

Vergaderjaar 2006–2007

30 897

Aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 26 oktober 2006 en het nader rapport d.d. 22 november 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 augustus 2006, no. 06.002887, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2004/82/EG² (hierna: de richtlijn). De richtlijn voorziet er in dat luchtvervoerders verplicht kunnen worden vooraf passagiersgegevens te verstrekken aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. Het doel daarvan is de grenscontroles te verbeteren en de illegale immigratie te bestrijden. Het wetsvoorstel introduceert in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) de mogelijkheid om vervoerders te verplichten gegevens te verzamelen en die te verstrekken aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. Nadere regels omtrent onder meer de te verstrekken gegevens en de wijze van verstrekking zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 augustus 2006, nr. 06.002.887, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 oktober 2006, nr. W03.06.0358/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar maakt enkele opmerkingen.

1. Strafbedreiging

De overtreding van het voorschrift om passagiersgegevens te verstrekken wordt gestraft met een geldboete van de vierde categorie of hechtenis van ten hoogste zes maanden³. De toelichting stelt dat er gekozen is voor de vierde categorie (maximaal € 11 250) omdat de richtlijn een minimumgeldboete van € 5 000 voorschrijft. De derde categorie zou met een bedrag van maximaal

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Richtlijn van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261).

³ Artikel I, onder B.

€ 4 500 niet voldoen aan het vereiste van de richtlijn. Bovendien wordt bij het bepalen van de strafmaat aangesloten bij de strafbaarstelling van de overtreding van artikel 4, eerste en tweede lid, Vw, aldus de toelichting¹. De Raad merkt op dat de maximumbedragen van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht per 1 februari 2006 zijn gewijzigd. Het maximumbedrag voor een geldboete in de derde categorie bedraagt sinds de voren genoemde datum € 6 700. De vierde categorie is een geldboete van ten hoogste € 16 750. De Raad beveelt aan de toelichting op dit punt te corrigeren. Daarnaast rijst de vraag of de ernst van de overtreding van de nieuwe verplichting in het voorgestelde artikel 4, derde lid, Vw vergelijkbaar is met die van het eerste en tweede lid van dat artikel, zodat dezelfde strafbaarstelling – en dus ook een geldboete in de vierde categorie – zou moeten gelden. De Raad adviseert te bezien of niet volstaan kan worden met een geldboete van de derde categorie.

1. De Raad adviseert te bezien of in artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 volstaan kan worden met de strafbedreiging van een geldboete van de derde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht in plaats van met de vierde categorie terzake van het niet verstrekken van passagiersgegevens. Zowel de bestaande als de in het wetsvoorstel neergelegde nieuwe verplichtingen voor vervoerders dienen de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie. Verschil maken in het belang dat met de handhaving van de verschillende verplichtingen van vervoerders wordt gediend door middel van verschillende strafbedreigingen is ongewenst. In de memorie van toelichting is een hiertoe strekkende aanvullende passage opgenomen. De Raad merkt overigens terecht op dat de geldboete van de derde categorie thans bedraagt € 6 700 en die van de vierde categorie € 16 750. De memorie van toelichting is terzake aangepast.

2. Het begrip «buitengrenzen»

In de toelichting wordt een uiteenzetting gegeven van de wijze waarop de richtlijn is of wordt omgezet in het Nederlandse recht. Bij artikel 2 van de richtlijn, onderdeel b, wordt erop gewezen dat de Vw een andere definitie van «buitengrenzen» heeft dan de richtlijn, en dat daarin geen verandering wordt voorgesteld².

De Raad adviseert toe te lichten waarom dat niet nodig is.

2. Het advies van de Raad om toe te lichten waarom wijziging van de definitie van «buitengrenzen» in de wet niet nodig, is overgenomen.

3. Implementatie

De richtlijn is op 29 april 2004 vastgesteld. De uiterste implementatiedatum van 5 september 2006³ is niet gehaald. Zoals uit het voorgestelde artikel 1, onder A, van het wetsvoorstel blijkt, zullen er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens te verstrekken. Dit betekent dat de overschrijding van de implementatietermijn niet alleen betrekking heeft op het wetsvoorstel zelf, maar ook op uitvoeringsregels, zoals het Vreemdelingenbesluit 2000⁴. De Raad beveelt aan in de toelichting in te gaan op de eventuele gevolgen van de overschrijding van de implementatietermijn.

3. Ook is overgenomen het advies van de Raad, ertoe strekkende in de memorie van toelichting in te gaan op de gevolgen van de niet-tijdige implementatie van de richtlijn voor het opleggen van de verplichting.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Tenslotte zijn de redactionele kanttekeningen die de Raad in de bijlage in overweging heeft gegeven overgenomen.

¹ Memorie van toelichting, onder het kopje «Artikel 4 van de richtlijn», onder «Eerste lid».

² Memorie van toelichting, onder het kopje «Artikel 2 van de richtlijn», onder onderdeel b.

³ Artikel 7, eerste lid, van de richtlijn.

⁴ Inmiddels is bij kabinetsmissive van 3 oktober 2006 bij de Raad binnengekomen het ontwerpbesluit tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261) (no. W03.06.0419/I).

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde en gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.06.0358/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel I, onder A: in het voorgestelde derde lid, van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) de woorden «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde» schrappen. Deze zinsnede is overbodig, omdat het voorgestelde vierde lid van artikel 4 reeds bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van het voorgestelde derde lid.
- Artikel I, onder A: in het voorgestelde derde lid van artikel 4 Vw de woorden «gegevens over de passagier» vervangen door: passagiersgegevens.
- In de aanhef van de memorie van toelichting ten aanzien van artikel 2 van de richtlijn na het woord «vijftal», toevoegen het woord: begrippen.