

Vergaderjaar 2007–2008

31 208

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met het oog op de uitvoering van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore)(PbEU L 105)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/ uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 met het oog op de uitvoering van de Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PbEU L 105 van 13.4.2006). Alhoewel de Schengengrenscore rechtstreekse werking heeft in elke lidstaat en zelfs voorrang heeft op daarmee strijdige nationale bepalingen, is het voor de uitvoering van de Schengengrenscore, evenals voor de begrijpelijkheid van de wet zelf, noodzakelijk om enkele wijzigingen in de wet door te voeren. Deze wijzigingen zijn vooral technisch van aard en zullen daarom geen belangrijke gevolgen hebben voor de dagelijkse praktijk van de grensbewaking of voor de verplichtingen waaraan personen kunnen worden onderworpen in het kader van de grensoverschrijding.

2. De rechtsbasis van de Schengengrenscore en de relatie tot de Schengen Uitvoeringsovereenkomst

Op 13 oktober 2006 is in werking getreden de Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PbEU L 105 van 13.4.2006).

De Schengengrenscore vervangt de artikelen 2 tot en met 8 van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de bondsrepubliek Duitsland en de Franse republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145) (hierna ook: de Schengen Uitvoeringsovereenkomst of kortweg SUO), alsmede de daarop gebaseerde Protocollen. De Schengen Uitvoeringsovereenkomst betreft een verdrag dat is gesloten tussen verschillende lidstaten van de Europese Unie (EU). Ten tijde van het sluiten ervan bestond er nog geen bevoegdheid voor de EU tot opheffing van controles aan binnengrenzen of harmoniseren van controles aan buitengrenzen. Dit is anders geworden

na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999. Op grond van artikel 62, eerste lid, en tweede lid, onder a, van het EG-verdrag, bestaat sindsdien een rechtsbasis om maatregelen te nemen inzake het achterwege laten van grenscontrole bij het overschrijden van de binnengrenzen en inzake de normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan de buitengrenzen in acht moeten nemen bij het overschrijden ervan. Deze rechtsbasis maakte het mogelijk om de bestaande verdragen inzake de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen te vertalen (en aan te vullen) in eerste pijler instrumenten van gemeenschapsrecht. Daarnaast maakt het Schengenacquis deel uit van het gemeenschapsrecht op grond van een aan het Verdrag van Amsterdam gehecht Protocol.

De Schengengrenscodex is krachtens artikel 249 van het EG-verdrag van toepassing op alle lidstaten van de EU, met uitzondering van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, die immers op grond van aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Protocollen een aparte positie innemen ten aanzien van titel IV van het EG-Verdrag. Denemarken, dat deel uitmaakt van de Noordse Paspoortunie, implementeert de Schengengrenscodex in de nationale wetgeving en past de bepalingen ervan toe als nationale wetgeving. Ierland en het Verenigd Koninkrijk passen slechts delen van het Schengenacquis toe, maar niet die delen die betrekking hebben op gemeenschappelijke grenscontrole aan buiten- of binnengrenzen.

De Schengengrenscodex wordt echter ook toegepast door drie landen die géén lidstaat van de EU zijn maar wel behoren tot de Europese Economische Ruimte (EER): het Vorstendom Liechtenstein, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen. In de nabije toekomst zal ook de Bondsstaat Zwitserland zich bij die landen aansluiten en de Schengengrenscodex toepassen, zij het niet in EER-verband. Al deze landen zijn betrokken bij de uitvoering, toepassing en ontwikkeling van het Schengenacquis¹. Via een overeenkomst tussen de EU en de EG enerzijds en de betreffende landen anderzijds, passen ook deze landen de inhoud van de Schengengrenscodex toe.

De «vertaling» van de artikelen 2 tot en met 8 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst in een verordening heeft gevolgen voor de nationale wetgeving, ook al is er geen sprake van belangrijke inhoudelijke verschillen tussen de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Schengengrenscodex. De Schengen Uitvoeringsovereenkomst betreft immers een verdrag, waarvan de inhoud is omgezet in Nederlandse wetgeving. Een dergelijke omzetting is, in beginsel, echter niet mogelijk bij een Europese verordening, die immers een geheel ander rechtskarakter heeft dan een verdrag tussen landen. Concreet betekent dit dat (een deel van) de ter uitvoering van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst in de Nederlandse wetgeving opgenomen voorschriften daar als gevolg van de inwerkingtreding van de Schengengrenscodex weer uit geschrapt moeten worden dan wel moeten worden aangepast. Over het rechtskarakter van een verordening en de gevolgen ervan voor nationale wetgeving wordt hieronder nader ingegaan.

Overigens is het goed te benadrukken dat de Schengengrenscodex *niet* de opheffing van controles aan de binnengrenzen regelt. Voor de opheffing van die controles geldt een speciale procedure op grond waarvan de Raad, na positieve evaluatie van de getroffen maatregelen in het kader van de grensbewaking (de zogenaamde Schengenevaluaties) een afzonderlijk besluit tot opheffing neemt (zie bijvoorbeeld artikel 3, tweede lid, van het toetredingsverdrag van de op 1 mei 2004 toetredende lidstaten)².

¹ Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis – Slotakte, PbEU L 176 van 10.7.1999, blz. 36–62.

Overeenkomst gesloten door de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de vaststelling van de rechten en verplichtingen tussen enerzijds Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en anderzijds de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen, op de gebieden van het Schengenacquis die op deze staten van toepassing zijn, PbEU L 015 van 20/01/2000 blz. 0002 – 0007.

Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (nog niet gepubliceerd in het PbEU, document te vinden op <http://register.consilium.europa.eu>, nummer raadsdocument 14054/04).

Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat over de wijze waarop de Zwitserse Bondsstaat wordt betrokken bij de tenuitvoerlegging, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st13/st13054.en04.pdf>.

² PbEU van 23.9.2003.

Ten slotte wordt voor de volledigheid opgemerkt dat de Schengengrenscode *evenmin* het vrije verkeer van gemeenschapsonderdanen en hun familieleden regelt. Wie en onder welke voorwaarden gebruik kan maken van het recht van vrij verkeer is geregeld in richtlijn 2004/38/EG¹. Wel is er sprake van een wisselwerking, aangezien de Schengengrenscode aangeeft dat de personen die gebruik maken van het recht op vrij verkeer ingevolge het gemeenschapsrecht slechts aan een minimale grenscontrole kunnen worden onderworpen bij overschrijding van een buitengrens (zie de artikelen 3, onder a, 7, tweede lid, Schengengrenscode).

3. Korte beschrijving van de Schengengrenscode

De Schengengrenscode bestaat uit veertig artikelen, onderverdeeld in drie titels, en acht bijlagen.

Evenals de Schengen Uitvoeringsovereenkomst harmoniseert de Schengengrenscode de voorwaarden voor toegang voor verblijf voor onderdanen van derde landen voor een periode van ten hoogste drie maanden binnen een periode van 6 maanden («kort verblijf») en de uitoefening van grensbewaking aan binnen- en buitengrenzen.

Titel I bevat algemene bepalingen inzake doel en beginselen en definities. Kort gezegd wordt verstaan onder «onderdanen van derde landen» onderdanen van andere landen dan de lidstaten van de EU, IJsland, Noorwegen en Liechtenstein en, binnenkort ook, Zwitserland, tenzij die onderdanen familielid zijn van een burger van één van de lidstaten van de EU, IJsland, Noorwegen, Liechtenstein of Zwitserland die het recht van vrij verkeer uitoefent.

Titel II heeft betrekking op buitengrenzen en bestaat uit vier hoofdstukken.

Titel II, hoofdstuk I ervan bevat voorschriften inzake het overschrijden van de buitengrenzen en toegangsvoorwaarden. Zo is in artikel 4 is de verplichting neergelegd om buitengrenzen via grensdoorlaatposten te passeren. In artikel 5 zijn de geharmoniseerde toegangsvoorwaarden neergelegd indien een onderdaan van een derde land toegang wenst voor een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden («kort verblijf»). Dit betreft de voorwaarden: geldig document, waar nodig met visum, doel en middelen, niet staan gesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem (SIS) en niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, binnenlandse veiligheid, volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten.

Titel II, hoofdstuk II bevat voorschriften inzake het toezicht aan de buitengrenzen en de weigering van toegang. Artikel 7 betreft de grenscontrole op personen. Daarin wordt onder meer bepaald dat een ieder onderworpen wordt aan een minimale controle, dat die minimale controle regel is voor personen die onder het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer van personen vallen en dat onderdanen van derde landen bij binnenkomst en bij uitreis aan een grondige controle worden onderworpen. Het regelt verder wat die grondige controles behelzen. Artikel 8 betreft de mogelijkheid om grenscontrole te versoepelen. Artikel 9 heeft betrekking op de maatregelen die genomen moeten worden om gescheiden doorgangen en bewegwijzering te creëren. Artikel 10 betreft de noodzaak tot afstemmen van reisdocumenten van onderdanen van derde landen, terwijl artikel 11 voorschriften bevat over de vraag wanneer er sprake kan zijn van een vermoeden dat een onderdaan van een derde land niet of niet langer voldoet aan de geldende voorwaarden inzake verblijfsduur. Artikel 12 geeft enkele voorschriften die betrekking hebben op de uitoefening van grensbewaking.

¹ Richtlijn nr. 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (PbEU L 158 van 30.4.2004).

Een voor het onderhavige wetsvoorstel belangrijk artikel uit de Schengengrenscore betreft artikel 13 dat ziet op de weigering van toegang van onderdanen van derde landen. De toegang tot het grondgebied van de lidstaten wordt geweigerd indien de onderdaan van het derde land niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang bedoeld in artikel 5 van de Schengengrenscore. Dat laat echter het asielrecht en internationale bescherming of afgifte van een visum voor een verblijf van langere duur onverlet. Artikel 13 regelt ook de procedure voor toegangswegering, zoals mededeling van de weigering bij een met redenen omklede beslissing waartegen beroep kan worden ingesteld. Een dergelijk beroep schorst de beslissing tot weigering van toegang niet op. Er moet op worden toegezien dat de geweigerde het grondgebied van de betrokken lidstaat niet betreedt. In bijlage V, deel A, bij de Schengengrenscore zijn gedetailleerde voorschriften opgenomen, waaronder een standaardformulier voor weigering van toegang.

Titel II, hoofdstuk III heeft betrekking op de middelen voor grenstoezicht en samenwerking tussen de lidstaten. Ingevolge artikel 15 wordt het in de artikelen 6 tot en met 13 bedoelde grenstoezicht uitgeoefend door grenswachters overeenkomstig de bepalingen van de verordening en de nationale wetgeving. Artikel 16 ziet op samenwerking tussen de lidstaten en de coördinatie ervan door Frontex (het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen tussen de lidstaten)¹.

Titel II, hoofdstuk IV, bevat specifieke voorschriften voor de grenscontroles, die zijn uitgewerkt in de bijlagen VI en VII bij de Schengengrenscore. Die specifieke voorschriften hebben betrekking op grenscontrole aan land-, lucht- of zee grenzen en op bepaalde categorieën personen, zoals staatshoofden, piloten en zeelieden.

Titel III heeft betrekking op binnengrenzen.

Titel III, hoofdstuk I betreft het afschaffen van het toezicht aan de binnengrenzen. Deze titel is feitelijk alleen relevant voor die landen die het toezicht aan de binnengrenzen inmiddels al hebben afgeschaft. Dat betreft de landen op wie de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van toepassing is, ofwel de lidstaten van vóór 1 mei 2004 minus Ierland en het Verenigd Koninkrijk, maar inclusief Denemarken, Noorwegen en IJsland.

Ingevolge artikel 20 van de Schengengrenscore kunnen de binnengrenzen op iedere plaats worden overschreden zonder dat de personen, ongeacht de nationaliteit, worden gecontroleerd. Artikel 21 regelt de controles die binnen het grondgebied kunnen worden uitgeoefend, terwijl artikel 22 verplicht tot het verwijderen van belemmeringen voor het verkeer aan de grensdoorlaatposten aan de binnengrenzen.

Titel III, hoofdstuk II regelt de procedure voor tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen.

Titel IV tenslotte bevat de slotbepalingen, waaronder begrepen de inwerkingtreding van de verordening op 13 oktober 2006 en de intrekking van de artikelen 2 tot en met 8 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

4. Toepassingsbereik van de Schengengrenscore

De Schengengrenscore is, volgens artikel 3 daarvan, van toepassing op een ieder die de binnen- of buitengrenzen van de lidstaten overschrijdt. Artikel 5 van de Schengengrenscore betreft echter alleen toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die om toegang

¹ Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 (PbEU L 349/2004 van 25.11.2004).

verzoeken voor een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden. Hieruit volgt dat de code *niet* van toepassing is indien om toegang wordt verzocht door onderdanen van één van de lidstaten van de EU, IJsland, Noorwegen en Liechtenstein en Zwitserland of door een familielid van een onderdaan van één van de lidstaten van de EU, IJsland, Noorwegen, Liechtenstein of Zwitserland die het recht van vrij verkeer uitoefent.

Bovendien is de Schengengrenscore niet van toepassing indien wordt verzocht om toegang wegens verblijf voor langer dan ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden. Toegangsverlening in het kader van bijvoorbeeld arbeid in loondienst of gezinshereniging valt dus buiten het toepassingsbereik van de artikelen 5 en 13 van de Schengengrenscore.

Voor een goed begrip van de Schengengrenscore is het goed te benadrukken dat het verlenen van toegang moet worden onderscheiden van de duur van het toegestane verblijf. Het verlenen van toegang tot het grondgebied is het geven van toestemming om een grens te overschrijden en toegang te krijgen tot het grondgebied. Iets anders is de toegestane duur van het verblijf op het grondgebied. De Schengengrenscore heeft alleen betrekking op het verlenen of weigeren van toegang, niet op de duur van een eventueel toegestaan verblijf. De duur van een eventueel toegestaan verblijf volgt uit de nationale wetgeving al of niet ter implementatie van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst of van richtlijn 2004/38/EG. Kort gezegd volgt uit de Schengen Uitvoeringsovereenkomst dat een vreemdeling ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden mag verblijven, uit richtlijn 2004/38/EG dat de gemeenschapsonderdaan die gebruik maakt van het recht op vrij personen verkeer drie maanden mag verblijven, en uit de Vreemdelingenwet zelf dat de houder van een machtiging tot voorlopig verblijf ten hoogste zes maanden mag verblijven. Uit de wet volgt ook de toegestane verblijfsduur ingeval de vreemdeling een verblijfsvergunning is verleend.

Het verlenen van toegang is een handeling die, eenmaal verricht, als zodanig niet meer ongedaan kan worden gemaakt. Als eenmaal toegang is verleend, zal de vreemdeling ook daadwerkelijk het grondgebied hebben betreden. Om die reden regelt de Schengengrenscore niet het beëindigen of intrekken van de verleende toegang. Het beëindigen van het verblijf van de vreemdeling indien de vreemdeling niet langer aan de voorwaarden voor verblijf voldoet blijft dus in beginsel een bevoegdheid waarop de Schengengrenscore niet van toepassing is. De verblijfsbeëindiging ingeval de vreemdeling recht had op verblijf voor ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden, is neergelegd in artikel 12 van de wet. Artikel 12 van de wet is echter op zijn beurt weer de implementatie van artikel 23 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

5. De relatie tussen de Schengengrenscore en de Vreemdelingenwet 2000 (en het Vreemdelingenbesluit 2000)

5.1 Algemeen

Hoewel een verordening volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen niet in nationaal recht omgezet mag worden en er ook geen nationale handelingen nodig zijn (zoals een wet) om een verordening voor de betreffende lidstaat in werking te laten treden, zijn er toch verschillende redenen voor wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Die redenen zijn:

- a. de noodzaak tot het geven van voorschriften ter uitvoering van de Schengengrenscore, diens handhaving daaronder begrepen,
- b. het verbod op het overschrijven van een verordening en de daaruit voortvloeiende noodzaak om de voortaan in de Schengengrenscore neergelegde voorschriften uit de nationale regelgeving te schrappen en
- c. de wens om de samenhang, toegankelijkheid en leesbaarheid van de vreemdelingenwetgeving waar mogelijk te handhaven.

Deze redenen worden hieronder besproken.

Het feit dat de Schengengrenscore inmiddels al in werking is getreden betekent overigens niet dat nu alle voorschriften met betrekking tot grensbewaking en personencontrole bij grensoverschrijding zijn geharmoniseerd en uit de nationale wetgeving moeten worden geschrapt. De Schengengrenscore zelf verwijst op meerdere plaatsen naar de toepasselijkheid van nationale wetgeving (bijvoorbeeld in artikel 7, eerste lid, ingevolge hetwelk de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat van toepassing is op elk onderzoek, en in artikel 15, ingevolge hetwelk op de uitoefening van het grenstoezicht niet alleen de verordening maar ook de nationale wetgeving van toepassing is).

5.2 Uitvoering geven aan de Schengengrenscore door wijziging van de wet en het besluit

Volgens artikel 249 van het EG-Verdrag is een verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. De bepalingen ervan vormen een rechtstreekse bron van rechten en verplichtingen voor – allen die zij betreft – particulieren of de lidstaten. Anders dan bij richtlijnen is omzetting van de verordening in nationaal recht dus niet nodig om die verordening zijn werking te geven. Lidstaten mogen verordeningen dan ook niet overnemen in nationale regelgeving. De bedoeling van een verordening is immers dat die op dezelfde wijze in alle Lidstaten worden toegepast.

Op grond van de artikelen 10 en 249 van het EG-Verdrag rust op de lidstaten de plicht alles te doen en na te laten wat noodzakelijk is voor de volledige en werkelijke toepassing van de verordening in de nationale rechtsorde. Het kan dus noodzakelijk zijn om in nationale regelgeving bepalingen op te nemen die nodig zijn om de verordening uit te kunnen voeren of te kunnen handhaven. Een voorbeeld van een nationaal voorschrift dat strekt tot *uitvoering* van de Schengengrenscore is de voorgestelde wijziging van artikel 46, eerste lid. De in artikel 15 van de Schengengrenscore bedoelde «grenswachters» die de grenscontroles uitvoeren moeten nog worden aangewezen op grond van het nationale recht. In de Nederlandse situatie zal het daarbij gaan om de op grond van artikel 46, eerste lid, aangewezen ambtenaren belast met de grensbewaking.

Een voorbeeld van een nationaal voorschrift dat strekt tot *handhaving* van de Schengengrenscore betreft de voorgestelde wijziging van artikel 108 van deze wet. In dat artikel is de strafbedreiging neergelegd ingeval van overtreding van voorschriften gesteld bij of krachtens de wet. Voorgesteld wordt daaraan een verwijzing toe te voegen naar de Schengengrenscore, hetgeen vooral noodzakelijk is waar de nationale voorschriften geheel worden geschrapt.

5.3 Het schrappen van voorschriften die thans in de Schengengrenscore zijn neergelegd

Het doel van Schengengrenscore is het bereiken van harmonisatie van de

grensbewaking, van de toegangsvoorwaarden voor kort verblijf van derdelanders en van de controle op personen bij grensoverschijding. De Schengengrenscodestelt daartoe de maatregelen vast die van toepassing zijn op het grensoezicht ten aanzien van personen die de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie overschrijden. Dit streven naar harmonisatie zou in het gedrang komen als lidstaten (delen van) de verordening overnemen (of overschrijven) in het nationale recht, aldus ook het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in diens vaste rechtspraak. Het overnemen van een verordening brengt het risico met zich dat er toch nog verschillen blijven bestaan tussen de lidstaten. Daaruit volgt dat bestaande nationale wetgeving die overeenkomt met hetgeen voortaan in een verordening is geregeld, in beginsel moet worden geschrapt. Anders zou er namelijk nog steeds een risico bestaan op verschillen tussen de lidstaten, bijvoorbeeld omdat de nationale wetgeving toch net iets afwijkt van de verordening.

Overigens zullen om deze reden met name in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna ook: het Vb 2000) de nodige voorschriften worden geschrapt of aangepast. Voor een overzicht zij verwezen naar de bijlage bij deze toelichting.

5.4 De wens om de samenhang, toegankelijkheid of de leesbaarheid van de vreemdelingenwetgeving waar mogelijk te handhaven

De noodzaak tot het schrappen van nationale voorschriften heeft als ongewenst gevolg dat de toegankelijkheid en de leesbaarheid van het nationale recht in gedrang kan komen. Het enkele schrappen van voorschriften zal immers gaten slaan in de wet en de lagere regelgeving, waardoor de samenhang en begrijpelijkheid daarin verloren dreigt te gaan. Bovendien is daarmee de kenbaarheid van de relevante voorschriften met betrekking tot grensbewaking en toegang niet gediend. Die voorschriften zijn immers sinds de inwerkingtreding van de Schengengrenscodeverspreid over de Schengengrenscodede wet, het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voor-schrift Vreemdelingen 2000. Om die reden wordt voorgesteld om een definitie van de Schengengrenscodete nemen in de wet en op verschillende plaatsen te verwijzen naar die code.

6. De gekozen benadering voor aanpassing van de wet en het besluit

6.1 Algemeen

Teneinde recht te doen aan het verbod tot implementeren van de Schengengrenscodenerzijds en de noodzaak tot het geven van uitvoeringsvoorschriften om de Schengengrenscodezijn nuttig effect te geven binnen de Nederlandse rechtsorde alsmede het behouden van de samenhang, toegankelijkheid en de leesbaarheid van de vreemdelingenwetgeving anderzijds, is de volgende lijn gekozen voor de aanpassing van de wet (en van het Vreemdelingenbesluit 2000).

6.2 Wettelijke voorschriften die identiek zijn aan voorschriften die in de Schengengrenscodete zijn neergelegd worden geschrapt of aangepast

Een voorbeeld hiervan betreft het huidige artikel 3, eerste lid, van de wet voor zover dat betrekking heeft op toegang voor een derdelander voor een verblijf van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden. De toegangsvoorwaarden voor derdelanders zijn voortaan in artikel 5 van de Schengengrenscodeneergelegd en de verplichting tot weigering van toegang, indien niet aan die voorwaarden wordt voldaan, in artikel 13 daarvan. Het voorgestelde artikel 3, eerste lid, van de wet zal

alleen nog betrekking hebben op de weigering van toegang van vreemdelingen die langer verblijf in Nederland beogen (die dus in feite om toegang verzoeken met het oog op migratie) en als basis voor de weigering van toegang aan gemeenschapsonderdanen (zoals thans geregeld in artikel 8.8 Vb 2000). Verwezen zij naar de artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 3 van de wet. De weigering van toegang van een derdelander voor een verblijf van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden geschiedt dus op grond van de artikelen 5 en 13 van de Schengengrenscore en niet langer op grond van artikel 3 van de wet.

Een voorbeeld van schrapping in de lagere regelgeving betreft de in artikel 4.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000 neergelegde mogelijkheid om de grenscontroles aan de binnengrenzen tijdelijk weer in te voeren. Die materie is thans volledig geregeld in de artikelen 23 tot en met 31 van de Schengengrenscore en zal uit het Vreemdelingenbesluit 2000 worden geschrapt.

6.3 Wettelijke voorschriften die noodzakelijk zijn voor de uitvoering en de handhaving van de Schengengrenscore worden gehandhaafd en zonodig gewijzigd of aangevuld

Een voorbeeld hiervan betreft de aanwijzing van de ambtenaren belast met de grensbewaking in artikel 46, eerste lid, van de wet. Volgens de huidige tekst zijn deze ambtenaren belast met het toezicht op de naleving en de uitvoering van de wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking. De Schengengrenscore wordt echter niet beschouwd als een wettelijk voorschrift. De voorgestelde toevoeging verduidelijkt dat de ambtenaren belast met de grensbewaking ook toezicht houden op de naleving van de Schengengrenscore en die code ook uitvoeren.

6.4 Waar zinvol wordt, omwille van de samenhang, de leesbaarheid of de toegankelijkheid, een verwijzing naar de Schengengrenscore toegevoegd

Voorbeelden hiervan zijn de voorgestelde toevoeging van een definitie van de Schengengrenscore in artikel 1 en de verwijzing naar de Schengengrenscore in de artikelen 4, eerste lid, en 7 van de wet. Daardoor is steeds duidelijk dat toegang kan zijn geweigerd hetzij op grond van de Schengengrenscore hetzij op grond van de wet.

7. Handhaving van de Schengengrenscore

7.1 Algemeen

De systematiek van handhaving verdient afzonderlijk aandacht, aangezien dit een onmisbaar element is om de verordening zijn nuttig effect te geven in de nationale rechtsorde. In het bovenstaande is al gewezen op de verplichting voor de lidstaten om in het nationale recht de handhaving van het gemeenschapsrecht te verzekeren, hetgeen kan betekenen dat er ter uitvoering van een verordening op nationaal niveau voorschriften gesteld moeten worden.

De handhaving van voorschriften ten aanzien van de grensbewaking is verzekerd op grond van artikel 108 van de wet. Dat artikel bevat onder meer de strafbaarstelling van overtreding van artikel 5, eerste en tweede lid, en artikel 46, tweede lid onder b, van de wet alsmede van het handelen in strijd met de verplichting opgelegd bij of krachtens artikel 6, eerste lid, van de wet. Deze overtredingen door vreemdelingen of vervoerders worden gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie. Voorgesteld wordt om deze systema-

tiek en de hoogte van de strafbedreiging ook te volgen voor wat betreft de handhaving van de Schengengrenscod. Dat ligt ook voor de hand aangezien de Schengengrenscod in de plaats komt van de vergelijkbare artikelen 2 tot en met 8 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en er geen reden bestaat om te kiezen voor een andere strafbedreiging; de bestaande strafbedreiging is voldoende effectief en afschrikkend.

Wat de voorgestelde handhaving via artikel 108 van de wet betreft, zijn de volgende situaties te onderscheiden:

- a) er is sprake van handhaving van bestaande wettelijke verplichtingen die voortaan *mede* strekken tot uitvoering van de Schengengrenscod, of
- b) er is sprake van handhaving van verplichtingen die voortaan alleen nog maar in de Schengengrenscod zijn te vinden (de vergelijkbare wettelijke voorschriften zijn geschrapt).

In beide situaties zal artikel 108 van de wet de handhaving van de Schengengrenscod verzekeren. Dit kan als volgt worden toegelicht.

7.2 De handhaving van bestaande wettelijke verplichtingen die voortaan mede strekken tot uitvoering van de Schengengrenscod

De voorschriften die voortaan mede strekken tot uitvoering van de Schengengrenscod zijn bijvoorbeeld de artikelen 5, eerste lid, artikel 6, eerste lid, en de krachtens artikel 46, tweede lid, onder b, van de wet in het Vreemdelingenbesluit 2000 neergelegde verplichtingen. Ingevolge artikel 5, eerste lid, is de vreemdeling verplicht om na weigering van toegang Nederland te verlaten met het vervoer waarmee hij naar Nederland is gekomen. Ingevolge artikel 6, eerste lid, is de geweigerde vreemdeling verplicht om zich op een bepaalde plaats op te houden. Voorgesteld wordt om die artikelen zó te formuleren, dat daarbij in het midden wordt gelaten of de vreemdeling is geweigerd op grond van de Schengengrenscod of op grond van de wet. Bepalend voor de toepasselijkheid van genoemde artikelen is dat de vreemdeling de toegang is geweigerd. Gevolg daarvan is weer dat ook de strafbedreiging van artikel 108 van toepassing is, ongeacht of de vreemdeling is geweigerd op grond van de Schengengrenscod of op grond van de wet.

Hetzelfde geldt voor de regels die op grond van artikel 46, tweede lid, onder b, in het Vreemdelingenbesluit 2000 kunnen worden gegeven. Deze delegatiebasis is voldoende ruim om ook voorschriften te kunnen stellen die strekken tot uitvoering van de Schengengrenscod.

Deze uitvoeringsvoorschriften betreffen overigens de in hoofdstuk 4, afdeling 1, paragraaf 2 tot en met 4, van het Vreemdelingenbesluit 2000 neergelegde verplichtingen waarin personen onderworpen zijn bij grensoverschrijding. Een voorbeeld van een in het Vreemdelingenbesluit 2000 opgenomen voorschrift dat voortaan mede strekt tot uitvoering van de Schengengrenscod, is de verplichting neergelegd in artikel 4.5, eerste lid, om desgevorderd documenten en gegevens te tonen en te overhandigen aan een ambtenaar belast met de grensbewaking. Waar een derdelander toegang vraagt en de ambtenaar belast met de grensbewaking om overlegging van documenten en gegevens verzoekt, voert de ambtenaar de Schengengrenscod uit. Voldoet de vreemdeling niet aan bedoelde verplichting tot het verstrekken van de gevraagde gegevens, dan begaat hij de overtreding van artikel 108 van de wet.

7.3 De handhaving van verplichtingen die voortaan alleen nog maar in de Schengengrenscod zijn te vinden

Zoals hiervoor al is aangegeven, zal de inwerkingtreding van de Schen-

gengrenscore moeten leiden tot het schrappen van wettelijke voorschriften die overeenkomen met die van de Schengengrenscore. Het gaat hierbij om de specifieke voorschriften voor personen inzake het overschrijden van landlucht- en zeegrenzen. Deze voorschriften zijn voornamelijk te vinden in hoofdstuk 4, afdeling 1, paragrafen 2 tot en met 4 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Deze wettelijke voorschriften komen overeen met de voorschriften neergelegd in bijlage VI bij de Schengengrenscore en zullen dus worden geschrapt. Deze voorschriften, die op grond van artikel 46, tweede lid, onder b, van de wet zijn gesteld, worden thans gehandhaafd via artikel 108 van de wet. Teneinde te voorzien in de noodzakelijke handhaving van de thans in bijlage VI bij de Schengengrenscore opgenomen verplichtingen, wordt voorgesteld om in artikel 108, eerste lid, een verwijzing naar de Schengengrenscore op te nemen. Omwille van de kenbaarheid van de te handhaven voorschriften wordt voorgesteld om die voorschriften bij ministeriële regeling aan te wijzen. Daarbij zal het voornamelijk gaan om de in de bijlagen VI en VII, neergelegde voorschriften, welke berusten op artikel 18 van de Schengengrenscore. Toevoeging van de verwijzing naar de Schengengrenscore in artikel 108 van de wet waarborgt ook hier een adequate strafbedreiging. Wellicht ten overvoede zij opgemerkt dat het daarbij niet gaat om voorschriften die zich richten tot de grenswachters, maar alleen tot personen (gezagvoerders van schepen en vliegtuigen daaronder begrepen) die een grens willen oversteken).

8. Vaststelling van uitvoeringsmaatregelen Schengengrenscore op grond van de artikelen 32 en 33 daarvan

Het is waarschijnlijk dat er op basis van de procedure van artikel 33, tweede lid, van de Schengengrenscore uitvoeringsmaatregelen worden vastgesteld («comitologie-procedure»)¹. Vaststelling van dergelijke uitvoeringsvoorschriften op Europees niveau, kan noodzaken tot wetswijziging of wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. In dat laatste geval zal waarschijnlijk van de bestaande delegatiebasis van artikel 46, tweede lid, van de wet gebruik gemaakt kunnen worden.

9. Kosten

Gezien de aard van de voorgestelde wijzigingen (aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan de Schengengrenscore) kan niet worden gesteld dat dit wetsvoorstel zelf administratieve lasten met zich meebrengt. Aangenomen kan worden dat de administratieve lasten als zodanig niet wezenlijk zijn gewijzigd, aangezien de Schengengrenscore in de plaats is gekomen van de artikelen 2 tot en met 8 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

Actal heeft besloten geen advies over dit wetsvoorstel uit te brengen.

10. Wijze van totstandkoming

Op grond van artikel 1:7 van de Awb zijn wettelijke adviesverplichtingen, zoals die van artikel 2 van de Vw 2000, niet van toepassing op uitvoering van een bindend besluit van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie gezamenlijk. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is daarom niet gehoord over dit wetsvoorstel.

¹ Besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PbEU L 184 van 17.7.1999, p. 23). Op 22.12.2006 heeft de Commissie ingediend een Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), wat de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden betreft (COM (2006) 904 definitief).

Artikel I

Artikel 1

Voorgesteld wordt om een definitie van de Schengengrenscore toe te voegen aan de definities van artikel 1 van de wet. De verwijzing naar de Schengengrenscore is een zogenaamde dynamische wijziging en omvat dus eventuele toekomstige wijzigingen van de Schengengrenscore.

Artikel 3

Eerste lid

De voorgestelde toevoeging «In andere dan de in de Schengengrenscore geregelde gevallen» verduidelijkt dat artikel 3, eerste lid, van de wet gelezen moet worden in samenhang met hetgeen in de Schengengrenscore is neergelegd ten aanzien van de voorwaarden voor toegang.

In het algemeen deel bij deze toelichting is aangegeven dat de artikelen 5 en 13 van de Schengengrenscore alleen van toepassing zijn op de weigering van toegang van «onderdanen van derde landen». Dit betreft vreemdelingen die géén onderdaan zijn van één van de lidstaten van de Europese Unie, van de EER (Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) of van de Bondsstaat Zwitserland, dan wel – kort gezegd – hun familieleden. Onderdanen van derde landen worden ook wel aangeduid met «derdelanders». Overigens bevat de huidige wet een definitie van gemeenschapsonderdanen in artikel 1, onder e.

In paragraaf 4 van deze toelichting is al aangegeven dat artikel 5 van de Schengengrenscore alleen van toepassing is indien om toegang wordt gevraagd met het oog op «een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden». Verzoekt een vreemdeling om langer verblijf in Nederland, bijvoorbeeld met het oog op het gaan verrichten van werk of het volgen van een studie, dan is op dat verzoek om toegang artikel 5 van de Schengengrenscore niet van toepassing en wordt dat verzoek beoordeeld op grond van het voorgestelde artikel 3 van de wet.

Gegeven dit beperkte toepassingsbereik van de artikelen 5 en 13 van de Schengengrenscore, bestaat er alleen nog een bevoegdheid voor Nederland om wettelijke voorschriften te stellen ten aanzien van, enerzijds, toegang voor gemeenschapsonderdanen als bedoeld in artikel 1, onder e, van de wet, en, anderzijds, derdelanders die verzoeken om een verblijf van langer dan drie maanden. Bij de laatstbedoelde categorie gaat het feitelijk om derdelanders die met het oog op migratie naar Nederland komen. De voorgestelde wijziging van artikel 3, eerste lid, van de wet strekt daartoe.

De gronden voor weigering van toegang aan derdelanders die met het oog op migratie naar Nederland komen en aan gemeenschapsonderdanen (in de definitie van artikel 1, onder e, van de wet), blijven overigens ongewijzigd. Wat die laatste categorie betreft kan nog worden opgemerkt dat de weigeringsgronden voor gemeenschapsonderdanen zijn voorgescreven in richtlijn nr. 2004/38/EG¹. Deze richtlijn is op grond van artikel 3, eerste lid, onder d, van de wet, geïmplementeerd in de artikelen 8.8 tot en met 8.10 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Genoemde artikelen van het Vreemdelingenbesluit blijven ongewijzigd.

Gevolg van een weigering van toegang op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 3, eerste lid, is dat een weigering van toegang in

¹ Richtlijn nr. 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (PbEU L 158 van 30.4.2004).

beginsel alleen geldt voor toegang tot Nederland (tenzij Nederland de vreemdeling opneemt in het Schengen Informatiesysteem ter fine van weigering). Dat is anders bij weigering van toegang op grond van de artikelen 5 juncto 13 van de Schengengrenscodex, aangezien een dergelijke weigering geldt als weigering toegang tot het grondgebied van *alle* lidstaten. Om deze reden wordt in het voorgestelde artikel 3, eerste lid, de verwijzing naar weigering van toegang *tot Nederland* gehandhaafd.

Tot slot kan hier nog worden opgemerkt dat ook indien de toegang moet worden geweigerd op grond van de artikelen 5 en 13 van de Schengengrenscodex, er sprake is van een feitelijke handeling van de ambtenaar belast met de grensbewaking als bedoeld in artikel 72, derde lid, van de wet.

Tweede lid

Hoewel uit artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap volgt dat een verordening niet mag worden omgezet in nationale regelgeving, is er wel ruimte, soms zelfs de noodzaak, om in nationale regelgeving nadere uitvoeringsvoorschriften te geven. Daarom wordt voorgesteld om de bestaande delegatiebasis van het tweede lid uit te breiden en daarin tot uitdrukking te brengen dat er in lagere regelgeving regels worden neergelegd ter uitvoering van de Schengengrenscodex. Deze uitvoeringsregels hebben alleen betrekking op de (gronden voor) weigering van toegang.

Derde lid

Het derde lid kan worden gehandhaafd aangezien de artikelen 3 en 13, eerste lid, van de Schengengrenscodex de bijzondere bepalingen inzake asiel onverlet laten.

Artikel 4, eerste lid

De voorgestelde wijziging van artikel 4, eerste lid, van de wet, waarin verplichtingen voor vervoerders zijn neergelegd, strekt er toe te verduidelijken dat artikel 4 van toepassing is ongeacht of toegang is geweigerd op grond van de Schengengrenscodex of op grond van (het gewijzigde) artikel 3 van de wet. Daartoe strekt de voorgestelde toevoeging van een verwijzing naar artikel 5, eerste lid, van de Schengengrenscodex, waarin de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen die verzoeken om verblijf voor ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden, zijn neergelegd.

Het huidige artikel 4 van de wet is overigens gebaseerd op artikel 26 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) en op richtlijn 2001/51/EG¹. Artikel 26 SUO is niet bij de Schengengrenscodex ingetrokken (zie artikel 39 van de code ingevolge welk alleen de artikelen 2 tot en met 8 van de SUO zijn ingetrokken). Artikel 4 van de wet is als zodanig dus te handhaven in aanvulling op de Schengengrenscodex.

Artikel 5, eerste lid

De voorgestelde wijziging van artikel 5, eerste lid, is tweeledig.

Het voorstel om in artikel 5, eerste lid, van de wet de verwijzing naar weigering toegang *tot Nederland* te schrappen, schept de verplichting voor de vreemdeling om Nederland te verlaten, ongeacht of de toegang is geweigerd op grond van de Schengengrenscodex of op grond van de wet. De voorgestelde wijziging van het eerste lid is daarmee te beschouwen als een aanvulling op de Schengengrenscodex die noodzakelijk is voor de handhaving daarvan. De code voorziet immers niet in een dergelijke

¹ Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (PbEU L 187 van 10/07/2001 blz. 0045–0046).

vertrekverplichting voor de vreemdeling. Mocht de vreemdeling niet voldoen aan diens verplichting tot vertrek krachtens artikel 5, eerste lid, van de wet, dan kan die verplichting strafrechtelijk worden gehandhaafd op grond van artikel 108, eerste lid, van de wet. Overtreding van artikel 5, eerste lid, van de wet wordt ingevolge artikel 108 van de wet gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.

Het schrappen van de woorden *tot Nederland* is het gevolg van de inwerkingtreding van de Schengengrenscore. De derdelander die wordt geweigerd op grond van die code, wordt immers toegang tot het grondgebied van alle lidstaten geweigerd, aldus artikel 13, eerste lid, van de Schengengrenscore. De weigering van toegang door een andere lidstaat op grond van de Schengengrenscore is dus ook geldig voor Nederland en daarom ligt het voor de hand dat Nederland aan een dergelijke toegangsweigering hetzelfde gevolg verbindt als wanneer het om een weigering van toegang tot Nederland gaat op grond van het voorgestelde artikel 3, eerste lid, van de wet. Daarom dient de in artikel 5, eerste lid, van de wet neergelegde verplichting voor de bedoelde vreemdeling om Nederland te verlaten, óók te gelden indien de toegang niet door Nederland zelf is geweigerd.

Artikel 5, tweede en derde lid

Het bestaande tweede lid blijft gehandhaafd aangezien dat eveneens een voor de uitvoering en handhaving van de Schengengrenscore noodzakelijk voorschrift betreft. Zowel bijlage V, deel A, onderdeel 3, van de Schengengrenscore als artikel 5, tweede lid, van de wet zien op het geval een vervoerder een vreemdeling aan de grens heeft gebracht en deze vreemdeling de toegang is geweigerd. Het verschil tussen beide is dat bijlage V, deel A, onderdeel 3, van de Schengengrenscore een verplichting bevat die zich richt op de *grenswachter*, terwijl artikel 5, tweede lid, van de wet een verplichting bevat voor de vervoerder zelf. Wet en code vullen elkaar dus aan. De bestaande verplichting voor vervoerders, bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de wet, wordt overigens gehandhaafd via de strafbaarstelling van artikel 108 van de wet.

Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat ingevolge artikel 109, vierde lid, van de wet artikel 5, tweede lid, van de wet ook van toepassing is indien de vreemdeling het grondgebied van een andere lidstaat van de EU of de EER of Zwitserland is binnengekomen.

Ook het bestaande derde lid van artikel 5 van de wet blijft gehandhaafd. Dit derde lid bevat een uitzondering op de vertrekplicht van een geweigerde vreemdeling indien die vreemdeling een asielaanvraag heeft ingediend en daarop nog niet is beslist. Ingevolge artikel 3, onder b, van de Schengengrenscore is de verordening van toepassing op «iedereen die binnen- of buitengrenzen overschrijdt, onverminderd de rechten van vluchtelingen en personen die om internationale bescherming verzoeken, met name wat betreft non-refoulement». Ook artikel 13 van de Schengengrenscore verwijst naar de «toepassing van de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming». Het bestaande artikel 5, derde lid, van de wet kan daarom worden beschouwd als een noodzakelijke verbijzondering van de Schengengrenscore.

Artikel 6, eerste lid

De voorgestelde wijziging van artikel 6, eerste lid, van de wet strekt ertoe veilig te stellen dat de vreemdeling kan worden verplicht zich op te houden in een aangewezen ruimte of plaats, ongeacht of de toegang is geweigerd op grond van de Schengengrenscore of op grond van de wet.

Daartoe wordt ook hier voorgesteld de woorden «toegang tot Nederland» te schrappen.

Voor het overige blijft artikel 6 gehandhaafd als een noodzakelijke uitwerking van de Schengengrenscodes. Het huidige artikel 6 van de wet maakt het mogelijk om vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen op te leggen ingeval de vreemdeling de toegang is geweigerd en de vreemdeling Nederland niet onmiddellijk verlaat. In bijlage V, deel A, onder 3, van de Schengengrenscodes is bepaald dat de bevoegde grenswachter «passende maatregelen» moet treffen om te verhinderen dat onderdanen van een derde land aan wie de toegang is geweigerd illegaal de lidstaat binnenkomen. De in artikel 6 van de wet voorziene vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregelen zijn te beschouwen als de in bijlage V, deel A, onder 3, van de Schengengrenscodes bedoelde «passende maatregelen».

Artikel 7

De voorgestelde wijziging van artikel 7 van de wet betreft het schrappen van de woorden «tot Nederland» zodat dat artikel voortaan van toepassing is ongeacht of de vreemdeling de toegang is geweigerd op grond van de Schengengrenscodes of artikel 3, eerste lid, van de wet. Verwezen zij naar de toelichting op de wijzigingen van de artikelen 5 en 6.

Artikel 46

Eerste lid

De voorgestelde aanvulling van het eerste lid stelt buiten twijfel dat de daarin aangewezen ambtenaren tevens zijn belast met het toezicht op en de uitvoering van de Schengengrenscodes. Deze toevoeging aan de Vreemdelingenwet stelt tevens buiten twijfel dat uitvoering geven aan de Schengengrenscodes een taak is voor de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee als bedoeld in artikel 6, onder f, van de Politiewet en van de havenpolitie Rotterdam/Rijnmond.

Overigens omvat het uitvoering geven aan de Schengengrenscodes ook het weigeren van toegang op grond van de artikelen 5 en 13 van die code door de ambtenaren belast met de grensbewaking, hetgeen weer van belang is voor de mogelijkheid van administratief beroep door de geweigerde vreemdeling, bedoeld in artikel 77 van de wet. Artikel 13 van de Schengengrenscodes verplicht tot weigering van toegang indien de derdeler niet voldoet aan de in artikel 5 van die code neergelegde voorwaarden. Wanneer een ambtenaar belast met de grensbewaking de toegang weigert omdat niet is voldaan aan de voorwaarden voor toegang, bedoeld in de Schengengrenscodes, is deze weigering te beschouwen als een feitelijke handeling als bedoeld in artikel 72, derde lid, van de wet.

Artikel 15, tweede lid, van de Schengengrenscodes veronderstelt dat de lidstaten diensten aanwijzen die belast zijn met het grenstoezicht. In artikel 46 van de wet echter worden niet de diensten aangewezen maar de bevoegde ambtenaren, hetgeen beter past bij de nationale systematiek.

Tweede lid

Het huidige tweede lid van artikel 46, dat ongewijzigd blijft, bevat een delegatiebasis aangaande de in het kader van de grensbewaking te treffen voorzieningen en de verplichtingen waaraan personen zijn onderworpen met het oog op de controle in het belang van de grensbewaking. Artikel 46, tweede lid, is daarmee de delegatiebasis voor de bestaande in de artikelen 4.1 tot en met 4.36 van het Vreemdelingenbesluit 2000 opgenomen voorschriften. Deze basis is ruim genoeg om ter uitvoering van de

Schengengrenscodes voorschriften te kunnen geven. In het algemeen deel bij deze toelichting is al aangegeven waarom het noodzakelijk kan zijn om dergelijke uitvoeringsvoorschriften vast te stellen. Eveneens is in het algemeen deel bij deze toelichting aangegeven dat deze uitvoeringsvoorschriften gehandhaafd zullen worden op grond van artikel 108 van de wet. Ingevolge artikel 108 is overtreding van een voorschrift vastgesteld bij of krachtens artikel 46, tweede lid, onder b, van de wet immers een overtreding.

Derde lid

De voorgestelde wijziging van het derde lid heeft ten doel mogelijke onzekerheid te voorkomen over de vraag of de in de wet aangewezen «ambtenaren belast met de grensbewaking» te beschouwen zijn als de «grenswachters» bedoeld in artikel 2, onder 13, van de Schengengrenscodes. Dat is vooral van belang waar deze ambtenaren in de praktijk bevoegdheden uitoefenen die zij rechtstreeks ontlenen aan de (bijlagen bij) de Schengengrenscodes.

Artikel 48, eerste en tweede lid

Deze voorgestelde wijzigingen zijn technisch van aard. In die artikelen is bepaald dat de korpschef en de bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee de minister inlichtingen verstrekken over de uitvoering van de wet en dat de minister daaromtrent aanwijzingen kan geven. Die verplichting of aanwijzing dient vanzelfsprekend ook te omvatten de uitvoering van de Schengengrenscodes zelf, hetgeen ook van belang is met het oog op het in artikel 38 van de code bedoelde verslag over de toepassing van titel III van de code.

Artikel 49

Artikel 15, eerste lid, eerste alinea, van de Schengengrenscodes bepaalt dat op de uitoefening van de bevoegdheden de nationale wetgeving van toepassing is.

De voorgestelde wijziging van artikel 49 verzekert dat wanneer ambtenaren, belast met de grensbewaking uitvoering geven aan de Schengengrenscodes, op die uitoefening de artikelen 5:12 Awb (dragen legitimatiebewijs), 5:13 (proportionaliteitsbeginsel) en 5:20 (verplichte medewerking) van toepassing zijn. Aldus is gewaarborgd dat die bepalingen van de Awb steeds van toepassing zijn, ongeacht of uitvoering wordt gegeven aan de wet of aan de code. Het huidige artikel 49 is immers strikt genomen niet van toepassing op bevoegdheden die de ambtenaren belast met de grensbewaking rechtstreeks aan de Schengengrenscodes ontlenen want het heeft alleen betrekking op de uitoefening van de in die paragraaf van de wet bedoelde bevoegdheden.

Artikel 107a

Artikel 107a staat in het hoofdstuk dat betrekking heeft op gegevensverwerking. Artikel 107a verleent de noodzakelijke wettelijke basis om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Die basis dient te worden uitgebreid met een verwijzing naar de uitvoering van de Schengengrenscodes. Daardoor kunnen dergelijke gegevens zonedig ook worden verwerkt ter uitvoering van de Schengengrenscodes, uiteraard met inachtneming van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Overigens behoeft aan artikel 107 geen verwijzing naar de Schengengrenscodes toegevoegd te worden, aangezien dat artikel alleen ziet op de uitwisseling tussen bestuursorganen van gegevens betreffende de verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling.

Artikel 108, eerste lid

In het algemeen deel bij deze toelichting is ingegaan op de noodzaak tot handhaving van het gemeenschapsrecht door de lidstaten en de voor de handhaving van de Schengengrenscore voorgestelde aanpak. Op deze plaats zij nog slechts opgemerkt, dat de voorgestelde wijziging van artikel 108, eerste lid, tot doel heeft ook de voorschriften te handhaven die rechtstreeks gebaseerd zijn op de Schengengrenscore. Daarbij gaat het steeds om voorschriften die verplichtingen voor personen of vervoerders in het leven roepen. De verwijzing naar de bij ministeriele regeling aan te wijzen voorschriften waarborgt daarbij de kenbaarheid van deze voorschriften, ook waar het betreft toekomstige krachtens de artikelen 32 en 33 van de Schengengrenscore eventueel vastgestelde uitvoeringsregelgeving.

Voor zover het niet helemaal valt uit te sluiten dat eenzelfde gedraging zowel strafbaar zou zijn op grond van artikel 108 juncto de Schengengrenscore als op grond van artikel 108 juncto artikel 46, tweede lid, onder b, van de wet, zal uiteraard het «ne bis in idem» beginsel worden toegepast alsmede het beginsel dat de meest specifieke strafbaarstelling voorrang heeft op een meer algemene.

Artikel 109, vierde en vijfde lid

De voorgestelde wijziging van artikel 109, vierde en vijfde lid, is technisch en terminologisch van aard.

Artikel 109, vierde en vijfde lid, vormt de basis voor de implementatie van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en de Overeenkomst inzake de verlegging van personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied van 11 april 1960 (hierna ook te noemen: de Benelux-overeenkomst). Het vierde en vijfde lid verzekeren dat bij toepassing van de wet ook het belang van de bij de SUO en de Benelux-overeenkomst aangesloten landen wordt betrokken.

Inmiddels zijn de artikelen 2 tot en met 8 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst ingetrokken en vervangen door die van de Schengengrenscore. Zoals eerder al is aangegeven, is implementatie van een verordening in beginsel niet mogelijk en dient de verwijzing in artikel 109, vierde en vijfde lid, alleen nog betekenis te hebben voor zover de het betreft implementatie van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (voor zover nog van kracht) of de Benelux-overeenkomst.

In het bovenstaande is aangegeven dat de voorgestelde wijziging van artikel 6, eerste lid, van de wet betekent dat dat artikel van toepassing zal zijn ongeacht of de toegang is geweigerd op grond van de Schengengrenscore of op grond van de wet en dat waar de toegang is geweigerd op grond van de Schengengrenscore, het niet van belang is of die toegang door Nederland zelf is geweigerd of door een andere lidstaat van de EU, de EER of (in de toekomst) door Zwitserland. Het schrappen van de woorden toegang «tot Nederland» in artikel 6, eerste lid, heeft tot gevolg dat de verwijzing daarnaar in artikel 109, vierde lid, eveneens kan vervallen, hetgeen mag gelden als een vereenvoudiging van de systematiek van de wet. Voor de dagelijkse praktijk van het verlenen of weigeren van toegang zal deze wijziging echter geen gevolgen hebben.

In het huidige vijfde lid van artikel 109 wordt verwezen naar de toegangsweigerings op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet. Voor zover de toegang sinds de inwerkingtreding van de Schengengrenscore wordt geweigerd op grond van artikel 5, eerste lid, onder e, daarvan, bestaat geen behoefte meer aan een verwijzing in artikel 109, vijfde lid, naar

artikel 3, eerste lid, van de wet. Voor zover de toegang zal worden geweigerd op grond van het voorgestelde artikel 3, eerste lid, van de wet, en dus nationaal bepaald is, is er geen sprake meer van *uitvoering van een verdrag*, als bedoeld in artikel 109, vijfde lid. Om die reden wordt voorgesteld de verwijzing naar artikel 3, eerste lid, van de wet te schrappen. Aangezien de Schengengrenscode niet van toepassing op het beëindigen van verblijf en deze materie wel is geregeld in artikel 23 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, blijft de verwijzing in artikel 109, vijfde lid, naar artikel 12, eerste lid, van de wet gehandhaafd.

Voor de Benelux-overeenkomst blijft artikel 109 van de wet de rechtsbasis voor implementatie ervan in de wet. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid voor Beneluxonderdanen om de grens over te steken zonder daarbij langs een grensdoorlaatpost te reizen. Artikel 306 van het EG-Verdrag laten dergelijke voorzieningen toe, voor zover die met het verdrag verenigbaar zijn.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**Bijlage bij de memorie van Toelichting: Transponeringstabel
Schengengrenscodex, Vreemdelingenwet 2000 en
Vreemdelingsbesluit 2000**

Schengengrenscodex	Vw 2000, Vb 2000 (X betekent geen regeling meer in nationaal recht)
<i>Artikel 1 (doel en beginselen)</i>	X
<i>Artikel 2 (definities)</i>	Art. 1 Vw 2000: invoegen definitie Schengengrenscodex Art. 1.1 Vb 2000: aanpassen definitie cruiseschip
<i>Artikel 3 (toepassingsgebied)</i>	Inperken toepassingsbereik artikel 3(1), uitbreiden delegatiegrondslag artikel 3(2) en handhaven artikel 3(3) Vw 2000 inzake asiel
<i>Artikel 4 Overschrijden van de buitengrenzen</i>	
Lid 1: Openingstijden	Lid 1: handhaven regeling openingstijden in artikel 4.2 VV 2000
Lid 2: uitzonderingen	Lid 2: Wijzigen artikel 4.4 Vb 2000 mbt bevoegdheid Minister om ontheffing te verlenen en handhaven uitzondering voor Benelux-onderdanen op grond van artikel 309 EG-verdrag.
Lid 3: sancties	Lid 3: Wijziging artikelen 46(2)(b) en 108(1) Vw 2000.
<i>Artikel 5 Toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen</i>	
Lid 1: toegangsvoorwaarden	Lid 1: Inperken toepassingsbereik artikel 3 Vw 2000 inzake weigering toegang tot: gemeenschapsonderdanen: artikelen 8.8 en verder van het Vb 2000 verblijf langer dan drie maanden: artikelen 3.13 en verder Vb 2000 Daarnaast handhaven artikel 3(3) Vw 2000 inzake asiel. Aanpassing artikelen 2.1, 2.3, 2.4, en 2.11, schrappen van artikelen 2.5 en 2.8 Vb 2000.
Lid 2: bewijsstukken	Lid 2: Handhaven artikel 2.10 Vb voorzover betrekking op «nationale» toegangswegering
Lid 3: bestaansmiddelen	Lid 3: Artikelen 2.10 en 2.11 Vb voorzover «nationale» toegangswegering en aanpassing artikel 2.3 Vb 2000
Lid 4: afwijkingen	
<i>Artikel 6 Uitvoering van grens- controles</i>	
Lid 1: taakuitoefening	Lid 1: Aanpassing artikelen 46(1), 49 (toevoegen nieuw tweede lid),
Lid 2: non-discriminatie	Lid 2: Artikel 1 Gw
<i>Artikel 7 Grenscontrole op personen</i>	
Lid 1: controle buitengrenzen	Lid 1: buitengrenzen: X, nationale wetgeving: artikel 46(1)(2) Vw 2000 jo hoofdstuk 4 Vb 2000. relatie nationale wetgeving
Lid 2: minimale controle	Lid 2: X
Lid 3: Grondige controle derdel- anders	Lid 3: X
Lid 4: faciliteiten	Lid 4: X
Lid 5: informatie publiek	Lid 5: X
Lid 6: relatie richtlijn 2004/38/EG	Lid 6: Handhaven artikel 8.8 Vb 2000
Lid 7: bijlage II	Lid 7: voor zover nodig artikel 107a Vw
<i>Artikel 8 Versoepeling van de grenscontroles</i>	X
<i>Artikel 9 Gescheiden doorgangen en bewegwijzering</i>	X
<i>Artikel 10 Afstempeling van de reisdocumenten van onderdanen van derde landen</i>	Artikel 4.24 Vb 2000

Schengengrenscore	Vw 2000, Vb 2000 (X betekent geen regeling meer in nationaal recht)
<i>Artikel 11 Vermoeden betreffende het voldoen aan voorwaarden inzake verblijfsduur</i>	X
<i>Artikel 12 Grensbewaking</i>	Handhaven artikel 4.1 Vb 2000
<i>Artikel 13 Weigering van toegang</i>	Lid 1: Beperken toepassingsbereik van artikel 3 Vw 2000 en 2.1 Vb 2000 tot gemeenschapsonderdanen en derdelanders die toegang vragen voor lang verblijf.
Lid 1: weigeren toegang	Lid 2: X
Lid 2: beslissing weigering toegang	Lid 3: Artikel 8.1 Awb jo artikel 71(3) jo 77
Lid 3: beroep tegen weigering	Lid 4: Aangepast artikel 5(1) Vw 2000 ziet voortaan ook op weigering toegang op grond van de SGC.
Lid 4: taak grenswachters na weigering	Lid 5: aanpassing artikel 107a Vw
Lid 5: statistieken	Lid 6: aanpassingen hfst 2 en 4 Vb 2000
Lid 6: Bijlage V, deel A	
<i>Artikel 14 Middelen voor grens-toezicht</i>	X
<i>Artikel 15 Uitoefening van het toezicht</i>	Aanpassing artikel 46 (wijziging eerste lid, toevoeging nieuw derde lid)
<i>Artikel 16 Samenwerking tussen lidstaten</i>	X
<i>Artikel 17 Gezamenlijk toezicht</i>	X
<i>Artikel 18 Specifieke voorschriften voor de verschillende soorten grenzen en de verschillende vervoermiddelen die worden gebruikt om de buitengrenzen te overschrijden</i>	Diverse aanpassingen hfst 2 en 4 Vb 2000 (zie hieronder bij de bijlagen)
<i>Artikel 19 Specifieke voorschriften voor controles van bepaalde categorieën personen</i>	Diverse aanpassingen hfst 2 en 4 Vb 2000
<i>Artikel 20 Overschrijding van de binnengrenzen</i>	Artikel 4.1 Vb.
<i>Artikel 21 Controles binnen het grondgebied</i>	(Artikelen 50 tm 53 Vw 2000)
<i>Artikel 22 Verwijdering van belemmeringen voor het verkeer aan wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen</i>	X
<i>Artikel 23 Tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen</i>	Artikel 4.3 Vb 2000 vervalt
<i>Artikel 24 Procedure voor voorzienbare gebeurtenissen</i>	X
<i>Artikel 25 Procedure voor gevallen die urgent optreden vereisen</i>	X
<i>Artikel 26 Procedure voor de verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen</i>	X
<i>Artikel 27 Informatie aan het Europees Parlement</i>	X

Schengengrenscore	Vw 2000, Vb 2000 (X betekent geen regeling meer in nationaal recht)
<i>Artikel 28 In geval van herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen toe te passen bepalingen</i>	X
<i>Artikel 29 Verslag over de herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen</i>	X
<i>Artikel 30 Informatie aan het publiek</i>	X
<i>Artikel 31 Vertrouwelijkheid</i>	X
<i>Artikel 32 Wijziging van de bijlagen</i>	X
<i>Artikel 33 Comité</i>	X
<i>Artikel 34 Kennisgeving</i>	Aanpassing artikel 107a
<i>Artikel 35 Klein grensverkeer</i>	X
<i>Artikel 36 Ceuta en Melilla</i>	X
<i>Artikel 37 Informatieverstrekking door de lidstaten</i>	Aanpassing artikel 107a
<i>Artikel 38 Verslag over de toepassing van titel III</i>	X
<i>Artikel 39 Intrekking</i>	X
<i>Artikel 40 Inwerkingtreding</i>	X
<i>Bijlage I Documenten ter staving van toegangsvoorwaarden</i>	X
<i>Bijlage II Registratie van informatie</i>	X
<i>Bijlage III Modellen van de borden bij de diverse doorgangen aan de grensdoorlaatposten</i>	X
<i>Bijlage IV Afstempeling</i>	Aanpassing 4.24 Vb 2000
<i>Bijlage V</i>	
Deel A, procedures voor weigering van toegang aan de grens	
Onder 1: taak grenswachter	Onder 1: X
Onder 2: annuleren visum	Onder 2: X
Onder 3: beletten toegang grondgebied	Onder 3: Aanpassing artikel 4, eerste lid, en 5, eerste lid, 6, eerste lid, en 7 Vw 2000
Onder 4: contact	Onder 4: X
Deel B: standaardformulier	Deel B: X
<i>Bijlage VI Specifieke voorschriften voor de verschillende soorten grenzen en de verschillende vervoermiddelen die voor de overschrijding van buitengrenzen van de lidstaten worden gebruikt</i>	
1. Landgrenzen	1. Landgrenzen: wijziging artikelen 4.4 en 4.8 Vb 2000, handhaven 4.5, 4.6 en 4.7 Vb 2000
2. Luchtgrenzen	2. Luchtgrenzen: wijziging artikel 4.15, handhaving artikel 4.16 Vb 2000
3. Zeegrenzen	3. Zeegrenzen: wijziging artikelen 4.9, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14 en 4.15 Vb 2000
4. Binnenvaart	4. Binnenvaart: X
<i>Bijlage VII Bijzondere regels voor bepaalde categorieën personen</i>	

Schengengrenscode	Vw 2000, Vb 2000 (X betekent geen regeling meer in nationaal recht)
1. Staatshoofden	1. Staatshoofden: X
2. Piloten en andere bemanningsleden van vliegtuigen	2. Piloten en bemanning: wijziging artikel 4.15, handhaving artikel 4.16 Vb 2000
3. Zeelieden	3. Zeelieden: wijziging artikelen 4.9, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14 en 4.15 Vb 2000
4. Houders van een diplomatiek, een officieel of een dienstpaspoot en leden van internationale organisaties	4. Houders van een diplomatiek, een officieel of een dienstpaspoot en leden van internationale organisaties: X
5. Grensarbeiders	5. Grensarbeiders: X
Minderjarigen	6. Minderjarigen: X
<i>Bijlage VIII: formulier</i>	X