

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. 4²

VERSLAG

Vastgesteld 13 oktober 2003

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de noodzaak van een doeltreffende bestrijding van illegale immigratie en het belang van de rol die vervoersmaatschappijen daarbij kunnen vervullen. Niettemin hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft deze leden aanleiding tot een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot implementatie van richtlijn 2001/51/EG. Zij hebben bij het voorliggende voorstel een aantal vragen.

Inleiding

Het is de leden van de CDA-fractie niet geheel duidelijk óf 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. Graag ontvangen deze leden daarop een reactie van de regering.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), voorzitter, Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittich (D66), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Van Fessem (CDA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Visser (VVD) en De Pater-van der Meer.
Plv. leden: Van Hijum (CSA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Rijpstra (VVD) en Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA).

² Eerder abusievelijk gedrukt onder nummer 6.

Artikel 2 van de richtlijn

In de toelichting op de uitwerking van artikel 2 van de richtlijn wordt aan de ene kant gesproken van (verplichtingen van) «vervoerders» en «vervoersmaatschappijen», terwijl aan de andere kant begrippen als «vaartuigen» en «luchtvaartuigen» worden gehanteerd. De voorbeelden in de memorie van toelichting hebben voornamelijk betrekking op de «luchtvaartmaatschappijen». De leden van de CDA-fractie vragen of de uitwerking van de richtlijn in de praktijk vooral betrekking zal hebben op luchtvaartmaatschappijen.

Weliswaar bestaan er op grond van artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen algemene verplichtingen voor vervoerders, onder andere als het gaat om het terugbrengen van vreemdelingen aan wie toegang is geweigerd en het nemen van maatregelen om zich ervan te vergewissen dat een vreemdeling in het bezit is van geldige reisdocumenten, hoe deze verplichtingen echter in de praktijk uitwerken, is deze leden niet duidelijk. Graag ontvangen zij daarop een reactie van de regering.

Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden of de regering, met betrekking tot de voorbeelden die in de memorie van toelichting worden aangehaald over de onderdelen a en b van artikel 2 van de richtlijn, kan aangeven hoeveel op doorreis zijnde vreemdelingen jaarlijks worden teruggestuurd.

Artikel 3 van de richtlijn

In de toelichting op de uitwerking van artikel 3 van de richtlijn wordt gesteld dat van een luchtvaartmaatschappij die er niet in slaagt de vreemdeling binnen een redelijke termijn aan boord van een eigen luchtvaartuig terug te vervoeren, «(...) verlangd mag worden dat zij voor de vreemdeling een vlucht boekt bij een andere luchtvaartmaatschappij». Daaraan wordt toegevoegd dat overigens in de praktijk ook nu al van luchtvaartmaatschappijen wordt verwacht dat zij, indien nodig, op deze wijze aan hun terugbrengplicht voldoen. De leden van de CDA-fractie vragen of er zicht bestaat op de mate waarin en de wijze waarop luchtvaartmaatschappijen in de praktijk aan deze verplichting voldoen.

Daarnaast vragen deze leden hoe vaak het voorkomt dat een vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd vervolgens asiel aanvraagt. Ook vragen 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.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vast dat materieel al voor een belangrijk deel is voorzien in de vorm van artikel 65 Vreemdelingenwet en de artikelen 6.2 en 6.3 Vreemdelingenbesluit. In dit verband vragen deze leden naar informatie over de werking van deze artikelen in de praktijk. Hoe vaak zijn vervoerders daadwerkelijk aangesproken op hun terugnameplicht? Zijn er daadwerkelijk sancties opgelegd? In hoeverre is sprake geweest van het verhalen van verblijfskosten? Hebben deze bepalingen invloed gehad op het aantal vreemdelingen dat zonder geldig verblijfsdocument Nederland probeert binnen te komen?

Artikel 4 van de richtlijn

In de toelichting op artikel 4 van de richtlijn wordt aangegeven dat Nederland de verplichtingen voor vervoerders die vreemdelingen aanvoeren die niet in het bezit zijn van de vereiste documenten, heeft uitgewerkt in de «Richtlijnen voor vervoerders», welke als bijlage is opgenomen bij de Vreemdelingencirculaire 2000. In die richtlijnen wordt onder andere

gesteld dat de vervoerder zodanige voorzorgsmaatregelen dient te nemen dat de aanvoer van niet of niet juist gedocumenteerde vreemdelingen wordt voorkomen. Het begrip «vervoerder» ziet op luchtvaartmaatschappijen, cruise- en ferry maatschappijen, koopvaardij, pleziervaart en spoorwegmaatschappijen. Hoe vindt in de praktijk het toezicht op het naleven van de zorgplicht van deze maatschappijen plaats, niet alleen in Nederland, maar ook in de andere EU-landen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Op grond van artikel 4 van de richtlijn kan de Nederlandse overheid aan vervoerders de plicht opleggen een afschrift te nemen van de in het bezit van bepaalde vreemdelingen zijnde documenten. Deze afschriftplicht geldt echter slechts voor vluchten, vaarten of treinritten van die plaatsen van vertrek en voor bepaalde nationaliteiten die specifiek zijn *aange-wezen*. De leden van de CDA-fractie vragen of de onderhavige richtlijn van de Raad een dergelijke beperking toestaat. Daarnaast vragen deze leden of momenteel voor andere maatschappijen dan luchtvaartmaatschappijen een dergelijke afschriftplicht geldt.

Welke cijfers zijn over de afgelopen vijf jaar beschikbaar over het aantal gevallen waarin vervoermaatschappijen niet of onvoldoende hebben voldaan aan hun zorgplicht en in hoeveel gevallen heeft dit geleid tot het opleggen van sancties, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Wat is de hoogte van de opgelegde dan wel geïnde boetes?

Artikel 4 van de richtlijn verplicht Nederland tot een verhoging van de strafmaat. Is daarover overleg geweest met vervoersmaatschappijen? Zo ja, wat was hun reactie, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Een belangrijk onderdeel van de richtlijn is artikel 4, tweede lid. Sancties voor vervoerders mogen geen afbreuk doen aan de bescherming die mensen toekomt omdat zij vluchteling zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de betreffende bepalingen, zoals onder meer neergelegd in de richtlijnen voor vervoerders, er inderdaad 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. Welke criteria hanteert een medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om te beslissen of een persoon al dan niet ongedocumenteerd naar Nederland mag af reizen? Welke status heeft de beslissing van deze IND-medewerker in juridische zin? Wordt een besluit ter plekke genomen, of is sprake van besluitvorming op afstand?

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat harmonisatie van de boetes voor vervoerders één van de doelstellingen van het voorstel is. Zij constateren dat voor Nederland de bandbreedte van de boetes na implementatie zal liggen tussen € 5000 en € 11 250. Kan de regering hen informeren over de bandbreedte waarbinnen de boetes zich na implementatie van de richtlijn bewegen in de andere lidstaten? Gaat het dan om globaal dezelfde bedragen of zijn er duidelijke verschillen?

Deze 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. Uit de memorie van toelichting kan impliciet afgeleid worden dat de huidige boetebedragen te laag zijn en dat er een te geringe preventieve werking vanuit gaat om vervoerders ertoe te bewegen zich van hun verplichtingen te kwijten. Is deze waarneming juist en kan dat met praktijkgegevens geïllustreerd worden, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Artikel 7 van de richtlijn

De richtlijn had vóór 11 februari 2003 geïmplementeerd moeten zijn. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de voorbereiding van de regelingen ter implementatie van de richtlijn meer tijd heeft gevegd dan aanvankelijk werd geschat. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie zijn de wijzigingen in de wetgeving toch niet van zodanige aard dat het wetsvoorstel pas op 28 augustus 2003 kon worden ingediend. De kleine wijzigingen hadden, zo menen de aan het woord zijnde leden, toch gemakkelijk vóór 11 februari 2003 in werking kunnen treden. Wat zijn de redenen voor de late implementatie, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie wensen te vernemen wat de oorspronkelijke tijdsplanning is geweest voor implementatie van deze richtlijn en wat de precieze redenen zijn waarom de voorbereiding van de desbetreffende regelingen meer tijd heeft gevegd dan aanvankelijk werd geschat. In dit verband vragen deze leden ook naar de stand van zaken in de andere lidstaten. In welke lidstaten is de richtlijn al wel geïmplementeerd en in welke lidstaten nog niet?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Beuker