een nationale signalering als gevolg van een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten genomen beslissing. Een voorwaarde is een besluit van de hiervoor bevoegde instantie. In Nederland is dat voor ongewenste vreemdelingen de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De criteria in de Vreemdelingencirculaire die aangeven of iemand als ongewenste vreemdeling

⁷ Notitie aan de Commissie Meijers over praktijkproblemen bij signaleringen in het Schengen Informatie Systeem, 2 april 2009

⁸ De Vreemdelingencirculaire verwijst voor het recht op inzage, correctie en verwijdering naar de artikelen 35 en 36 van de Wbp. Het KLPD echter, stelt dat tot 1 januari 2008 op de vreemdelingen-signalerings de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing was. Maar dat sinds de inwerkingtreding van de Wet politiegegevens (Wpg) op genoemde datum – krachtens welke wet het begrip ‘politiegegevens’ mede omvat de persoonsgegevens die door de politie worden verwerkt ter uitvoering van bepaalde bijzondere wetten (w.o. de Vreemdelingenwet) – moet worden aangenomen dat de in het NSIS opgenomen art. 96 signaleringen thans onder de werking van de WPG vallen.

gesignaleerd moet worden of het gegeven dat iemand ingevolge van artikel 67 van de Vreemdelingenwet ongewenst is verklaard, bepalen of een vreemdeling gesignaleerd wordt in het Schengen Informatie Systeem. Ingevolge de Vreemdelingencirculaire moeten ambtenaren belast met de grensbewaking of met toezicht op vreemdelingen ten aanzien van vreemdelingen die voldoen aan deze criteria immers altijd een voorstel tot signalering indienen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

De Vreemdelingencirculaire geeft niet aan dat een vreemdeling verteld moet worden dat hij gesignaleerd is/wordt in het Schengen Informatie Systeem. Wel wordt er op gewezen dat iemand desgevraagd recht op informatie heeft. Ook heeft iemand het recht te verzoeken om correctie of verwijdering van zijn signalering. Het besluit om dit verzoek al dan niet te honoreren is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Hiertegen is bezwaar en beroep mogelijk.

3 Signalering in het Schengen Informatie Systeem in de praktijk

3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze vreemdelingen in de praktijk worden gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem. Hierbij wordt de rol van de Koninklijke Marechaussee, de rol van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de rol van Bureau Sirene bij het KLPD beschreven. De Koninklijke Marechaussee dient een voorstel tot signalering in bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De Immigratie- en Naturalisatiedienst beslist vervolgens of dit voorstel wordt overgenomen. Bureau Sirene is in Nederland de gegevensbeheerder van het NSIS. Het controleert de aanvoer van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

3.2 Gevolgen van een signalering als ongewenste vreemdeling in het Schengen Informatie Systeem

Het uitgangspunt is dat iemand met een signalering in het Schengen Informatie Systeem toegang tot het Schengengebied geweigerd wordt. Het doel van een signalering in het Schengen Informatie Systeem op grond van artikel 96 SUO is de desbetreffende vreemdeling toegang tot het Schengengebied voor een bepaalde tijd te weigeren in het licht van de handhaving van de openbare orde en de veiligheid binnen het Schengengebied. Artikel 25, eerste lid SUO bepaalt hierover dat wanneer een land overweegt een verblijfstitel af te geven aan een ter fine van weigering gesignaleerde vreemdeling het vooraf in overleg treedt met het land dat de vreemdeling gesignaleerd heeft. De verblijfstitel wordt slechts om ernstige redenen, in het bijzonder uit humanitaire overwegingen of ingevolge internationale verplichtingen, afgegeven. Wanneer de verblijfstitel wordt afgegeven, gaat de signalerende Overeenkomstsluitende Partij over tot intrekking van de signalering, maar kan zij de vreemdeling wel in haar nationale signaleringssysteem opnemen. Ook de Schengengrenscore stelt in beginsel als toegangsvoorwaarde voor onderdanen van derde landen dat zij niet met het oog op weigering van toegang in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd zijn. In de praktijk betekent signalering in het Schengen Informatie Systeem dan ook dat men in beginsel niet meer toegelaten wordt tot dit grondgebied. Mogelijke uitzonderingen hierop zijn humanitaire gronden, redenen van nationaal belang of internationale verplichtingen. De signalering die veelal tot een gebiedsweigering leidt heeft daarmee voor mensen grote gevolgen.

Als een vreemdeling zich bij een grenspost meldt om Nederland in te reizen en hij blijkt gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem (een zogenaamde hit) wordt hem de toegang geweigerd door de ambtenaar belast met de grensbewaking en wordt dit gemeld bij Bureau Sirene. Dit gebeurt dagelijks. Bureau Sirene brengt vervolgens de Immigratie- en Naturalisatiedienst op de hoogte. Betreft de hit een vreemdeling die binnenkomt met een geldig visum of verblijfsvergunning dan wordt dit beschouwd als tegenstrijdige informatie en wordt contact opgenomen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De Immigratie- en

Naturalisatiedienst beslist dan of iemand toegang krijgt. Dient een gesignaleerde vreemdeling een hernieuwd verzoek om toegang in dan wordt hem in beginsel de toegang geweigerd. De beslissing op een regulier verzoek om toelating of een asielverzoek wordt genomen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De Schengenlanden hanteren verschillende criteria voor opneming in het Schengen Informatie Systeem.

Een zeeman afkomstig uit Kaap Verdië was werkzaam voor een Nederlandse zeevaart-maatschappij. Hij verzocht de rivierpolitie om verlenging van twee weken van zijn Schengenvisum dat tot 25 maart 2006 geldig was. Hij was al jaren zeeman en daarom al tientallen keren in het bezit gesteld van een Schengenvisum. Hij was nooit in aanraking geweest met politie of justitie.

Hij had de verlening van zijn visum nodig omdat het schip waarop hij moest aanmonsteren, op 10 april 2006 in Rotterdam aan zou komen. Deze verlengingsaanvraag werd hem, mondeling en ongemotiveerd geweigerd. Op 10 april 2006 monsterde hij aan op zijn schip om vervolgens 14 dagen later in Nederland weer aan wal te willen gaan. Op dat moment werd hem de toegang geweigerd. Hij was gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem. Naar later bleek was de reden hiervoor gelegen in het feit dat hij 16 dagen (van 25 maart tot 10 april 2006) zonder geldig visum in Nederland had verbleven. Deze signalering zorgde voor grote problemen. Betrokkene had een Nederlandse partner en kind en zou op 28 september 2006 met haar in Nederland het huwelijk treden. Zijn schip zou verschillende Europese landen aandoen en op 22 september 2006 in Roemenië aankomen. Vanuit Roemenië wilde hij naar Nederland vertrekken voor zijn huwelijk. De signalering in het Schengen Informatie Systeem maakte dit onmogelijk.

De advocaat van verzoeker vroeg de Immigratie- en Naturalisatiedienst de signalering in het Schengen Informatie Systeem op te heffen. Op 6 november 2006 deelde de Immigratie- en Naturalisatiedienst mee dat verzoeker in het Schengen Informatie Systeem was geregistreerd omdat hij zich had onttrokken aan het vreemdelingtoezicht door langer in Nederland te blijven dan hem was toegestaan. Deze registratie was volgens de Immigratie- en Naturalisatiedienst een objectief gegeven (registratie van feitelijkheden) en rechtmatig tot stand gekomen. Op 10 april 2009 zou deze signalering in het Schengen Informatie Systeem van rechtswege eindigen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst merkte daarbij op dat ondanks de signalering in het Schengen Informatie Systeem een bij het Schengen Informatie Systeem aangesloten land de vrijheid heeft om betrokkene toch toe te laten na een afweging van de belangen. Betrokkene kon dus altijd een verzoek om toelating indienen ondanks de signalering in het Schengen Informatie Systeem. Betrokkene vroeg na zijn signalering in het Schengen Informatie Systeem herhaaldelijk om, kortdurende, toelating tot Nederland. Dit werd hem steeds geweigerd. Na briefwisselingen en diverse procedures besloot de Immigratie- en Naturalisatiedienst om de signalering op 21 juni 2007 uit het Schengen Informatie Systeem te verwijderen.

3.3 Signalering als ongewenste vreemdeling in de praktijk

Als medewerkers van de Koninklijke Marechaussee op de grens bij de zogenoemde doorlaatposten op Schiphol een vreemdeling aantreffen die volgens de criteria in de Vreemdelingen-circulaire in aanmerking komt voor opname in het Schengen Informatie Systeem, vullen zij, al dan niet met behulp van een tolk, de daarvoor bestemde formulieren M 93 (bericht omtrent signalering (zie Achtergrond, onder 11) en M 100 (hierop wordt aangegeven dat het een 'zelfstandig vertrek van een bij controle op uitreis illegaal gebleken vreemdeling' betreft) in en wordt een proces verbaal opgemaakt. Deze formulieren gaan vervolgens naar het Hoofd Doorlaatpost die het voorstel tot signalering indient bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De beslissing om aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst het voorstel tot signalering te doen ligt bij het Hoofd Doorlaatpost. Het Hoofd Doorlaatpost baseert zich hierbij op de criteria uit de Vreemdelingen-circulaire 2000 (A3/9.2.1 en A3/9.2.2) zoals genoemd in paragraaf 2.4 van dit rapport. Als aan een van deze voorwaarden voldaan wordt, zal het Hoofd Doorlaatpost in beginsel een verzoek tot signalering bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst indienen.

Er zijn situaties waarin een vreemdeling – alhoewel zijn situatie voldoet aan de criteria in de Vreemdelingen-circulaire – niet ter signalering wordt voorgedragen aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

 Als iemand volgens de Vreemdelingen-circulaire in aanmerking komt voor signalering maar zijn vlucht staat op het punt te vertrekken, wordt prioriteit gegeven aan het halen van de vlucht boven het natrekken van het verhaal en het uitvoeren van de formaliteiten die tot signalering leiden. Het laten vertrekken van mensen krijgt prioriteit. Als de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee besluiten iemand te laten uitreizen zonder een voorstel tot signalering, dan wordt geen proces-verbaal opgemaakt. Wel wordt die persoon opgenomen in het landelijk Koninklijke Marechaussee-systeem, het Vreemdelingen Basis Systeem (VBS). De Immigratie- en Naturalisatiedienst ziet niet dat iemand die volgens de Vreemdelingen-circulaire voor signalering in aanmerking kwam niet is voorgedragen. Er wordt immers geen voorstel tot signalering gedaan. De gemaakte afweging is niet inzichtelijk.

 Het is ook mogelijk dat een persoon aangeeft zich wel te hebben gehouden aan de visumtermijn maar niet beschikt over een inreisstempel. Deze persoon moet wel aan kunnen tonen dat geen sprake is van overschrijding van de vrije termijn. De Koninklijke Marechaussee moet het verhaal kunnen natrekken aan de hand van documenten. Als de Koninklijke Marechaussee de verstrekte informatie voldoende acht dan wordt een 'correction stamp' geplaatst zodat de vrije termijn zichtbaar is en berekend kan worden. Als wordt besloten om iemand te laten uitreizen zonder een voorstel tot signalering dan wordt geen proces-verbaal opgemaakt en geen voorstel voorgelegd aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

 Het komt voor dat humanitaire overwegingen (de zogenoemde human factor) er toe leiden dat de Koninklijke Marechaussee besluit geen voorstel te doen om iemand te signaleren. Wat bijvoorbeeld kan spelen is de vraag met hoeveel dagen de vrije termijn is overschreden, wat de redenen daarvoor zijn (bijvoorbeeld ziekenhuisbezoek, een sterfgeval, een groot economisch belang etc). Soms wordt dan van het voorstel tot signalering afgezien. Dit is echter incidenteel. Er zijn geen criteria opgesteld die deze afweging ondersteunen. De gemaakte afweging is niet inzichtelijk.

De Koninklijke Marechaussee noemde een voorbeeld waarin de 'human factor' een rol speelde. Een oudere dame meldde zich op Schiphol om uit te reizen. Haar voor Nederland geldende visum had twee weken daarvoor zijn geldigheid verloren. Ze was ziek en ging terug naar haar vaderland om te sterven. Dit was voor de Koninklijke Marechaussee een reden om niet over te gaan tot het doen van een voorstel tot signalering in het Schengen Informatie Systeem.

Een Turkse vrouw verbleef na een verkeersongeval 14 dagen in een Nederlands ziekenhuis. Hierdoor keerde zij een week te laat terug naar Turkije. Zij werd wel, na een voorstel daartoe, in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd.

De signaleringsgrond die het meest door de Koninklijke Marechaussee wordt gebruikt bij een voorstel tot signalering (43%) is de g grond⁹ in de Vreemdelingen-circulaire. De andere veel voorkomende signaleringsgrond is de ongewenstverklaring ingevolge artikel 67 van de Vreemdelingenwet (40%). De g grond betreft de onttrekking aan toezicht. Voor de g grond geldt dat iemand gesignaleerd mag worden als hij niet beschikt over een inreisstempel en hij de plaats en het moment van inreis in het Schengengebied niet aannemelijk kan maken of als hij blijkens de inreisstempel in zijn reisdocument de vrije termijn heeft overschreden met meer dan drie dagen. Het betreft de zogenoemde 'overstayers'. Hierbij kan gedacht worden aan vreemdelingen die na het verstrijken van een toeristenvisum langer dan drie dagen in Nederland zijn gebleven of aan vreemdelingen die na afloop van een asielpprocedure niet meteen zijn vertrokken maar pas later bijvoorbeeld met hulp van het Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) alsnog besluiten vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst. Vreemdelingen die op deze grond worden gesignaleerd, worden voor een termijn van drie jaar opgenomen in het Schengen Informatie Systeem.¹⁰ De andere gronden zoals genoemd in de Vreemdelingen-circulaire 2000, zoals 'verwijderen niet criminele vreemdelingen', worden door Koninklijke Marechaussee nauwelijks gebruikt.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst beslist of het voorstel van de Koninklijke Marechaussee wordt overgenomen en of daadwerkelijk wordt overgegaan tot signalering. De Immigratie- en Naturalisatiedienst is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de signaleringen van het

⁹ Vreemdelingen-circulaire 2000, A3/9.2.2 (zie Achtergrond, onder 9)

¹⁰ De Vreemdelingen-circulaire 2000, A3/9.6.3.1 onder a vermeldt dat ten aanzien van overstayers op basis van een individuele beoordeling kan worden overgegaan tot opheffing van signalering na zes maanden als geconcludeerd kan worden dat de grondslag voor de signalering is komen te vervallen vanwege gewijzigde omstandigheden. Om te onderzoeken of sprake is van gewijzigde omstandigheden die nopen tot opheffing van de signalering moet worden onderzocht of de vreemdeling niet langer een gevaar vormt voor de openbare orde. Daartoe wordt gezien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- het is de eerste keer dat de vreemdeling werd gesignaleerd omdat hij overstayer was; en
- er zijn verder geen criminele antecedenten bekend.

