

Vergaderjaar 1999–2000

19 637

## Vluchtelingenbeleid

Nr. 502

### BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 februari 2000

Naar aanleiding van de recente publiciteit rond **het tussen de Staat der Nederlanden en de KLM afgesloten convenant inzake de beperking van de aanvoer van niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen**, bericht ik u als volgt.

Zoals reeds eerder tijdens verschillende overleggen met uw Kamer aan de orde is gekomen, is mijn beleid gericht op het tegengaan van de binnenkomst van niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen. Indien een luchtvaartmaatschappij niet aan één van de ingevolge art. 6 Vreemdelingenwet op haar rustende verplichtingen voldoet, maakt de Koninklijke marechaussee (Kmar) daartegen proces-verbaal op. De eerste processen-verbaal werden in het voorjaar van 1998 voor verdere justitiële afhandeling doorgezonden naar het parket van het openbaar ministerie (OM). In mei 1998 bracht het OM 277 dagvaardingen tegen de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM) uit.

Op 28 en 29 juli 1998 hebben deze zaken gediend voor de kantonrechter te Haarlem. In 253 zaken is in augustus 1998 een vonnis in eerste aanleg gewezen: in één zaak is de dagvaarding nietig verklaard, in 227 zaken is de KLM vrijgesproken omdat de tenlastelegging niet correct was voor wat betreft de plaats waar het delict was gepleegd, en in 25 zaken is de KLM ontslagen van rechtsvervolging omdat in de tenlastelegging een bestanddeel ontbrak. Het OM is ten aanzien van 238 zaken in hoger beroep gegaan. In december 1998 zijn deze zaken behandeld door de rechtbank. Het OM is hierbij voor 236 van de 238 aangebrachte zaken in het gelijk gesteld, waarbij de eerdere uitspraken van de lagere rechter zijn vernietigd. Voor ieder van deze zaken is de KLM veroordeeld tot een boete van f 1 500,-. De KLM is van deze uitspraak in cassatie gegaan.

Ondertussen zet de Kmar het opmaken van processen-verbaal voort.

Onlangs heeft een gesprek tussen de KLM en het OM Haarlem plaatsgevonden met betrekking tot thans nog voorliggende zaken. Van de zijde van

het OM is aan de KLM aangegeven welke boetes in deze zaken tegen de KLM geëist zouden gaan worden.

Overigens hebben inmiddels twaalf van de in totaal drieëntwintig buitenlandse luchtvaartmaatschappijen, die op de rol stonden van een (aangehouden) zitting van 26 oktober 1999, een schikkingsvoorstel van het OM geaccepteerd en zijn tot betaling overgegaan.

### **Convenant**

Hoewel de vervolging voortvarend ter hand is genomen en de Staat in verreweg de meerderheid van de gevallen uiteindelijk in het gelijk is gesteld, resulteerde dit voorsnog in onvoldoende mate tot een daadwerkelijke vermindering van het aantal aangevoerde niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen, hetgeen de achterliggende doelstelling van het vervolgingsbeleid was.

Derhalve hebben de Staat der Nederlanden enerzijds en de KLM anderzijds, niettegenstaande de lopende rechtszaak, in de loop van 1999 intensief overleg gevoerd over de vraag op welke wijze op korte termijn een daadwerkelijke en significante vermindering zou kunnen worden bewerkstelligd in het aantal door de KLM aangevoerde niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen. Dit overleg heeft geleid tot het besef dat samenwerking tussen de Staat en de KLM een goede bijdrage zou kunnen leveren om eerder genoemd doel te bereiken. Het overleg heeft geresulteerd in een convenant («Memorandum of Understanding»)<sup>1</sup> waarin een aantal afspraken is vastgelegd ten aanzien van de beperking van de aanvoer van niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen door de KLM. Het OM te Haarlem heeft kennis genomen van het convenant. Tevens heeft het College van Procureurs-Generaal op 8 december 1999 tijdens de Overlegvergadering met de minister van Justitie aangegeven dat de tekst ervan niet op bezwaar stuit. Uiteindelijk is dit convenant op 24 januari 2000 door beide partijen ondertekend en zal het op 1 april 2000 inwerking treden.

Voor de Nederlandse overheid is van belang dat niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen zo veel mogelijk reeds in het buitenland worden tegengehouden, waarmee de problematiek bij de oorsprong wordt aangepakt. Met dit convenant zet de Staat op effectieve en realistische wijze een belangrijke stap in de beoogde terugdringing van het aantal inreizende niet- of onjuist gedocumenteerden.

### **Inhoud convenant**

Het convenant is met nadruk geen vrijbrief voor de KLM om niet- of onvoldoende gedocumenteerde vreemdelingen aan te voeren. Het convenant neemt de bestaande regelgeving tot uitgangspunt. Het laat de bevoegdheden van het OM om tot vervolging over te gaan onverlet. Het convenant beoogt niet te gedogen dat de KLM de bepalingen van de Vreemdelingenwet overtreedt, doch juist te bewerkstelligen dat de doelstellingen van de wet op zo kort mogelijke termijn en zo volledig mogelijk worden bereikt. Primair is het belang van de Staat niet dat in zoveel mogelijk gevallen tot vervolging wordt overgegaan, doch dat de aanvoer van niet- of onjuist gedocumenteerden aanzienlijk wordt teruggedrongen. Iedere aanvoer van «inadmissibles» wordt geregistreerd door de Kmar. Tevens wordt een proces-verbaal opgemaakt indien het een verwijtbare aanvoer betreft. De Kmar stuurt deze door naar het Parket van het OM.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Slechts bij voldoende inspanning en medewerking van de zijde van de KLM en zolang per kwartaal de afgesproken quota niet worden over-

schreden, zal het OM niet tot vervolging overgaan. In geval van overschrijding zal in alle zaken (verdere) vervolging plaatsvinden en/of zal een schikking worden aangeboden aan de KLM. Duidelijk is dat de KLM niet de vrijheid heeft het quotum naar believen te vullen en pas voor die gevallen voor vervolging heeft te vrezen als ze buiten het quotum vallen.

Bovendien wordt het quotum jaarlijks aanzienlijk gereduceerd en over een periode van twee jaar tot nul of nagenoeg nul teruggebracht.

De categorie die uiteindelijk overblijft, zijn die gevallen waarbij het niet zonder meer van een luchtvaartmaatschappij mag worden verwacht dat deze de betreffende vervalsingen onderkent (bijvoorbeeld vanwege de gebruikte, zeer hoogwaardige vervalsingstechnieken) en/of strafrechtelijke vervolging tot veroordeling zou leiden. Ook dit quotum wordt evenwel middels een gezamenlijke inspanning sterk teruggebracht. De KLM verplicht zich in het convenant tot intensievere controle van dergelijke valse of vervalste reisdocumenten en visa dan normaliter van een vervoerder verwacht zou mogen worden. De Kmar zal in dat verband medewerkers van de KLM in de betreffende landen trainen op het onderkennen van valse of vervalste documenten.

Ik wil er in dit verband met klem op wijzen dat zonder genoemd convenant – er van uitgaande dat de daarin vastgelegde doelstellingen ook daadwerkelijk worden bereikt – meer niet- of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen in de nationale vreemdelingrechtelijke procedures – inclusief de altijd weerbarstige terugkeerproblematiek – terecht kunnen komen.

Daarnaast is van belang dat door de in het convenant opgenomen meldplicht voor de KLM ten aanzien van niet- of onvoldoende gedocumenteerden, de Staat een completer inzicht kan verkrijgen in de reisbewegingen van dergelijke vreemdelingen.

Om er op toe te zien dat beide partijen zich houden aan de afspraken zoals die zijn opgenomen in het convenant is er een overlegstructuur vastgelegd. Naast een wekelijks overleg tussen het IND-kantoor Schiphol, de Kmar en de KLM op operationeel niveau is er een werkgroep die maandelijks bijeenkomt. Hierin neemt, naast eerder genoemde partijen, ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken deel. Aan hen wordt maandelijks gerapporteerd door het operationele overleg. De maandelijkse werkgroep fungeert tevens als monitoringscommissie. In deze functie bezoeken zij problemluchthavens waar aan de hand van een vastgestelde checklist een audit wordt uitgevoerd.

Deze werkgroep/monitoringscommissie rapporteert op haar beurt aan de halfjaarlijkse stuurgroep. In die stuurgroep nemen deel de IND hoofd-directie, Ministerie van Buitenlandse Zaken/DPC, sous chef Operatiën Kmar en KLM hoofd Legal Services. Door deze structuur, waarbinnen intensieve en specifieke uitwisseling van kennis en ervaring plaatsvindt, is er een actueel en duidelijk zicht op de uitvoering van de in het convenant gemaakte afspraken.

Overigens komen combinaties van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsmaatregelen als deze op andere gebieden, bijvoorbeeld op het terrein van het milieurecht, veel voor.

### **Vreemdelingen met een vluchtrelaas**

De Richtlijnen voor vervoerders, welke breed bekend zijn in de luchtvaartwereld en in de Staatscourant zijn gepubliceerd, bepalen het volgende inzake vreemdelingen met een vluchtrelaas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Richtlijnen voor vervoerders, Grensbewakingscircularie (oktober 1997, Aanv. 4).

Als een vreemdeling niet voldoet aan de vereisten van artikel 6 van de Vreemdelingenwet – het bezit van een geldig reisdocument – mag de vervoerder hem niet naar Nederland vervoeren. Indien de vervoerder bij de controle echter constateert dat hij te maken heeft met een vreemdeling die niet of niet juist is gedocumenteerd, maar die tevens claimt vluchteling te zijn in de zin van het Verdrag van Genève, dient een vervoerder als volgt te handelen.

– Als de vreemdeling onderdaan is van een andere staat dan vanwaar hij vervoerd wenst te worden, dient hij verwezen te worden naar de vertegenwoordiging van UNHCR in het land van verblijf. Is er geen vertegenwoordiging van UNHCR aanwezig, dient de vreemdeling verwezen te worden naar de vertegenwoordiging van UNDP. Is ook die niet aanwezig moet de vreemdeling verwezen worden naar de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging (of de vertegenwoordiging die de Nederlandse belangen behartigt).

– Als de vreemdeling onderdaan is van het land vanwaar hij wenst te vertrekken dient hij in principe verwezen te worden naar de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging (of de vertegenwoordiging die de Nederlandse belangen behartigt). Indien naar het oordeel van de vervoerder een acute noodsituatie voor de vreemdeling aanwezig is, en deze bovendien onderdaan is van een van de landen die aan de vervoerder zijn medegedeeld, dient als volgt te worden gehandeld. Tussen 8.00 uur en 18.00 uur Nederlandse tijd wordt contact opgenomen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst te Schiphol. Buiten deze uren dient contact gezocht te worden met de piket-ambtenaar van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De betreffende instantie of ambtenaar bepaalt dan of de betrokken vreemdeling, ook al is hij niet in het bezit van de juiste reisdocumenten, naar Nederland mag worden gebracht.

De lijst van de hierboven bedoelde landen wordt periodiek opgesteld dan wel aangepast. De Nederlandse overheid stelt de vervoerders van mogelijke wijzigingen tijdig op de hoogte.

Als een vervoerder een niet of niet juist gedocumenteerde vreemdeling naar Nederlands grondgebied heeft gebracht, maar heeft gehandeld volgens het gestelde bij het tweede gedachtenstreepje van deze paragraaf, geldt geen terugnameplicht en wordt geen proces-verbaal opge maakt terzake van vermoedelijke overtreding van artikel 6 van de Vreemdelingenwet. Wel dient de vervoerder de feiten en omstandigheden zoals hij die daarbij heeft voorgelegd, deugdelijk schriftelijk vast te leggen.

### **Internationaal**

Overigens beveelt de luchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties (International Civil Aviation Organization – ICAO) haar Lidstaten in Annex 9 bij het Verdrag van Chicago aan om met luchtvaartmaatschappijen samen te werken. Zo hebben ook andere landen reeds afspraken met luchtvaartmaatschappijen op dit gebied.

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen