

Goedkeuring en uitvoering van de op 11 april 1960 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
(Ingezonden 30 mei 1960)

Nr. 5

De geboden, ook door de Beneluxraad gewenste spoed heeft de ondergetekenden doen besluiten tot een procedure, die tot gevolg had, dat de indiening van het ontwerp plaatsvond op een tijdstip, waarop het advies van de raad nog niet beschikbaar was. De wens om inderdaad op 1 juli a.s. het doel van de overeenkomst te verwezenlijken, leidde tot deze gang van zaken; het was niet mogelijk de tekst van de overeenkomst eerder dan het geval was te voltooien. Er zal in voorkomende gevallen steeds met kracht naar worden gestreefd, dat ten tijde van de indiening van het wetsontwerp ook het advies van de Beneluxraad ter beschikking staat. Het verheugt de ondergetekenden intussen, dat voor hun noodzakelijke keuze begrip bij de commissie bestaat. Vanzelfsprekend zijn de ondergetekenden bereid tijdens de openbare behandeling van het ontwerp in te gaan op hetgeen is vevat in de handelingen van de Beneluxraad.

Ook de ondergetekenden zijn van mening, dat hier sprake is van een stap, die bij het Nederlandse volk weerklink zal vinden, een stap van gewicht ook in de ontwikkeling van de Beneluxgedachte. Inderdaad zullen Belgen, Luxemburgers en Nederlanders, die in een van de andere Beneluxlanden vertoeven, in het bezit moeten zijn van identiteitsbewijzen. Deze verplichting sluit aan bij de reeds in België en Luxemburg bestaande bepaling, dat een ieder, die zich op Belgisch of Luxemburgs grondgebied bevindt, dus ook onderdanen van deze landen, steeds een identiteitsbewijs bij zich moet dragen. Voor Belgen en Luxemburgers geeft de verplichting tot identificatie geen enkele moeilijkheid; voor hen zullen geldige identiteitsbewijzen ook voor hun verblijf in de andere Beneluxlanden zijn de eenzelve kaarten, die zij reeds ingevolge nationale verplichting steeds bij zich moeten dragen.

Heel anders ligt de situatie hier te lande; in Nederland bestaat een identificatieplicht voor onderdanen niet. Gelet op de uiteengezette omstandigheden in dit verband in België en in Luxemburg, is het duidelijk, dat een akkoord, waarbij Nederlanders op dit punt zouden worden vrijgesteld, niet bereikbaar was. Men kan er moeilijk met klem op aandringen, dat Nederlanders in België en in Luxemburg in een gunstiger positie zouden worden geplaatst dan de onderdanen van het eigen land. De materie is nog besproken bij de onderhandelingen, die hebben geleid tot een ontwerpovereenkomst ter uitvoering van de artikelen 55 en 56 van het Benelux Economische Unieverdrag; in dit verband zij verwezen naar artikel 2 van dit verdrag, dat voor de wederzijdse onderdanen maximaal nationale behandeling voorziet. Nederlanders zullen, zodra zij Belgisch of Luxemburgs grondgebied betreden, in staat moeten zijn hun identiteit aan te tonen door middel van een document, waarvan de aard door een gemengde ministeriële werkgroep zal worden bepaald. Het ligt in de bedoeling voor Nederlanders als identiteitspapieren aan te wijzen het geldige of het minder dan 5 jaar verlopen Nederlandse paspoort en een officieel identiteitsbewijs, waartoe Nederlanders de Nederlandse toeristenkaart kunnen gebruiken. De ondergetekenden stemmen geheel in met de gedachtengang, dat hier grote soepelheid moet worden betracht en dat niet het gevoel moet worden gewekt, dat met de ene hand wordt genomen wat met de andere gegeven wordt. Zij overwegen in overleg met hun desbetreffende

ambtgenoten, welke de meest gereede oplossing voor de hier aan de orde zijnde problemen zou kunnen zijn. Ook in Beneluxverband zal aan een verbetering van deze omstandigheden voortdurend aandacht worden gewijd. Mede daartoe zijn de ministeriële werkgroep en de bijzondere commissie ingesteld.

Met de Commissie voor Justitie zien de ondergetekenden de onderhavige overeenkomst als een eerste stap, die door andere zal dienen te worden gevolgd. Ook zij denken hierbij aan een algehele opheffing van de bagagecontrole. Dit zal geschieden zodra de daarvoor noodzakelijke voorwaarden zullen zijn vervuld. Medegedeeld kan worden, dat voortdurend naar het bereiken van zulk een resultaat wordt gestreefd en dat bij bagagecontrole steeds de grootst mogelijke soepelheid zal worden betracht.

Harmonisatie van de wetgevingen, waarop wordt gedoeld in de toelichting op artikel 11 van de overeenkomst, is beperkt tot harmonisatie van wetgeving inzake binnenkomst en verkeer van vreemdelingen en het bestrijden van overtredingen op dit gebied in het bijzonder. Zulk een harmonisatie is noodzakelijk om tot het verleggen van de intra-Beneluxcontrole naar de buitengrenzen te geraken. De opheffing van de controle aan de intragrenzen leidt tot een gemeenschappelijk belang bij de strafrechtelijke handhaving van voorschriften, die het verblijf van vreemdelingen binnen het Beneluxterritoir regelen. Voorkomen moet worden, dat vreemdelingen, die tijdelijk, te weten minder dan drie maanden, in het Beneluxgebied verblijven, aan een verschillend regime zouden zijn onderworpen. Het gemeenschappelijk belang vraagt, dat de harmonisatie tegelijk met de overeenkomst haar beslag krijgt. De ondergetekenden menen dan ook, dat bepalingen in de geest van de artikelen 2—4 van de ontworpen goedkeuringswet bij het in werking treden van de overeenkomst niet kunnen worden gemist.

Wat de inhoud van deze artikelen betreft, zij het volgende opgemerkt.

De Commissie voor Justitie zag tegen artikel 2 bezwaren, welke voornamelijk daarin bestaan, dat de in het artikel bedoelde vreemdeling onder omstandigheden strafbaar zou zijn, ook indien hem geen schuld zou zijn te verwijten. Dit bezwaar moet op een misverstand berusten. Het is vaste jurisprudentie, dat bij afwezigheid van alle schuld geen straf wordt opgelegd. In de memorie van toelichting is reeds uiteengezet, dat de nodige administratieve voorzieningen worden getroffen om te voorkomen, dat een vreemdeling onwetend is van tegen hem genomen of voorbereide beslissingen tot ongewenstverklaring. De ondergetekenden menen, dat hierin voldoende waarborgen voor de betrokkenen liggen.

Intussen kan men — wil artikel 10 van de overeenkomst behoorlijk worden uitgevoerd — niet in alle gevallen verder gaan dan het geven van een waarschuwing, dat een ongewenstverklaring wordt voorbereid. Men denke aan het geval, dat de Belgische Overheid een in België aangetroffen vreemdeling ongewenst verklaart. Bij de uitzetting kan hem worden medegedeeld, dat aan de Nederlandse Overheid een overeenkomstige beslissing wordt aanbevolen. Het gaat nu, naar het oordeel van de ondergetekenden, niet aan, dat een zodanige vreemdeling zich aan bestraffing in Nederland zou kunnen onttrekken door zich nadien, zonder enige informatie te hebben ingewonnen, naar Nederland te begeven. Volgens de door de Commissie voor Justitie voorgestelde redactie zou de vreemdeling in dergelijke gevallen wel vrijuit gaan; hem kan niet worden verweten, dat hij redelijkerwijs behoorde te weten, dat hij tot ongewenst vreemdeling was verklaard. Met het oog op een goede uitvoering van artikel 10 van de overeenkomst menen

de ondergetekenden dan ook het voorstel van het wetsontwerp te moeten handhaven.

Wat het voorgestelde strafmaximum en het voorstel tot aanvulling van artikel 64 van het Wetboek van Strafvordering betreft moge zijn opgemerkt, dat deze bepalingen zijn gericht op de harmonisatie van de Beneluxwetgeving op het onderhavige punt. In België is er op gelijke feiten een maximum van 1 jaar vrijheidsstraf en een geldboete van B. frs. 1000 gesteld. Het leek voldoende, indien in Nederland het maximum op 6 maanden wordt gesteld. Bovendien wordt opgemerkt, dat een in voorbereiding zijnd nieuw uitleveringsverdrag een termijn van 6 maanden noemt als de minimale voor uitlevering. Het ligt voor de hand, dat ook de onderhavige feiten eventueel tot uitlevering aanleiding kunnen geven.

De commissie heeft zich nog afgevraagd of het wel juist is de strafbepalingen te verscherpen, terwijl gestreefd wordt naar een recht, dat een betere positie voor de vreemdeling waarborgt. De ondergetekenden kunnen niet inzien in hoeverre het een met het ander in strijd zou zijn. Bij elke wetgeving inzake vreemdelingen behoort het toch, dat tegen overtredingen behoorlijk wordt opgetreden. Zoals opgemerkt, bestaat er in België een hoger maximum. De ondergetekenden menen niet, dat met vrucht een beroep op dat land kan worden gedaan om het maximum te verlagen. Het ontbreken van een speciale vreemdelingenwet — hetgeen niet betekent, dat het regime daardoor minder rechtvaardig zou zijn — achten de ondergetekenden evenmin een reden om af te zien van een evenwichtige regeling der strafrechtelijke repressie, ingeval een beslissing tot ongewenstverklaring in de wind wordt geslagen.

Het ligt in de bedoeling van de eerste ondergetekende te bevorderen, dat beroep tegen een beslissing tot ongewenstverklaring wordt opengesteld middels aanvulling van het ontwerp van Wet Beroep Administratieve Beschikkingen.

De woorden „in beginsel”, gesteld aan het slot van de toelichting op artikel 7 van de overeenkomst, voorzien in de mogelijkheid, aan bepaalde vreemdelingen, waarbij in het bijzonder is gedacht aan sommige visumplichtige vreemdelingen, overeenkomstig de thans bestaande praktijk een meldingsplicht op kortere termijn op te leggen. De termijn van 8 dagen is gekozen in overeenstemming met de Beneluxpartners. De ondergetekenden verzekeren, dat het in de bedoeling ligt zoveel mogelijk vreemdelingen van meldingsplicht vrij te stellen.

De bepaling van artikel 12 van de overeenkomst vormt een ontsnappingsclausule voor gevallen van overmacht, die in zulk een overeenkomst niet kan worden gemist. De ondergetekenden zeggen gaarne toe, dat zij, wanneer een beroep op artikel 12 zou moeten worden gedaan, in alle gevallen, waarin dit mogelijk is, zullen bevorderen, dat de Beneluxraad in de gelegenheid wordt gesteld desgewenst vooraf advies uit te brengen.

De besluiten van de werkgroep zullen moeten worden geïncorporeerd in de nationale wetgeving (vgl. artikel 14 van de overeenkomst). Dientengevolge optredende wijzigingen zullen uiteraard worden gepubliceerd op de wijze, door elk der nationale wetgevingen voorzien.

De Minister van Justitie,

A. C. W. BEERMAN.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.