

Vergaderjaar 2003–2004

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 december 2003

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met dit wetsvoorstel en dat zij de noodzaak van een doeltreffende bestrijding van illegale immigratie en het belang van de rol die vervoersmaatschappijen daarbij kunnen vervullen, onderschrijven. Graag ga ik hieronder in op de vragen die nog bij deze leden leven. Ook op de vragen van de leden van de VVD-fractie, de fractie van de ChristenUnie en de SGP-fractie, welke leden met belangstelling hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel, ga ik hieronder in. Daarbij heb ik de volgorde van het verslag aangehouden.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie vragen of en in welke mate de richtlijn en de daaruit voortvloeiende aanpassing van de Nederlandse wetgeving ziet op verplichtingen die ten aanzien van vervoerders moeten worden vastgesteld, dan wel kunnen worden vastgesteld.

Op grond van artikel 26 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (hierna: SUO) en de nadere uitwerking daarvan in de richtlijn zijn de lidstaten *verplicht* bepalingen in hun wetgeving op te nemen waarbij, overeenkomstig het gestelde in de SUO en de richtlijn, verplichtingen worden vastgesteld voor vervoerders die buitenlandse onderdanen naar het grondgebied van de lidstaten vervoeren. De lidstaten zijn daarnaast vrij bijkomende maatregelen ten aanzien van vervoerders vast te stellen.

Artikel 2 van de richtlijn

Het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de uitwerking van de richtlijn in de praktijk vooral betrekking zal hebben op luchtvaartmaatschappijen luidt als volgt. Artikel 2 van de richtlijn verduidelijkt de terugbrengplicht van de vervoerder uit artikel 26 SUO. In zowel artikel 26 SUO als in artikel 2 van de richtlijn wordt het begrip vervoerder gebruikt. De terugbrengplicht heeft echter alleen betrekking op de vervoerder die een toegang geweigerde vreemdeling tot aan de buitengrens heeft gebracht. Buitengrenzen voor Nederland zijn de Nederlandse zee grenzen, alsmede lucht- of zeehavens waar grenscontrole op personen wordt uitgeoefend (grensdoorlaatposten). Het aantal vreemdelingen dat

de toegang tot Nederland wordt geweigerd op een zeehaven is gering. In de praktijk zal de terugbrengplicht dan ook in nagenoeg alle gevallen zien op luchtvaartmaatschappijen.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts aangegeven graag te vernemen hoe de op grond van artikel 26 SUO bestaande plicht om vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd terug te brengen, alsmede de plicht de nodige maatregelen te nemen om zich ervan te vergewissen dat een vreemdeling in het bezit is van geldige reisdocumenten, in de praktijk uitwerken. Beide verplichtingen uit artikel 26 SUO zijn vertaald in de Vreemdelingenwet 2000.

De terugbrengplicht is neergelegd in artikel 5, tweede lid, en artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000. De wijze waarop de ambtenaar belast met grensbewaking – in de praktijk meestal de Koninklijke marechaussee (hierna: Kmar) – de terugbrengplicht jegens de vervoerder in de dagelijkse praktijk dient te effectueren is uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire 2000. De ambtenaar belast met grensbewaking zal iedere vreemdeling aan wie de toegang op of nabij een grensdoorlaatpost wordt geweigerd, ongeacht of hij een asielaanvraag indient, voor terugname claimen bij de aanvoerende luchtvaartmaatschappij of de gezagvoerder van het betreffende zeeschip of de betrokken rederij, vooropgesteld dat kan worden vastgesteld welke luchtvaartmaatschappij of rederij de vreemdeling heeft aangevoerd. Het antwoord op de vraag welke luchtvaartmaatschappij een toegangsgeweigerde vreemdeling heeft aangevoerd wordt verkregen bij de vaste controlebalie van de Kmar bijvoorbeeld aan de hand van het ticket, verklaringen van de vreemdeling of nader onderzoek door de Kmar, bijvoorbeeld door middel van het opvragen van passagierslijsten. Ook gate-controles dragen bij aan de mogelijkheid de aanvoerende luchtvaartmaatschappij te identificeren. De aanvoerende luchtvaartmaatschappij krijgt vervolgens bericht dat zij de aangevoerde vreemdeling terug dient te nemen. In de Vreemdelingencirculaire 2000 zijn modellen opgenomen voor de door de ambtenaar belast met grensbewaking te geven aanwijzing aan de vervoerder om een vreemdeling om niet terug te vervoeren naar een plaats buiten Nederland, alsmede voor in internationaal verband gehanteerde attesten waarvan door de ambtenaar gebruik wordt gemaakt om het terugvervoeren door de vervoerder te faciliteren (Vc 2000 modellen M27-M29). De ambtenaar belast met grensbewaking geeft de vreemdeling de aanwijzing zich, tot zijn vertrek, op te houden in de internationale lounge. Voor vreemdelingen die geen aanvraag om een verblijfsvergunning asiel indienen dient het vertrek te worden geëffectueerd zodra plaatsing aan boord van een luchtvaartuig mogelijk is of zodra het aanvoerende schip vertrekt (A2/5.2.7, 5.2.8 Vc 2000). De Kmar ziet erop toe dat het vertrek zo spoedig mogelijk plaatsvindt.

Ook de procedure die gevolgd dient te worden indien de vreemdeling op Schiphol of op een andere grensdoorlaatpost te kennen geeft een asielaanvraag te willen indienen is uitgeschreven in de Vreemdelingencirculaire 2000 (C3/11.3 en C3/12.3 Vc 2000). De ambtenaar belast met grensbewaking weigert de toegang en verricht een kort onderzoek onder andere om vast te stellen door welke luchtvaartmaatschappij betrokkene is aangevoerd. De vreemdeling zal vervolgens door de Kmar worden overgedragen aan het Aanmeldcentrum Schiphol. Ook vreemdelingen aan wie op een andere doorlaatpost de toegang wordt geweigerd worden overgebracht naar het Aanmeldcentrum Schiphol.

Verder wijs ik de aan het woord zijnde leden er op dat in artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 voor de vervoerder de zorgplicht is neergelegd de nodige maatregelen te nemen en het toezicht te houden dat redelijkerwijs van hem kan worden gevorderd om te voorkomen dat een vreemdeling niet in het bezit is van de vereiste documenten voor grensoverschrijding. De zorgplicht is nader uitgewerkt in de richtlijnen voor

vervoerders (A2, bijlage 3, Vc 2000). De precieze inhoud van de zorgplicht is niet in het algemeen aan te geven; deze is afhankelijk van concrete omstandigheden en bijvoorbeeld de ervaringsregels met betrekking tot de risico's van de desbetreffende vlucht. De vervoerder dient zodanige voorzorgsmaatregelen te nemen dat de aanvoer van niet of niet juist gedocumenteerde vreemdelingen wordt voorkomen. Op de vervoerder rust in ieder geval de plicht te voorzien in voldoende opleiding en instructie van personeel dat de controles feitelijk uitvoert. Voorbeelden van minimaal te nemen voorzorgsmaatregelen zijn controle op de geldigheid van het aangeboden reisdocument en indien nodig de aanwezigheid van een geldig visum, controle op vervalsingskenmerken, controle of degene die het reisdocument aanbiedt de in het document beschreven rechtmatige houder is en het overleggen van de passagierslijst. De Nederlandse overheid kan de individuele vervoerder aanwijzingen geven om extra voorzorgsmaatregelen te nemen voor de controle voorafgaand aan het vertrek bij vervoer dat als risicodragend wordt aangemerkt, zoals het gebruik van technische hulpmiddelen. Om vervoerders in staat te stellen de controle zo goed mogelijk te verrichten houdt het Ministerie van Justitie hen regelmatig op de hoogte van wijzigingen in de voor toegang tot Nederland vereiste documenten en visa. Ook kunnen aanwijzingen worden gegeven die een meer effectieve controle kunnen bewerkstelligen, bijvoorbeeld over veel voorkomende vervalsingen. In dit verband wijs ik ook op het tussen de Staat der Nederlanden en de KLM afgesloten convenant inzake de beperking van de aanvoer van niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen.

Overtreding van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 is strafbaar gesteld in artikel 108 van die wet. Proces-verbaal wordt opgemaakt in alle gevallen waarin als gevolg van het nalaten van de zorgplicht een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling binnen Nederland is gebracht. De processen verbaal worden doorgezonden aan het Openbaar Ministerie. In beginsel zal eerst een transactie worden aangeboden door het Openbaar Ministerie (Richtlijn inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid voor aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen, vastgesteld in de veragdering van de procureurs-generaal d.d. 24 november 1993, inw.tr: 26 maart 1995).

Naar aanleiding van de voorbeelden die in de memorie van toelichting worden aangehaald over de onderdelen a en b van artikel 2 van de richtlijn hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd of kan worden aangegeven hoeveel op doorreis zijnde vreemdelingen jaarlijks worden teruggestuurd. Uit door de Kmar verstrekte cijfers betreffende het aantal vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland wordt geweigerd, kan het volgende worden opgemaakt. Op Schiphol is in het jaar 2000 aan 10 104 vreemdelingen de toegang geweigerd. Over de jaren 2001 en 2002 bedroeg dat aantal respectievelijk 9484 en 8686. Daarbij wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen voor wie Nederland de eindbestemming was en op doorreis zijnde vreemdelingen die alsnog in Nederland, het land van doorreis, toegang vragen.

Artikel 3 van de richtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen of er zicht bestaat op de mate waarin en de wijze waarop luchtvaartmaatschappijen in de praktijk aan hun terugbrengplicht, en in het bijzonder de plicht zonodig een vlucht te boeken bij een andere luchtvaartmaatschappij, voldoen.

In algemene zin geldt dat indien de aanvoerende luchtvaartmaatschappij geïdentificeerd kan worden en een claim wordt gelegd, de luchtvaartmaatschappij ook voldoet aan zijn terugbrengplicht. Het effectueren van de terugbrengplicht levert geen noemenswaardige problemen op en weigeringen komen nagenoeg niet voor. De mogelijkheid om vreemdelingen

aan wie de toegang wordt geweigerd uit te zetten door plaatsing aan boord van vliegtuig of schip van de aanvoerende vervoersmaatschappij en, bij gebleken onmogelijkheid dit binnen redelijke termijn te realiseren, de mogelijkheid om de kosten van verwijdering op de vervoerder te verhalen bestaan al sedert 1965 en deze regels hebben amper jurisprudentie opgeleverd. In de toelichting bij artikel 3 van de richtlijn is inderdaad opgemerkt dat van een luchtvaartmaatschappij, indien dat nodig is om aan de terugbrengplicht te voldoen, in de praktijk ook nu reeds wordt verlangd een vlucht bij een andere maatschappij te boeken. Alhoewel deze verplichting derhalve geen nieuwe is, komt die situatie in de praktijk niet veel voor. Behalve het in de toelichting genoemde voorbeeld van een maatschappij die slechts eenmaal per week op een Nederlandse luchthaven vliegt, gebeurt dit bijvoorbeeld in het enkele geval dat een luchtvaartmaatschappij niet langer vliegt op een Nederlandse luchthaven. De meeste luchtvaartmaatschappijen maken deel uit van een grotere alliantie en kunnen dan gebruik maken van een vlucht van een partner binnen die alliantie. De Kmar heeft daar geen bemoeienis mee, luchtvaartmaatschappijen lossen dit onderling op, de Kmar ziet er slechts op toe dat het vertrek van een vreemdeling inderdaad zo spoedig als mogelijk plaatsvindt.

In antwoord op de vraag van deze leden hoe vaak het voorkomt dat een vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd vervolgens asiel aanvraagt, merk ik op dat de volgorde meestal andersom is: de vreemdeling vraagt asiel waarna hem de toegang wordt geweigerd. De Kmar heeft de navolgende cijfers verstrekt. In het jaar 2000 werd op Schiphol aan 10 104 vreemdelingen de toegang geweigerd en 4079 daarvan hadden een asielaanvraag ingediend. In 2001 werd aan 9484 vreemdelingen de toegang geweigerd en 2690 daarvan vroegen asiel. In 2002 werd door 1923 vreemdelingen asiel gevraagd op een totaal aantal toegang geweigerden van 8686.

In antwoord op de vraag van deze leden of bij het herleven van de vertrekplicht na afronding van de asielprocedure, in alle gevallen dezelfde vervoersmaatschappij weer wordt benaderd en verantwoordelijk gesteld wordt voor de terugkeer van de vreemdeling, alsook voor kosten daarvan, merk ik het volgende op.

In de praktijk wordt aan alle vreemdelingen die op of nabij een grensdoorlaatpost asiel aanvragen formeel juridisch de toegang geweigerd indien zij niet aan de voorwaarden van artikel 3 van de Vreemdelingenwet 2000 voldoen. De identiteits- en reisgegevens worden onderzocht om vast te stellen welke luchtvaartmaatschappij of rederij de vreemdeling heeft aangevoerd, opdat alvast een claim voor terugname kan worden gelegd bij die vervoerder (C3/11.3 Vc 2000). Op grond van artikel 5, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 is de vreemdeling die een asielaanvraag indient niet onderworpen aan de vertrekplicht van artikel 5, eerste lid, van die wet. De vreemdeling die asiel vraagt moet de behandeling van zijn aanvraag immers in Nederland kunnen afwachten. Echter, wanneer de aanvraag is afgewezen ontstaat van rechtswege de verplichting tot vertrek (artikel 45 van de Vreemdelingenwet 2000). De vreemdeling wiens aanvraag binnen de aanmeldcentrumprocedure, dan wel vanuit het Grenshospitium is behandeld, zal na een afwijzende beslissing op de asielaanvraag in beginsel in het grenshospitium dienen te verblijven. Deze maatregel geldt dan in principe tot aan het moment dat de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten (C3/12.3 Vc 2000). De toegangweigeringsduur in die gevallen voort en de eerder gelegd claim kan worden geëffectueerd. Daarom wordt ongeacht of de vreemdeling aan wie de toegang wordt geweigerd een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel indient, deze voor terugname geclaimd bij de aanvoerende luchtvaartmaatschappij of bij de gezagvoerder van het betreffende zeeschip of bij de betrokken rederij (A2/5.2.8 Vc 2000).

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar informatie over de werking van artikel 65 van de Vreemdelingenwet 2000 en de artikelen 6.2 en 6.3 van het Vreemdelingenbesluit 2002 in de praktijk. In dit verband beantwoord ik de vraag van deze leden hoe vaak vervoerders daadwerkelijk zijn aangesproken op hun terugnameplicht als volgt. Aan de gegevensverstrekking door de Kmar kan het volgende worden ontleend. Van het totaal aantal toegangsgeweigerden op Schiphol in het jaar 2000, te weten 10 104, hebben 4079 vreemdelingen een asielaanvraag ingediend. Voor 65% van hen werd een claim gelegd bij de aanvoerende luchtvaartmaatschappij. Voor 99% van de 6 025 regulier geweigerde vreemdelingen in dat jaar is een claim gelegd bij de vervoerder.

In het jaar 2001 werd aan 9484 vreemdelingen de toegang geweigerd; 2690 daarvan vroeg asiel en voor 60% van hen werd een claim gelegd. Bij de 6794 regulier toegangsgeweigerden bedroeg het percentage claims op luchtvaartmaatschappijen 98%.

Het jaar 2002 laat een totaal aantal toegangsgeweigerden van 8686 zien, waarvan 1923 asielzoekers. Voor 72% van hen werd een claim gelegd. Van de overige 6763 toegangsgeweigerden werd 99% geclaimd.

Op de vraag van deze leden of er daadwerkelijk sancties zijn opgelegd ga ik hieronder in, onder het kopje «artikel 4 van de richtlijn». De artikelen 65 van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede de artikelen 6.2 en 6.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000, zien op de civielrechtelijke terugbrengplicht en verhaal van kosten van uitzetting. Sancties kunnen worden opgelegd indien de vervoerder zijn zorgplicht van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 veronachtzaamt.

Van het verhalen van verblijfskosten, waarnaar deze leden informeren, is nog geen sprake geweest. Pas na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, alsmede de te wijzigen bepalingen in het Vreemdelingenbesluit 2000, zal het mogelijk zijn ook een beperkt deel van de verblijfskosten, 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 binnen een redelijke termijn terug te vervoeren.

De artikelen 65 van de Vreemdelingenwet 2000 en de artikelen 6.2 en 6.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000 bewerkstelligen dat vervoerders zoveel als mogelijk de terug- of doorreis van vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd voor hun rekening nemen. Alhoewel het verband niet is onderzocht ben ik ervan overtuigd dat het vooruitzicht aansprakelijk te worden gesteld voor de terugbrenging van de toegangsgeweigerde vreemdeling, in combinatie met de strafrechtelijk gesanctioneerde zorgplicht van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000, ertoe heeft geleid dat vervoerders er beter voor waken ongedocumenteerde of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen naar Nederland te vervoeren. Dit in reactie op een vraag van de aan het woord zijnde leden hiernaar.

De terugbrengplicht van de vervoerder is vooral een belangrijk instrument waarmee vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland wordt geweigerd ook daadwerkelijk van ons grondgebied kunnen worden verwijderd. Zo kon in het jaar 2002 voor slechts 7% van het aantal toegang geweigerde vreemdelingen op Schiphol geen claim op de aanvoerende luchtvaartmaatschappij worden gelegd.

Artikel 4 van de richtlijn

De leden van de CDA-fractie vragen hoe in de praktijk het toezicht plaatsvindt op het naleven van de zorgplicht door maatschappijen die onder het begrip vervoerder vallen, niet alleen in Nederland, maar ook in de andere EU-landen. In de Nederlandse praktijk ziet het begrip vervoerder, anders

dan deze leden veronderstellen, niet op spoorwegmaatschappijen. De verplichtingen voor vervoerders zouden tevens kunnen gelden voor een vervoerder die opereert op een treintraject mits het vervoer een aanvang neemt buiten het Schengengebied (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk) en de eerste halte in het Schengengebied waar personen van of aan boord gaan in Nederland ligt.

In het eerste lid van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 wordt geregeld dat een vervoerder de nodige maatregelen moet nemen om te voorkomen dat een door hem vervoerde vreemdeling niet in het bezit is van de juiste documenten. Welke maatregelen dit zijn is inderdaad, zoals deze leden opmerken, terug te vinden in de Richtlijnen voor vervoerders. Op de vraag van deze leden hoe in de praktijk het toezicht op het naleven van de zorgplicht plaatsvindt antwoorden wij als volgt. De vervoerder die de zorgplicht onvoldoende naleeft is strafbaar op grond van artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000. Het toezicht op het naleven van de zorgplicht vindt dan ook logischerwijs plaats in de dagelijkse praktijk op Schiphol en de andere grensdoorlaatposten. Een ieder die Nederland (ofwel het Schengengebied) inreist via een grensdoorlaatpost wordt gecontroleerd. Wanneer een ambtenaar belast met grensbewaking wordt geconfronteerd met een vreemdeling die Nederland (dan wel het Schengengebied) wenst in te reizen doch niet beschikt over de daarvoor vereiste documenten zal hij een onderzoek instellen om vast te stellen door welke maatschappij betrokkene is aangevoerd. Wanneer de ambtenaar vervolgens tot de conclusie komt dat die vervoerder zijn zorgplicht heeft veronachtzaamd, zal proces-verbaal jegens de vervoerder worden opgemaakt. De processen-verbaal worden doorgezonden aan het Openbaar Ministerie.

Verder wijs ik deze leden er op dat op grond van artikel 26 SUO ook de andere lidstaten sancties hebben ingevoerd voor vervoerders die hun verplichting, om zich ervan te vergewissen dat de vreemdeling in het bezit is van de voor binnenkomst vereiste documenten, niet naleven. Aan het toezicht op het naleven van de zorgplicht wordt in de andere landen die het Schengenacquis uitvoeren, dit in reactie op de vraag van deze leden hiernaar, derhalve op een soortgelijke wijze inhoud gegeven als in Nederland. De onderhavige richtlijn beoogt de geldboetes die in de lidstaten gesteld zijn op niet-nakoming van de controleverplichtingen door vervoerders bovendien zoveel mogelijk te harmoniseren.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de afschriftplicht van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 slechts geldt voor vluchten, vaarten of treinritten van die plaatsen van vertrek en voor bepaalde nationaliteiten die specifiek zijn aangewezen. In antwoord op de vraag van deze leden of de onderhavige richtlijn van de Raad een dergelijke beperking toestaat, wijs ik er op dat artikel 26 SUO, noch de richtlijn verplichten tot het invoeren van een afschriftplicht. De lidstaten zijn echter vrij om bijkomende maatregelen ten aanzien van vervoerders in te voeren. Van deze vrijheid heeft Nederland gebruik gemaakt door de zorgverplichtingen van artikel 4, eerste lid, van de vreemdelingenwet 2000, voor specifiek aangewezen risicodragende vluchten uit te breiden met een plicht om afschrift te nemen van het op de vreemdeling betrekking hebbende reisdocument.

Uit het eerste lid van artikel 2.2 van het Vreemdelingenbesluit 2000, dat uitwerking geeft aan de afschriftplicht van artikel 4, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, volgt dat de afschriftplicht van toepassing is bij vervoer vanaf bij ministeriële regeling aangewezen luchthavens. In bijlage 1 bij artikel 2.1 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zijn een twintigtal luchthavens waarvoor de afschriftplicht geldt aangewezen. Het antwoord op de vraag van deze leden of momenteel voor andere maatschappijen

dan luchtvaartmaatschappijen en dergelijke afschriftplicht geldt, luidt dan ook ontkennend.

Naar aanleiding van de vraag van de aan het woord zijnde leden welke cijfers over de afgelopen vijf jaar beschikbaar zijn over het aantal gevallen waarin vervoersmaatschappijen niet of onvoldoende hebben voldaan aan hun zorgplicht en in hoeveel gevallen dit heeft geleid tot het opleggen van sancties kan ik medelen dat uit door de Kmar en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) verstrekte gegevens het volgende is gebleken.

In alle gevallen waarin als gevolg van het nalaten van de zorgplicht een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling binnen Nederland is gebracht, wordt door de Kmar proces-verbaal opgemaakt. Van 1999 tot en met 31 oktober 2003 heeft de Kmar in totaal 2702 processen verbaal aan het OM aangeboden. Een proces verbaal heeft betrekking op één vlucht en kan derhalve meerdere niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen omvatten ten aanzien van wie de betreffende vervoerder de zorgplicht niet in acht heeft genomen. In 2002 heeft de Kmar 777 processen verbaal aangeboden bij het OM en in de periode van 1 januari tot en met 31 oktober 2003 heeft de Kmar 471 processen verbaal aangeboden bij het OM.

Op het moment dat de binnengekomen processen verbaal door het OM worden beoordeeld worden zij gevoegd per luchtvaartmaatschappij. Op alle ingekomen processen verbaal wordt door het OM met een sanctie gereageerd tenzij het procesverbaal technisch niet in orde is. In beginsel wordt door het OM eerst een transactie aangeboden. De maatschappijen die niet betalen worden gedagvaard.

In het jaar 2002 heeft het OM 134 zaken afgedaan. Het merendeel van de zaken is afgedaan door middel van een transactie; het totale transactiebedrag over het jaar 2002 bedroeg 561 966,87 Euro. Een zestal luchtvaartmaatschappijen werd gedagvaard. In de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 augustus 2003 heeft het OM 113 zaken afgedaan. In 38 zaken is gedagvaard, 10 zaken zijn geseponeerd vanwege technische onvolkomenheden in het proces verbaal en in de overige zaken werd een transactie aangeboden. Het totale transactiebedrag in de periode van 1 januari 2003 tot en met 31 augustus 2003 bedroeg 333 405,- Euro, dit in antwoord op de vraag van deze leden hiernaar. In de zaken waarin is gedagvaard is conform de eis van het OM veroordeeld.

In dit verband wijs ik er voorts op dat de aan een luchtvaartmaatschappij aangeboden transactiebedragen in relatie staan tot het aantal aangevoerde vreemdelingen. Het basistarief voor een transactiebedrag is 1100 euro per aangevoerde vreemdeling waarvoor de vervoerder de zorgplicht niet in acht heeft genomen. De eis ter zitting bedraagt vervolgens 1300 euro. Bij eenmalige recidive wordt een transactiebedrag van 1800 euro aangeboden en is de eis ter zitting 2150 euro. Bij herhaalde recidive bedragen de transactie alsmede de eis ter zitting 2250 euro (het huidige wettelijke maximum).

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of over de uit artikel 4 van de richtlijn volgende verhoging van de strafmaat overleg met vervoersmaatschappijen heeft plaatsgehad luidt ontkennend. De KLM is evenwel in het reguliere overleg met deze luchtvaartmaatschappij geïnformeerd over de te implementeren richtlijn. Alvorens uitvoering zal worden gegeven aan de aanpassingen van de Nederlandse regelgeving aan de richtlijn zullen de vervoerders die het aangaat daarvan schriftelijk in kennis worden gesteld.

Op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of de richtlijnen voor vervoerders er toe hebben geleid dat een werkbaar evenwicht is gevonden tussen enerzijds de wens om illegale binnenkomst in ons land te voorkomen en anderzijds de plicht om het mensen niet onmogelijk

te maken om asiel aan te vragen in een ander land, kan ik antwoorden dat de zorgverplichtingen voor vervoerders, waaraan genoemde richtlijnen invulling geven, het mensen in het geheel niet onmogelijk maken om asiel te vragen. Immers, voor zowel de situatie waarin de vreemdeling onderdaan is van een andere staat dan het land van vertrek, als in de situatie waarin hij onderdaan is van het land van vertrek, wordt in de richtlijnen beschreven hoe de vervoerder ten overstaan van de vreemdeling die claimt vluchteling te zijn dient te handelen. De vervoerder die een ongedocumenteerde vreemdeling naar Nederland vervoert omdat deze bescherming nodig heeft kan zich beroepen op noodtoestand. Met de in de richtlijnen beschreven handelswijze wordt bereikt dat de vervoerder niet zelf verantwoordelijk is voor de beoordeling of een vreemdeling bescherming behoeft. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat de vreemdeling door het optreden van een vervoerder, die immers een boete zal trachten te voorkomen, geen bescherming kan zoeken tegen blootstelling aan refoulement of aan onmenselijke behandeling.

Indien zich voor de vreemdeling die onderdaan is van het land van vertrek van het voertuig een acute noodsituatie lijkt voor te doen en hij om die reden niet verwezen kan worden naar de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging, zal de vervoerder contact opnemen met de IND die vervolgens bepaalt of de vreemdeling, ook al is hij niet in het bezit van de juiste reisdocumenten, naar Nederland gebracht mag worden. De IND zal zich in haar afwegingen laten leiden door het Vluchtelingenverdrag en het EVRM, waarbij de vreemdeling vanzelfsprekend, met inachtneming van de situatie, zonodig het voordeel van de twijfel wordt gegund. Hiermee heb ik antwoord gegeven op de vraag welke criteria een medewerker van de IND hanteert om te beslissen of een persoon al dan niet ongedocumenteerd naar Nederland mag af reizen.

De vraag van deze leden welke status de beslissing van deze IND-medewerker heeft in juridische zin beantwoord ik als volgt. De vervoerder neemt telefonisch contact op met de IND te Schiphol om een deskundig oordeel over de noodzaak tot bescherming te verkrijgen; in die zin is er dus sprake van besluitvorming op afstand. De IND bepaalt vervolgens of de betrokken vreemdeling, ook al is hij niet in het bezit van de juiste reisdocumenten, door de vervoerder naar Nederland mag worden gebracht. Als de vervoerder dienovereenkomstig handelt geldt geen terugnameplicht en wordt geen proces-verbaal opgemaakt terzake van vermoedelijke overtreding van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000. De vervoerder kan echter ook besluiten een vreemdeling, waarvan de IND heeft gezegd dat deze niet naar Nederland mag worden gebracht, toch te vervoeren en het risico te nemen veroordeeld te worden tot het betalen van een boete. De gevolgen van de tot de vervoerder gerichte beslissing van de IND liggen derhalve in de sfeer van het strafrecht: de ambtenaar belast met grensbewaking zal al dan niet proces-verbaal jegens de vervoerder opmaken. De Awb is, met uitzondering van hoofdstuk 9 dat regels geeft over klachtbehandeling, niet van toepassing op de opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 1:6 Awb).

De leden van de SGP-fractie informeren naar de bandbreedte waarbinnen de boetes zich na implementatie van de richtlijn zullen bewegen in de andere lidstaten en vragen of het om globaal dezelfde bedragen als in Nederland gaat of dat er duidelijke verschillen zijn. In reactie op de vragen van deze leden merken wij op dat vooralsnog vijf staten, te weten Italië, Oostenrijk, Portugal, Finland en het VK, de Commissie hebben genotificeerd van de omzetting van de richtlijn in nationaal recht. Uit een uitgevoerde inventarisatie konden de volgende gegevens worden verkregen. In Portugal zou het boetebedrag per aangevoerde vreemdeling tussen de

2500 en de 3500 Euro liggen. In het Verenigd Koninkrijk zou de boete 2000 Pond bedragen.

In Frankrijk en Duitsland, waar de richtlijn derhalve nog niet is geïmplementeerd, zouden administratiefrechtelijke boetes 1500 Euro per aangevoerde vreemdeling bedragen.

De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens naar de ervaring die tot nu toe is opgedaan in Nederland met het uitdelen van boetes aan vervoerders die in gebreke blijven. Zij leiden uit de memorie van toelichting impliciet af dat de huidige boetebedragen te laag zijn en dat er een te geringe preventieve werking van uit gaat om vervoerders ertoe te bewegen zich van hun verplichtingen te kwijten. In reactie op de vraag van deze leden of deze waarneming juist is en met praktijkgegevens geïllustreerd kan worden, merk ik op dat ik in de memorie van toelichting niet met zoveel woorden heb gezegd dat van de huidige boetebedragen een te geringe preventieve werking uitgaat. Het mag echter duidelijk zijn dat van een hogere strafbedreiging een grotere financiële prikkel uit zal gaan om de zorgverplichtingen in acht te nemen en dat de preventieve werking ervan derhalve groter zal zijn. Van het OM worden voorts signalen ontvangen waaruit inderdaad kan worden afgeleid dat de afschrikwekkende werking die van huidige boetes uitgaat, zeker voor de grote luchtvaartmaatschappijen, niet groot meer is. Luchtvaartmaatschappijen zouden vrij gemakkelijk overgaan tot het betalen van soms zeer hoge transactiebedragen en ook op zitting, wanneer zij zijn gedagvaard, amper verweer voeren. Concurrentieoverwegingen zouden luchtvaartmaatschappijen er toe bewegen om zoveel mogelijk stoelen in een vliegtuig te verkopen waarbij eventuele boetes op de koop toe worden genomen en als het ware worden ingecalculleerd in de winstmarge. Geluiden uit de praktijk lijken de hogere strafmaat dan ook te rechtvaardigen.

Artikel 7 van de richtlijn

De leden van de fracties van VVD en SGP komen terug op de late implementatie van de richtlijn 2001/51/EG. Terecht wijzen de leden van de VVD-fractie er op dat het hier om kleine wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 gaat, maar het betreft hier wel een constatering achteraf, als het betreffende wetsvoorstel is opgesteld. Het antwoord op de vraag of de implementatie van een richtlijn al dan niet omvangrijke wijzigingen van de nationale regelgeving met zich brengt wordt pas duidelijk als de voorbereiding van die implementatie ter hand is genomen en de gevolgen van de richtlijn voor de nationale wetgeving in kaart zijn gebracht. Erkend moet worden dat dit, mede door de samenloop van een aantal andere wetgevingsprojecten niet tijdig is geschied, zo antwoord ik deze leden, alsook de leden van de SGP-fractie. Op de vraag naar de oorspronkelijke tijdsplanning voor de implementatie van deze richtlijn antwoord ik de laatstgenoemde leden dat daaraan destijds geen uitgewerkt tijdschema ten grondslag heeft gelegen. Erkend wordt dat de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht niet voldoende voortvarend ter hand is genomen. Inmiddels wordt op het ministerie van Justitie strak de hand gehouden aan maatregelen waardoor nog voor de vaststelling van een te implementeren richtlijn duidelijk moet worden wat de richtlijn voor de nationale wetgeving met zich brengt en hoe en op welke termijn een en ander wordt gerealiseerd. Dit geschiedt sinds enige tijd aan de hand van een op te stellen implementatieplan, dat ter kennis wordt gebracht van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER). Aldus wordt beoogd te verzekeren dat de voorgeschreven implementatietermijn ook daadwerkelijk wordt gehaald.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie in welke lidstaten de richtlijn al is geïmplementeerd kan ik meedelen dat, naar van de zijde van de Commissie is meegedeeld, vijf lidstaten, te weten Italië,

Oostenrijk, Portugal, Finland en het Verenigd Koninkrijk, de Commissie inmiddels hebben genotificeerd van de omzetting van de richtlijn in nationaal recht.

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