Schengen Informatie Systeem. In ruim 95% van de gevallen neemt de Immigratie- en Naturalisatiedienst het voorstel tot signalering van de Koninklijke Marechaussee over. Honorering van het voorstel betekent dat de signalering door de Immigratie- en Naturalisatiedienst daadwerkelijk wordt opgenomen in het Schengen Informatie Systeem. Alleen als sprake is van een duidelijke fout wordt niet tot signalering overgegaan. De Immigratie- en Naturalisatiedienst toetst alleen of aan de voorwaarden tot signalering zoals die zijn opgenomen in de Vreemdelingencirculaire is voldaan. De Immigratie- en Naturalisatiedienst controleert verder of de feiten zoals naar voren gebracht worden in het proces-verbaal kloppen. Wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de vreemdeling gedetineerd is geweest dan wordt gekeken of dit overeenkomt met de detentielijst van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Ook wordt in het informatie-systeem van de Immigratie- en Naturalisatiedienst gekeken of er nog procedures lopen. Alleen in geval van twijfel of onvolledige informatie wordt het dossier van de Immigratie- en Naturalisatiedienst ingezien, informatie bij anderen opgevraagd (bijvoorbeeld een vonnis) of overige informatie geraadpleegd (bijvoorbeeld uit het Justitiële Documentatie Systeem). Bij de daadwerkelijke signalering in het Schengen Informatie Systeem logt de daartoe bevoegde Immigratie- en Naturalisatiedienst medewerker in met een code in het Schengen Informatie Systeem en voert de gegevens in. Dit gebeurt eerst op nationaal niveau. Vervolgens checkt een tweede medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst de juistheid van die signalering. Hierna wordt door de Immigratie- en Naturalisatiedienst de signalering bevestigd met een druk op een knop en direct staat de signalering in het CSIS, in de computer in Straatsburg. De Immigratie- en Naturalisatiedienst voert de signalering dus zelf rechtstreeks in het Schengen Informatie Systeem in.

Het KLPD heeft een verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het NSIS (in beheersmatige zin). De Immigratie- en Naturalisatiedienst is verantwoordelijk voor de inhoud van de artikel 96 signaleringen. Het KLPD toetst of de signalering zoals ingevoerd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst niet strijdig is met enige andere signalering. Bureau Sirene is in Nederland de gegevensbeheerder van het Schengen Informatie Systeem en het controleert de 'aanvoer' van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Dit bureau controleert achteraf of de signalering aan alle voorwaarden voldoet.

Zo controleren zij ook of een signalering een conflict oplevert met bijvoorbeeld een signalering die is geplaatst ten behoeve van opsporing. Bureau Sirene verzoekt dan de Immigratie- en Naturalisatiedienst in contact te treden met de instantie die de signalering ten behoeve van opsporing heeft geplaatst. Er moet dan worden bekeken aan welke signalering het meeste belang wordt gehecht. Staat de betrokken vreemdeling al gesignaleerd op basis van artikel 95 SUO (opsporing/aanhouding) dan kan daarnaast een signalering op basis van artikel 96 SUO (weigering toegang vreemdelingen) plaatsvinden. Dit betekent dat een vreemdeling tweemaal, op verschillende gronden, voor kan komen in het Schengen Informatie Systeem. Dit wordt gedoogd na afspraken hierover tussen de vijftientig Schengenlanden. Het kan ook voorkomen dat meerdere landen betrokkene signaleren bijvoorbeeld op grond van 96 SUO.

Maandelijks heeft het Hoofddoorlaatpost en de Brigade operationele ondersteuning van de Koninklijke Marechaussee overleg met de Immigratie- en Naturalisatiedienst Schiphol. Als het gaat om signaleringen wordt indien nodig op zaaksniveau contact opgenomen tussen de Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en Naturalisatiedienst in Zwolle waar de voorstellen tot signaleringen worden verwerkt. Bijvoorbeeld wanneer de Koninklijke Marechaussee er niet zeker van is welke categorie van toepassing is. Door de Immigratie- en Naturalisatiedienst wordt opgemerkt dat het onderscheid tussen de verschillende categorieën ongewenste vreemdelingen zoals opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 2000 niet altijd duidelijk te maken is. Lastig is bijvoorbeeld het verschil tussen de categorie ‘verwijdering niet-criminele vreemdeling’ en de categorie ‘onttrekking aan toezicht’ waaronder de zogenoemde overstayers. Vaak valt een vreemdeling in beide categorieën en moet een keuze worden gemaakt. Als bij het voorstel tot signalering door de Koninklijke Marechaussee is aangegeven dat er gesignaleerd kan worden op meerdere gronden, kiest de Immigratie- en Naturalisatiedienst voor de ‘zwaarste’ signalering. Dat wil zeggen, de signalering met de langste looptijd. Bij de ongewenste vreemdelingen wordt de datum van vertrek genomen, zoals deze blijkt uit de stukken van de Koninklijke Marechaussee of de Vreemdelingenpolitie. De Immigratie- en Naturalisatiedienst maakt geen eigen belangenafweging als de Koninklijke Marechaussee of de Vreemdelingenpolitie een voorstel doet. Zoals in de Vreemdelingen-circulaire 2000 (zie Achtergrond, onder 9) wordt aangegeven kennen de verschillende signaleringen verschillende looptijden variërend van twee tot tien jaar. Als de termijn verlopen is, moet de signalering automatisch verwijderd worden. In het Schengen Informatie Systeem is het echter niet mogelijk verschillende bewaartermijnen aan te brengen. Iedere signalering heeft in dit systeem een standaard looptermijn van 3 jaar. Een maand voor het verstrijken van de termijn van drie jaar wordt getoetst of de signalering moet worden verlengd. Een verlenging zal vaak noodzakelijk zijn bij een ongewenstverklaring. Bureau Sirene (KLPD) geeft 1 maand voor het verstrijken van die drie jaar aan dat de vervaldatum in zicht komt. Om ook de afwijkende looptermijnen bij te houden heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst een eigen Excelbestand met de juiste expiratedata. Dit is nodig om er voor te zorgen dat een signalering tijdig wordt verwijderd of verlengd.

3.4 Het signaleren van ongewenst verklaarde vreemdelingen in de praktijk

Het gebeurt dat de Koninklijke Marechaussee een vreemdeling aantreft, bij binnenkomst of bij vertrek, die in aanmerking komt voor een ongewenstverklaring ingevolge artikel 67 Vreemdelingenwet door de Immigratie- en Naturalisatiedienst. In die gevallen doet de Koninklijke Marechaussee een voorstel tot ongewenstverklaring aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Als de Immigratie- en Naturalisatiedienst vervolgens beslist de vreemdeling ongewenst te verklaren reikt de Koninklijke Marechaussee die beschikking zo mogelijk uit aan de vreemdeling. Lukt dat niet dan wordt de beschikking gepubliceerd in de Staatscourant.

Na uitreiking dan wel publicatie wordt de vreemdeling gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem. In de werkinstructie voor Ongewenstverklaringen ingevolge artikel 67 Vreemdelingenwet (zie Achtergrond, onder 7) staan de procedurestappen omschreven die de Koninklijke Marechaussee volgt. Voor een ongewenstverklaring moet aan de criteria van artikel 67 Vreemdelingenwet (zie Achtergrond, onder 7) zijn voldaan. Dat is doorgaans dat de vreemdeling door een rechter is veroordeeld.

Bij de signalering van een ongewenst verklaarde vreemdeling wordt het Immigratie- en Naturalisatiedienst-dossier altijd geraadpleegd, onder meer om na te gaan of de beschikking tot ongewenstverklaring bekend is gemaakt en of er nog procedures openstaan. Zo wordt nagegaan of de ongewenstverklaring al dan niet is uitgereikt aan de vreemdeling of als dit niet mogelijk was is gepubliceerd in de Staatscourant. Bij de ongewenst verklaarde vreemdelingen geldt als ingangsdatum van de signalering de datum van onherroepelijk worden van de beschikking, eventueel na bezwaar of beroep.

De Koninklijke Marechaussee houdt een vreemdeling met ongeldige papieren aan (valse of vervalste papieren of iemand die op het paspoort van een ander reist). Voor 2008 werd iemand zonder geldige papieren over het algemeen op grond van het vreemdelingenrecht niet toegelaten (inadmissible). Iemand werd teruggestuurd naar het land van herkomst. Hiervan werd geen melding in het Schengen Informatie Systeem gemaakt. Tegenwoordig volgt een strafrechtelijke procedure. De verschuiving naar het strafrecht sinds 2008 maakt onderdeel uit van het lik op stuk beleid op Schiphol. Als de vreemdeling veroordeeld wordt kan dit leiden tot een ongewenstverklaring ex artikel 67 Vreemdelingenwet en de daaruit volgende signalering in het Schengen Informatie Systeem. Het aantal ongewenstverklaringen is sterk gestegen sinds de strafrechtelijke aanpak van overtredingen van art 231 Sr (reizen met een vals of vervalst reisdocument).

3.5 Informeren bij signalering

3.5.1 Ongewenste vreemdelingen

Sinds juni 2009 is in de procesbeschrijving van de Koninklijke Marechaussee neergelegd dat de vreemdeling mondeling wordt meegedeeld dat de Koninklijke Marechaussee het voorstel aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst zal doen tot signalering in het Schengen Informatie Systeem. In een proces-verbaal wordt opgenomen dat deze mededeling is gedaan. Hiervoor wordt het volgende tekstblok gebruikt:

“door mij, verbalisant, is aan betrokkene (in de (welke) taal/d.m.v. tolk) medegedeeld dat van deze geconstateerde overschrijding van de vrije termijn, middels dit proces-verbaal, een verzoek zal worden gedaan bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst tot signalering als een niet tot het Schengengebied toe te laten vreemdeling.”

De schatting van de Koninklijke Marechaussee is dat deze mededeling voor juni 2009 in ongeveer 80% van de gevallen mondeling werd gedaan. Dit werd toen niet vastgelegd in een proces-verbaal, noch op andere wijze geregistreerd.

3.5.2 Ongewenst verklaarde vreemdelingen

De Koninklijke Marechaussee informeert de vreemdeling met een brief over het voornemen de vreemdeling ongewenst te verklaren ingevolge artikel 67 Vreemdelingenwet. Deze brief is in tien talen beschikbaar. Indien nodig wordt de betrokkene met behulp van een tolk op de hoogte gesteld. Het uitleggen van de gevolgen van de ongewenstverklaring is voor de Koninklijke Marechaussee arbeidsintensief. Wordt betrokkene daadwerkelijk ongewenst verklaard dan ontvangt hij een beschikking vergezeld van een, in veel talen beschikbaar, informatieblad (zie Achtergrond, onder 10). Hierin wordt uitleg gegeven over de ongewenstverklaring en staat vermeld dat de ongewenstverklaring betekent dat geen toegang meer kan worden verkregen tot het Schengengebied.

3.6 Kennisneming, correctie en verwijdering in de praktijk

Verreweg de meeste verzoeken die binnenkomen bij het KLPD zijn de verzoeken tot inzage. Dit zijn vreemdelingen die willen weten of ze in het Schengen Informatie Systeem zijn opgenomen. Dit gebeurt ongeveer tweehonderd keer per jaar. In 80% van deze verzoeken betreft het signaleringen op basis van artikel 96 SUO. Het zijn eenvoudige verzoeken waarbij kan worden volstaan met de mededeling of en waarom iemand gesignaleerd staat. Verzoeken om verwijdering uit het Schengen Informatie Systeem worden ter behandeling doorgestuurd naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De zogenoemde bemiddelingsverzoeken aan het College bescherming persoonsgegevens zijn zeldzaam. De Immigratie- en Naturalisatiedienst hanteert de regels in de Vreemdelingencirculaire strikt bij een verzoek om verwijdering. Op het moment dat aan de criteria in de Vreemdelingencirculaire voldaan is, wordt de signalering door de Immigratie- en Naturalisatiedienst in stand gehouden. De Vreemdelingencirculaire (A3/9.6.3.1) vermeldt dat een signalering kan worden opgeheven als er sprake is van gewijzigde omstandigheden, die nopen tot opheffing. Daarvan is in ieder geval sprake indien:

- a. de grondslag voor de signalering is komen te vervallen (bijvoorbeeld omdat de ongewenstverklaring is opgeheven);
- b. de vreemdeling toont aan dat de signalering berust op onterechte gronden;
- c. aan de vreemdeling wordt verblijf in Nederland toegestaan;
- d. aan de vreemdeling wordt verblijf in een andere lidstaat toegestaan.

Er is geen sprake van een proportionaliteitstoets. In de Vreemdelingencirculaire (zie Achtergrond onder 9) wordt aangegeven dat humanitaire omstandigheden op zichzelf geen reden zijn om te besluiten tot opheffing van de signalering. Humanitaire omstandigheden kunnen meewegen bij het verzoek om toegang.

Het volgende citaat uit een brief van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in 2006 aan een advocaat is in dit kader illustratief:

“...Samengevat is het Schengen Informatie Systeem een registratie van feitelijkheden (waarbij in dit geval geen onvolkomenheden in de registratie zijn gevonden), en is de afweging van feiten en belangen aan de autoriteiten die nadien een verzoek om toelating beoordelen...”

Uit informatie van advocaten is gebleken dat onjuiste of disproportionele signaleringen soms tot grote problemen leiden bij mensen. Een signalering wordt niet verwijderd omdat hij disproportioneel is. De ruimte om iemand toch toe te laten ondanks een signalering in het Schengen Informatie Systeem is gelegen in redenen van humanitaire aard, redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen.

Ook bij een verzoek om verwijdering uit het Schengen Informatie Systeem toetst de Immigratie- en Naturalisatiedienst aan de criteria voor opname zoals neergelegd in de Vreemdelingencirculaire. Wordt daaraan voldaan dan blijft de signalering in stand.

3.7 Identiteitsfraude

Een probleem bij signaleringen in het Schengen Informatie Systeem is identiteitsfraude. Het komt voor dat mensen diverse aliases gebruiken of de identiteit van een ander. Zo kan het zijn dat duidelijk is dat iemands identiteitsgegevens door een ander worden gebruikt. Toch blijft deze persoon dan onder die gegevens in het Schengen Informatie Systeem staan. Om degene die de gegevens misbruikt te kunnen opsporen moeten de foutieve gegevens immers in het Schengen Informatie Systeem blijven staan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een vermeend terrorist de personalia van een (onschuldig) persoon gebruikt en er geen andere gegevens over die vermeende terrorist bekend zijn. Om nu te voorkomen dat degene wiens identiteit gestolen is niet meer kan reizen zonder constant aangehouden te worden, is door de Schengenlanden het zogenoemde Q-formulier ontwikkeld. In dat formulier wordt aangegeven dat sprake is van misbruik van identiteit. Degene wiens gegevens misbruikt worden wordt in het bezit van dit formulier gesteld. Dit moet helpen de nadelige consequenties van de signalering te ondervangen. Het KLPD merkte hierover op:

“...Er is sprake van misbruik van personalia. Een ongewenst verklaarde vreemdeling heeft misbruik gemaakt van de personalia van een andere vreemdeling en is onder die personalia gesignaleerd. Omdat geen andere hoofdidentiteit bekend is blijft de signalering onder de foute identiteit gehandhaafd. De Immigratie- en Naturalisatiedienst geeft aan dat de signalering in het Schengen Informatie Systeem niet verwijderd kan worden omdat het om een ongewenstverklaring gaat en de signalering rechtmatig tot stand is gekomen. Wel geeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst de opdracht een zogenoemd Q-formulier aan te maken om overlast voor betrokkene te verminderen. Het Q-formulier zorgt ervoor dat het misbruik van personalia in alle Schengenlanden bekend is. Ook betrokkene krijgt een afschrift van het Q-formulier in zijn bezit. Wordt betrokkene bij een controle aangehouden dan dient hij aan te geven dat een aantekening in het Schengen Informatie Systeem is opgenomen en dat dit door het Sirene bureau van de controlerende staat gecontroleerd kan worden. Daarnaast wordt betrokkene in het bezit gesteld van een telefoonnummer van het Sirene bureau in Nederland dat dag en nacht bereikbaar is...”

3.8 Afsluiting

De criteria in de Vreemdelingencirculaire zijn bepalend voor de vraag of vreemdelingen in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd worden. De Vreemdelingen-circulaire, die algemene aanwijzingen aan alle ambtenaren belast met de uitvoering van de Vreemdelingenwet- en regelgeving geeft, stelt dat ambtenaren belast met de grensbewaking of met toezicht op vreemdelingen ten aanzien van vreemdelingen die voldoen aan de onder A3/9.2.1 en A3 9.2.2 genoemde gevallen altijd een verzoek tot signalering moeten indienen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

De Koninklijke Marechaussee informeert de vreemdeling met een brief over het voornemen tot ongewenstverklaring bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Wordt betrokkene daadwerkelijk ongewenst verklaard dan ontvangt hij een beschikking vergezeld van een, in vele talen beschikbaar, informatieblad. Hierin wordt uitleg gegeven over de ongewenstverklaring en staat vermeld dat de ongewenstverklaring betekent dat de vreemdeling geen toegang meer verkrijgt tot de Schengenlanden.

Als de Koninklijke Marechaussee voornemens is aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst een voorstel tot signalering van een ongewenste vreemdeling te doen dan wordt dit de vreemdeling mondeling meegedeeld. Sinds juni 2009 is dit in de procesbeschrijving van de Koninklijke Marechaussee neergelegd. In een proces-verbaal wordt opgenomen dat deze mededeling is gedaan. Vóór de inwerkingtreding van de werkinstructie van juni 2009 werd deze mededeling in de meeste gevallen wel mondeling gedaan maar dit was niet terug te vinden in het proces-verbaal.

Zo'n 85% van de door Nederland in het Schengen Informatie Systeem aangebrachte signaleringen is gedaan na voorstel daartoe van de Koninklijke Marechaussee Schiphol. 43% van de signaleringen heeft betrekking op de grond onttrekking aan toezicht. Dit betreft verblijf in Nederland zonder geldig visum langer dan 3 dagen of het niet voldoen aan de verplichtingen die in het Vreemdelingenbesluit in de artikelen 4.37 tot en met 4.39 en de artikelen 4.42 tot en met 4.52 Vb zijn genoemd. Dit zijn – kort samengevat – verplichtingen van de vreemdeling zich te melden bij de korpschef als er veranderingen in zijn situatie zijn. Zo kan bijvoorbeeld het niet melden van een verhuizing door een vreemdeling die op basis van een visum in Nederland verblijft tot signalering leiden.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst volgt het voorstel tot signalering van de Koninklijke Marechaussee eigenlijk altijd op. De Immigratie- en Naturalisatiedienst maakt geen eigen inhoudelijke afweging die leidt tot het al dan niet signaleren van iemand. Zij toetst slechts of aan de voorwaarden is voldaan en ziet een signalering als een registratie van feitelijkheden.

Als een gesignaleerde vreemdeling een verzoek om toegang indient, kan wel worden beoordeeld of er humanitaire redenen, redenen van nationaal belang of internationale verplichtingen zijn, die toegang rechtvaardigen ondanks de SIS-signalering.

Ook bij een verzoek om verwijdering uit het Schengen Informatie Systeem toetst de Immigratie- en Naturalisatiedienst aan de criteria voor opname zoals neergelegd in de

Vreemdelingencirculaire. Wordt daaraan voldaan dan blijft de signalering in stand tenzij

-  de grondslag voor de signalering is komen te vervallen (bijvoorbeeld omdat de ongewenstverklaring is opgeheven);
-  de vreemdeling aantoont dat de signalering berust op onterechte gronden;
-  aan de vreemdeling verblijf in Nederland wordt toegestaan;
-  aan de vreemdeling verblijf in een andere lidstaat wordt toegestaan.

4 Beoordeling en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Het Schengen Informatie Systeem is een waarschuwingslijst, ofwel zwarte lijst. Een vreemdeling krijgt in beginsel geen toegang meer tot het gehele Schengengebied van 25 Europese landen¹¹ als hij als ongewenste vreemdeling door Nederland is signaleerd in het Schengen Informatie Systeem. Signalering heeft grote gevolgen voor de vreemdeling. Hij wordt hierdoor ernstig belemmerd in zijn bewegingsvrijheid. Het leidt in principe tot een Europees gebiedsverbod. Dit kan consequenties hebben voor zijn werk, studie of familieleven. Deze beperking duurt – afhankelijk van de signaleringsgrond – enkele jaren. Een dergelijke ingrijpende maatregel is alleen toegestaan als hier goede redenen voor zijn.

Een signalering in het Schengen Informatie Systeem vormt vaak de basis voor de beslissing om iemand toegang tot het Schengengebied te weigeren. In artikel 2.9 van het Vreemdelingenbesluit (zie Achtergrond onder 8) staat dat signalering met als doel weigering beschouwd wordt als aanwijzing dat iemand een gevaar voor de openbare orde oplevert (de regeling gebruikt de woorden ‘ter fine van weigering’). Dit leidt er ingevolge artikel 3 van de Vreemdelingenwet toe dat toegang tot Nederland geweigerd wordt. Er zijn omstandigheden waarin de minister kan besluiten iemand ondanks een signalering toch toe te laten tot het Schengengebied. Dit kan op grond van humanitaire redenen of redenen van nationaal belang of internationale verplichtingen. Als een vreemdeling is opgenomen op deze zwarte lijst is het uitgangspunt dat hij niet wordt toegelaten tenzij hij aantoont dat er sprake is van humanitaire redenen.

4.2 Mensenrechten in het geding

Het Schengen Informatie Systeem is een systeem waarin persoonsgegevens worden vastgelegd van mensen die in beginsel geen toegang meer verkrijgen tot het Schengengebied. De juridische basis voor de verwerking van gegevens door de overheid is bepaald in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in artikel 10 van de Nederlandse Grondwet. Persoonsgegevens mogen alleen in het Schengen Informatie Systeem worden vastgelegd als dit bij wet geregeld is en als dit noodzakelijk is in een democratische samenleving. Zonder goede waarborgen is een dergelijke lijst verboden. De privacywetgeving biedt de normen voor het inrichten van een zwarte lijst.

Evenredigheid is het sleutelwoord als het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het Schengen Informatie Systeem moet altijd een concrete belangenafweging plaatsvinden aan de hand van de uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit. De inbreuk op de belangen van de betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Het doel van het systeem is handhaving van de openbare orde en waken voor veiligheid na het wegvallen van binnenlandse grenscontroles. Het belang van de betrokkene is vrij

¹¹ België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, IJsland, Zweden en Zwitserland.

reizen. Voor de ene vreemdeling is hier een groter belang mee gemoeid dan voor de ander. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie voorziet in artikel 47 in een recht op effectieve rechtsbescherming. Het Hof van Justitie is bevoegd inzake het SIS en zal daarom ook effectuering van deze aanspraak kunnen toetsen. Artikel 13 EVRM bepaalt dat een ieder wiens rechten en vrijheden die in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens zijn vermeld, zijn geschonden, recht heeft op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie. Voor wat betreft het recht op toegang tot de rechter onderzoekt de Nationale ombudsman daarom of dit recht zodanig naar de praktijk is vertaald, dat derdelanders die bijvoorbeeld onterecht of foutief in het Schengen Informatie Systeem staan gesignaleerd, laagdrempelig en voldoende effectief gebruik van dit recht kunnen maken.

4.3 Behoorlijk overheidsoptreden en het Schengen Informatie Systeem

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat mensenrechten worden gerespecteerd. Het respecteren van mensenrechten moet daarom gewaarborgd zijn in wet- en regelgeving en in de uitvoeringspraktijk. De Nationale ombudsman toetst of de uitvoering van het Schengen Informatie Systeem door de overheid leidt tot het respecteren van mensenrechten. De Nationale ombudsman heeft in dit onderzoek beoordeeld op welke manier het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op toegang tot de rechter door de Nederlandse overheid voor wat betreft het Schengen Informatie Systeem vertaald is naar de dagelijkse uitvoeringspraktijk. In het bijzonder wordt hierbij gekeken naar:

1 Evenredigheid: worden mensen niet onevenredig getroffen door opname op de lijst.

Is de procedure in Nederland die leidt tot het besluit om iemand als ongewenste vreemdeling te signaleren in het Schengen Informatie Systeem zodanig dat er op vertrouwd kan worden dat in elk individueel geval een goed evenwicht gevonden wordt tussen het doel van signalering (handhaving van de openbare orde en waken voor de veiligheid na het wegvallen van binnenlandse grenscontroles) en de gevolgen van opname in het Schengen Informatie Systeem voor de als ongewenst gesignaleerde vreemdeling (geen toegang meer tot het Schengengebied).
(zie Ad 1. Evenredigheid: pagina 28-34.)

2 De wijze waarop iemand over opname in het Schengen Informatie Systeem geïnformeerd wordt en vervolgens toegang heeft tot een eerlijke procedure.

Wordt een als ongewenst gesignaleerde vreemdeling in de praktijk voldoende in staat gesteld zijn rechten te effectueren bij onjuiste of onterechte signalering? De basis(standaard) is of iemand voldoende en op tijd wordt geïnformeerd over zijn signalering en over de mogelijkheid een onjuiste of onterechte signalering ongedaan te maken.
(zie Ad 2. Onvolledige informatie: pagina 35-37.)

Ad. 1. Evenredigheid: Mensen worden buitensporig getroffen door de inrichting van deze lijst.

Werkwijze in de praktijk

In de Vreemdelingen-circulaire staan criteria die bepalen of vreemdelingen in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd worden. Als een vreemdeling voldoet aan een van deze criteria moet de Koninklijke Marechaussee ingevolge de Vreemdelingen-circulaire een voorstel tot signalering bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst indienen. De ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee hebben ingevolge de Vreemdelingen-circulaire geen ruimte een eigen afweging te maken. Specifieke individuele omstandigheden van de vreemdeling spelen bij signalering formeel geen rol. De medewerkers van de Koninklijke Marechaussee merkten hierover op *‘de wet is leidend’*.

Soms wordt een uitzondering gemaakt: hetzij omdat iemand zijn vlucht dreigt te missen als de procedure doorlopen moet worden (vertrek heeft prioriteit), hetzij op humanitaire gronden. Een dergelijke uitzondering is in strijd met de instructies. Het op deze wijze in de praktijk maken van een uitzondering door de Koninklijke Marechaussee is niet inzichtelijk en daarmee niet controleerbaar. De Immigratie- en Naturalisatiedienst heeft geen zicht op de toepassing van dergelijke uitzonderingen. Wel is de Immigratie- en Naturalisatiedienst verantwoordelijk voor de inhoud van de signaleringen van ongewenste vreemdelingen.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst volgt het voorstel van de Koninklijke Marechaussee vrijwel altijd op. Alleen als er administratieve fouten zijn gemaakt leidt dit ertoe dat afgezien wordt van signalering. De Immigratie- en Naturalisatiedienst maakt geen eigen inhoudelijke afweging die leidt tot de beslissing om iemand al dan niet te signaleren.

In het Vreemdelingenbesluit staat aangegeven dat toegang geweigerd wordt bij een signalering in het Schengen Informatie Systeem tenzij er sprake is van specifieke gronden. In de praktijk moet de vreemdeling die gesignaleerd is aantonen dat er sprake is van humanitaire redenen om toch toegang te krijgen. Een alternatief om alsnog toegang te krijgen is het aanvechten van de signalering zelf. Dit is een weg waar vaak voor gekozen wordt.

Standpunt Ministerie van Justitie

De toenmalige staatssecretaris van Justitie zegt in de brief van 2 april 2009 aan de Commissie Meijers:¹²

“...In het Nederlandse beleid zijn de gedragingen die leiden tot een signalering en de duur ervan helder en eenduidig omschreven. Daarmee zijn de normen alsmede de consequenties van handelen voor alle derdelanders zonder onderscheid naar individu vastgesteld. Daarmee is niet gezegd dat geen individuele beoordeling van aanvragen of verzoeken van gesignaleerde derdelanders plaatsvindt. Deze beoordeling gebeurt na de feitelijke signalering. Zo kunnen individuele omstandigheden worden betrokken bij de beslissing op aanvragen om toegang of toelating van gesignaleerde derdelanders’. Verder vindt een individuele beoordeling plaats bij verzoeken om opheffing van signalering van derdelanders...”

¹² Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Commissie Meijers. Kenmerk: 5589356/09/DMB, 2 april 2009

In februari 2009 schrijft de toenmalige staatsecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer:¹³

“...De signalering op grond van artikel 96 SUO houdt in dat de vreemdeling gedurende de signaleringstermijn in beginsel de toegang wordt geweigerd tot de landen binnen het Schengengebied. In geval een door een andere lidstaat ter fine van toegangsweigering gesignaleerde vreemdeling bij de uitoefening van het (mobiel) vreemdelingtoezicht in Nederland wordt aangetroffen, volgt zijn verwijdering...”

Deze passages bevestigen dat de criteria uit de Vreemdelingencirculaire leidend zijn.

Formeel wordt zonder onderscheid naar individu besloten of iemand wel of niet gesignaleerd wordt. Aangegeven wordt dat het slechts een feitelijke handeling is. Een handeling die niet zonder meer gevolgen heeft. Echter, het tweede citaat bevestigt dat signalering in beginsel tot toegangsweigering leidt. Dit is ook hetgeen in de interviews bevestigd is. Dit is de reden dat de Commissie Meijers en enkele rechters in hun uitspraken¹⁴ zowel in Nederland als in Duitsland stellen dat de signalering beschouwd moet worden als een besluit dat rechtsgevolg heeft. In Nederland dus een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

De Staatssecretaris van Justitie geeft in haar brief van 2 april 2009 aan de Commissie Meijers aan dat¹⁵

“...het enkele feit dat een signalering wordt opgenomen in het SIS leidt niet noodzakelijkerwijs tot een rechtens relevante handeling, maar betreft niet meer en niet minder dan een aanwijzing aan ambtenaren. De handelingen die op een signalering kunnen volgen, bijvoorbeeld in het geval van een artikel 96 SUO signalering de weigering van de toegang tot Schengen, hebben rechtsgevolg waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. In zijn huidige vorm is het opnemen van een signalering in SIS een administratieve actie, geen rechtens relevante handeling...”

Even verderop in de brief merkt de staatsecretaris op dat

“...lidstaten autonoom zijn in hun toelatingsbeleid en zelf beslissen over toelating of weigering van een gesignaleerde derdelander. Daarmee is de signalering niet meer dan een aandachtsvestiging voor betrokken ambtenaren...”

Oordeel Nationale ombudsman

Een van de behoorlijkheidvereisten waar de Nationale ombudsman aan toetst is het evenredigheidsvereiste. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Evenredigheid is, zoals eerder aangegeven, een sleutelbegrip waar het gaat om het grondrechtelijke respect voor de persoonlijke levenssfeer. Evenredigheid betekent dat het Schengen Informatie Systeem met als doel de openbare orde en veiligheid te handhaven binnen het Schengengebied niet onnodig bezwarend mag zijn voor de vreemdelingen die er in worden opgenomen. Met andere woorden, de Nederlandse procedure die leidt tot het besluit om iemand als ongewenste vreemdeling te signaleren in het Schengen Informatie Systeem en de gevolgen die verbonden worden aan een dergelijke signalering moeten zodanig zijn dat er verzekerd wordt dat er in elke individuele situatie een

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 23 490, nr. 542, 2 februari 2009

¹⁴ Rechtbank Den Haag: 8 december 1999, JV 2000/59, Rechtbank Den Haag: 8 maart 2002, JV 2002/162, Rechtbank Breda: 11 maart 2005 reg nr: AWB 04/24331

¹⁵ Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Commissie Meijers. Kenmerk: 5589356/09/DMB, 2 april 2009

goed evenwicht gevonden wordt tussen het doel van signalering (handhaving van de openbare orde en waken voor de veiligheid na het wegvallen van binnenlandse grenscontroles) en de gevolgen van opname in het Schengen Informatie Systeem voor de als ongewenst gesignaleerde vreemdeling (geen toegang meer tot het Schengengebied). De Nationale ombudsman beoordeelt in dat kader de volgende punten:

- 🚧 de opnamecriteria;
- 🚧 de wijze waarop rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden;
- 🚧 het karakter van de signalering: slechts waarschuwing of met rechtsgevolg;
- 🚧 is er sprake van eenduidige beslissingen of van willekeur.

Te lichte opnamecriteria

De gebruikte opnamecriteria zijn veelal licht. Dit betekent dat iemand al snel voor signalering in aanmerking komt. Een vreemdeling die drie dagen zonder geldig visum in Nederland is, wordt bijvoorbeeld gesignaleerd. Bijvoorbeeld het vanwege ziekte drie dagen later afreizen heeft al automatisch consequenties. Met dergelijke criteria leiden normale levensgebeurtenissen of kleine misstappen al tot signalering. De consequentie van signalering is dat nauwelijks meer toegang verkregen wordt tot het Schengengebied. Vreemdelingen worden hierdoor zwaar getroffen. Herbezinning op de vraag wie de overheid werkelijk in het Schengen Informatie Systeem wil opnemen, acht de Nationale ombudsman daarom noodzakelijk. Uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat:

- 🚧 de begane misstap zodanig is dat het weren van deze persoon noodzakelijk is in het kader van de openbare orde en veiligheid na het wegvallen van binnenlandse grenscontroles;
- 🚧 de begane misstap in beginsel rechtvaardigt dat iemand enkele jaren niet meer wordt toegelaten tot het Schengengebied;
- 🚧 de inbreuk op de belangen van de vreemdeling om vrij te reizen niet onevenredig mogen zijn aan het doel dat gediend wordt met het Schengen Informatie Systeem (veiligheid).

De Amerikaanse Mary bezoekt begin 2009 haar ouders in Den Haag. Gedurende haar vrije termijn (ze mag hier 3 maanden verblijven) besluit ze langer in Nederland te willen blijven en dient daartoe een verblijfsaanvraag in. De Immigratie- en Naturalisatiedienst stuurt haar op 20 maart 2009 vervolgens een uitnodiging om op 3 april 2009 de aanvraag persoonlijk in te dienen. Op 30 maart 2009 belt Mary de Immigratie- en Naturalisatiedienst om te vertellen dat ze de aanvraag intrekt en naar Amerika teruggaat omdat ze daar een baan aangeboden heeft gekregen. Op 31 maart 2009 reist ze uit via Schiphol. De Koninklijke Marechaussee constateert daarbij dat ze haar vrije termijn met 19 dagen had overschreden. Ze legt uit hoe dat komt en haar wordt meegedeeld dat ze de volgende keer niet weer de vrije termijn moet overschrijden. Haar wordt niets meegedeeld over een mogelijke signalering in het Schengen Informatie Systeem en de gevolgen daarvan. Als ze haar ouders in december 2009 wil bezoeken om samen kerst te vieren wordt haar tot haar grote verbazing de toegang tot Nederland geweigerd en wordt ze in grensdetentie geplaatst. Haar ouders zorgen voor een ticket terug naar Amerika en ze vertrekt nog diezelfde avond terug naar Amerika. De advocaat van Mary dient bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst op 15 maart 2010 een verzoek in om verwijdering van de signalering. Bij brief van 20 april laat de Immigratie- en Naturalisatiedienst weten dit verzoek in te willigen en de signalering te hebben opgeheven.

Geen proportionaliteitstoets

De staatsecretaris geeft aan dat het werken met eenduidige criteria leidt tot consequenties van handelen voor alle derdelanders zonder onderscheid naar persoon. Er kunnen echter bijzondere individuele omstandigheden zijn die opname onevenredig zwaar maken. Te denken valt aan het voorbeeld van de vrouw die op weg naar Schiphol in het ziekenhuis belandde. Zij verliet Nederland hierdoor te laat. Ze werd geregistreerd. Dit heeft vergaande consequenties als zij het Schengengebied weer in wil reizen. Om dergelijke situaties te voorkomen moet de Immigratie- en Naturalisatiedienst voorafgaand aan de signalering een op de feiten toegesneden proportionaliteitstoets maken. De vraag hierbij is of opname in dit individuele geval leidt tot onevenredige consequenties voor de betrokken vreemdeling. Hierbij speelt met name de vraag of er sprake is van verzachtende omstandigheden. De gemaakte afweging moet worden vastgelegd en desgevraagd inzichtelijk gemaakt worden.

Signalering meer dan waarschuwing

De Immigratie- en Naturalisatiedienst handelt bij opname in het systeem zoals de staatsecretaris van Justitie al aangaf alsof het een feitelijke handeling is: als iemand aan de criteria in de Vreemdelingen-circulaire voldoet, leidt dit tot signalering. De Vreemdelingen-circulaire zegt hierover dat een signalering een feitelijke handeling is waartegen geen rechtsmiddel open staat. Een beslissing op een aanvraag om opheffing van de signalering dient echter te worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Dit brengt met zich dat tegen het besluit een signalering al dan niet op te heffen het rechtsmiddel bezwaar en eventueel beroep kan worden aangewend.

De staatssecretaris van Justitie stelt dat signalering in het Schengen Informatie Systeem niet automatisch betekent dat een vreemdeling niet wordt toegelaten tot het Schengengebied. Het is immers mogelijk dat de minister van de toegangsweigering afwijkt op grond van humanitaire redenen of redenen van nationaal belang of internationale verplichtingen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat dit argument de realiteit miskent. De hoofdregel is dat een vreemdeling die wordt gesignaleerd, niet meer wordt toegelaten. Hij wordt beschouwd als een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid. In Nederland wordt een signalering beschouwd als een zelfstandige reden om iemand toegang tot het Schengengebied te weigeren. Artikel 2.9 van het Vreemdelingenbesluit geeft aan dat toegang tot Nederland in ieder geval geweigerd wordt op grond van het feit dat de vreemdeling gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid, indien de vreemdeling met als doel weigering van toegang in het Schengen Informatiesysteem gesignaleerd staat. Ook artikel 5 van de Schengengrenscore stelt als toegangsvoorwaarde voor onderdanen van derde landen dat zij niet met het oog op weigering van toegang in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd zijn. Een signalering in het Schengen Informatie Systeem leidt tot een afwijzing tenzij er naar het oordeel van de minister sprake is van humanitaire redenen of redenen van nationaal belang of internationale verplichtingen. De signalering heeft hiermee rechtstreeks gevolg voor vreemdelingen. Iemand die in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd is komt immers alleen nog in aanmerking voor toegang als hij aannemelijk maakt dat er sprake is van humanitaire gronden die rechtvaardigen dat hem ondanks deze signalering toegang wordt verleend. Het is daarmee in de praktijk meer dan een waarschuwing.

Verskil tussen wel of geen signalering in het Schengen Informatie Systeem bij toegang:

- Een vreemdeling die aan alle voorwaarden voor toegang voldoet en geen signalering in het Schengen Informatie Systeem heeft wordt toegelaten.
- Een vreemdeling die aan alle voorwaarden tot toegang voldoet maar in het Schengen Informatie Systeem als ongewenste vreemdeling gesignaleerd is, wordt geweigerd tenzij de minister toelating noodzakelijk vindt op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen.

Het wettelijk kader biedt niet de ruimte om een signalering slechts als waarschuwing te behandelen. De formulering dat toegang in ieder geval geweigerd wordt bij een signalering in het Schengen Informatie Systeem tenzij de minister een afwijking hiervan noodzakelijk acht op grond van humanitaire redenen of internationale verplichtingen is hiervoor te strikt. Een waarschuwing betekent dat een signalering slechts een aanwijzing is om de zaak goed te bekijken. In die situatie zou bij een verzoek om toegang van een vreemdeling met een signalering in het Schengen Informatie Systeem altijd onderzocht worden wat de reden van de signalering in het Schengen Informatie Systeem is en of deze signalering een belemmering

voor de toelating in dit concrete geval behoort te zijn. Dit zou een zorgvuldige werkwijze zijn. Echter, deze werkwijze past niet binnen het systeem dat zelfstandige betekenis toekent aan het feit dat een vreemdeling gesignaleerd is. Het feit dat zelfstandige betekenis aan de signalering wordt toegekend ondersteunt de eerdere conclusie dat in de praktijk terughoudend en zorgvuldig beoordeeld moet worden of in dit concrete geval tot signalering moet worden overgegaan.

Als de opnamecriteria zodanig zijn dat de begane misstap in beginsel rechtvaardigt dat iemand enkele jaren niet meer wordt toegelaten tot het Schengengebied en de evenredigheidstoets expliciet bij opname in het Schengen Informatie Systeem gemaakt wordt, is het gerechtvaardigd dat iemand – in lijn met de huidige wettelijke regime – alleen nog wordt toegelaten als er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden zoals humanitaire redenen of redenen van nationaal belang of internationale verplichtingen. Het huidige systeem waarbij iemand om een zeer lichte misstap in het Schengen Informatie Systeem wordt opgenomen, leidt tot buitensporige consequenties. Het voorbeeld van een wetenschapper uit Kenia is in dit kader illustratief. Een visumaanvraag om zijn promotie te kunnen afleggen werd afgewezen omdat hij in het Schengen Informatie Systeem gesignaleerd stond. De reden hiervoor was dat hij zich ooit niet correct had afgemeld. Zo wordt een vreemdeling onevenredig benadeeld als hij vanwege een zeer lichte misstap gesignaleerd is en daarom alleen nog wordt toegelaten als er sprake is van humanitaire redenen. Dit is niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman acht het vanuit het perspectief van behoorlijk overheidsoptreden noodzakelijk dat bij een verzoek om toegang van een vreemdeling met een signalering in het Schengen Informatie Systeem altijd expliciet onderzocht wordt of er redenen zijn om de vreemdeling ondanks signalering dit toe te staan. Ruimte voor toelichting van de kant van de vreemdeling is hierbij passend. Als besloten wordt iemand te weigeren moet de gemaakte afweging gemotiveerd worden. Een enkele verwijzing naar de signalering in het Schengen Informatie Systeem is onvoldoende. Aangegeven moet worden hoe de aanwezigheid van eventuele humanitaire gronden gewogen is. Deze motivering maakt inzichtelijk hoe met de specifieke individuele omstandigheden rekening is gehouden. Tegen het besluit iemand geen toegang te geven staat bezwaar en beroep open.

Een Amerikaan studeerde in Nederland. Hij had verzuimd bij de korpschef te melden dat hij weer was teruggekeerd naar de Verenigde Staten. Wel had hij zich uitgeschreven bij het Gemeentelijke Basisadministratie. Bij een adrescontrole was opgemerkt dat hij zich uitgeschreven had. Dit leidde tot een MOB-melding (met onbekende bestemming vertrokken) en vervolgens een signalering in het Schengen Informatie Systeem als ongewenste vreemdeling. De reden voor de signalering was dat hij zich aan het toezicht onttrokken had. Hij kwam er achter dat hij gesignaleerd was toen hij enkele jaren later een congres in Duitsland wilde bezoeken. Bij aankomst in Frankfurt werd hem toegang tot Duitsland geweigerd.

Willekeur bij signalering

De Koninklijke Marechaussee blijkt in de praktijk in sommige gevallen een belangenafweging te maken en andere niet. De keuze uit deze opties is in de praktijk noch voor de vreemdeling, noch voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst inzichtelijk.

Een vreemdeling wordt bijvoorbeeld niet gesignaleerd als hij anders zijn vlucht mist. ‘Weg is weg’ ofwel, ‘vertrek van de vreemdeling heeft prioriteit’ is hierbij het credo. Soms zijn er humanitaire redenen (the ‘human factor’) om niet te signaleren. Deze afwegingen zijn niet expliciet. Ze worden niet vastgelegd. Daarom is de gemaakte afweging niet inzichtelijk of controleerbaar. De Nationale ombudsman is van oordeel dat een dergelijke werkwijze geen duidelijke beslissingen oplevert en leidt tot willekeur. Het is daarom noodzakelijk dat een gemaakte uitzondering wordt vastgelegd en gemotiveerd. Dit maakt de handelingen van de Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en Naturalisatiedienst transparant, controleerbaar en de betrokkene kan onjuistheden aanvechten. Bovendien wordt langs die weg een eigen controle op consistentie van de uitvoeringspraktijk mogelijk. De Immigratie- en Naturalisatiedienst is verantwoordelijk voor de inhoud van de signaleringen van ongewenste vreemdelingen. Zij zijn daarmee uiteindelijk verantwoordelijk voor de keuze om iemand al dan niet als ongewenste vreemdeling te signaleren.

Conclusie

De Nationale ombudsman concludeert dat de gevolgen van de signalering voor de vreemdelingen onvoldoende aandacht hebben gekregen bij de keuze de uitvoering op een bepaalde manier te organiseren. Er zijn onvoldoende waarborgen om de evenredigheid van de uitwerking van het systeem te garanderen. Het evenredigheidsvereiste wordt hiermee geschonden en daarmee de onderliggende mensenrechten zoals artikel 8 EVRM op basis waarvan die evenredigheid vereist is.

Ad. 2. Onvolledige informatie over opname in het Schengen Informatie Systeem en onduidelijkheid over rechtsmiddelen.

Informatievoorziening in de praktijk

Ongewenstverklaring

De Koninklijke Marechaussee informeert de vreemdeling met een brief over het voornemen tot ongewenstverklaring bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Wordt betrokkene daadwerkelijk ongewenst verklaard dan ontvangt hij een beschikking vergezeld van een, in vele talen beschikbaar, informatieblad. Hierin wordt uitleg gegeven over de ongewenstverklaring en staat vermeld dat de ongewenstverklaring betekent dat de vreemdeling geen toegang meer verkrijgt tot de Schengenlanden.

Ongewenste vreemdeling

Als de Koninklijke Marechaussee voornemens is aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst een voorstel tot signalering van een ongewenste vreemdeling te doen dan wordt dit de vreemdeling mondeling meegedeeld. Sinds juni 2009 is dit in de werkinstructies van de Koninklijke Marechaussee neergelegd. In een proces-verbaal wordt opgenomen dat deze mededeling is gedaan. Voor de inwerkingtreding van de werkinstructie van juni 2009 werd deze mededeling in de meeste gevallen wel mondeling gedaan maar dit was niet terug te vinden in het proces-verbaal.

Verzoek om verwijdering

Bij een verzoek de signalering te verwijderen hanteert de Immigratie- en Naturalisatiedienst wederom strikt de criteria in de Vreemdelingencirculaire. Bij een dergelijk verzoek wordt de signalering niet verwijderd als aan de criteria is voldaan. Ook bij een verzoek om verwijdering speelt een evenredigheidstoets derhalve geen rol. De Vreemdelingencirculaire vermeldt dat humanitaire omstandigheden op zich geen reden kunnen zijn de signalering op te heffen.

Een vreemdeling krijgt niet het door hem gevraagde visum voor Spanje omdat hij door Nederland gesignaleerd is als ongewenste vreemdeling in het Schengen Informatie Systeem. Betrokkene is kapitein en reist veel. Hij geeft aan dat hij één keer per abuis (hij veronderstelde dat zijn visum één maand geldig was maar het was geldig voor tien dagen) bij een zakenbezoek langer is gebleven dan zijn visum toestond. De reden van signalering blijkt te zijn dat hij zich heeft onttrokken aan toezicht. Hij dient, eind juni 2008, een verzoek tot verwijdering in bij het KLPD. Het KLPD stuurt het verzoek door naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Zeven maanden later reageert de Immigratie en Naturalisatie Dienst op dat verzoek en verwijdt de Schengen Informatie Systeem signalering. Eén maand later zou de geldigheid van deze signalering overigens verstreken zijn.

Standpunt Justitie

De toenmalige staatssecretaris geeft in haar brief van 26 juni 2008¹⁶ aan de Commissie Meijers aan dat

“...Het feit dat een voorstel daartoe (signalering) wordt gedaan, houdt niet automatisch in dat tot signalering wordt overgegaan. Het is dan ook niet relevant deze informatie vooraf met betrokkene te delen. Daar waar het voornemen daadwerkelijk leidt tot het signaleren van betrokkene, blijkt het in de praktijk niet altijd mogelijk deze te informeren...”

Oordeel Nationale ombudsman

Voor wat betreft het recht op toegang tot de rechter moet de vraag beantwoord worden of dit recht zodanig naar de praktijk is vertaald, dat een vreemdeling effectieve rechtsbescherming geniet als deze bijvoorbeeld onterecht of foutief in het Schengen Informatie Systeem staat gesignaleerd.

De derdelander die gesignaleerd wordt, moet in staat worden gesteld onterechte en onjuiste signaleringen aan te vechten. Dit houdt onder meer in dat de overheid zich bij signalering ervoor moet inspannen de gesignaleerde hiervan in kennis te stellen. Iedereen die in het Schengen Informatie Systeem wordt opgenomen als ongewenste vreemdeling, moet hierover – zoveel als redelijkerwijs mogelijk – worden geïnformeerd. Dit is immers de eerste voorwaarde om eventuele vergissingen te kunnen aanvechten.

Ook moet geregeld zijn hoe iemand inzage kan krijgen in de gegevens die over hem of haar in het systeem zitten. Als iemand bij inzage informatie tegenkomt die feitelijk onjuist of anderszins onrechtmatig is, heeft hij het recht om correctie of verwijdering van deze gegevens te verzoeken.

De Nationale ombudsman constateert dat de vreemdeling geïnformeerd wordt over signalering in het Schengen Informatie Systeem. De ongewenst verklaarde vreemdeling wordt schriftelijk op de hoogte gesteld van de signalering. De ongewenste vreemdeling wordt mondeling geïnformeerd en die mededeling komt inmiddels in het proces-verbaal te staan. Hierin is dus verbetering opgetreden. Wel is de Nationale ombudsman van oordeel dat ook ongewenste vreemdelingen schriftelijk op de hoogte gebracht zouden moeten worden van de signalering. Hiertoe kan een informatieblad gemaakt worden om door de Koninklijke Marechaussee uit te laten reiken. Het argument van de staatssecretaris dat de Koninklijke Marechaussee slechts een voorstel tot signalering doet en dat het daarom nog niet het geëigende moment is de vreemdeling te informeren, doet geen recht aan de praktijk. Immers, de Immigratie- en Naturalisatiedienst neemt vrijwel alle voorstellen van de Koninklijke Marechaussee over. Bovendien kan een informatieblad aandacht besteden aan het feit dat het een voorstel betreft dat vrijwel zeker wordt opgevolgd.

Een vreemdeling die gesignaleerd wordt, wordt nergens gewezen op de rechtsmiddelen die hem ter beschikking staan om een onjuiste of onrechtmatige signalering aan te vechten.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat deze aanvullende informatie nodig is om de

¹⁶ Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Commissie Meijers. Kenmerk: 5550123/08, 26 juni 2008

toegang tot de rechter te waarborgen. Behoorlijk overheidsoptreden vergt dat vreemdelingen die met als doel van weigering geregistreerd worden, gewezen worden op de rechtsgang die bestaat om ongewenste signalering aan te vechten. Het betreft informatie over het recht op inzage en het recht een verzoek tot correctie of verwijdering in te dienen. Een weigering hiervan is volgens de toepasselijke criteria een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat. Ook moet aangegeven zijn tot wie de vreemdeling zich in het concrete geval moet wenden als hij van dit recht gebruik wil maken.

De huidige wijze waarop ongewenste vreemdelingen worden geïnformeerd, is derhalve niet behoorlijk. Ten einde het grondrecht op effectieve rechtsbescherming in de praktijk bereikbaar te maken, moet een vreemdeling schriftelijk worden geïnformeerd over de signalering en schriftelijk op de mogelijke rechtsmiddelen gewezen worden.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman beveelt aan de gehele keten (van signalering tot en met de beoordeling van een verzoek tot toegang) in heroverweging te nemen. Dit is nodig om te voorkomen dat de vreemdeling onevenredig zwaar getroffen wordt door dit systeem. De gevolgen van signalering voor de vreemdelingen heeft in de uitvoering tot nu toe onvoldoende aandacht gekregen. Deze constatering brengt de Nationale ombudsman tot de volgende aanbevelingen:

1. De Nationale ombudsman beveelt aan een herbezinning op de vraag welke personen in het Schengen Informatie Systeem opgenomen moeten worden als ongewenste vreemdeling. De criteria die leiden tot opname in het Schengen Informatie Systeem moeten opnieuw bekeken worden. Uitgangspunten bij het herformuleren van de criteria moet onder meer zijn dat:
 -  de begane misstap zodanig is dat het weren van deze persoon noodzakelijk is in het kader van de openbare orde en veiligheid na het wegvallen van binnenlandse grenscontroles;
 -  de begane misstap in beginsel rechtvaardigt dat iemand enkele jaren niet meer wordt toegelaten tot het Schengengebied;
 -  de inbreuk op de belangen van de vreemdeling om vrij te reizen niet onevenredig mogen zijn aan het doel dat gediend wordt met het Schengen Informatie Systeem (veiligheid).Behalve strengere criteria dient een evenredigheidstoets te worden ingevoerd. De uitkomst van deze toets moet worden vastgelegd en desgevraagd voor de vreemdeling inzichtelijk zijn.
2. De uitvoering moet zo zijn ingericht dat een vreemdeling bij een verzoek om toegang niet automatisch wordt afgewezen vanwege het feit dat hij gesignaleerd is. Voor het besluit om toegang te weigeren genomen wordt, moet vanuit het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden 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. Als besloten wordt iemand te weigeren moet de gemaakte afweging inzichtelijk gemaakt worden. Een enkele verwijzing naar de signalering in het Schengen Informatie Systeem is dan onvoldoende. Aangegeven moet worden hoe de aanwezigheid van eventuele bijzondere gronden als humanitaire redenen gewogen is. De motivering maakt inzichtelijk hoe met de specifieke individuele omstandigheden rekening is gehouden. Tegen het besluit iemand geen toegang te geven staat bezwaar en beroep open.

3. Een vreemdeling die gesignaleerd wordt of ten aanzien van wie een voorstel tot signalering wordt gedaan, moet schriftelijk gewezen worden op de mogelijkheid tot inzage en de rechtsmiddelen die hem ter beschikking staan om een onjuiste of onrechtmatige signalering aan te vechten. De Nationale ombudsman is van oordeel dat deze aanvullende informatie nodig is om effectieve rechtsbescherming daadwerkelijk te bewerkstelligen. De Nationale ombudsman beveelt aan dat vreemdelingen die met als doel van weigering geregistreerd worden, te wijzen op de rechtsgang die bestaat om ongewenste signalering aan de orde te stellen.

5 Achtergrond

I Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Artikel 8 - Recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven.

“1. Eenieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Artikel 13 - Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

“Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.”

2 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Artikel 47 - Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.

“Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.”

3 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

Artikel 35

“1. De betrokkene heeft het recht zich vrijelijk en met redelijke tussenpozen tot de verantwoordelijke te wenden met het verzoek hem mede te delen of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. De verantwoordelijke deelt de betrokkene schriftelijk binnen vier weken mee of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.

2. Indien zodanige gegevens worden verwerkt, bevat de mededeling een volledig overzicht daarvan in begrijpelijke vorm, een omschrijving van het doel of de doeleinden van de verwerking, de categorieën van gegevens waarop de verwerking betrekking heeft en de

ontvangers of categorieën van ontvangers, alsmede de beschikbare informatie over de herkomst van de gegevens.

3. Voordat een verantwoordelijke een mededeling doet als bedoeld in het eerste lid, waartegen een derde naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt hij die derde in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien de mededeling gegevens bevat die hem betreffen, tenzij dit onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost.

4. Desgevraagd doet de verantwoordelijke mededelingen omtrent de logica die ten grondslag ligt aan de geautomatiseerde verwerking van hem betreffende gegevens.”

Artikel 36

“1. Degene aan wie overeenkomstig artikel 35 kennis is gegeven van hem betreffende persoonsgegevens, kan de verantwoordelijke verzoeken deze te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen, of af te schermen indien deze feitelijk onjuist zijn, voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Het verzoek bevat de aan te brengen wijzigingen.

2. De verantwoordelijke bericht de verzoeker binnen vier weken na ontvangst van het verzoek schriftelijk of dan wel in hoeverre hij daaraan voldoet. Een weigering is met redenen omkleed.

3. De verantwoordelijke draagt zorg dat een beslissing tot verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd.

4. Indien de persoonsgegevens zijn vastgelegd op een gegevensdrager waarin geen wijzigingen kunnen worden aangebracht, dan treft hij de voorzieningen die nodig zijn om de gebruiker van de gegevens te informeren over de onmogelijkheid van verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming ondanks het feit dat er grond is voor aanpassing van de gegevens op grond van dit artikel.

5. Het bepaalde in het eerste tot en met vierde lid is niet van toepassing op bij de wet ingestelde openbare registers, indien in die wet een bijzondere procedure voor de verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van gegevens is opgenomen.”

4 Wet politiegegevens (Wpg)

Artikel 3 (noodzakelijkheid, rechtmatigheid en doelbinding)

“1. Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens deze wet geformuleerde doeleinden.

2. Politiegegevens worden slechts verwerkt voor zover zij rechtmatig zijn verkregen en, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verstrekt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn.

(...)”

5 Uitvoeringsovereenkomst van Schengen

Artikel 25

“1. Wanneer een Overeenkomstsluitende Partij overweegt een verblijfstitel af te geven aan een ter fine van weigering gesignaleerde vreemdeling, treedt zij vooraf in overleg met de signalerende Overeenkomstsluitende Partij en houdt zij rekening met de belangen van deze Partij; de verblijfstitel wordt slechts om ernstige redenen, in het bijzonder uit humanitaire overwegingen of ingevolge internationale verplichtingen, afgegeven. Wanneer de verblijfstitel wordt afgegeven, gaat de signalerende Overeenkomstsluitende Partij over tot intrekking van de signalering, doch kan zij de vreemdeling op haar nationale signaleringslijst opnemen.

2. Wanneer blijkt dat een vreemdeling die houder is van een door één der Overeenkomstsluitende Partijen afgegeven geldige verblijfstitel, ter fine van weigering is gesignaleerd, treedt de signalerende Overeenkomstsluitende Partij in overleg met de Overeenkomstsluitende Partij die de verblijfstitel heeft afgegeven ten einde na te gaan of er voldoende grond is voor intrekking van de verblijfstitel. Wanneer de verblijfstitel niet wordt ingetrokken, gaat de signalerende Overeenkomstsluitende Partij over tot intrekking van de signalering, doch kan zij de vreemdeling op haar nationale signaleringslijst opnemen.”

Artikel 92, eerste lid

“1. De Overeenkomstsluitende Partijen richten in en onderhouden een gemeenschappelijk informatiesysteem, hierna te noemen Schengen-informatiesysteem, dat bestaat uit een nationaal deel bij elk der Overeenkomstsluitende Partijen en een technisch ondersteunende functie. Door middel van het Schengen-informatiesysteem staan signaleringen van personen en voorwerpen via geautomatiseerde bevraging ter beschikking van de door de Overeenkomstsluitende Partijen aangewezen autoriteiten bij de uitoefening, naar nationaal recht, van grenscontroles aan de buitengrens en ander politie- en douanecontroles in het binnenland, alsmede, voor zover het uitsluitend de in artikel 96 bedoelde categorie van signaleringen betreft, ten behoeve van de visumverleningsprocedure, de afgifte van verblijfstitels en de toepassing van het vreemdelingenrecht uit hoofde van de bepalingen van deze Overeenkomst inzake het personenverkeer.”

Artikel 94, eerste lid

“1 Het Schengen-informatiesysteem bevat uitsluitend de door elk der Overeenkomstsluitende Partijen aangeleverde categorieën van gegevens die voor de in de artikelen 95 tot en met 100 genoemde doeleinden noodzakelijk zijn. De signalerende Overeenkomstsluitende Partij gaat na, of het belang van de zaak opneming van de signalering in het Schengensysteem rechtvaardigt.”

Artikel 96

“1. Gegevens over vreemdelingen die ter fine van weigering van toegang worden gesignaleerd, worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften genomen beslissing.

2. De beslissingen kunnen zijn gegrond op het gevaar voor de openbare orde en veiligheid of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een vreemdeling op het nationale grondgebied kan opleveren.

Dit kan in het bijzonder het geval zijn bij:

- a. een vreemdeling die is veroordeeld wegens een strafbaar feit dat met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar is strafbaar gesteld;
- b. een vreemdeling te wiens aanzien er een ernstig vermoeden bestaat dat hij zware misdrijven, waaronder die bedoeld in artikel 71 heeft gepleegd, of te wiens aanzien er concrete aanwijzingen zijn dat hij voornemens is dergelijke misdrijven of feiten op het grondgebied van een Overeenkomst-sluitende Partij te plegen.

3. De beslissingen kunnen eveneens zijn gegrond op het feit dat ten aanzien van de vreemdeling een niet-opgeschorte of niet-ingetrokken maatregel tot verwijdering, terugwijzing of uitwijzing is genomen die een verbod op binnenkomst, of in voorkomend geval, een verbod op verblijf behelst of daarvan vergezeld gaat, om reden van overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen.”

Artikel 109

“1. Het recht van een ieder om van de hem betreffende in het Schengen-informatiesysteem opgenomen gegevens kennis te nemen, wordt uitgeoefend overeenkomstig het recht van de Overeenkomstsluitende Partij bij welke de kennisneming wordt verlangd. Voor zover het nationale recht daarin voorziet, beslist de nationale controle-autoriteit als bedoeld in artikel 114, lid 1, of en op welke wijze kennisneming kan worden verleend. Een Overeenkomstsluitende Partij die de signalering niet zelf heeft aangeleverd, mag slechts kennisneming van gegevens toestaan, voor zover zij de signalerende Overeenkomstsluitende Partij vooraf de gelegenheid heeft geboden dienaangaande een standpunt te bepalen.

2. De kennisneming wordt de betrokkene geweigerd, wanneer dit voor een rechtmatige, uit de signalering voortvloeiende taakuitoefening of ter bescherming van de rechten en vrijheden van derden onontbeerlijk is. Zij wordt steeds geweigerd hangende een signalering ter fine van onopvallende controle.”

Artikel 110

“Een ieder heeft het recht hem betreffende onjuiste gegevens te doen verbeteren of onrechtmatig opgenomen gegevens te doen verwijderen.”

Artikel 111

“1. Eenieder heeft het recht op het grondgebied van elk der Overeenkomstsluitende Partijen bij de naar nationaal recht bevoegde rechter of instantie een beroep in te stellen wegens een hem betreffende signalering, in het bijzonder met het oog op verbetering, verwijdering, kennisneming of schadevergoeding.

2. De Overeenkomstsluitende Partijen verbinden zich ertoe wederzijds de onherroepelijke beslissingen van de in lid 1 bedoelde rechters of instanties ten uitvoer te leggen. (...)”

6 Verordening 1987/2006 inzake Schengen Informatie Systeem II, verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 december 2006, inwerkingtreding 17 januari 2007.

Artikel 21

“Evenredigheidsbepaling

Voorafgaand aan een signalering gaat een lidstaat na of de gepastheid, de relevantie en het belang van de zaak opneming van de signalering in Schengen Informatie Systeem II rechtvaardigen.”

Artikel 24 lid 1

“Voorwaarden voor signaleringen met het oog op weigering van toegang of verblijf.

1. Gegevens over met het oog op weigering van toegang of verblijf gesignaleerde onderdanen van derde landen worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechterlijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften gegeven beslissing, op basis van een individuele beoordeling. Het recht van beroep tegen deze beslissingen wordt uitgeoefend overeenkomstig de nationale wetgeving.”

Artikel 41

“Recht van toegang, verbetering van onjuiste gegevens en verwijdering van onrechtmatig opgenomen gegevens.

1. Het recht van eenieder om van de overeenkomstig deze verordening hem betreffende in Schengen Informatie Systeem II opgenomen gegevens kennis te nemen, wordt uitgeoefend overeenkomstig het recht van de lidstaat bij welke de kennisgeving wordt verlangd.

(...)

5. Eenieder heeft het recht hem betreffende gegevens te doen verbeteren of onrechtmatig opgenomen gegevens te doen verwijderen.

(...)”

Artikel 42

“Recht op informatie

1. Aan overeenkomstig deze verordening gesignaleerde onderdanen van derde landen wordt overeenkomstig de artikelen 10 en 11 van Richtlijn 95/46/EG informatie verstrekt. Deze informatie wordt schriftelijk verstrekt, tezamen met een afschrift van of verwijzing naar de in artikel 24, lid 1, bedoelde signalering ten grondslag liggende nationale beslissing.

2. Deze informatie wordt echter niet verstrekt:

a) indien

i) de persoonsgegevens niet bij de betrokken onderdaan van een derde land zijn verkregen; en

ii) de verstrekking van de informatie onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost;

(...).”

Artikel 43

“Rechtsmiddelen

1. Eenieder heeft het recht bij de naar het recht van elke lidstaat bevoegde rechter of instantie beroep in te stellen wegens een hem betreffende signalering, met het oog op opnemingsverbetering, verwijdering, kennisneming of schadevergoeding.

(...).”

7 Vreemdelingenwet

Artikel 3

“1 In andere dan in de Schengencode geregelde gevallen, wordt toegang tot Nederland geweigerd aan de vreemdeling die:

a. niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding, dan wel in het bezit is van een document voor grensoverschrijding waarin het benodigde visum ontbreekt;

b. een gevaar oplevert voor de openbare orde of nationale veiligheid;

c. niet beschikt over voldoende middelen om te voorzien zowel in de kosten van verblijf in Nederland als in die van zijn reis naar een plaats buiten Nederland waar zijn toegang gewaarborgd is, of

d. niet voldoet aan de voorwaarden die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld.

2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het eerste lid.

3 De ambtenaren belast met de grensbewaking weigeren niet dan ingevolge een bijzondere aanwijzing van Onze Minister de toegang tot Nederland aan de vreemdeling die te kennen geeft dat hij asiel wenst.”

Artikel 12

“1. Het is aan de vreemdeling die bij binnenkomst heeft voldaan aan de verplichtingen waaraan een persoon bij grensoverschrijding is onderworpen, gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn toegestaan in Nederland te verblijven, zolang hij:

- a. de bij of krachtens deze wet gestelde regels in acht neemt;
- b. beschikt over voldoende middelen om te voorzien zowel in de kosten van zijn verblijf in Nederland als in die van zijn reis naar een plaats buiten Nederland waar zijn toegang gewaarborgd is;
- c. geen arbeid voor een werkgever verricht in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen;
- d. geen gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

2. De termijn, bedoeld in het eerste lid, wordt ten hoogste op zes maanden bepaald. Voor bij algemene maatregel van bestuur te onderscheiden categorieën van vreemdelingen kunnen verschillende termijnen worden vastgesteld.”

Artikel 67

“1. De vreemdeling kan door Onze Minister ongewenst worden verklaard:

- a. indien hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan;
- b. indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem terzake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;
- c. indien hij in Nederland verblijft anders dan op grond van artikel 8, onder a tot en met e dan wel l, en hij een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid;
- d. ingevolge een verdrag, of
- e. in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.

2. Indien de bekendmaking van de beschikking, waarbij de vreemdeling ongewenst wordt verklaard, geschiedt door toezending, wordt van de beschikking mededeling gedaan in de Staatscourant.

3. In afwijking van artikel 8 kan de ongewenst verklaarde vreemdeling geen rechtmatig verblijf hebben.”

8 Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 2.9

“1. Toegang tot Nederland wordt in ieder geval geweigerd op grond van het feit dat de vreemdeling gevaar oplevert voor de openbare orde of de nationale veiligheid, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet, indien:
er ten aanzien van de vreemdeling concrete aanwijzingen zijn dat deze een inbreuk op de openbare orde of nationale veiligheid heeft gepleegd of zal plegen, of
de vreemdeling in het opsporingsregister of het Schengen Informatiesysteem ter fine van weigering staat gesignaleerd.
2. Het eerste lid blijft buiten toepassing, indien Onze Minister op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen een afwijking noodzakelijk acht.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onder e, dan wel l, van de Wet. Op deze vreemdeling is artikel 8.7 van toepassing.”

9 Vreemdelingencirculaire 2000

Hoofdstuk A3/9 Signaleringen

“9.1.1 Het OPS

In het OPS staan signaleringen uit hoofde van de Vw. Andere signaleringen in het OPS hebben betrekking op de tenuitvoerlegging van vonnissen en de aanhouding of voorgeleiding van personen die van een strafbaar feit verdacht worden. De tenuitvoerlegging van deze signaleringen behoort niet tot de uitvoering van de Vw. De bevoegdheden terzake berusten op het WvSv en andere wetgeving. Richtlijnen met betrekking tot deze signaleringen worden gegeven door het OM. Ook het OPS bevat aanwijzingen terzake. Ook kunnen vermiste personen in het OPS worden gesignaleerd.

9.1.2 Het (N)SIS

Een aantal signaleringen wordt ook opgenomen in het (N)SIS. Dit gemeenschappelijke opsporingssysteem is gebouwd ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, dat de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de Schengenlanden regelt. De centrale computer, waarop ieder Schengenland een aansluiting heeft (voor Nederland het (N)SIS), staat in Straatsburg en kan door alle Schengenlanden geraadpleegd worden. Het (N)SIS is een systeem dat naast de andere systemen (zoals het OPS) opereert. Het is niet zo dat het (N)SIS in de plaats komt van andere nationale systemen. Signaleringen die opgenomen dienen te worden in het (N)SIS, moeten voldoen aan de voorwaarden die vermeld staan in artikelen 95 en 96 SUO.

Andere signaleringen in het (N)SIS hebben betrekking op de tenuitvoerlegging van vonnissen en de aanhouding of voorgeleiding van personen die van een strafbaar feit verdacht worden. Ook kunnen vermiste personen in het (N)SIS worden gesignaleerd.

In ieder land dat via het (N)SIS een aansluiting heeft op het (N)SIS is een contactbureau gevestigd: de Sirene. Dit is het enige permanent beschikbare contactpunt voor aanvullende informatie over gegevens die in het (N)SIS zijn opgenomen of moeten worden opgenomen. De afdeling Sirene Nederland is ondergebracht bij de DNRI en dient als vraagbaak voor alle zaken die met het (N)SIS te maken hebben. Ook moeten alle 'hits' bij de afdeling Sirene worden gemeld.

Verder zal deze afdeling behulpzaam kunnen zijn bij navraag en advies over signaleringen, internationale opsporingsverzoeken en alle andere voorkomende vragen over internationale rechtshulp.

9.1.3. Verhouding OPS en (N)SIS

Signaleringen in het OPS uit hoofde van de Vreemdelingenwet kunnen betrekking hebben op zowel vreemdelingen als EU/EER- en Zwitserse onderdanen. In het (N)Schengen Informatie Systeem mogen geen EU/EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen worden gesignaleerd. Zodra een signalering in het (N)Schengen Informatie Systeem wordt opgenomen blijft signalering in het OPS achterwege. Bij bevraging van EU/EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen niet behorend tot de EU/EER of de Zwitserse Bondsstaat dient eerst het (N)SIS en vervolgens het OPS te worden geraadpleegd. Controle aan de hand van het OPS blijft achterwege ten aanzien van diplomatieke ambtenaren en andere geprivilegieerde personen

9.2 Soorten signaleringen

9.2.1 Signalering 'ONGEW' (ongewenst verklaard ex artikel 67 Vw)

Deze signalering kan in OPS en (N)SIS voorkomen.

Een vreemdeling kan bij beschikking van de Minister, op bepaalde in de Vw aangegeven gronden, ongewenst worden verklaard (zie artikel 67 Vw), zie A5. Opname in het OPS of (N)SIS volgt na de verwijdering uit Nederland of indien er geen rechtsmiddelen meer aangewend kunnen worden tegen de beschikking tot ongewenstverklaring (zie artikel 67 Vw) dan wel de aangewende rechtsmiddelen niet in Nederland afgewacht mogen worden.

De ongewenstverklaring betekent dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf in Nederland kan hebben (zie artikel 67, derde lid, Vw), hetgeen tot gevolg heeft dat deze vreemdelingen – zolang de ongewenstverklaring van kracht blijft – geen binnenkomst en verblijf in Nederland is toegestaan. Een vreemdeling die in Nederland verblijft of er terugkeert terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat hij tot ongewenst vreemdeling is verklaard maakt zich schuldig aan een misdrijf (zie artikel 197 WvSr). Aanhouding terzake van dit misdrijf kan dan ook plaatsvinden.

In dringende gevallen kan de Minister op grond van artikel 6.7 Vb tijdelijk opheffing verlenen van een ongewenstverklaring, zie A5. Indien er geen opheffing is verleend en een ongewenst-verklaarde vreemdeling zich aan een doorlaatpost meldt en daarbij eigener beweging en uitdrukkelijk om toegang tot Nederland verzoekt, onder mededeling dat hij ongewenst is verklaard, wordt:

- de toegang geweigerd (in de gevallen genoemd in A2/5.5.1 na raadpleging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst);
- van deze weigering onmiddellijk kennis gegeven aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- in het document voor grensoverschrijding van de vreemdeling de voorgeschreven aantekening omtrent het weigeren van toegang gesteld (zie artikel 4.27 Vb en A2/5.5.2).

In alle overige gevallen moet – wanneer de vreemdeling tijdens de uitoefening van de grenscontrole wordt aangetroffen – contact worden opgenomen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst om de beschikking te krijgen over een afschrift van het besluit tot ongewenstverklaring en de wijze van uitreiking van dat besluit. Deze bescheiden moeten worden gevoegd bij het op te maken proces-verbaal wegens overtreding van artikel 197 WvSr.

De ongewenstverklaring eindigt pas indien de betrokken vreemdeling daartoe een aanvraag indient en deze aanvraag wordt ingewilligd. De duur van de signalering 'ONGEW' is derhalve afhankelijk van een tot opheffing van de ongewenstverklaring strekkende aanvraag en de inwilliging ervan. Eerst nadat de aanvraag tot opheffing is ingewilligd, kan de signalering in OPS en (N)SIS vervallen worden verklaard.

9.2.2. Signalering 'OVR' (ongewenst vreemdeling)

Deze signalering kan onder alle hieronder genoemde voorwaarden in zowel OPS als in het (N)SIS voorkomen.

De signalering 'OVR' is een bijzondere aanwijzing van de Minister aan de ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen, die gegeven wordt in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid. Aan als ongewenst gesignaleerde vreemdelingen is op grond van artikel 12, eerste lid, onder d, Vw geen verblijf in de vrije termijn toegestaan. De termijn waarvoor de signalering 'OVR' geldt, is afhankelijk van de omstandigheden die aanleiding zijn tot de signalering.

De signalering wordt onder de volgende voorwaarden toegepast:

- a. verwijdering van een niet-criminele vreemdeling; termijn twee jaar;
- b. verwijdering van een vreemdeling ten aanzien van wie terzake van een aan drugsmokkel gerelateerd misdrijf proces-verbaal werd opgemaakt, maar waarbij (nog) geen sprake is van een veroordeling; termijn twee jaar;
- c. verwijdering na veroordeling tot een vrijheidsstraf tot drie maanden; termijn twee jaar;
- d. verwijdering na veroordeling tot een vrijheidsstraf van drie tot zes maanden; termijn drie jaar;
- e. verwijdering na veroordeling tot een vrijheidsstraf van zes maanden of meer (geen ongewenstverklaring ex artikel 67 Vw); termijn vijf jaar;

- f. weigering toegang/verwijdering van een vreemdeling die gebruik gemaakt heeft van valse/vervalste reis- of identiteitspapieren dan wel opzettelijk reis- of identiteitspapieren heeft overgelegd die niet op hem betrekking hebben; termijn vijf jaar;
- g. bij onttrekking aan toezicht; hiervan is sprake indien niet voldaan wordt aan een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel dan wel sprake is van een van de maatregelen van toezicht zoals die zijn opgesomd in de artikelen 4.37 tot en met 4.39 en de artikelen 4.42 tot en met 4.52 Vb; termijn drie jaar;
- h. indien er naar het oordeel van de Minister concrete aanwijzingen bestaan dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid; termijn tien jaar.

Ad. b: Indien het proces-verbaal leidt tot een onherroepelijk vonnis kan er aanleiding zijn de signaleringsgrond te wijzigen. Indien er geen sprake is van een proces-verbaal terzake van een aan drugssmokkel gerelateerd misdrijf, maar op basis van een ander misdrijf, vindt er slechts signalering plaats in het OPS voor de duur van één jaar.

Ad. g: Voor een overzicht van de vrijheidsbeperkende maatregelen wordt verwezen naar A6/1.1. Indien de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft niet, ingevolge artikel 4.39 Vb, onmiddellijk van zijn aanwezigheid mededeling doet, onttrekt hij zich aan het toezicht. Als blijkt dat de vreemdeling zich heeft onttrokken aan het toezicht kan hij in ieder geval worden gesignaleerd indien:

- hij niet beschikt over een inreisstempel en hij de plaats en het moment van inreis in het Schengengebied niet aannemelijk kan maken (zie ook A3/3.6.3); of
- hij blijkens de inreisstempel in zijn reisdocument de vrije termijn heeft overschreden met meer dan drie dagen.

Ad. h: Deze signaleringsgrond is er met name op gericht vreemdelingen met banden met terroristische netwerken te weren. Hiermee wordt aangesloten bij de wens in verschillende resoluties van de VN om de bewegingsvrijheid van terroristen aan banden te leggen, met name in het kader van grensbewaking. De signaleringsgrond ziet op vreemdelingen aan wie op grond van artikel 3, eerste lid, onder b, Vw de toegang moet worden geweigerd en aan wie op grond van artikel 12, eerste lid, onder d, Vw geen verblijf in de vrije termijn is toegestaan. In deze gevallen dienen er concrete aanwijzingen te zijn dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. De signalering hoeft niet gerelateerd te zijn aan daadwerkelijk verblijf in Nederland van de vreemdeling in het verleden, noch aan een daadwerkelijke komst naar Nederland in de toekomst. Bij het bestaan van concrete aanwijzingen dient in de eerste plaats te worden gedacht aan een ambtsbericht van de AIVD. In voorkomende gevallen kan echter ook worden uitgegaan van een ambtsbericht van onder andere (inter-)nationale ministeries of inlichtingendiensten.

Algemeen

Voor de personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen (zie artikel 8.7 Vb) geldt dat de signalering 'OVR' niet is toegestaan. Voor hen geldt uitsluitend het gestelde in paragraaf A3/9.2.1 (zie ook A5/6).

In de gevallen bedoeld onder 1 tot en met 6 vangt de termijn van signalering aan op de datum dat de betrokken vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten, dan wel hem de toegang is geweigerd. In het geval bedoeld onder 7 vangt de termijn van de signalering aan op de datum dat de Minister de bijzondere aanwijzing heeft gegeven. In het geval bedoeld onder 8 vangt de termijn van de signalering aan op de datum dat de Minister de bijzondere aanwijzing heeft gegeven.

In alle gevallen kan de betrokken vreemdeling verzoeken om de signalering op te heffen door een daartoe strekkend gemotiveerd verzoek in te dienen bij de DNRI (zie artikel 35 en artikel 36 Wbp). Verzoeken tot opheffing signalering en bezwaarschriften worden door- gestuurd aan en behandeld door de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Vreemdelingen die gedurende enige tijd om beleidsmatige dan wel technische redenen niet verwijderd mogen of kunnen worden, worden niet gesignaleerd gedurende deze periode. (...)

9.6 Opneming en vervallen van signaleringen

9.6.1 Inleiding

Opneming en vervallenverklaring van de in dit hoofdstuk genoemde signaleringen geschiedt door de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De Immigratie- en Naturalisatiedienst bepaalt ook, op grond van de SUO, welke signaleringen in het (N)SIS worden opgenomen.

De signaleringen zijn aan termijnen gebonden, die automatisch beëindigd worden, tenzij zich in die periode wijzigingen hebben voorgedaan, die leiden tot een nieuwe signalering of (voortijdige) vervallenverklaring.

Voor een voorstel tot signalering of een vervallenverklaring dient gebruik te worden gemaakt van het standaardformulier (zie model M93). Dit formulier dient verzonden te worden aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Bij het model M93 dienen vingerafdrukken en, indien aanwezig, kopieën van identiteitsdocumenten te worden meegezonden. Tevens dient het nummer van het proces-verbaal, het proces-verbaal zelf of de registratiekaart te worden meegezonden. Indien geen sprake is van een proces-verbaal dienen andere stukken die de signaleringsgrond ondersteunen, te worden meegezonden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bericht van verwijdering, een proces-verbaal of een ambtsbericht.

9.6.2 Opnemen van signaleringen

De ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen moet ten aanzien van vreemdelingen die voldoen aan de onder A3/9.2.1 en A3/9.2.2 genoemde voorwaarden altijd een verzoek tot signalering indienen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Indien de betrokken vreemdeling toestemming krijgt voor verblijf hier te lande, dient de signalering te vervallen. Bij elke beoordeling van een aanvraag om een verblijfstitel hier te lande dient te worden nagegaan of de betrokken vreemdeling is gesignaleerd. Indien de identiteit van de vreemdeling niet bekend is, dient de Korpschef er voor te zorgen

dat steeds de DNRI een onderzoek naar de vingerafdrukken doet. Dit onderzoek is noodzakelijk om te voorkomen dat vreemdelingen onder verschillende personalia gesignaleerd worden. De vreemdeling met meerdere personalia wordt in dat geval onder de naam zoals deze bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst bekend is, gesignaleerd. De eventueel andere bekende personalia zullen als aliasnaam opgenomen worden.

9.6.3 Behandeling van het verzoek om opheffing van signalering

9.6.3.1 Opheffing van signaleringen in het (N)SIS

Ingevolge artikel 111 SUO heeft een ieder het recht op het grondgebied van elk der overeenkomstsluitende partijen bij de naar nationaal recht bevoegde rechter of instantie een beroep in te stellen wegens een hem betreffende signalering. In het bijzonder kan dit beroep zijn gericht op verbetering, verwijdering of kennisneming van de signalering of op schadevergoeding. Om opheffing van een signalering kan door de vreemdeling worden verzocht bij de staat die verantwoordelijk is voor de signalering. In Nederland dient de vreemdeling zich met een dergelijk gemotiveerd verzoek te richten tot de DNRI. Verwezen wordt naar artikel 35 en artikel 36 Wbp. Verzoeken tot opheffing van door Nederland opgenomen signaleringen en ingediende bezwaarschriften kunnen rechtstreeks worden gestuurd aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Binnen vier weken nadat het verzoek ontvangen is, wordt door de Immigratie- en Naturalisatiedienst schriftelijk op het verzoek beslist. Een signalering wordt in ieder geval uit het (N)SIS verwijderd als de signaleringstermijn is verstreken. Verzoeken tot opheffing richten zich dus op opheffing voordat de signaleringstermijn is verlopen. Een signalering kan worden opgeheven als er sprake is van gewijzigde omstandigheden, die nopen tot opheffing. Daarvan is in ieder geval sprake in de volgende gevallen:

- a. de grondslag voor de signalering is komen te vervallen (bijvoorbeeld omdat de ongewenstverklaring is opgeheven);
- b. de vreemdeling toont aan dat de signalering berust op onterechte gronden;
- c. aan de vreemdeling wordt verblijf in Nederland toegestaan;
- d. aan de vreemdeling wordt verblijf in een andere lidstaat toegestaan.

Ad a

Indien een vreemdeling niet beschikt over een inreisstempel en hij de plaats en het moment van inreis in het Schengengebied niet aannemelijk kan maken of hij blijkens de inreisstempel in zijn reisdocument de vrije termijn heeft overschreden met meer dan drie dagen, wordt hij gesignaleerd omdat hij zich aan het toezicht heeft onttrokken (zie A3/9.2.2). Het betreft hier zogenaamde ‘overstayers’ die geen melding hebben gemaakt van hun illegaal verblijf in Nederland. De termijn van signalering in geval een vreemdeling zich aan het toezicht heeft onttrokken bedraagt drie jaar, ongeacht de feiten op basis waarvan de conclusie is getrokken dat sprake is van onttrekken aan het toezicht. Op basis van een individuele beoordeling kan

ten aanzien van ‘overstayers’ worden overgegaan tot opheffing van signalering na zes maanden als geconcludeerd kan worden dat de grondslag voor de signalering is komen te vervallen vanwege gewijzigde omstandigheden. Om te onderzoeken of sprake is van gewijzigde omstandigheden die nopen tot opheffing van de signalering moet worden onderzocht of de vreemdeling niet langer een gevaar vormt voor de openbare orde. Daartoe wordt bezien of aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- het is de eerste keer dat de vreemdeling werd gesignaleerd omdat hij overstayer was; en
- er zijn verder geen criminele antecedenten bekend.

Indien hiervan sprake is, kan de signalering worden opgeheven.

ad c

Verwezen wordt naar A3/9.4. Indien de vreemdeling verblijf wordt toegestaan in Nederland, wordt de signalerende staat verzocht om opheffing van de signalering of verwijderd Nederland de eigen signalering.

ad d

Het kan voorkomen dat een andere Schengenstaat voornemens is een door Nederland gesignaleerde vreemdeling een verblijfsvergunning te verlenen. In die gevallen zal het Nederlandse bureau Sirene door die staat worden verzocht de signalering op te heffen. Ook in deze gevallen stuurt het bureau Sirene het verzoek om opheffing van de signalering door naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De signalering dient dan uit het (N)SIS te worden verwijderd. In ieder individueel geval moet worden bezien of de signalering vervolgens in het OPS wordt opgenomen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het verblijfsdoel van de vreemdeling in de staat waar hem verblijf wordt toegestaan. Immers, in sommige gevallen kan de vreemdeling onder de werking van het Gemeenschapsrecht komen te vallen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij vreemdelingen die verblijf wordt toegestaan bij een familielid dat EU-/EER of Zwitsers onderdaan is. Humanitaire omstandigheden zijn op zichzelf geen reden om te besluiten tot opheffing van de signalering. Als sprake is van kortdurende humanitaire omstandigheden kan een gesignaleerde vreemdeling op grond van artikel 5, vierde lid, onder c, SGC verzoeken toegang te verkrijgen tot Nederland voor de duur van maximaal drie maanden zoals ook is uitgewerkt in artikel 2.9 Vb (zie A3/9.6.4). Als de vreemdeling zich beroept op langduriger omstandigheden als gezinsleven of vrees voor vervolging in het land van herkomst, dan dient hij een verblijfsvergunning voor het betreffende doel aan te vragen. Als de verblijfsvergunning wordt verleend, dient de signalering te worden opgeheven.

9.6.3.3 Rechtsmiddelen

Een signalering is een feitelijke handeling waartegen geen rechtsmiddel open staat.

Een beslissing op een aanvraag om opheffing van de signalering dient echter te worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid Awb. Dit brengt met zich dat tegen het besluit het rechtsmiddel bezwaar kan worden aangewend.”

10 Folder Ongewenstverklaring, versie 2009

Ongewenstverklaring

De Minister van Justitie heeft u 'ongewenst verklaard', met toepassing van artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000. Dat betekent dat u niet (meer) in Nederland mag blijven en het land moet verlaten.

Redenen voor ongewenstverklaring

U bent ongewenst verklaard om de hieronder aangekruiste reden(en):

- ☐ U bent ongewenst verklaard omdat u niet rechtmatig in Nederland verblijft en u bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet 2000 strafbaar gesteld feit heeft begaan.
- ☐ U bent ongewenst verklaard omdat u bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis bent veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel omdat u ter zake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd.
- ☐ U bent ongewenst verklaard omdat u een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid en anders dan op grond van artikel 8, onder a tot en met e dan wel l, van de Vreemdelingenwet 2000 in Nederland verblijft.
- ☐ U bent ongewenst verklaard op grond van een internationaal verdrag.
- ☐ U bent ongewenst verklaard in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.

Betekenis voor verblijf in Nederland

De ongewenstverklaring heeft tot gevolg dat u niet langer rechtmatig in Nederland verblijft. Het is u daarmee verboden in Nederland te verblijven. Overtreding van dit verbod is strafbaar op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht. U dient Nederland uit eigen beweging onmiddellijk te verlaten. Verlaat u Nederland niet uit eigen beweging, dan kunt u worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden en kunt u worden uitgezet.

Rechtsmiddelen

U kunt bezwaar maken tegen de ongewenstverklaring bij het Ministerie van Justitie.

Het bezwaar kan door u, uw wettelijke vertegenwoordiger, uw bijzondere gemachtigde of uw advocaat worden ingediend.

Een gemotiveerd bezwaarschrift moet schriftelijk worden ingediend binnen vier weken na de dag waarop de beschikking tot ongewenstverklaring bekend is gemaakt. Het is raadzaam een kopie van de beschikking bij het bezwaarschrift mee te zenden.

Het indienen van bezwaar schort de werking van de ongewenstverklaring niet op.

Bent u definitief ongewenst verklaard en heeft u Nederland verlaten, dan kunt u na een bepaalde periode een schriftelijk verzoek indienen tot opheffing van de ongewenstverklaring.

Dit verzoek dient u in bij het Ministerie van Justitie.

Een verzoek tot opheffing wordt in ieder geval ingewilligd in de volgende gevallen:

- ☐ U bent sinds uw vertrek uit Nederland niet onderworpen aan strafvervolging ter zake van een misdrijf en u bent ongewenst verklaard naar aanleiding van geweldsdelicten of opiumdelicten en sinds de ongewenstverklaring en het vertrek uit Nederland heeft u tien achtereenvolgende jaren buiten Nederland verbleven;
- ☐ U bent sinds uw vertrek uit Nederland niet onderworpen aan strafvervolging ter zake van een misdrijf en u bent ongewenst verklaard naar aanleiding van andere misdrijven en sinds de ongewenstverklaring en het vertrek uit Nederland heeft u vijf achtereenvolgende jaren buiten Nederland verbleven, of
- ☐ U bent sinds uw vertrek uit Nederland niet onderworpen aan strafvervolging ter zake van een misdrijf en u bent ongewenst verklaard op grond van artikel 67, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 en sinds de ongewenstverklaring heeft u één jaar buiten Nederland verbleven.

Een verzoek tot opheffing van ongewenstverklaring wordt afgewezen indien zich in de periode van de ongewenstverklaring een grond als bedoeld in artikel 67, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, heeft voorgedaan. Als uw verzoek is afgewezen, kunt u ook hier-
tegen bezwaar indienen.

Vanwege de ongewenstverklaring wordt u ook gesignaleerd voor toegangsweigering. Dit betekent dat u gedurende uw ongewenstverklaring geen toegang kunt verkrijgen tot de landen binnen het Schengengebied. Deze landen zijn: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Liechtenstein (m.i.v. eind 2009), Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechische Republiek, Zweden, IJsland, Zwitserland.

Indien u onderdaan bent van een van de genoemde landen, of indien u of een lid van uw gezin rechtmatig verblijf in een van de genoemde landen heeft, dan beperkt de signalering voor toegangsweigering zich tot Nederland.

Meer informatie

Deze informatie is een beknopte weergave van een onderwerp uit de wet- en regelgeving voor vreemdelingen in Nederland. Hebt u na het lezen van deze informatie nog vragen, of is de hier gegeven informatie onvoldoende duidelijk? Dan kunt u terecht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Immigratie - en Naturalisatiedienst
Afdeling Voorlichting
Postbus 3211
2280 GE Rijswijk
E-mail: voorlichting@ind.minjus.nl
Internet: www.ind.nl

De Immigratie- en Naturalisatiedienst is bereikbaar via 0900 1234561 (€ 0,10 p.m.) op werkdagen van 9.00 uur tot 17.00 uur. Vanuit het buitenland belt u +31 20 889 30 45 (dit nummer is vanuit Nederland niet bereikbaar).
Aan deze informatie kunnen geen rechten worden ontleend.

II Vreemdelingencirculaire 2000 (A). Model M93

Model M93, Bericht omtrent signalering

Van/ Aan de Korpschef/ Commandant der Koninklijke Marechaussee
te

Aan/ Van de Immigratie- en Naturalisatiedienst

Ter attentie van

Postbus

Postcode, -plaats

Datum

☐ Verzoek om signalering

☐ Verzoek om vervallenverklaring signalering

Van:

achternaam

voorna(a)m(en)

geboortedatum, -plaats

nationaliteit

identiteit vastgesteld: ja/ nee (zo ja, gaarne kopie bijvoegen)

Immigratie- en Naturalisatienummer:

Vreemdelingsnummer

Onderzoek van vingerafdrukken bij de Centrale recherche informatiedienst

☐ Vreemdeling is NIET bekend bij de Centrale recherche informatiedienst

☐ Vreemdeling is WEL bekend bij de Centrale recherche informatiedienst onder de personalia:

achternaam

voorna(a)m(en)

geboortedatum, -plaats

nationaliteit

Signalering

☐ OVR

☐ ONGEW (omgewenst verklaard ex artikel 67 Vreemdelingenwet 2000)

Reden bij OVR

☐ verwijdering niet-criminele vreemdeling

☐ proces-verbaal drugsmokkelgerelateerd misdrijf, (nog) geen veroordeling

☐ proces-verbaal misdrijf

☐ vrijheidsstraf tot 3 maanden

- () vrijheidsstraf van 3 tot 6 maanden
- () vrijheidsstraf van 6 maanden of meer
- () onttrokken aan toezicht
- () valse/ vervalste reis-/ identiteitspapieren
- () gevaar voor de nationale veiligheid

Bovengenoemde persoon is door de Immigratie- en Naturalisatiedienst niet gesignaleerd, omdat

.....

.....

.....

Datum

de Minister van Justitie

namens deze,

Datum

de Korpschef/ Commandant der Koninklijke Marechaussee

namens deze,-+

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Foto omslag: Herman Wouters, Hollandse Hoogte
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

juni 2010



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl