

Vergaderjaar 2003–2004

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2003

In mei 2003 zond ik uw Kamer het aan mij uitgebrachte advies «Vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (Just03-476 en Just03-807). De ACVZ is een bij (de Vreemdelingen)wet ingesteld adviesorgaan in de zin van de kaderwet adviescolleges, dat tot taak heeft de regering te adviseren over het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid.

In deze brief treft uw Kamer mijn reactie op dit advies aan, mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie. Hieronder volgt een samenvatting van het advies, een korte algemene reactie en de reactie op de aanbevelingen uit het advies.

Samenvatting van het advies

De ACVZ heeft in haar advies de mogelijkheden gezien om via de Vreemdelingenwet, het vreemdelingenbeleid en de uitvoering daarvan een optimale bijdrage te leveren aan de bestrijding en voorkoming van terrorisme. Daartoe is de internationale context geschetst. Zo zijn de reacties van de VS, Canada en de EU op de aanslagen van 11 september 2001 in ogen-schouw genomen. Daarnaast is de nationale context aan bod gekomen.

De ACVZ hanteert in haar advies twee uitgangspunten. De commissie meent dat het vreemdelingbeleid een serieuze bijdrage kan leveren aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme doordat potentiële terroristen uit Nederland kunnen worden geweerd dan wel verwijderd. Tegelijk tekent zij daarbij aan dat het vreemdelingenbeleid uiteraard niet het enige instrument is om terrorisme tegen te gaan. Bovendien realiseert de commissie zich dat maatregelen op het terrein van het vreemdelingenbeleid de binnenkomst of aanwezigheid van terroristen in Nederland niet onmogelijk maakt. Een tweede uitgangspunt van de commissie is dat de bestaande reële dreiging van terrorisme een (bescheiden) proportionele en doelma-

tige inperking van de rechten van het individu in het vreemdelingenrecht rechtvaardigt ten gunste van de bescherming van de democratische rechtsstaat.

De internationale context

Onder het thema de internationale rechtsorde behandelt de commissie de maatregelen die in VN verband zijn genomen tegen het terrorisme. Aandacht krijgt met name de Veiligheidsraad resolutie 1373, waarin de lidstaten worden opgeroepen alles in het werk te stellen terrorisme te voorkomen en de daders te berechten. In deze resolutie worden degenen die terroristische daden financieren, voorbereiden of ondersteunen op gelijke voet gesteld met hen die de daden plegen. Verder is ingegaan op de zogenaamde sanctielijsten van de Verenigde Naties. Op deze lijsten kunnen namen van personen, groepen en landen vermeld worden die worden verdacht van terroristische activiteiten. Lidstaten zijn onder andere verplicht hun saldo's te blokkeren en inreisverboden op te leggen. Voor personen, groeperingen of landen op de lijsten bestaan geen directe juridische mogelijkheden tot verweer. De commissie doet de aanbeveling dat Nederland zich strikt houdt aan de resolutie 1373, maar dat Nederland voorbereid is eventuele foutieve vermeldingen op de sanctielijsten te herstellen via een snelle procedure bij de VN. Ook het internationale vluchtelingenrecht passeert de revue. De commissie constateert dat het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing is op een persoon van wie er «ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land». Een terroristische daad kan vrijwel per definitie als zodanig worden gekwalificeerd, aldus de commissie. Uitzetting of uitlevering van deze persoon kan echter problematisch zijn indien er gevaar is dat betrokkene wordt blootgesteld aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM en Anti-Folterverdrag). De ACVZ pleit ervoor in deze gevallen na te gaan of door de Europese Unie afspraken kunnen worden gemaakt met landen van origine (of een derde land) over waarborgen waardoor de uitzetting of uitlevering wel kan plaatsvinden.

De commissie stelt vervolgens de maatregelen die in de Verenigde Staten en Canada zijn genomen naar aanleiding van de aanslagen van 11 september aan de orde. Daarbij wordt aandacht besteed aan de instelling van het zogenoemde Department of Homeland Security en uitbreiding van opsporings- inlichtingenbevoegdheden in de zogenoemde USA-PATRIOT-wet. Ten aanzien van Canada wordt aandacht besteed aan het door dat land gehanteerde concentrische grenzenconcept. In dit concept, waarvan de ACVZ in haar advies een warm pleitbezorger is, wordt de opvatting van de fysieke grens als een lijn tussen twee staten losgelaten. Het tegengaan van terrorisme vereist een ander concept waarbij het begrip grenzen wordt opgevat als een reeks concentrische cirkels. De buitenste cirkel wordt gevormd door de inlichtingendiensten, die informatie over mogelijke dreiging moeten verzamelen en deze vooral ook moeten delen met andere organisaties. Daarbinnen valt een cirkel van consulaire diensten, waar voor het eerst een fysiek contact met de vreemdeling is. Een volgende cirkel is de pre-boarding check door zogenoemde Immigration Control Officers bij vluchten die als risicovol worden aangemerkt. De fysieke grens is slechts de binnenste cirkel, waar met behulp van gerichte «profiling» de schaarse middelen op de meest risicovolle vreemdelingen kunnen worden ingezet. Tenslotte is er nog het binnenlandse vreemdelingentoezicht.

De Commissie beschrijft ook de reactie van de Europese Unie op de aanslagen in de VS. Op het gebied van het vreemdelingenbeleid bepleitte de Europese Raad enkele maatregelen: intensivering van de grensbewaking, verhoogde waakzaamheid bij de afgifte van verblijfstitels en identiteitsdocumenten, betere controle van echtheid van documenten, striktere toepassing van procedures voor visumverlening en versterking van consulaire samenwerking. Op het gebied van visaverstrekking zijn belangrijke stappen gezet. Een Uniebrede visumsticker, met verscherpte veiligheidskenmerken, is in ontwikkeling. Een haalbaarheidsonderzoek naar een Europese visadatabank, waarin afgifte van visa en inreis van visumhouders moet worden geregistreerd, is opgestart. De ACVZ concludeert ten aanzien van de Europese aanpak dat er veel in gang is gezet, maar twijfelt aan de samenhang en de doeltreffendheid van de maatregelen. Dit omdat de zorg voor de nationale veiligheid een onderwerp is dat voornamelijk binnen de bevoegdheidssfeer van de lidstaten valt. De ACVZ acht een beter gestructureerde en geïntegreerde aanpak in de Unie onontbeerlijk voor de bestrijding van terrorisme.

De nationale context

Van de maatregelen die Nederland na 11 september 2001 nam, noemt de commissie er vijf op het terrein van het vreemdelingenbeleid. Te weten de ontwikkeling van centraal vingerafdrukkensysteem voor vreemdelingen en de afname van een biometrisch kenmerk van visumaanvragers, het streven naar een Europese harmonisering van het visumbeleid, de oprichting van een tweede 1F-unit, de versterking van zowel de buitengrenscontroles als het mobiel vreemdelingtoezicht (MTV), en op het terrein van de regelgeving de implementatie van EU-kaderbesluiten betreffende terrorisme en het Europees aanhoudingsbevel.

De ACVZ beoordeelt de genomen maatregelen als een waardevolle bijdrage aan de bestrijding van terrorisme, maar maakt enkele kanttekeningen. Ten eerste acht zij het wenselijk dat de regering de concrete voortgang bij de uitvoering van deze maatregelen aangeeft. Ten tweede vindt de ACVZ dat achter de genomen maatregelen geen systematische analyse van het vreemdelingrechtelijke instrumentarium ten grondslag ligt. Zij vindt de maatregelen conventioneel en voortbordurend op maatregelen die zich «in de pen» of in voorbereiding bevonden.

De ACVZ stelt dat er meer en onconventionelere maatregelen nodig zijn. Zij heeft daartoe systematisch de interventie momenten in kaart gebracht waarop de overheid met een vreemdeling wordt geconfronteerd en waarin de mogelijkheid zich voordoet om met behulp van het vreemdelingrechtelijke instrumentarium de binnenkomst van een «verdachte» vreemdeling te verhinderen of, indien hij zich reeds in Nederland bevindt, zijn verblijf te beëindigen. Naar het oordeel van de ACVZ zijn er momenten waarop stelselmatig moet worden nagegaan of informatie voorhanden is die het vermoeden wettigt dat een vreemdeling betrokken is of kan zijn (geweest) bij terrorisme. Naar aanleiding daarvan stelt de ACVZ een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving voor. Ook een verbetering van de rechtsbescherming tegen het overheidsoptreden op dit terrein wordt voorgesteld. Verder bepleit de commissie de invoering van het eerder genoemde concentrische grenzen concept door Nederland, verbeteringen op het gebied van informatie-uitwisseling en opleiding en maatregelen op het terrein van visa en biometrie.

De in de bovenstaande samenvatting genoemde aanbevelingen komen in hun concrete, letterlijke vorm, aan de orde bij de puntsgewijze behandeling van de aanbevelingen in het advies.

Algemene reactie op het advies

Ik heb met belangstelling en waardering kennisgenomen van de systematische analyse van de relatie tussen het vreemdelingenbeleid en de bestrijding van terrorisme van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. De ACVZ benoemt op het raakvlak tussen het Vreemdelingenbeleid en de bestrijding van terrorisme een aantal wezenlijk kwesties. Dit en de door de ACVZ aangedragen oplossingsrichtingen hebben voor mij de aanleiding gevormd het bestaande beleid onder de loep te nemen. Ik heb daaruit geconcludeerd dat met een meer structurele aandacht voor de veiligheidsaspecten van het vreemdelingenbeleid nog veel te winnen is. Het advies geeft mij daarom aanleiding om een aantal voorgestelde maatregelen voortvarend uit te voeren en bovendien om bij de uitvoering van al voorgenomen maatregelen rekening te houden met de aanbevelingen van de ACVZ.

Het kabinet is van mening dat het voorkomen en de bestrijding van terrorisme een breed scala aan maatregelen vergt op een groot aantal beleids-terreinen. Ieder van deze maatregelen afzonderlijk is van beperkte waarde, maar gezamenlijk kan een wezenlijke beperking van de risico's op terroristische incidenten worden bereikt. Het is deze opvatting die ten grondslag ligt aan de beleidsvisie op de bestrijding van terrorisme van het kabinet in de notitie «Terrorisme en de bescherming van de samenleving» (Kamerstukken II 2002/2003, 27 925, nr 94). Het pleidooi van de ACVZ voor een meer nadrukkelijke en systematische inzet van het instrumentarium uit het vreemdelingenbeleid sluit op deze visie aan.

De aanbevelingen uit het ACVZ-advies raken een groot aantal overheidsinstanties in zowel vreemdelingen- als veiligheidsketen die ressorteren onder meerdere ministeries. Zoals voorgesteld in de genoemde nota «terrorisme en bescherming van de samenleving», is de minister van Justitie coördinerend minister op het (brede) terrein van terrorismebestrijding. De minister van Justitie wordt in deze coördinerende rol ondersteund door het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT). In dit comité zijn alle betrokken departementen, inclusief de vreemdelingen- en veiligheidsketen vertegenwoordigd. Deze reactie op het ACVZ advies is voorbereid in het GCT. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen ligt bij de vakminister die het aangaat. Ambtelijk zal die verantwoordelijkheid worden bewaakt door het GCT. Het GCT zal ook de rapportage over voortgang van de uitvoering van aanbevelingen aan de Tweede Kamer voorbereiden. Verder kan in het algemeen nog opgemerkt worden dat in reactie op aanbevelingen die nieuwe financiële en juridische consequenties hebben, consequent een *haalbaarheids*-onderzoek zal plaatsvinden.

Tot slot nog een algemene opmerking. Het vreemdelingenbeleid dient mede de bescherming van de openbare orde en nationale veiligheid in Nederland. Dat is de grondslag voor de inzet van het instrumentarium van het vreemdelingenbeleid tegen het terrorisme. Ik hecht eraan te benadrukken dat uiteraard in het overgrote deel van de gevallen een vreemdelingtoegang wordt verleend of een aanvraag van een verblijfsvergunning doet, de openbare orde of de nationale veiligheid geenszins in het geding is.

Reacties op de aanbevelingen

Per aanbeveling volgt hieronder een reactie op het advies van de ACVZ. De aanbevelingen zijn letterlijk overgenomen uit het rapport en zijn cursief gezet.

1. Nederland dient zich aan de VN en Europese sanctielijsten te houden en conform de bij die lijsten behorende verplichtingen te handelen ook indien een Nederlander of zich in Nederland verblijvende vreemdeling op zo'n sanctielijst staat. Deze verplichting geldt ook indien de betrokkene lid is geweest of anderszins steun heeft geboden aan een op die lijst genoemde organisatie. De ACVZ beveelt de Minister aan nader onderzoek te (laten) doen, naar de gevolgen en procedures rond de besluitvorming ter zake, daarbij uitgaande van de status van de Veiligheidsraad en de bindende werking van haar resoluties; daarbij dient ook een procedure te worden ontwikkeld hoe te handelen als een zich in Nederland bevindende persoon stelt ten onrechte op een sanctielijst terecht te zijn gekomen.

Dit is een waardevolle aanbeveling. Op grond van internationaal recht hebben VN Veiligheidsraad sanctieresoluties een bindend karakter. Mocht de Nederlandse regering evenwel op grond van aan haar bekende feiten en omstandigheden of anderszins tot het oordeel komen dat de grond voor vermelding van een persoon of een organisatie op een VN sanctielijst ontbreekt of in hoge mate betwistbaar is, dan ligt het in de rede dat de Nederlandse regering het desbetreffende VN-sanctiecomité van haar bevindingen op de hoogte stelt, teneinde een heroverweging en in voorkomend geval een aanpassing van de lijst te bevorderen. De Nederlandse regering is op een dergelijke procedure voorbereid.

Uit de tekst op pagina 76 van het advies valt op te maken dat de ACVZ in het recente verleden gevallen aanwijst waarin de Sanctiewet had kunnen worden toegepast om een (vermoedelijke) terrorist te weren of zijn verblijfsvergunning in te trekken. Het is de Vreemdelingenwet 2000 die de mogelijkheid biedt om een dergelijk persoon de toegang te weigeren, op basis van het gevaar dat de aanwezigheid van deze persoon voor de openbare orde of de nationale veiligheid mee zou brengen. Alleen indien het gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid *in Nederland* niet kan worden aangenomen biedt de vreemdelingenwet geen grond tot toegangsweigering. In die gevallen biedt sinds de inwerkingtreding van de Sanctiewet van 16 mei 2002 deze laatste wet in aanvulling op of in afwijking van de Vreemdelingenwet 2000 een grond tot toegangs- of verblijfsweigering op grond van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, (zoals VNVR resoluties). Daartoe wordt een ministeriële regeling vastgesteld.

Mij is echter niet gebleken dat zich al dergelijke gevallen hebben voorgedaan. De ACVZ noemt in dit verband de zaken Krekar en Öcalan. In deze beide gevallen bood de Vreemdelingenwet 2000 de grond de betrokkene toegang tot Nederland te ontfangen. In het geval Öcalan heeft de betrokkene overigens Nederland feitelijk niet bereikt en is het dus niet gekomen tot een toegangsweigering tot het Nederlandse grondgebied.

2. De ACVZ acht het wenselijk dat Nederland zo spoedig mogelijk het Palermo Verdrag en de drie Protocollen over grensoverschrijdende misdrijven ratificeert.

Het kabinet heeft deze intentie. Het in december 2000 te Palermo gesloten Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad, en de bijbehorende protocollen inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en door de lucht, en tegen illegale wapenproductie en wapensmokkel worden naar verwachting in 2004 geratificeerd. Een wetsvoorstel ter uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel is door het kabinet om advies aan de Raad van State gezonden. Naar verwachting zal het voorstel het komend jaar bij de Tweede Kamer worden ingediend.

3. De VR resolutie 1373(2001) heeft de kring van betrokkenen uitgebreid tot diegenen die terroristische daden steunen hetgeen verder lijkt te gaan

dan wat voorheen verdragsrechtelijk was vastgelegd. Om die reden zou de «personal and knowing participation test» moeten worden aangevuld. Het ondersteunen/faciliteren van 1F-misdrijven (waaronder terrorisme) valt reeds binnen het huidige kader van de zogenoemde «personal en knowing participation»- toets, zoals neergelegd in de Vreemdelingen-circulaire 2000(C1/5.13.3).

In resoluties 1269 en 1373 van de Veiligheidsraad van de VN is bepaald dat deelnemers aan en ondersteuners van terrorisme moeten worden uitgesloten van het Vluchtelingenverdrag. Op grond hiervan is in de Vreemdelingencirculaire 2000 bepaald dat deze personen op grond van artikel 1F kunnen worden uitgesloten van het Vluchtelingenverdrag. Het plegen en/of ondersteunen van terroristische activiteiten moet in beginsel worden opgevat als een ernstig niet-politiek misdrijf in de zin van artikel 1F onder b.

Teneinde te kunnen bepalen of iemand individueel verantwoordelijk kan worden gehouden voor 1F-handelingen dient de «personal en knowing participation test» te worden toegepast. Dit wil zeggen dat aan de hand van een aantal vragen moet worden bezien of ten aanzien van betrokkene kan worden aangenomen dat hij weet heeft gehad of had behoren te hebben van het plegen van het betreffende misdrijf («knowing participation») én of hij op enige wijze hieraan persoonlijk heeft deelgenomen («personal participation»). Indien hiervan sprake is kan aan betrokkene artikel 1F worden tegengeworpen. Onder «personal participation» wordt hier niet slechts verstaan het door betrokkene zelf of in diens opdracht plegen van het misdrijf, maar ook het door betrokkene direct faciliteren of ondersteunen hiervan.

4. Nederland dient het initiatief te nemen om in die gevallen waarbij uitzetting, ondanks toepasbaarheid van artikel 1F op problemen met betrekking tot mensenrechten stuit (EVRM, AFV artikel 3), te komen tot afspraken tussen de EU en het land van origine of een mogelijk derde land, over een rechtmatige rechtsgang, een behandeling in overeenstemming met het EVRM, met toegang tot het proces door EU waarnemers, de mogelijkheid van monitoring van de tenuitvoerlegging van de opgelegde (gevangenis) straf en de uitsluiting van de oplegging van de doodstraf of van een andere wrede of onmenselijke behandeling als straf.

Indien zich een concreet geval voordoet waarbij het belang van verwijdering van de illegale vreemdeling groot is, en er een gerede kans op een dergelijke overname bestaat, zal Nederland pogen dergelijke afspraken te maken met het land van herkomst of een derde land.

De gedachte om in Europees verband te bezien of de door de ACVZ genoemde mogelijkheid bestaat is een waardevolle omdat zij biedt wellicht een grotere kans op succes biedt dan wanneer Nederland alleen een dergelijk initiatief neemt.

Er moet wel aangetekend worden dat het juist voor vreemdelingen op wie artikel 1F van toepassing is verklaard zeer moeilijk is afspraken te maken met het land van herkomst dat artikel 3 EVRM niet zal worden geschonden. Dan wel met een derde land de afspraak te maken dat de betrokkene niet zal worden teruggezonden naar het land van herkomst waar het gevaar van deze schending bestaat. Indien artikel 1F van toepassing is, dient in het kader van de uitzetting te worden onderzocht of terugzending naar het land van herkomst een reëel risico van schending van artikel 3 EVRM met zich meebrengt. Dikwijls valt dit voor vreemdelingen op wie artikel 1F van toepassing is verklaard niet uit te sluiten. In dergelijke gevallen kan een vreemdeling niet worden uitgezet naar het land van herkomst.

Om straffeloosheid te voorkomen kan in een voorkomend geval strafvervolgning in Nederland aan de orde zijn.

5. Om een meer afgestemde en geïntegreerde aanpak van de relatie vreemdelingenbeleid en terrorismebestrijding in Europa te bewerkstelligen, dient door het Nederlands EU voorzitterschap in de tweede helft van 2004 dat onderwerp op de agenda voor de betreffende periode te worden geplaatst. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor een verbetering van de verslaglegging van de ondernomen activiteiten, waarbij de concrete resultaten worden vermeld;

Nederland maakt onderdeel uit van Europa. Binnen het Schengengebied bestaan geen binnengrenscontroles. Dat alleen al maakt dat een effectieve aanpak van de dreiging van terrorisme in Nederland slechts mogelijk is in internationaal, meer in het bijzonder Europees, verband. In de Nota «Terrorisme en de bescherming van de samenleving» is door het kabinet aangekondigd te bevorderen dat het onderwerp terrorismebestrijding in EU kader als prioriteit wordt aangemerkt voor versterkte samenwerking. Gezien de brede benadering van de voorkoming en bestrijding van terrorisme die Nederland voorstaat, raakt dat ook het vreemdelingenbeleid. Verder figureert het onderwerp prominent in de Europese samenwerking op de terreinen van grensbeheer, visa en biometrie.

6. De ACVZ beveelt aan dat Nederland (alsnog) voorstelt om in de voorgestelde definitierichtlijn een uitzonderingsartikel gebaseerd op artikel 33 lid 2 Vluchtelingenverdrag op te laten nemen, dat van toepassing is op alle beschermingsvormen (asiel en subsidiair), zodat in het voorkomende geval bescherming kan worden geweigerd indien sprake is van ernstige redenen dat de vreemdeling een gevaar is (of gaat opleveren) voor de nationale veiligheid.

Ik deel de opvatting van de ACVZ dat in dit richtlijnvoorstel een uitzonderingsbepaling dient te worden opgenomen. Hiermee is rekening gehouden in de huidige tekst van het voorstel voor een definitierichtlijn («richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven»). De zogenaamde exclusion-clauses zijn voor vluchtelingen neergelegd in artikel 14 van de ontwerp-richtlijn. Artikel 14b bepaalt verder dat de vluchtelingenstatus in bepaalde gevallen kan worden onthouden, ingetrokken, beëindigd of niet verlengd indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare of de nationale veiligheid. In artikel 17 zijn exclusion-clauses voor subsidiair beschermden opgenomen. Hieronder is ook begrepen de situatie dat een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

7. Leg in de Vreemdelingenwet 2000 dan wel het Vreemdelingenbesluit 2000 vast dat het plegen van terroristische activiteiten, waaronder begrepen de voorbereiding en ondersteuning ervan, hetzij in Nederland dan wel in het buitenland gepleegd, geacht wordt een bedreiging te zijn voor de nationale veiligheid in Nederland. De uitwerking hiervan dient in de Vreemdelingen-circulaire 2000 te worden neergelegd.

In de ogen van de Nederlandse regering vormt betrokkenheid bij het plegen van terroristische daden inderdaad een bedreiging van de nationale veiligheid. Dergelijke personen dient de toegang tot Nederland te worden geweigerd en hun verblijfsaanvragen dienen te worden afgewezen.

In de uitvoeringspraktijk wordt van geval tot geval gezien of een vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Thans bestaat op grond van het Vreemdelingenbesluit 2000 de mogelijkheid om verblijfsaanvragen – zowel bij eerste toelating als bij voortgezet verblijf – af te wijzen indien zwaarwegende belangen naar het oordeel van de Minister daartoe nopen. In gevallen waarop deze aanbeveling ziet, is in de praktijk met succes gebruikgemaakt van de toepasselijke artikelen van het

Vreemdelingenbesluit 2000 om verblijfsaanvragen af te wijzen. Daarom wordt het niet noodzakelijk geacht in de vreemdelingenwet- en regelgeving nog eens expliciet vast te leggen dat het plegen van terroristische activiteiten geacht wordt een bedreiging voor de nationale veiligheid te zijn.

8. Leg in de Vreemdelingenwet 2000 een bijzondere procedure vast voor de situatie waarin de rechter, in geval van een gevaar voor de nationale veiligheid, te maken krijgt met niet-openbare stukken in procedures met betrekking tot verblijfsvergunningen, teneinde die stukken te kunnen betrekken in zijn oordeel.

De huidige praktijk komt er kort gezegd op neer dat in het geval van besluiten die worden gemotiveerd met verwijzing naar ambtsberichten van de AIVD, de rechter op grond van art 8:29 Awb jo art 87 Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) de minister van Binnenlandse Zaken om toestemming tot inzage van de achterliggende stukken bij het ambtsbericht kan verzoeken. Indien die toestemming wordt verleend kan de rechter slechts met instemming van de wederpartij op grondslag van die achterliggende stukken recht doen. (art. 8:29 lid 5 Awb). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State pleegt, in het geval van weigering van de betrokkene om de rechter (mede) op grondslag van die geheime stukken uitspraak te laten doen, te oordelen dat de gevolgen daarvan bij de weigeraar berusten. Dat betekent dat het in de rede ligt, dat het ambtsbericht dat op de geheime gegevens gebaseerd is voor feitelijk juist wordt gehouden. Zo is ook onlangs – na het tijdstip waarop de ACVZ het onderhavige advies uitbracht – door de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State bepaald.

Ondanks de huidige jurisprudentiële praktijk, merkt de ACVZ in haar advies op dat het niet zeker is dat de rechter op deze wijze zal blijven oordelen. Aanleiding voor twijfel is de verwachting dat in de toekomst vaker reeds verleende verblijfsvergunningen zullen worden ingetrokken. Dergelijke besluiten zijn, in vergelijking met de afwijzing van een aanvraag voor de (mogelijk al lange tijd legaal in Nederland verblijvende vreemdeling) ingrijpend. Dientengevolge zou de toetsing van dergelijke besluiten door de rechter zwaarder kunnen worden. Dat roept de vraag op of niet een bijzondere wettelijke procedure moet worden geïntroduceerd om onafhankelijk van instemming van de partijen, inzage door een rechter van geheime achterliggende stukken mogelijk te maken, zonder dat die stukken op de zitting in de openbaarheid worden gebracht.

Het kabinet is evenwel van oordeel dat de procedure van art 8:29 Awb een toereikende mogelijkheid biedt om niet-openbare stukken buiten de openbaarheid te houden maar desalniettemin aan de bestuurlijke beslissing omtrent verblijfsbeëindiging en uitzetting ten grondslag te mogen leggen. Uiteraard wordt de nationale en Europese jurisprudentie op dit vlak nauwgezet gevolgd.

9. Vervang in het Vreemdelingenbesluit 2000 de toetsingsmaatstaf «concrete aanwijzingen voor het vormen van een gevaar voor de nationale veiligheid» door de toetsingsmaatstaf «ernstige redenen voor het bestaan van een gevaar voor de nationale veiligheid». Hanteer deze toetsingsmaatstaf zowel voor de weigering van de binnenkomst als voor de intrekking of niet verlenging van een verleende verblijfsvergunning met betrekking tot asielzoekers en diegenen die op basis van een verblijfsvergunning in Nederland (willen) verblijven.

Het stelsel van de Vreemdelingenwet 2000 en de daarop gebaseerde regelingen laat het bestuur optimale ruimte om daar waar zulks wenselijk is vreemdelingenrechtelijke gevolgen te verbinden aan gevaar voor de nationale veiligheid in individuele zaken. Indien een vreemdeling een gevaar voor de nationale veiligheid vormt, is zulks op zichzelf voldoende grond voor toegangsweigering (artikel 3, eerste lid, onder b, Vw 2000),

voor beëindiging van de zogeheten vrije termijn na inreis (artikel 12, eerste lid, onder d, Vw 2000), voor weigering van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (artikelen 16, eerste lid, onder d, Vw 2000 en 31, tweede lid, onder k, Vw 2000), voor weigering van verlenging en voor intrekking van zo'n vergunning (artikelen 18, eerste lid, onder e, en 32, eerste lid, onder b, Vw 2000), voor weigering van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (artikelen 21, eerste lid, onder d, en 34 jo 18, eerste lid, onder b, Vw 2000) voor een intrekking van zo'n vergunning (artikelen 22, eerste lid, onder d, en 35, eerste lid, onder d, Vw 2000), en mitsdien voor uitzetting. In haar advies gaat de ACVZ er kennelijk van uit dat gevaar voor de nationale veiligheid – bij toegangsweigering – niet zou kunnen worden tegenworpen jegens een vreemdeling ten aanzien van wie «slechts» sprake is van ernstige redenen. Daarmee miskent zij het imperatieve karakter van artikel 3, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 dat toegangsweigering voorschrijft indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Daarvan kan niet worden afgeweken – en wordt ook niet afgeweken – bij algemene maatregel van bestuur of lagere regeling. Artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van het Vreemdelingenbesluit 2000, dat bepaalt dat de toegang in ieder geval wordt geweigerd bij concrete aanwijzingen dat de vreemdeling een inbreuk op de nationale veiligheid heeft gepleegd of zal plegen, is, zoals ook in de Nota van Toelichting bij het Besluit (Stb. 2000, 497) is aangegeven, niet limitatief wat betreft de weigering van toegang op grond van gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Artikel 2.9, eerste lid, regelt slechts in welke gevallen de toegang in ieder geval moet worden geweigerd. Dit komt tot uiting in de woorden «in ieder geval» in de aanhef. Naast de gevallen waarin sprake is van «concrete aanwijzingen» die tot toegangsweigering dwingen, laat het stelsel het bestuur dus voldoende ruimte om ook bij «ernstige redenen om te vermoeden» dat sprake is van gevaar voor de nationale veiligheid de toegang te weigeren. Het stelsel bevat evenmin belemmeringen om bij «redelijke vermoedens» de verblijfsvergunning te weigeren of in te trekken. Voor zover de ACVZ bepleit in algemeen verbindende voorschriften een alomvattende beschrijving op te nemen van de gevallen waarin sprake is van «gevaar voor de openbare orde» als bedoeld in de hiervoor genoemde bepalingen, acht ik zulks onwenselijk en onnodig. Voorkomen moet worden dat met een te nauwe omschrijving toekomstige gevallen waarin redelijkerwijs kan worden gesproken van gevaar voor de nationale veiligheid worden uitgesloten van het toepassingsbereik van genoemde bepalingen, om de enkele reden dat zij niet aan de omschrijving voldoen. Dat zou daadkrachtig optreden tegen terrorisme niet ten goede komen. Overigens is mij niet gebleken dat er zich in de praktijk gevallen hebben voorgedaan waarin wel sprake was van «ernstige redenen» om aan te nemen dat de vreemdeling een gevaar voor de nationale veiligheid vormt, maar niet van «concrete aanwijzingen» in die richting. Overigens zal ik de met de grensbewaking-belaste diensten betrekken bij het onderzoek naar een veiligheidscheck en veiligheidsprofielen in het kader van toelatingsaanvragen zoals dat bij aanbeveling 11 aan de orde komt. In dat verband kan er dan ook meer concreet invulling worden gegeven aan de toetsingsmaatstaven in het vreemdelingenbesluit, bijvoorbeeld door meer dan in het verleden aandacht te besteden aan doel en duur van het verblijf van de aanvrager.

10. In het geval van niet uitzetbaarheid van een vreemdeling, ondanks gebleken gevaar voor de openbare orde en/of nationale veiligheid, dient aan hem vrijheidsbeperkende maatregelen te worden opgelegd in de vorm van het aangeven van een verblijfplaats en een periodieke meldingsplicht bij de Vreemdelingendienst.

Ingevolge het Vreemdelingenbesluit 2000 heeft een uitgeprocedeerde vreemdeling van rechtswege een wettelijke meldplicht tot het moment van feitelijk vertrek. Daarnaast bestaat de mogelijkheid een vrijheids-

beperkende maatregel op te leggen. Dit kabinet is voornemens om in het kader van een algemene intensivering van het vreemdelingentoezicht strikter de hand te gaan houden aan de meldplicht.

Gelet op het feit dat het hier gaat om vreemdelingen van wie reeds is vastgesteld dat zij een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, zullen veelal gronden aanwezig zijn om deze vreemdelingen ongewenst te verklaren ingevolge art 67 lid 1 onder c Vw 2000. Na ongewenstverklaring van de vreemdeling is voortgezet feitelijk verblijf ingevolge het Wetboek van Strafrecht strafbaar. Het enkele feit dat een vreemdeling niet door de overheid uitgezet kan worden, staat ongewenstverklaring niet in de weg. Ten aanzien van de vreemdeling op wie artikel 1F van toepassing is, worden de mogelijkheden gezien hem of haar ongewenst te verklaren. Het doel hiervan is te bevorderen dat een dergelijke vreemdeling zelfstandig vertrekt.

Als wordt gekozen voor de ongewenstverklaring is het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel met een meldplicht niet mogelijk. Dit zou immers op gespannen voet staan met het feit dat voortgezet feitelijk verblijf van deze vreemdeling in beginsel een misdrijf is.

11. Voer de werkwijze in zoals door de Canadese immigratie-autoriteiten in samenwerking met de Canadese veiligheidsdiensten thans in praktijk wordt gebracht ten aanzien van het werken met risicoprofielen en het uitvoeren van veiligheidschecks bij toelatingsaanvragen (visum/regulier/asiel).

De aanbeveling om naar het voorbeeld van Canada een werkwijze te implementeren waarbij gewerkt wordt met risicoprofielen en het uitvoeren van veiligheidschecks biedt waardevolle perspectieven. Ik zal de uitvoering van deze aanbeveling nader onderzoeken. Daartoe zal een interdepartementale projectgroep aan het werk gaan.

Gesteld zij dat tussen de vreemdelingenketen en veiligheidsketen ook nu reeds samenwerking plaatsvindt. Verdere structurering en systematisering wordt door het Kabinet echter wenselijk geacht.

Het werken met risicoprofielen en het uitvoeren van veiligheidschecks houdt in de ogen van de ACVZ in dat bij alle toelatingsaanvragen getoetst wordt op de risico's voor de nationale veiligheid die de toelating van een bepaalde persoon met zich brengt. Dat dient te gebeuren door op grond van profielen personen te selecteren die in aanmerking komen voor een interview en in geval van twijfel over een persoon de inlichtingendiensten te raadplegen. Dit vereist een nauwe samenwerking tussen de organisaties die onderdeel uitmaken van de vreemdelingenketen en organisaties die onderdeel uitmaken van de veiligheidsketen (AIVD, politie, MIVD, Koninklijke Marechaussee).

Het is van groot belang dat profielen die worden opgesteld door veiligheidsdiensten voldoende specifiek zijn, om doelmatig en effectief gebruik ervan door ambtenaren werkzaam in de vreemdelingenketen mogelijk te maken. Tevens moeten deze ambtenaren door de veiligheidsdiensten gedegen worden opgeleid en deugdelijke werkinstructies ontvangen.

De invoering van het Canadese systeem in Nederland is niet onverkort mogelijk. Canada kent een andere situatie dan Nederland waar het grensbeheer betreft. Nederland is niet autonoom ten aanzien van zijn grenzen. Nederland is partij bij de Schengen Uitvoeringovereenkomst (SUO) waar het opheffen van de binnengrenscontroles in het Schengengebied deel van uitmaakt. Dat betekent dat maatregelen pas echt effectief kunnen

worden uitgevoerd als ze in Schengenverband worden genomen. Om de systematiek betrouwbaar te doen zijn zouden ook de archieven van de organisaties in de veiligheidsketen (politie, civiele en militaire inlichtingen- en veiligheidsdiensten) van de overige Schengenlanden integraal bij de check betrokken moeten worden. Het belang van intensieve Europese samenwerking tegen terrorisme is hiermee onderstreept (zie ook aanbeveling 5).

Het opstellen van effectieve risicoprofielen is niet eenvoudig en vereist veel onderzoek. Zogenaemde persoonsprofielen zijn vaak onderdeel van risicoprofielen. Bestudering van de aanslagen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden maakt duidelijk dat het steeds moeilijker wordt om dergelijke profielen op te stellen. De relevante categorie wordt namelijk steeds ruimer. Ook het achterhalen en hanteren van effectieve en efficiënte onderscheidende indicatoren om personen te herkennen die mogelijk betrokken zijn bij de ondersteuning of uitvoering van terroristische activiteiten, is moeilijk en vereist veel onderzoek.

Daarnaast bestaat het risico dat risicoprofielen en indicatoren kunnen leiden tot een blikvernauwing bij degenen die ze hanteren. Deze instrumenten dienen te worden gebruikt als eerste hulpmiddel om een indicatie te krijgen of een vreemdeling een mogelijk gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Nadere stappen, bijvoorbeeld in de vorm van een nader onderzoek of een tweede interview, zijn noodzakelijk om vast te stellen of zulks ook daadwerkelijk het geval is. Voorkomen moet worden dat risicoprofielen worden gebruikt als een soort black list. Er dient derhalve zeer zorgvuldig en genuanceerd met risicoprofielen te worden omgegaan.

Voor het doen van veiligheidschecks zal ook moeten worden onderzocht welk beslag dit legt op de taken van de Immigration Liaison Officers (ILO's) en wat voor gevolgen dit heeft voor de werkwijze en bevoegdheden van de ILO's.

Concluderend kan worden gesteld dat het maken van nadere afspraken over processen, procedures en verantwoordelijkheden tussen partijen in de vreemdelingenketen en veiligheidsketen in dit verband noodzakelijk is. Om de haalbaarheid van invoering van een nationale veiligheidstoets – omvattende een gesystematiseerde bestandsvergelijking van gegevens uit de vreemdelingenketen (zie aanbeveling 15) en het gebruik van risicoprofielen (indicatorenlijsten en persoonsprofielen) – nader te bestuderen zal onder coördinatie van het ministerie van Justitie met voortvarendheid een interdepartementale projectgroep worden ingericht. Alle relevante organisaties in de vreemdelingenketen en veiligheidsketen zullen bij deze projectgroep worden betrokken. Onder meer zullen de financiële en juridische haalbaarheid – waaronder het belang van de bescherming van de privacy – expliciet aan de orde komen. Zie ook aanbeveling 15.

12. Breid het aantal, op ambassades gestationeerde, Immigration Liaison Officers (ILO) in alle risicolanden uit en zet hen gericht in op het signaleren en voorkomen van (illegale) immigratie van potentiële terroristen. Ik erken het belang van uitbreiding van aantal Immigration Liaison Officers in risicolanden. De meest effectieve wijze dit te realiseren is de uitbreiding van ILO capaciteit tot stand te brengen in Europees verband. In de Europese Unie is recentelijk politieke overeenstemming bereikt een voorstel voor een zogenaemde ILO-verordening. Deze verordening moet leiden tot een Europees Netwerk van ILO's. Daartoe worden taken, bevoegdheden en de mogelijkheden tot informatie uitwisseling op Europees niveau in kaart gebracht en uiteindelijk geharmoniseerd.

Nederland ondersteunt dit streven naar een Europees ILO-netwerk en meent dat de bundeling van nationale ILO-netwerken, effectiever en efficiënter is bij de bestrijding van illegale immigratie. Niet alleen kan de informatiepositie sterk worden verbeterd, ook wereldwijd zullen veel meer luchthavens kunnen worden bediend dan thans het geval is. De Europese Unie heeft meer mogelijkheden tot haar beschikking om met landen overeenstemming te bereiken om op hun luchthavens een ILO te stationeren.

Het huidige Nederlandse ILO netwerk is primair een instrument bij het tegengaan van illegale immigratie. In tegenstelling tot de Canadese ICO'ers hebben de Nederlandse ambtenaren geen politieachtergrond en bevoegdheden. De Immigration Liaison Officers zoals Nederland ze kent, zijn ambtenaren van de Immigratie en Naturalisatiedienst en hebben onder meer als taak luchtvaartmaatschappijen te ondersteunen en adviseren met betrekking tot de geldigheid van de reisdocumenten van de passagiers. Uitbreiding van de taken van de Nederlandse ILO gepaard gaande met aanpassing van de status en specifieke training op het gebied van terrorismebestrijding kan aan de orde komen in het streven om te komen tot een Europees netwerk.

13. Voer het aantal pre-boarding checks door de KMar op waarbij deze vorm van persoonscontrole minder incidenteel dan nu dient te worden ingevuld en laat deze controles planmatig plaatsvinden, gericht op risicogebieden.

Ik ben het eens met de opvatting van de ACVZ dat persoonscontrole vóór dat passagiers aan boord gaan van hun vlucht naar Nederland een belangrijk veiligheidsinstrument is en dat dergelijke controle planmatiger moeten plaatsvinden. Ten aanzien van het opvoeren van het aantal pre-boarding checks door de Koninklijke Marechaussee is het van belang te wijzen op de richtlijnen die bestaan voor vervoerders, in het bijzonder die voor de luchtvaartmaatschappijen. Deze richtlijnen zijn nauw verbonden met het concept van de concentrische grensbewaking en het instrument van pre-boarding checks. Zij hebben tot doel de vervoerder aan te spreken op zijn eigen verantwoordelijkheid voor het terugdringen van de aanvoer naar Nederlands grondgebied van het aantal niet of onjuist gedocumenteerden.

De vervoerder die niet of onjuist gedocumenteerde passagiers heeft vervoerd, kan hiervoor worden beboet. Verder is de vervoerder vertrekkend vanaf een luchthaven die als risicoluchthaven is aangemerkt naar een bestemming in Nederland, wettelijk verplicht om van alle reisdocumenten van alle passagiers kopieën te maken. Naast deze wettelijke verplichtingen zoekt de overheid ook actief de samenwerking met de vervoerders en biedt waar mogelijk actieve ondersteuning bij hierop gebaseerde pre-boarding checks door de luchtvaartmaatschappijen. Deze ondersteuning bestaat onder andere uit het verzorgen van documenttrainingen aan personeel van de vervoerder op luchthavens elders op de wereld.

Juist om op een effectieve wijze structurele vormen van een pre boarding check te realiseren is de verantwoordelijkheid daarvoor gelegd bij de luchtvaartmaatschappen. Daarbij speelt een rol dat veel landen waar structureel checks uitgevoerd dienen te worden, zeer terughoudend zijn bij een structurele inzet van buitenlandse overheidsfunctionarissen op hun grondgebied. Een dergelijk bezwaar geldt niet bij checks door de luchtvaartmaatschappij. In tegenstelling tot de pre-boarding checks door Nederlandse overheidsfunctionarissen, is de controle op documenten door de vervoerder dus structureel en overal. De bewegingsvrijheid van terroristen die gebruik wil maken van valse of vervalste reisdocumenten wordt daarmee dus effectiever beperkt.

14. Geef de samenwerking tussen de KMar en de ILO een formele status waarbij met name de wijze van informatie-uitwisseling is geregeld.

De verbetering van de praktijk van de informatie-uitwisseling tussen Koninklijke Marechaussee en Immigration Liaison Officers heeft mijn aandacht en past ook binnen de versterking van het concept van de concentrische grensbewaking. Bij de totstandkoming in Europees verband van de ILO-verordening komt ook vraag naar een nieuwe basis voor informatie uitwisseling aan de orde. Overigens bestaan er op dit moment mogelijkheden voor informatieuitwisseling tussen KMar en ILO'ers in het kader van de grensbewaking en bestrijding van illegale immigratie

15. Overweeg een koppeling van alle relevante gegevensverzamelingen van de overheidsorganen die deel uitmaken van de vreemdelingenketen, zodat er een zogenaamde kruispuntdatabank tot stand komt, die (uitsluitend) beschikbaar komt voor de AIVD. Creëer een wettelijke basis voor deze kruispuntdatabank en zorg voor borging van de bescherming van de privacy.

Ik ben met de ACVZ van mening dat een gesystematiseerde bestandsvergelijking van gegevens verwerkt door overheidsinstanties uit de vreemdelingenketen met bestanden van organisaties in de veiligheidsketen een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van terrorisme. Een eerste aanzet daartoe is het toegang verlenen aan de AIVD tot het gegevensbestand basisvoorziening Vreemdelingen (BVV).

Overigens merk ik op dat de AIVD niet de enige organisatie is binnen de veiligheidsketen voor wie inzage in de relevante gegevensbestanden van de organisaties in de vreemdelingenketen relevant zou kunnen zijn. Ook aan de MIVD en de politie zou inzage kunnen worden verleend, om van een volledige veiligheidstoets te kunnen spreken.

Het is in dezen voorts van belang te benadrukken dat het inrichten, onderhouden, koppelen en doorzoeken van de relevante gegevensbestanden een verantwoordelijkheid is van alle betrokken partijen in de vreemdelingen en veiligheidsketen.

Nog meer dan bij aanbeveling 11 reeds is opgemerkt, geldt bij deze aanbeveling dat dit alles slechts een beperkte veiligheidstoets in de vreemdelingenketen kan betekenen, tot het moment dat alle relevante organisaties in de vreemdelingen- en veiligheidsketen van de Schengenlanden gezamenlijk een Schengenbrede gegevensuitwisseling op dit punt realiseren. Nederland zal deze opvatting ook naar andere Schengenpartners uitdragen.

Om duidelijkheid te verkrijgen over de haalbaarheid van invoering van een nationale veiligheidstoets in de vreemdelingenketen – omvattende een gesystematiseerde bestandsvergelijking en het gebruik van risico-profielen (indicatorenlijst en persoonsprofielen zie ook aanbeveling 11) – zal met voortvarendheid onder coördinatie van het ministerie van Justitie een interdepartementale projectgroep worden ingesteld. Alle relevante organisaties in de vreemdelingen- en veiligheidsketen zullen bij deze projectgroep worden betrokken. Ondermeer zullen de financiële en juridische haalbaarheid – waaronder het belang van de bescherming van de privacy – expliciet aan de orde komen.

16. Voeg in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002 de IND toe aan de in artikel 62 genoemde overheidsdiensten, waarvan de medewerkers verplicht zijn om ongevraagd mededeling aan de AIVD te doen van hen ter kennis gekomen informatie, de nationale veiligheid aangaande.

Verstrekking van relevante informatie uit de vreemdelingenketen aan de AIVD is in het kader van terrorismebestrijding essentieel. Ik deel ook de opvatting van de ACVZ dat de verstrekking van deze informatie gewaarborgd moet zijn. Dat is als volgt het geval. In de huidige praktijk is de IND een belangrijke partner van de AIVD. Vanuit de IND wordt zo vaak als dat ten behoeve van de AIVD noodzakelijk is informatie verschaft. Deze informatieverstrekking vindt plaats op grond van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten (WIV). Tussen beide diensten bestaat een intensieve samenwerking die recentelijk is vastgelegd en verduidelijkt in een convenant tussen beide diensten.

Een wettelijke meldingsplicht voor de IND is in de onlangs in werking getreden Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten niet opgenomen. De ambtenaren waarvoor deze meldingsplicht wel geldt, behoren tot de diensten die volgens dezelfde wet ook gehouden zijn werkzaamheden ten behoeve van de AIVD of de Militaire Inlichtingendienst te verrichten. Deze taak heeft de IND niet. Een wettelijke meldingsplicht voor haar ambtenaren ligt dan ook niet voor de hand.

17. Realiseer de mogelijkheid om in zogenoemde themaregisters, die ingevolge een reeds voorgenomen wijziging van de Wet Politieregisters, in de nabije toekomst zullen worden opgezet, ook vreemdelingrechtelijke informatie op te nemen en om de informatie uit deze themaregisters beschikbaar te stellen voor beslissingen inzake de toelating, het verblijf en/of de verwijdering van vreemdelingen.

De Minister van Justitie heeft op 13 juni jongstleden bij brief aan uw Kamer (Kamerstukken II 2002–03, 28 600 VI, nr. 134) gemeld dat de aanbeveling van de werkgroep gegevensverwerking en terrorismebestrijding zal worden betrokken bij de komende herziening van de Wet Politieregisters. Die herziening zal onder meer betrekking hebben op de mogelijkheid van verwerking van gegevens over (onder meer) onverdachte personen met als doel zicht te verkrijgen op bepaalde maatschappelijke verschijnselen die samenhangen met criminaliteit. Voor zover het privacyrecht dat toelaat kan ook vreemdelingrechtelijke informatie daartoe behoren. Wat betreft verstrekking van dergelijke gegevens aan derden, zoals ambtenaren belast met beslissingen inzake toelating, het verblijf en/of de verwijdering van vreemdelingen, is het voornemen deze mogelijk te maken indien er een zwaarwegend algemeen belang aan de orde is. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de bestrijding van terrorisme.

18. Bevorder dat gegevens van politiediensten, die zijn verzameld in het kader van het opsporingsonderzoek naar terroristische misdrijven, in gevallen die niet leiden tot een strafrechtelijke vervolging, in nauw overleg met de IND op gestructureerde wijze worden gescreend op bruikbaarheid voor het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld tot ongewenstverklaring van de vreemdeling.

De politie dient in het kader van VRIS (vreemdelingen in de strafrechtketen) altijd attent te zijn op de vreemdelingrechtelijke follow-up na een strafrechtelijke procedure. De IND beziet vervolgens of een bestuursrechtelijke maatregel genomen kan worden op grond van een gevaar voor de openbare orde. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen zoals ongewenstverklaring in de regel worden gebaseerd op een strafrechtelijke veroordeling.

19. Verbeter de training van immigratie-ambtenaren in het binnen- en buitenland op het gebied van terroristische dreiging.

Gelet op de ervaringen in het buitenland acht ik het van groot belang dat ook de medewerkers die zich bezighouden met immigratie alert zijn op veiligheidsrisico's. De IND heeft een convenant met de AIVD gesloten waarin voorzien is in wederzijdse opleiding van medewerkers.

20. Bevorder in Europees verband (alsnog) een verplichte opname van een biometrisch gegeven (met name de vingerafdruk) op verblijfsdocumenten.

De aanbeveling om binnen Europees verband verplichte opname van biometrische gegevens in verblijfsdocumenten te bevorderen, sluit aan bij de huidige inspanningen van Nederland. Op initiatief van Nederland is er een Benelux-voorstel gekomen dat ertoe strekt opneming van biometrische gegevens in verblijfsdocumenten mogelijk te maken. De Europese Commissie is voornemens dit initiatief over te nemen en hierbij ook de visa te betrekken

21. Streef in Europees verband naar een regeling waarbij verstrekte visa vergezeld gaan van een aan het paspoort gehecht inreisbewijs, met daarop een uiterste vertrekdatum, dat bij uitreis wordt verwijderd.

De afgifte van een afzonderlijk inreisbewijs aan visumplichtige vreemdelingen, ter ondervanging van het ontbreken van een binnen Schengenverband sluitend «entry and exit» systeem, is naar verwachting geen adequaat en reëel alternatief. Gezien de miljoenen grensoverschrijdingen van visumplichtige vreemdelingen in het gehele Schengengebied, zal de invoering van dergelijke papieren inreisbewijzen een enorme bureaucratie en registratie met zich mee brengen. Dit is gezien de schaarse middelen niet wenselijk en zou een stap terug zijn in de initiatieven om processen en procedures zo veel mogelijk te automatiseren. Overigens blijft het vinden van een oplossing voor de «entry en exit»-problematiek in EU-verband een voortdurend punt van aandacht. Ik verwacht in dit verband veel van het gebruik in de nabije toekomst van het gebruik van biometrische kenmerken op visa en reisdocumenten.

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