

Vergaderjaar 2002–2003

29 016

Aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie 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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Dit voorstel van wet beoogt de aanpassing van het Nederlandse recht aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie 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. Deze richtlijn houdt een ontwikkeling in van het Schengenacquis, overeenkomstig het Protocol tot opnemng van dat acquis in het kader van de Europese Unie, zoals omschreven in bijlage A van Besluit 1999/435/EG van de Raad van 20 mei 1999 tot vaststelling, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslag van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengenacquis vormen (PB L 176 van 10 juli 1999, blz. 1).

De richtlijn is tot stand gekomen op initiatief van de Franse Republiek met het oog op een doeltreffende bestrijding van illegale immigratie. Daartoe, aldus de preambule, is het van essentieel belang dat alle lidstaten een regeling invoeren waarbij de verplichtingen worden vastgesteld voor vervoerders die buitenlandse onderdanen naar het grondgebied van de lidstaten vervoeren. Om deze doelstelling op een efficiëntere wijze te verwezenlijken, moeten tevens de geldboetes die in de lidstaten gesteld zijn op niet-nakoming van de controleverplichtingen door vervoerders, zoveel mogelijk worden geharmoniseerd.

De richtlijn bouwt voort op artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (hierna: Schengenuitvoeringsovereenkomst). Artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst verplicht partijen bij de overeenkomst een aantal verplichtingen voor vervoerders in hun nationale wetgeving op te nemen. Het eerste lid, onderdeel a, ziet op de verplichting voor de vervoerder om een vreemdeling aan wie de toegang tot het grondgebied van één van de partijen is geweigerd en die hij tot aan de buitengrens heeft gebracht terug te nemen en terug te brengen naar de derde staat van waaruit hij werd vervoerd of naar een andere staat waar zijn toelating is gewaarborgd. Onderdeel b van het eerste lid verplicht de vervoerder de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de vreemdeling in het bezit is van de

vereiste reisdocumenten. Het tweede lid van artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst verplicht partijen bij de overeenkomst ertoe sancties in te voeren ten aanzien van vervoerders die vreemdelingen uit derde staten vervoeren zonder dat zij in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten. Het doel van de te implementeren richtlijn, zo bepaalt artikel 1 daarvan, is het bepaalde in artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst aan te vullen en een aantal voorwaarden voor de toepassing daarvan te bepalen.

Niet alle bepalingen van de richtlijn behoeven te worden geïmplementeerd. Geen implementatie behoeven artikel 1, dat uitsluitend het doel van de richtlijn omschrijft, en artikel 5 dat de lidstaten toestaat andere maatregelen vast te stellen. Voor de implementatie van de onderhavige richtlijn kan voorts gedeeltelijk worden volstaan met bestaande nationale regelgeving. Een aantal materiële normen van de richtlijn wordt namelijk reeds gedekt door bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000.

Artikel 2 van de richtlijn

Artikel 2 van de richtlijn strekt ertoe te verzekeren dat de in artikel 26, eerste lid, onder a, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, opgenomen verplichting voor de vervoerder tot terugbrenging ook geldt wanneer de toegang wordt geweigerd aan een op doorreis zijnde onderdaan van een derde land, indien de vervoerder die hem naar zijn land van bestemming zou brengen weigert hem aan boord te nemen, of de autoriteiten van de staat van bestemming hem de toegang hebben geweigerd en hem naar de lidstaat van doorreis hebben teruggestuurd. Aan de hand van een voorbeeld wordt duidelijk dat de onder a en b van artikel 2 van de richtlijn beschreven gevallen ook nu reeds bestreken worden door artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en dat artikel 2 van de richtlijn derhalve niet beoogt de terugbrengplicht van de vervoerder uit te breiden, doch deze te verduidelijken.

Onderdeel a van artikel 2 van de richtlijn ziet op de volgende situatie. Een onderdaan van land A wenst naar land B te reizen. Zijn vluchtschema ziet er als volgt uit: luchtvaartmaatschappij X vliegt van land A tot Amsterdam alwaar hij dient over te stappen op een vlucht van luchtvaartmaatschappij Y naar land B. Op Schiphol weigert luchtvaartmaatschappij Y echter hem aan boord te nemen. De gestrande vreemdeling vraagt vervolgens toegang tot Nederland hetgeen hem wordt geweigerd.

Onderdeel b van artikel 2 van de richtlijn heeft betrekking op een soortgelijke situatie, zij het dat de vreemdeling de toegang tot Nederland wordt geweigerd nadat de staat van bestemming hem eerder de toegang weigerde en de vreemdeling terugstuurde naar de staat van doorreis. Ter verduidelijking dient het volgende voorbeeld: de onderdaan van land A reist met luchtvaartmaatschappij X naar land B. Op Schiphol wordt een tussenlanding gemaakt en verblijft de vreemdeling enige tijd in transit of transfer. Eenmaal aangekomen in land B wordt hem de toegang geweigerd en land B stuurt hem vervolgens terug naar het land van doorreis: Nederland. De vreemdeling vraagt daarop toegang tot Nederland hetgeen hem wordt geweigerd.

In beide gevallen is de vervoerder die de op doorreis zijnde onderdaan van het derde land A tot aan de Nederlandse buitengrens heeft gebracht – luchtvaartmaatschappij X – reeds op grond van artikel 26, eerste lid, onder a, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, verplicht hem terug te nemen en terug te brengen (naar land A; in land B zal hem opnieuw de toegang geweigerd worden). Immers, deze verplichting geldt ten aanzien van vreemdelingen aan wie de toegang tot het grondgebied van een van de Overeenkomstsluitende Partijen is geweigerd, derhalve ook ten aanzien van een op doorreis zijnde onderdaan van een derde land aan wie

de toegang wordt geweigerd. Weigering van toegang tot het grondgebied omvat ook weigering van toegang na transit of transfer.

De verplichtingen welke voor de vervoerder voortvloeien uit artikel 26, eerste lid, onder a, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, zijn neergelegd in artikel 5, tweede lid, en artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000. Deze artikelen voorzien derhalve, gelet op de hierboven gegeven uitleg van artikel 2 van de richtlijn, ook in de implementatie van dit artikel. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 dient de vreemdeling aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, Nederland onmiddellijk te verlaten. Indien deze vreemdeling Nederland is binnengekomen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoersonderneming dient hij Nederland onmiddellijk te verlaten met dat vervoer of een hem door een ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen vervoermiddel. In artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000 zijn de verplichtingen van de vervoerder om mee te werken aan uitzetting uitgewerkt. Ingevolge dit artikel 65 kan de vreemdeling die Nederland is binnengekomen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoersonderneming en die Nederland onmiddellijk dient te verlaten, of die met het oog op zijn uitzetting is aangehouden binnen zes maanden nadat hij is binnengekomen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoersonderneming, worden uitgezet door plaatsing aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij dezelfde vervoersonderneming.

Artikel 3 van de richtlijn

In implementatie van artikel 3 van de richtlijn wordt reeds gedeeltelijk voorzien door artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000 en de artikelen 6.2 en 6.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000.

Zo bepaalt het tweede lid van artikel 65 dat de vervoersonderneming de vreemdeling om niet terug dient te vervoeren naar een plaats buiten Nederland en dat, wanneer dit niet binnen een redelijke termijn mogelijk is, de kosten van uitzetting uit Nederland op die vervoersonderneming kunnen worden verhaald. Artikel 3 van de richtlijn verplicht de lidstaten de vervoerder evenwel een verdergaande verplichting op te leggen dan is gedaan in het huidige artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000. Ingevolge artikel 3 van de richtlijn is de vervoerder die niet zelf kan zorgen voor de terugbrenging van een onderdaan van een derde land aan wie de toegang is geweigerd, verplicht een ander middel voor de terugreis te vinden en de kosten daarvan voor zijn rekening te nemen. Artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel voorziet in implementatie van dit element van artikel 3 van de richtlijn door aan artikel 65, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 een zinsnede toe te voegen. Ingevolge artikel 65, eerste en tweede lid, dient de vervoerder de vreemdeling terug te vervoeren naar een plaats buiten Nederland. Daartoe kan de vreemdeling aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij diezelfde vervoersonderneming worden geplaatst, maar zo nodig dient de vervoerder een ander middel voor de terugbrenging te vinden. Dit betekent bijvoorbeeld dat van een luchtvaartmaatschappij die er niet in slaagt de vreemdeling binnen een redelijke termijn aan boord van een eigen luchtvaartuig terug te vervoeren, bijvoorbeeld omdat maar eens per week op die bestemming wordt gevlogen, verlangd mag worden dat zij voor de vreemdeling een vlucht boekt bij een andere luchtvaartmaatschappij. Overigens wordt in de praktijk ook nu reeds van luchtvaartmaatschappijen verwacht dat zij indien nodig op deze wijze aan hun terugbrengplicht voldoen.

Ter implementatie van artikel 3 van de richtlijn zal voorts ook artikel 6.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000 gewijzigd dienen te worden. Immers, ingevolge artikel 3 van de richtlijn is de vervoerder die niet kan zorgen

voor de terugbrenging van een vreemdeling, ook niet door een ander middel voor de terugreis te vinden, verplicht de aansprakelijkheid voor de kosten van de terugbrenging én van het verblijf van de betrokkene op zich te nemen. Artikel 6.3, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, regelt dat de kosten van uitzetting welke ingevolge artikel 65, eerste lid, van de Wet, op de vervoersonderneming verhaald kunnen worden verschuldigd zijn aan het openbaar lichaam te welks laste die kosten zijn gekomen. Het tweede lid bepaalt dat de kosten van uitzetting in ieder geval omvatten de kosten verbonden aan het vervoer van de uit te zetten vreemdeling naar een plaats buiten Nederland en de begeleiding van de vreemdeling. Ter volledige implementatie van artikel 3 van de richtlijn dat mede ziet op de aansprakelijkheid voor de kosten van het verblijf van de vreemdeling, dient aan het tweede lid van artikel 6.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000 derhalve een onderdeel c te worden toegevoegd. Ingevolge deze bepaling zullen dan eveneens verhaald kunnen worden de kosten verbonden aan: «c. het verblijf van de vreemdeling in Nederland in de periode nadat de vervoersonderneming van een ambtenaar belast met de grensbewaking de aanwijzing heeft gekregen de vreemdeling terug te vervoeren naar een plaats buiten Nederland».

De reikwijdte van de aansprakelijkheid voor de kosten van het verblijf is in overeenstemming met de principes zoals neergelegd in het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Verdrag van Chicago), Annex 9 (elfde editie), hoofdstuk 3, onder L. Ingevolge artikel 3.52.1 van de Annex 9 van het verdrag is de exploitant verantwoordelijk voor de opvang van en de zorg voor passagiers en bemanning tot op het moment dat zij tot een onderzoek naar de toelaatbaarheid tot een staat zijn toegelaten. Vervolgens neemt de betrokken overheid ingevolge artikel 3.52.2 die verantwoordelijkheid over totdat zij ontoelaatbaar worden bevonden en opnieuw worden overgedragen aan de zorg van de exploitant teneinde uit het grondgebied van de staat te worden vervoerd. Het zou immers niet redelijk zijn de kosten welke zijn gemaakt hangende bijvoorbeeld een asielprocedure – nadat de vreemdeling aan wie de toegang werd geweigerd asiël heeft gevraagd – in rekening te brengen bij de vervoerder. De aansprakelijkheid van de vervoerder voor de verblijfskosten omvat in dit geval slechts de verblijfskosten gemaakt vanaf het moment dat de vertrekplicht herleeft en de vervoerder de aanwijzing ontvangt om betrokkene daadwerkelijk terug te vervoeren. Immers, vanaf dat moment heeft de vervoerder zelf in de hand hoe lang het verblijf van betrokkene in Nederland zal duren en derhalve tot welk bedrag de kosten van het verblijf kunnen oplopen.

Op grond van artikel 3 van de richtlijn dienen de lidstaten de vervoerder te verplichten om de aansprakelijkheid voor de kosten van het verblijf en de uitzetting van de vreemdeling op zich te nemen indien «onmiddellijke» terugbrenging niet mogelijk is. Ingevolge artikel 65, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, kunnen de kosten van uitzetting uit Nederland op de vervoersonderneming worden verhaald als het niet «binnen redelijke tijd» mogelijk is de vreemdeling terug te vervoeren. Beide begrippen «onmiddellijk» en «binnen redelijke tijd» hebben in de praktijk dezelfde betekenis. Zowel «onmiddellijk» als «binnen redelijke tijd» zal in het merendeel der gevallen betekenen: «met de eerstvolgende vlucht mogelijk». Het streven is er op gericht, zo blijkt ook uit artikel 5, eerste en tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, het vertrek van de vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd en op wie de plicht rust Nederland onmiddellijk te verlaten, te laten plaatsvinden met de retourvlucht van het luchtvaartuig waarmee de vreemdeling is gekomen. Beide begrippen «onmiddellijk» en «binnen redelijke tijd» mogen echter niet zo uitgelegd worden dat zij een disproportionele last op de vervoerder zouden leggen. In de praktijk zal het begrip «onmiddellijk» net als het begrip «binnen

redelijke tijd», gelet op de opdracht die de vervoerder dient te realiseren, slechts uitgelegd kunnen worden als «zo snel als van de vervoerder verwacht mag worden». Zo wordt, als gezegd, van een luchtvaartmaatschappij die slechts eenmaal per week vliegt op de bestemming waarnaar de vreemdeling teruggebracht moet worden verwacht op andere wijze – door een andere luchtvaartmaatschappij in te schakelen – zorg te dragen voor de spoedige terugbrenging van een vreemdeling.

Met voornoemde wijziging van artikel 65, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, samen met de wijziging van artikel 6.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000, is het nuttig effect van artikel 3 van de richtlijn dan ook verzekerd.

Artikel 4 van de richtlijn

Artikel 4 van de richtlijn draagt de lidstaten op de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de geldboetes die krachtens het bepaalde in artikel 26, leden 2 en 3, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst toepasselijk zijn op vervoerders, afschrikwekkend, doeltreffend en evenredig zijn en strekt er voorts toe deze geldboetes zoveel mogelijk te harmoniseren. Het eerste lid van artikel 4 van de richtlijn kent daartoe drie opties. Deze in de richtlijn voorgestane wijze van harmonisatie bleek het hoogst haalbare gezien de verschillen op het gebied van de rechtsstelsels en de praktijk in de lidstaten. Pogingen om te komen tot verdergaande harmonisatie en het beperken van de verschillende stelsels van sancties hebben niet tot resultaat geleid.

Nederland heeft de uit artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst voortvloeiende verplichting om sancties in te voeren ten aanzien van vervoerders die vreemdelingen uit derde Staten vervoeren zonder dat deze in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten, omgezet in artikel 4 en artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000. Uit artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 vloeit voor de vervoerder de zorgplicht voort om de nodige maatregelen te nemen en het redelijkerwijs te vorderen toezicht te houden om te voorkomen dat een vreemdeling aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht, zonder dat hij in het bezit is van de daartoe vereiste reisdocumenten. De maatregelen die de vervoerder, wil hij voldoen aan zijn zorgplicht, geacht wordt te nemen zijn terug te vinden in de Richtlijnen voor vervoerders, welke als bijlage zijn opgenomen bij de Vreemdelingencirculaire 2000 (A2/10, bijlage 3, Vc 2000). Op grond van artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 is de vervoerder strafbaar indien deze zijn zorgplicht onvoldoende naleeft. Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 kan de vervoerder ook worden verplicht om een afschrift te nemen van het op de vreemdeling betrekking hebbende document voor grensoverschrijding en dit ter hand te stellen aan de ambtenaren belast met de grensbewaking. Deze verplichting is nader geregeld in artikel 2.2 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Ook overtreding van artikel 4, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 is als overtreding strafbaar gesteld in artikel 108 van die Wet.

Op grond van artikel 108, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, wordt overtreding van artikel 4, eerste en tweede lid, gestraft met een geldboete van de tweede categorie of hechtenis van ten hoogste zes maanden. Artikel 4 van de richtlijn verplicht Nederland tot een verhoging van deze strafmaat. Gelet op het Nederlandse boetestelsel komt slechts optie a van het eerste lid van artikel 4 van de richtlijn in aanmerking. Dit betekent dat het maximumbedrag van de toepasselijke geldboete per vervoerde persoon niet lager dan 5000 euro mag zijn. Ter implementatie van de richtlijn dient de strafmaat voor overtreding van artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 derhalve verhoogd te worden van een geldboete van de tweede categorie, naar een geldboete van de

vierde categorie. Daartoe strekt artikel I, onderdeel B van het wetsvoorstel. Dit betekent dat de rechter de vervoerder die zijn zorgplicht heeft veronachtzaamd een geldboete zal kunnen opleggen tot ten hoogste het bedrag van 11 250 Euro (artikel 23 Wetboek van Strafrecht).

De voorgestelde verhoging van het boetebedrag in artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 volgt rechtstreeks uit de richtlijn maar is ook in lijn met de verhoging van de strafbedreiging in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht op het delict mensensmokkel (bij wet van 7 oktober 1996, Stb. 505). De verhoging van het boetebedrag past tevens bij de intensivering van de bestrijding van illegale immigratie en mensensmokkel in Europees en internationaal verband.

Van de hogere sanctiedreiging zal naar verwachting een preventieve werking uitgaan. Ook voor de economische overtredingen uit de Wet op de economische delicten heeft de wetgever bewust relatief hoge hoofdstrafmaxima vastgesteld. Immers, indien niet werkelijk zware straffen kunnen worden opgelegd en ook regelmatig opgelegd worden, achten velen het geregeld begaan van economische delicten met het risico van een lichte straf, zakelijk beschouwd, voordeliger dan het zorgvuldig nakomen van de voorschriften. Ook voor de lucht- en scheepvaartmaatschappijen geldt dat met de maatregelen die zij geacht wordt te nemen teneinde aan hun zorgplicht te kunnen voldoen, tijd en geld gemoeid gaan. De uit de richtlijn voortvloeiende verhoging van de strafbedreiging zal voor een vervoerder een belangrijke financiële prikkel geven om zijn wettelijke verplichting na te leven.

Het tweede lid van artikel 4 van de richtlijn wijst de lidstaten erop dat de sancties voor vervoerders geen afbreuk mogen doen aan de verplichtingen die de lidstaten hebben in gevallen waarin onderdanen van derde landen om internationale bescherming verzoeken. In bovengenoemde Richtlijnen voor vervoerders is opgenomen hoe een vervoerder dient te handelen ten overstaan van een vreemdeling die niet in het bezit is van de vereiste reisdocumenten maar zich beroept op het risico dat hij loopt om te worden blootgesteld aan refoulement (artikel 33 Vluchtelingenverdrag) of onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM). De vervoerder dient de vreemdeling die geen onderdaan is van de staat van vertrek te verwijzen naar een vertegenwoordiging van UNHCR of UNDP, of een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging. Is de vreemdeling wel onderdaan van het land van vertrek dan dient de vervoerder hem te verwijzen naar een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging, of, in geval van een acute noodsituatie, contact op te nemen met (een piket-ambtenaar van) de IND. De IND bepaalt dan of de betrokken vreemdeling, ook al is hij niet in het bezit van de vereiste reisdocumenten, naar Nederland mag worden gebracht. De vervoerder is derhalve niet zelf verantwoordelijk voor de beoordeling of een vreemdeling bescherming behoeft. Tegen een vervoerder die een niet of onvoldoende gedocumenteerde vreemdeling naar Nederlands grondgebied heeft gebracht, maar heeft gehandeld overeenkomstig het gestelde in de Richtlijnen voor vervoerders, zal geen proces-verbaal terzake van vermoedelijke overtreding van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 worden opgemaakt.

In beginsel staat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de vervoerder die zijn zorgplicht heeft veronachtzaamd vast. Ter bevrijding van zijn aansprakelijkheid zal hij het bestaan van een strafuitsluitingsgrond aannemelijk moeten maken. De vervoerder die een ongedocumenteerde vreemdeling heeft vervoerd vanwege het vluchtrelaas dat deze heeft gegeven kan zich, indien dit objectief gezien een aannemelijk relaas was, beroepen op de strafuitsluitingsgrond overmacht in de zin van noodtoestand. Mocht het aannemelijke vluchtrelaas bij nader inzien niet juist zijn dan kan de vervoerder zich beroepen op verschoonbare dwaling en is hij daarom niet strafbaar.

Het Nederlandse strafprocesrecht voorziet in implementatie van artikel 6 van de richtlijn dat de lidstaten opdraagt ervoor te zorgen dat hun wettelijke bepalingen in een daadwerkelijk recht van verdediging en van beroep voorzien voor vervoerders die met het oog op de oplegging van sancties vervolgd worden.

