

Vergaderjaar 1997–1998

25 386

Terugkeerbeleid

Nr. 24

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 oktober 1997

Op 26 juni 1997 heeft een plenair debat plaatsgevonden in Uw Kamer met betrekking tot het door de regering gevoerde terugkeerbeleid.

In dit debat heeft Uw Kamer aanvullende informatie gevraagd met betrekking tot **de praktische uitwerking van de uitgangspunten van de terugkeernotitie** van 3 juni 1997 (TK 1996–1997, nr. 25 386). Daarnaast zijn naar aanleiding van dit debat diverse moties door Uw Kamer ingediend en aanvaard.

Het lag in het voornemen van de regering Uw Kamer begin oktober bij brief de gevraagde informatie te verstrekken, alsmede te reageren op de aanvaarde moties.

Gelet op recente, maatschappelijke, ontwikkelingen rondom het terugkeerbeleid – ik doel daarbij op de discussie met betrekking tot het kerkasiel – heeft de regering besloten Uw Kamer eerst te informeren nadat het gesprek met de Raad van Kerken op 7 oktober 1997 heeft plaatsgevonden, zodat de resultaten van genoemd gesprek – zo deze daartoe aanleiding mochten geven – nog verwerkt kunnen worden in de brief aan Uw Kamer.

Naar aanleiding van het interpellatiedebat over Somalië van 1 oktober 1997 heeft de regering besloten afzonderlijk te reageren op de motie van de heer Rijpstra (TK 1996–1997, 25 386 en 19 637, nr. 23). Dit houdt mede verband met het feit dat in deze motie de regering uitdrukkelijk wordt verzocht uiterlijk 1 oktober gebruik te gaan maken van haar wettelijke bevoegdheid boetes op te leggen aan vervoersmaatschappijen die documentloze vreemdelingen aanvoeren.

Algemeen

Vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland, kunnen aan de grens worden geweigerd. In dat geval wordt gesproken van zogenaamde «inadmissibles».

Een weigering van de verdere toegang tot Nederland kan verschillende

redenen hebben: onvoldoende middelen van bestaan, openbare orde, niet beschikken over geldige reisdocumenten of het ontbreken van de vereiste visa.

De vervoerder kan worden vervolgd terzake van overtreding van artikel 6 Vw, het veronachtzamen van de zorgplicht. Ook kan tegen de vervoerder vervolging worden ingesteld terzake van overtreding van artikel 197a WvSr. De vergadering van Procureurs-Generaal heeft op 24 november 1993 de Richtlijn inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen» vastgesteld. De richtlijn bevat aanwijzingen voor het openbaar ministerie ten aanzien van het transactie en vervolgingsbeleid met betrekking tot artikel 6 Vw en artikel 197a WvSr. Overtreding van artikel 6, tweede lid, Vw, het nalaten van de zorg- en afschriftplicht kan worden bestraft met een geldboete van de tweede categorie (f 5 000,-) of hechtenis van zes maanden. Proces-verbaal wordt opgemaakt in alle gevallen waarin als gevolg van het nalaten van de zorg- en afschriftplicht een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling binnen Nederland is gebracht. Alle processen-verbaal worden doorgezonden aan het openbaar ministerie. In beginsel zal eerst een transactie worden aangeboden door het openbaar ministerie.

Naar aanleiding van de landing van een toestel van Turkmenistan Airlines met een groot aantal Tamils op 14 februari 1997 en naar aanleiding van de onderhavige motie is in kaart gebracht om welke aantallen «inadmissibles» het gaat op de luchthaven Schiphol en uit welke categorieën deze groep bestaat. Daarbij is een vergelijking gemaakt tussen het eerste half jaar van 1996 en het eerste half jaar van 1997. Het totale aantal «inadmissibles» in de eerste helft van 1996 bedroeg 5091 personen, tegen 4558 personen in de eerste helft van 1997. Er is dus sprake van een daling van 533 personen (10,5 %).

In onderstaande tabel is het totale aantal «inadmissibles» op Schiphol over 1996 weergegeven, uitgesplitst naar asiel en niet-asiel, inclusief de reden van de toegangsweigering. Het totale aantal «inadmissibles» in 1996 bedroeg 10 354, waarvan 5 618 asielzoekers en 4 736 niet-asielzoekers. Over de eerste helft van 1997 is een dergelijke uitsplitsing nog niet beschikbaar.

tabel : verhouding reden van weigering toegang op Schiphol asiel/niet asiel in 1996

1996	vals visum	vals pasp.	geen visum	geen reisdoc	verlopen visum	overig	totaal
asiel	6	748	451	4 135	0	215	5 618
niet-asiel	172	846	1 463	330	36	1 889	4 736

toelichting: de categorie «overig» omvat diegenen die geweigerd worden wegens onvoldoende middelen van bestaan of redenen van openbare orde.

In veel gevallen wordt aan vreemdelingen (niet-asielzoekers), die niet over de juiste documenten of het juiste visum beschikken, op Schiphol alsnog een bijzonder doorlaatbewijs of een visum verstrekt, waarna men Nederland kan inreizen. Daarbij wordt de oorspronkelijke toegangsweigering derhalve ingetrokken. Vreemdelingen (niet-asielzoekers) die geweigerd blijven (bijvoorbeeld wegens onvoldoende middelen van bestaan of openbare orde), worden in beginsel teruggeleid naar de vervoerder met wie zij naar Nederland zijn gekomen.

Bij asielzoekers die niet beschikken over geldige reisdocumenten blijft de toegangsweigering van kracht, maar zij worden wel doorgeplaatst naar

het aanmeldcentrum, alwaar hun asielverzoek in behandeling wordt genomen.

De categorie «inadmissibles» die zonder geldige reisdocumenten in Nederland aankomt en die – voor de behandeling van hun aanvraag om toelating – de grensbewaking mag passeren, bestaat dus voor een belangrijk gedeelte uit asielzoekers. Het is met name deze categorie van wie – indien de aanvraag om toelating wordt afgewezen – de terugkeer moeilijk te realiseren is, wegens het ontbreken van reisdocumenten. In bepaalde gevallen kunnen er gronden zijn om het niet beschikken over reisdocumenten tegen te werpen aan asielzoekers, namelijk in die gevallen waarin betrokkenen zich willens en wetens van hun reisdocumenten hebben ontdaan om de Nederlandse overheid essentiële informatie te onthouden. In die gevallen overweegt de regering het ontbreken van reisdocumenten in de asielprocedure als contra-indicatie tegen te werpen. De asielaanvraag zou in die gevallen in beginsel in de 24-uurs procedure in het aanmeldcentrum kunnen worden afgedaan. Asielzoekers zijn immers gehouden aan het aan artikel 17a Vreemdelingenwet ten grondslag liggende principe om mee te werken aan het waarheidsgehalte van de aanvraag en de daarin verwoorde feiten en omstandigheden (Memorie van Antwoord, 22 735, blz. 44). Aan de artikelen 15b onder f en 15 c onder d en e Vreemdelingenwet ligt eenzelfde gedachte ten grondslag. Het vorenstaande laat uiteraard onverlet dat iedere aanvraag om toelating als vluchteling volgens de gebruikelijke wijze getoetst wordt aan het Vluchtelingenverdrag van Genève, zoals uitgewerkt in artikel 15 Vreemdelingenwet.

Reeds getroffen en voorgenomen maatregelen

In overleg tussen Justitie, Verkeer en Waterstaat en de Koninklijke Marechaussee is inmiddels bezien op welke wijze een meer effectieve aanpak van de aanvoer van niet of onvoldoende gedocumenteerde vreemdelingen door luchtvaartmaatschappijen kan worden bewerkstelligd.

Hieronder volgt een overzicht van de stand van zaken.

- Uitgangspunt is en blijft dat de vervoerder een zorgplicht heeft (artikel 6, eerste lid Vreemdelingenwet), die inhoudt dat de vervoerder de nodige voorzorgsmaatregelen moet nemen om te voorkomen dat niet of onvoldoende gedocumenteerde vreemdelingen worden aangevoerd. Indien dergelijke vreemdelingen toch worden aangevoerd, kan de desbetreffende luchtvaartmaatschappij strafbaar zijn. Een van de manieren om invulling te geven aan de zorgplicht is het maken van afschriften van reisdocumenten.

Aangezien het niet efficiënt is om alle luchtvaartmaatschappijen vanaf alle bestemmingen een afschriftplicht op te leggen, is er nu voor gekozen – op basis van een analyse van de IND en de Koninklijke Marechaussee – om die afschriftplicht in te voeren op de belangrijkste risicoluchthavens van dit moment (te weten: Accra, Amman, Athene, Bangkok, Belgrado, Casablanca, Dubai, Hong Kong, Istanbul, Johannesburg, Kano, Karachi, Kiev, Lagos, Lomé, Londen, Moskou, Sofia, Teheran, Zürich). De lagere regelgeving (Voorschrift Vreemdelingen en Richtlijnen voor de vervoerders) is inmiddels op onderdelen aangepast, waardoor een stringenter, maar tevens meer flexibele en beter op de praktijk toegesneden werkwijze mogelijk wordt. Deze aanpassing zal 14 dagen na publicatie in de Staatscourant inwerkingtreden. Dit laatste houdt verband met de door luchtvaartmaatschappijen te treffen maatregelen teneinde aan de afschriftverplichting te kunnen voldoen. Nu deze aanpassing van regelgeving is gerealiseerd zal – waar nodig – het openbaar ministerie overgaan tot vervolging.

- Het is overigens reeds praktijk dat luchtvaartmaatschappijen

(waaronder de KLM) die regelmatig ongedocumenteerde vreemdelingen aanvoeren, daarop aangesproken worden en instemmen met het maken van afschriften van reisdocumenten.

- Voor de vaststelling of een reisdocument geldig is, dient een vervoerder dusdanige maatregelen te treffen dat zijn personeel voldoende wordt geïnstrueerd dat controle van reisdocumenten plaatsvindt bij het inchecken en/of bij vertrek naar Nederland (bijvoorbeeld: controle op personalia, benodigde visa, controle of het reisdocument vals of vervalst is). Om luchtvaartmaatschappijen te adviseren bij de onderkenning van valse of vervalste documenten en om een bijdrage te leveren aan de deskundigheidsbevordering op dit gebied, vinden op wisselende luchthavens zogenaamde pre-boarding checks plaats. Thans wordt gezien in hoeverre kan worden samengewerkt met Duitsland op dit punt, wat een aanzienlijk efficiëntere werkwijze mogelijk zou maken.

- Inmiddels is een aantal risicoluchthavens bezocht (in casu Karachi, Amman, Dubai en Istanbul) om ter plaatse te overleggen met vertegenwoordigers van luchtvaartmaatschappijen over mogelijkheden om de aanvoer van ongedocumenteerde vreemdelingen terug te dringen. Tijdens dit soort bezoeken worden zonnodig nadere aanwijzingen gegeven over de praktische invulling van de zorgplicht van de vervoerder.

Gelet op het voorgaande is de regering van oordeel dat de motie voldoende is uitgevoerd.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz