

Vergaderjaar 1991-1992

22 142

Wijziging van de Vreemdelingenwet, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Uitleveringswet met het oog op de uitvoering 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 controle aan de gemeenschappelijke grenzen

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 2 juni 1992

Na kennisneming van de memorie van antwoord zijn in de vaste Commissie voor Justitie¹ nog verschillende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de Commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

De leden van de CDA-fractie waren van oordeel dat gegeven het feit dat vele vragen al zijn beantwoord in het kader van de memorie van antwoord bij de goedkeuringswet zelf (22 140) hun inbreng bij het onderhavige wetsvoorstel beperkt kan blijven. Een bijkomende reden daarvoor is uiteraard ook gelegen in het feit dat deze leden zich, zoals zij reeds in het voorlopig verslag hadden aangegeven, goed kunnen herkennen in de door de regering voorgestelde uitvoeringswetgeving en de daarop in de memorie van antwoord nadere toelichting.

De CDA-fractieleden informeerden allereerst naar de stand van zaken rond de voorstellen tot wijziging van de Duitse Grondwet. Het stond voor deze leden buiten kijf dat het een complicatie zou zijn (althans voor Duitsland zelf) wanneer zij niet in staat zou zijn andere Schengenlanden op hun verantwoordelijkheid voor individuele asiolverzoeken te wijzen. De tot de CDA-fractie behorende leden constateerden met tevredenheid dat de regering, blijkens haar opmerkingen onderaan blz. 2, daadwerkelijk voornemens is artikel 18A Vreemdelingenwet toe te gaan passen bij kennelijk ongegronde asiolverzoeken. Zij gingen er daarbij vanuit dat de betrokken vreemdeling in het kader van 18A zich dient op te houden in het aangewezen opvangcentrum en niet «in de nabijheid daarvan».

De door de regering voorgestelde vrijheidsbeperking conform artikel 7A/18A achtten deze leden dan ook een onvermijdelijk middel dat moet dienen ter preventie maar ook om te komen tot een geloofwaardig en

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van der Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), M. Zijlstra (PvdA) en M. M. van der Burg (PvdA).

Plv. Leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (SGP), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA) en Van Heemst (PvdA).

rechtvaardig asielbeleid. Hiertoe behoort in de visie van de CDA-fractieleden ook een adequaat uitzettingsbeleid.

Inzake het tweede lid van artikel 15 Vw merkten deze leden op de redenering van de regering te kunnen volgen maar zij meenden dat die redenering alleen opgeld doet wanneer een zaak eenmaal voor de Nederlandse rechter is gebracht en dus geen rol kan spelen bij de ontvankelijkheidsvraag. Een rechter zal immers pas tijdens de zitting kunnen oordelen over de vraag of er sprake is van «relevante feiten» als bedoeld in artikel 15, tweede lid.

De CDA-fractieleden vroegen de regering te concretiseren wat zij bedoelt met «ruimtes elders (namelijk niet in het grenshospitium gelegen) waarop artikel 7A lid 4 Vw van toepassing is verklaard». De tot de fractie van het CDA behorende leden, concludeerden met enige zorg dat hun vrees voor een leemte in de regelgeving waar het gaat om vervoer per (internationale) trein gerechtvaardigd blijkt te zijn. De CDA-fractieleden gaven de regering toe dat deze problematiek natuurlijk voor het grootste deel bij Schengenlanden met een voor treinen toegankelijke buitengrens zal bestaan maar zij meenden dat zeker niet uitgesloten kan worden dat er bijvoorbeeld via de Duitse buitengrens een niet onaanzienlijk weglekeffect richting Nederland zal gaan plaatsvinden.

Wetboek van Strafrecht

De CDA-fractieleden bleven enige zorg houden over de vraag of artikel 197A niet enigszins aangescherpt zou moeten worden juist om te voorkomen dat er ongewenst vaak gebruik wordt gemaakt van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij het toegang tot Nederland verkrijgen van vreemdelingen. Juist het feit dat er sprake is van winstbejag maakt het in de visie van deze leden des te laakbaarder als personen zich schuldig maken aan de delictomschrijving van artikel 197A en maakt het tevens des te noodzakelijker om de drempel voor artikel 197A te verlagen. Deze leden wezen er ook op dat het verschil met artikel 197 niet juist is dat het daar niet om winstbejag behoeft te gaan. De leden van de CDA-fractie wensten zich nog te beraden over de vraag of amendering van het voorgestelde artikel geboden is.

Voor een gedeelte verwezen de leden van de PvdA-fractie naar het eindverslag ter zake van de Goedkeuringswet van de Uitvoeringsovereenkomst. Daar bespraken zij reeds punten die ook in dit wetsontwerp aan de orde komen. Bij de beantwoording volgden zij de systematiek van de memorie van antwoord op dit wetsvoorstel.

De memorie van antwoord begint met een uiteenzetting van de situatie in de Bondsrepubliek waar het Duitse constitutionele recht de regering verplicht elk asielverzoek zelf in behandeling te nemen. De regering stelde dat dit punt de overige Schengenstaten niet raakt. Juridisch gezien moge dit zo zijn, deze situatie werpt echter wel een geheel ander licht op de feitelijke werking van het verdelingsmechanisme van de Uitvoeringsovereenkomst om de verantwoordelijke staat voor de behandeling van een asielverzoek vast te stellen. Wellicht ten overvloede wezen de leden van de PvdA-fractie ook nog op de uitspraak van het Franse Conseil Constitutionnel dat Frankrijk verplicht alle politieke asielverzoeken in behandeling te nemen. Voor Frankrijk en Duitsland lijkt de praktijk voorlopig niet of weinig te veranderen. Zou dat voor andere Schengen-landen dan wel het geval zij, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie.

De regering beschreef de procedure voor kennelijk ongegronde asielverzoeken, zoals die in Nederland geldt. Zij werd in verband gebracht met het fenomeen van de zogenaamde «documentloze asielverzoekers».

Hierover wilden de leden van de PvdA-fractie opmerken, dat het niet hebben van papieren op zichzelf automatisch niet leidt tot een kennelijk ongegrond asielverzoek. Dat was ook de mening van de regering.

Deze leden wilden nader ingaan op de ratio van de invoering van een nieuwe volzin in het tweede lid van artikel 15 Vreemdelingenwet, ook volgens de regering de belangrijkste voorgestelde wijziging van de Vreemdelingenwet. Deze volzin introduceert de categorie van «niet-ontvankelijke» asielverzoeken. De categorie «niet-ontvankelijke» asielverzoeken zou er toe kunnen leiden dat iemand in Nederland niet tot de procedure wordt toegelaten, terwijl hij in de huidige situatie als vluchteling erkend zou worden. Indien hij in de verantwoordelijke Schengenstaat nul op rekest krijgt en wordt verwijderd naar het land van herkomst, is er sprake van refoulement. Hierop wees de Raad van State. Zo simpel is de zaak. Het gaat daarbij niet om, dat een van de Schengen-partners niet te goeder trouw zou handelen. De regering kan er inderdaad van uitgaan dat de Schengen-partners het refoulementsverbod gestand willen doen. Het gaat erom, dat de uitkomst van de beslissing in de ene en de andere staat verschillend kan zijn (en ook vaak is) nu het materiële asielrecht niet geharmoniseerd is en slechts de nationale rechter bepaalt of er overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag is gehandeld of niet. De uitleg van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM is, zo wijst de praktijk uit, vaak verschillend in de Schengen-landen. De leden van de PvdA-fractie wilden derhalve de regering nogmaals in overweging geven de categorie van «niet-ontvankelijken» niet in te voeren. Zij wezen reeds in het hoofdlijnen debat op de administratieve complicaties die deze nieuwe categorie met zich meebrengt.

Zij onderstreepten hier dat na behandeling van het asielverzoek door de Nederlandse overheid nog altijd verwijzing naar een andere Schengen-staat kan plaatsvinden op basis van de artikelen 29 en verder van de Uitvoeringsovereenkomst. In het eindverslag over de Goedkeuringswet merkten de leden van de PvdA-fractie reeds op dat artikel 29, vierde lid een wijdere interpretatie van de eigen verantwoordelijkheid van elke Schengen-staat toestaat dan de voorgestelde toevoeging van artikel 15, tweede lid. In artikel 29, vierde lid, is sprake van bijzondere redenen die kunnen leiden tot eigenstandige behandeling van een asielverzoek. Die bijzondere redenen worden dan weer van een bijzin voorzien: «in het bijzonder die ontleend aan het nationale recht». Er kunnen dus ook andere bijzondere redenen zijn, bijvoorbeeld om een onjuiste behandeling in een ander Schengenland te voorkomen. In de voorgestelde aanvulling op artikel 15 Vreemdelingenwet wil de regering die mogelijkheid ontnemen door te spreken over «relevante feiten die bij de beslissing elders geen rol hebben kunnen spelen». Slechts nadat in een ander Schengenland een beslissing gevallen is en niet voordat kan Nederland alsnog een asielverzoek behandelen. Op blz. 8 van de memorie van antwoord geeft de regering voorbeelden van relevante feiten. Daaronder vallen omstandigheden, die kenbaar waren voor de eerstverantwoordelijke partij, maar daar niet relevant zijn en in Nederland wel. In dat geval zouden de leden van de PvdA-fractie er voor pleiten, indien de voorgestelde wijziging wet wordt, toch een verzoek in behandeling te nemen.

Deze leden konden zich nog steeds niet aan de indruk onttrekken dat de Nederlandse administratie in feite opgezaald wordt met een systeem dat alle onvolkomenheden in zich draagt die het gevolg zijn van het ontbreken van een werkelijke harmonisatie van het materiële asielrecht.

Bij het voorgestelde artikel G, tweede lid gaat het om de uitvoering van een verdrag, in casu de Uitvoeringsovereenkomst. Bij de toepassing van het openbare orde-begrip wordt ook het belang van de andere staten meegewogen bij het verlenen van een verblijfstitel. Volgens de regering vanwege artikel 25 van de Uitvoeringsovereenkomst. De vraag is nu of

Schengen in de praktijk er toe leidt, dat ook zonder een verzoek van een andere staat Nederland strenger wordt bij het afgeven van langlopende verblijfsvergunningen. Dat is toch niet de bedoeling van artikel 25. Impliciet erkende de regering dit ook in de memorie van antwoord. In de memorie van antwoord bij de Goedkeuringswet stelde zij immers dat het nationale recht bepalend blijft. Waar dat nationale recht ook nu ernstige vergrijpen in het buitenland als inbreuk op de openbare orde ziet in dit verband, zagen de leden van de PvdA-fractie niet goed wat deze toevoegingen nu eigenlijk behelsden. De leden van de PvdA-fractie erkenden dat artikel 25 Uitvoeringsovereenkomst inderdaad ook ziet op langdurige verblijfsvergunningen, maar dan alleen als verplichting tot nader overleg. Dat leek de leden redelijk als het nationale recht maar bepalend blijft. Daartoe behoeven, naar de mening van deze leden, de leden 13 en 14 van de Vreemdelingenwet niet gewijzigd te worden.

In de memorie van antwoord bij de Goedkeuringswet gingen deze leden steeds in op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de vervoerder. Het principiële punt is daar behandeld. Hier wilden zij nog de vraag opwerpen naar de praktische werking van het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 6 Vreemdelingenwet. Niet-naleving van dit artikel levert een overtreding op in de zin van artikel 44 Vreemdelingenwet. Maar hoe kan dit strafbare feit bewezen worden, indien de nalatigheid in het buitenland gepleegd wordt? Dat is toch, met uitzondering van wellicht de KLM, altijd het geval? Ook in antwoord op vragen van de VVD-fractie (blz. 17 en 18 van de memorie van antwoord) spreekt de regering over verplichtingen die de vervoerder dient te nemen. De daar genoemde voorbeelden, die overigens in algemene zin relevant zijn, handelen over allerlei verplichtingen in het buitenland? De regering zou eerder een oplossing moeten zoeken in de niet-strafrechtelijke sfeer, bij voorbeeld door vliegtuigmaatschappijen eventueel te verplichten kopieën van gebruikte grensdocumenten over te leggen. Dat zou de ongewenste vermenging met de beoordeling van asielverzoeken (zij het marginaal) door private vervoerders vermijden, zo meenden deze leden.

Wetboek van Strafrecht

De leden van de PvdA-fractie waren de regering erkentelijk voor de verduidelijking die gegeven is omtrent het voorgestelde artikel 197a Sr. Ook de werking van dit artikel beperkt zich tot Nederland, zo merkten deze leden op. Daardoor ontvalt veel van het effect dat er in politiekrechtelijke zin mee beoogd wordt.

Bij artikel 438 Sr rees nog de vraag of ook Nederlanders zich dienen te identificeren in hotels. Nu immers is het voldoende dat zij zich registreren. Volgens artikel 45 Uitvoeringsovereenkomst hoeven slechts vreemdelingen «oude stijl» (dus inclusief onderdanen van andere lid-staten) zich te identificeren. Het zou onjuister zijn indien dit voorgestelde artikel navenant gewijzigd wordt.

Wetboek van Strafvordering

Het leek de leden van de PvdA-fractie beter dat de wijziging van artikel 552i zich beperkt tot de omschrijving van artikel 39. Zeker nu de commissie Swart zich over deze problematiek gaat buigen lijkt het beter in andere gevallen de huidige reactie van artikel 552i, inclusief de doorzending aan de Officier van Justitie, te handhaven.

Op het gevaar af dat zij een eerdere toelichting op dit punt (artikel I) over het hoofd hadden gezien vroegen de leden van de fractie van D66 nog een verduidelijking op het volgende punt. Is de procedure die gevolgd wordt ten aanzien van een asielverzoek dat niet-ontvankelijk is

op grond van het voorgestelde artikel 15, tweede lid nu dezelfde als de procedure voor een kennelijk ongegrond verzoek in de toekomstige vreemdelingenwetgeving? Of bestaat er - formeel dan wel materieel - verschil tussen beide procedures?

De leden van de fractie van D66 waren nog niet gerustgesteld door de toelichting in de memorie van antwoord op de strafbaarstelling van de vervoerder, die nalaat de nodige maatregelen te treffen en toezicht te houden als bedoeld in het voorgestelde artikel 6, tweede lid van de Vreemdelingenwet. Kern van de discussie op dit punt is steeds geweest: is het voor een werkelijke vluchteling die, bijvoorbeeld door toedoen van de autoriteiten in zijn land van herkomst, niet over geldige inreisbescheiden kan beschikken, nog mogelijk om Nederland per vliegtuig te bereiken? De bewindslieden antwoorden dan: enerzijds is de vervoerder niet competent om een asielerzoek te beoordelen, anderzijds is de vervoerder straffeloos als hij een werkelijke asielerzoek zonder papieren naar Nederland brengt, waartoe de vervoerder diens asielmotieven dan wel zal moeten toetsen (memorie van antwoord blz. 15). De vraag is, of deze redenering niet op de rand van de hypocrisie balanceert. Zij gaat immers voorbij aan het essentiële feit, dat de vervoerder er als commerciële onderneming geen enkel belang bij heeft om een documentloze vluchteling naar een ander land te vervoeren. Sterker nog, de vervoerder zal, bedreigd door strafbaarstelling, terugnameverplichting en administratieve rompslomp, niet bereid zijn om ook maar enig risico te nemen. Hij zal zich op het standpunt stellen dat beoordeling van vluchtelingenschap maar door anderen moet geschieden, en nauwlettend toezien op het aanwezig zijn van alle vereiste bescheiden. Kunnen de bewindslieden hun visie op deze redenering geven?

Naar aanleiding van het gestelde op blz. 19 van de memorie van antwoord vroegen de leden van de fractie van D66, of een systeem, waarin de vervoerder verplicht is van de reisbescheiden die de vreemdeling overlegt een kopie te maken en die aan de autoriteiten van het land van inkomst over te leggen, niet veel eenvoudiger en werkbaarder is dan het thans voorgestelde systeem, waarin slechts een inspanningsverplichting wordt gesanktionerd. Als het juist is, dat de uitvoeringsovereenkomst slechts tot het laatste verplicht, en niet tot het eerste, is er dan geen reden om internationaal snel tot afspraken te komen die een verplichting tot het overleggen van kopieën mogelijk maken? Welke stappen worden in welk verband op dit punt genomen?

Artikel III

De leden van de fractie van D66 waren nog niet overtuigd van de wenselijkheid van verruiming van de bevoegdheid tot potentiële rechtshulpverlening als voorgesteld in artikel 552i, tweede lid, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt tussen het al dan niet aanwezig zijn van een verdragsbasis. Zij verbonden daaraan de volgende vraag. In de memorie van antwoord wordt gesteld (blz. 27): «Op basis van artikel 552i van het wetboek van strafvordering zal de politie overigens, ter voldoening aan het rechtshulpverzoek, slechts inlichtingen mogen verschaffen die zij uit anderen hoofde reeds rechtmatig verworven heeft of die algemeen toegankelijk zijn». Is de strekking van de wijziging van het tweede lid van artikel 552i niet, dat de politie op verzoek uit het buitenland wél opsporingshandelingen mag verrichten, zolang daarbij maar geen dwangmiddelen nodig zijn? Maar dan valt toch niet vol te houden, dat de te

verstrekken inlichtingen al uit anderen hoofde aanwezig moeten zijn, of algemeen toegankelijk moeten zijn? Gaarne ontvingen deze leden op dit punt een nadere toelichting.

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,
Coenen