Artikel 7 van de richtlijn

De voorbereiding van de regelingen ter implementatie van de richtlijn heeft meer tijd gevegd dan aanvankelijk werd ingeschat. De implementatietermijn, voorzien in artikel 7 van de richtlijn, is niet gehaald. De gevolgen van deze termijnoverschrijding zijn in die zin beperkt dat een aantal materiële normen van de richtlijn reeds gedekt wordt door bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000. De vertraging bij de implementatie van deze richtlijn heeft tot gevolg dat de verhoging van het boetebedrag voor vervoerders die hun zorgplicht veronachtzamen op een later tijdstip dan voorzien in de richtlijn in werking zal treden. Voorts zal het pas na inwerkingtreding van de voorstellen tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 mogelijk worden ook een beperkt deel van de verblijfkosten – naast de kosten verbonden aan het vervoer en de begeleiding van de uit te zetten vreemdeling – te verhalen op de vervoerder die er niet in slaagt een vreemdeling terug te vervoeren.

Onmiddellijk na officiële publicatie van de Wet tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede van het Besluit tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000, beiden ter implementatie van de onderhavige richtlijn, zal de commissie van de implementatie in kennis gesteld worden door toezending van de officiële publicatie van deze regelingen.

Advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is gehoord over dit wetsvoorstel.¹ De ACVZ vraagt in haar advies van 15 januari 2003 aandacht voor een drietal punten. De opmerkingen onder het tweede en derde punt worden hieronder besproken. Aan het eerste punt uit het advies van de ACVZ werd in de toelichting reeds aandacht besteed bij de bespreking van artikel 3 van de richtlijn (laatste alinea).

Ingevolge artikel 3 van de richtlijn en het dienovereenkomstig te wijzigen artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000, is de vervoerder die niet zelf (aan boord van een eigen vaartuig of luchtvaartuig) kan zorgen voor de terugbrenging van een onderdaan van een derde land aan wie de toegang is geweigerd, verplicht een ander middel voor de terugbrenging te vinden en de kosten daarvan voor zijn rekening te nemen. De ACVZ werpt de vraag op of het inzetten van letterlijk elk voorhanden zijnde middel van vervoer, bijvoorbeeld het huren van een privé-vliegtuig speciaal voor dit doel, tot de verplichtingen van de vervoerder gaat behoren. De ACVZ meent dat een dergelijke uitleg niet de bedoeling kan zijn nu op de vervoerder die er niet in slaagt de vreemdeling terug te brengen de kosten van uitzetting inclusief de kosten van het verblijf verhaald kunnen worden. De ACVZ adviseert de toelichting in deze zin aan te vullen. Met dit advies gaat de ACVZ echter voorbij aan de systematiek van artikel 3 van de richtlijn en artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000. In die systematiek immers, is de vervoerder verplicht een vreemdeling aan wie de toegang wordt geweigerd terug te nemen en terug te brengen naar een land waar zijn toelating is gewaarborgd en kan hij aansprakelijk worden gehouden voor de met de verwijdering gepaard gaande kosten indien hij daar niet binnen redelijke termijn in slaagt. De Staat is, alvorens zij de kosten van uitzetting op een vervoersonderneming kan verhalen, slechts gehouden

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de vervoersonderneming gelegenheid te bieden de vreemdeling ofwel zelf terug te vervoeren dan wel daartoe een ander middel te zoeken. Of een vervoersonderneming, teneinde te voorkomen dat de kosten van uitzetting op hem verhaald worden, al dan niet een privé-vliegtuig wenst in te zetten, is derhalve een afweging die de vervoersonderneming zelf zal maken.

De ACVZ heeft voorts geadviseerd in het eerste lid van artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000 voor de vreemdeling de verplichting op te nemen dat hij zich plaatsing in het vliegtuig van een andere vervoerder moet laten welgevalen. Artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000 richt zich echter niet tot de vreemdeling maar tot de vervoerder. In het artikel zijn de verplichtingen van de vervoerder om mee te werken aan uitzetting uitgewerkt. Artikel 5, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 verplicht de vreemdeling die Nederland is binnengekomen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoersonderneming en aan wie de toegang is geweigerd, Nederland onmiddellijk te verlaten met dat vervoer of een hem door een ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen vervoermiddel. Uit deze laatste zinsnede volgt voor de vreemdeling derhalve reeds de verplichting zich zonodig plaatsing in het vliegtuig van een andere vervoerder te laten welgevalen. Het is dan ook niet nodig artikel 65, eerste lid, in de door de ACVZ voorgestelde zin aan te passen.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk