

Vergaderjaar 1999–2000

26 227

Organisatie EK 2000

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2000

In diverse overleggen met Uw Kamer is de handhaving van de openbare orde ten tijde van het Europees kampioenschap voetbal voor landenteams (EK 2000) aan de orde geweest.

In dat kader is ook gesproken over de mogelijkheden om vreemdelingen, die mogelijk een gevaar vormen voor de openbare orde, de toegang tot Nederland te weigeren, alsmede de vreemdelingrechtelijke consequenties die verbonden zullen zijn aan overtredingen van de openbare orde hier te lande.

In het navolgende wil ik Uw Kamer informeren over de algemene uitgangspunten die vreemdelingrechtelijk, zowel ten aanzien van de eventuele toegangsweigering als eventuele verwijdering uit Nederland, gehanteerd zullen worden. Overigens is over onderhavige materie overleg gevoerd met België, waarbij ik tot de conclusie ben gekomen dat het te voeren beleid op dit punt op hoofdlijnen overeenkomst met het beleid dat in België gevoerd zal worden. Daarna zal ik nog specifiek ingaan op de wijze waarop deze algemene uitgangspunten zullen leiden tot een gedifferentieerde aanpak ten aanzien van de te onderscheiden categorieën vreemdelingen. Tot slot zal ik Uw Kamer nader informeren over de stand van zaken met betrekking tot de tijdelijke herinvoering van de grenscontroles op basis van artikel 2, tweede lid, van de Overeenkomst tot uitvoering van het Akkoord van Schengen (SUO).

1. Algemene uitgangspunten

- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Koninklijke Marechaussee (Kmar) zullen aan de grens als richtlijn hanteren dat het rustige verloop van het EK 2000 een zodanig zwaarwegende omstandigheid is, dat een (dreigende) serieuze verstoring daarvan kan leiden tot een toegangsweigering voor vreemdelingen. Indicaties daarvoor kunnen bijvoorbeeld zijn het zich vandalistisch gedragen en het hebben van een in het land van herkomst opgelegd stadionverbod.

- Na grensoverschrijding dient de handhaving van de binnenlandse openbare orde primair te worden gegarandeerd door toepassing van het regulier beschikbare strafrechtelijke instrumentarium;
- Na grensoverschrijding worden onderdanen van de Europese Unie (EU) in ieder geval onverwijld uit Nederland verwijderd indien zij (in samenhang met het EK 2000) zijn veroordeeld voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld;
- Na grensoverschrijding worden niet EU-onderdanen die de openbare orde overtreden (inclusief overtreding van eventueel uit te vaardigen noodverordeningen) en daarvoor via het toe te passen snelrecht worden veroordeeld onverwijld uit Nederland verwijderd.
- Vreemdelingen die in verband met het EK 2000 aan de grens worden geweigerd dan wel uit Nederland worden verwijderd, zullen worden signaleerd in de opsporingsregisters (OPS en NSIS). Daartoe wordt een nieuw signaleringscriterium, te weten «signalering in verband met EK 2000», ingebracht. De duur van deze signalering zal twee maanden bedragen.

2. Categorieën personen

Naast Nederland nemen aan het EK 2000 deel: België, de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken, Engeland, Frankrijk, Italië, Joegoslavië, Noorwegen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje, Tsjechië, Turkije en Zweden.

De personen, afkomstig uit aan het EK 2000 deelnemende landen, zijn te onderscheiden in drie categorieën:

- a) Visumplichtige personen;
- b) Niet-visumplichtige personen (tevens niet EU-onderdanen);
- c) Personen, afkomstig uit landen van de EU.

In het navolgende zal – per categorie – met betrekking tot de toegang tot Nederland, alsmede met betrekking tot toezicht en terugkeer een nadere toelichting worden gegeven.

Toegang

Ad a) visumplichtigen

Onderdanen van Joegoslavië, Roemenië en Turkije zijn visumplichtig voor Nederland.

Aan het verkrijgen van een visum voor het EK 2000 wordt zoveel mogelijk de (extra) voorwaarde verbonden dat de betreffende persoon aantoont over een toegangsbewijs voor een EK-wedstrijd te beschikken¹. Personen die behoren tot deze categorie dienen voorts aan de grens aan te tonen dat zij beschikken over een geldig reisdocument (met daarin een geldig visum) en voldoende middelen van bestaan. Voorts mogen zij geen gevaar vormen voor de openbare rust, de openbare orde, de nationale veiligheid en de internationale betrekkingen van de Schengenlanden. De weigeringsgronden «nationale veiligheid» en «internationale betrekkingen» worden normaliter weinig toegepast.

¹ Voor de wedstrijden waar de deelnemende landen nog niet van bekend zijn, zal dit organisatorisch niet mogelijk zijn.

² Ter vergelijking: in het strafrecht moet sprake zijn van een inbreuk op de openbare orde. Deze inbreuk moet staan omschreven in de wet. Dit is echter voor weigering aan de grens niet nodig. De daar geldende voorwaarden zijn strenger. Voldoende is dat een redelijk denkend mens aan kan nemen dat het gedrag van de vreemdeling een gevaar voor de openbare orde oplevert.

verschijnt en agressief verdrag vertoont, de toegang geweigerd kan worden.

Ad b) Niet-visumplichtigen (tevens niet-EU-onderdaan)

Onderdanen van Tsjechië en Slovenië zijn niet visumplichtig voor Nederland.

Voor deze vreemdelingen geldt met betrekking tot de toegangsvoorwaarden en de openbare orde hetzelfde als voor de visumplichtigen, met dien verstande dat zij niet hoeven te beschikken over een geldig visum.

Ad c) EU-onderdanen

De overige deelnemende landen behoren allemaal tot de EU en de onderdanen daarvan zijn dus niet visumplichtig.

Voor EU-onderdanen geldt een begunstigenregime waardoor de weigeringsmogelijkheden aan de grens aanmerkelijk aan banden wordt gelegd. Weigering kan slechts na toestemming van de IND (artikel 92 van het Vreemdelingenbesluit). De wettelijke regelingen vereisen voorts dat in elk individueel geval een beschikking wordt uitgereikt waaruit de weigeringsgronden en de aan te wenden rechtsmiddelen blijken. De IND zal hiertoe speciale EK 2000 (standaard)beschikkingen ontwerpen, zodat de administratieve handelingen aan de grens tot een minimum beperkt kunnen blijven.

EU-onderdanen kunnen ingevolge EU-recht aan de grens geweigerd worden in het geval van het ontbreken van een geldige identiteitskaart of paspoort, vanwege een ernstige ziekte, of als zij een actuele bedreiging voor de openbare orde vormen. Als zij rechtsmiddelen aanwenden tegen de weigering, mogen zij de behandeling daarvan in beginsel in Nederland afwachten. Slechts als er sprake is van een «dringende reden» kan onmiddellijk vertrek worden aangezegd (artikel 100, vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit). Ik wijs er hierbij op dat voornoemde bepalingen uit het Vreemdelingenbesluit een rechtstreekse vertaling zijn van het Europees recht op dit punt.

Als de betreffende persoon in reactie daarop een voorlopige voorziening vraagt, kan verwijdering pas plaats vinden als de voorlopige voorziening door de rechter is afgewezen. Wel kan de betreffende persoon gedurende die tijd de vrijheid worden ontnomen. De ervaring leert echter dat aan de grens niet vaak gebruik wordt gemaakt van rechtsmiddelen.

Het begrip «actuele bedreiging van de openbare orde» is aanmerkelijk minder ruim dan het hiervoor genoemde begrip «gevaar voor de openbare orde». De term «dringende reden» (dus het aanzeggen van onmiddellijk vertrek) kan nog minder snel worden toegepast dan «actuele bedreiging». De Europese jurisprudentie op dit punt is evenwel onvolgende uitgekristalliseerd om exact vast te kunnen stellen in welke gevallen sprake is van een actuele bedreiging. Bovendien ziet deze jurisprudentie met name op situaties in het binnenland en niet op situaties aan de grens.

Nu een duidelijk jurisprudentieel karakter ontbreekt bestaat er enige ruimte voor een beleidsmatige invulling. Zo is verdedigbaar dat bepaalde gedragingen die normaliter wellicht geen actuele bedreiging zouden vormen, zwaarder gewogen worden, indien ze van invloed zijn op het vredige verloop van het EK 2000.

In dit kader heb ik dan ook besloten de richtlijn te hanteren dat het rustige verloop van het EK 2000 een zodanig zwaarwegende omstandigheid is, dat een (dreigende) serieuze verstoring daarvan leidt tot toegangsweigering van EU-onderdanen. Indien in voorkomend geval de betreffende persoon aangeeft bezwaar te willen maken, wordt (gelet op het goede verloop van het EK) een «dringende reden» aangenomen om hem niet toe te staan de behandeling daarvan in Nederland af te wachten.

Toezicht en Terugkeer

In navolging van hetgeen hiervoor bij de algemene uitgangspunten al is opgemerkt geldt dat na grensoverschrijding de handhaving van de binnenlandse openbare orde primair dient te worden gegarandeerd door toepassing van strafrechtelijke middelen en niet door toepassing van vreemdelingenrechtelijke middelen (zoals bij voorbeeld vreemdelingenbewaring).

Ad. a) visumplichtigen

Indien een persoon niet meer voldoet aan de voorwaarden voor grensoverschrijding kan de korpschef, na toestemming van de Visadienst, het visum annuleren (dan wel limiteren in het geval van een Schengenvisum) en de betreffende persoon aanzeggen Nederland onmiddellijk te verlaten. Betrokkene dient Nederland dan uit eigen beweging te verlaten. Vreemdelingrechtelijke inbewaringstelling is dan niet automatisch mogelijk, maar kan alleen als er concrete aanwijzingen zijn dat de vreemdeling niet uit eigen beweging Nederland zal verlaten.

Ad b) niet-visumplichtigen

Voor deze categorie geldt hetzelfde als hiervoor beschreven voor de categorie visumplichtigen, met dien verstande dat indien de betreffende persoon niet meer aan de voorwaarden voor grensoverschrijding voldoet, het recht om in Nederland te verblijven van rechtswege vervalt. De korpschef is zelfstandig bevoegd om betrokkene aan te zeggen Nederland onmiddellijk te verlaten.

Ad c) EU-onderdanen

In de Vreemdelingenwet is in art. 1a met betrekking tot het verblijf in Nederland van EU-onderdanen de term «gemeenschapsonderdanen» opgenomen. Hiermee wordt bedoeld op EU-onderdanen die rechten kunnen ontleen aan het gunstige EU-recht. Aan de grens speelt dit onderscheid niet, daar is op iedere EU-onderdaan hetzelfde regime van toepassing. Theoretisch is er na grensoverschrijding echter een categorie EU-onderdanen denkbaar die niet onder de definitie van «gemeenschaps-onderdaan» valt en derhalve evenmin valt onder het (gunstige) EU-recht. In veruit de meeste gevallen zal een EU-onderdaan echter moeten worden aangemerkt als een gemeenschapsonderdaan. Alleen in het geval overduidelijk is dat een EU-onderdaan enkel naar Nederland is gekomen om de orde te verstoren (bij voorbeeld omdat hij dat zelf verklaart), kan worden verdedigd dat hij niet valt onder de term gemeenschaps-onderdaan. Hoe dan ook zal naar verwachting maar een zeer beperkt aantal EU-onderdanen te brengen zijn onder het begrip «niet-gemeenschapsonderdaan». Voor niet-gemeenschapsonderdanen geldt overigens het regime voor niet-visumplichtigen.

Gemeenschapsonderdanen verliezen hun verblijfsrecht als zij een actuele bedreiging voor de openbare orde vormen. Uit de Europese regelgeving kan worden afgeleid dat een actuele bedreiging slechts in uitzonderlijke

gevallen kan worden aangenomen. De gemeenschapsonderdaan kan dan nog niet worden aangezegd om Nederland onmiddellijk te verlaten, maar krijgt volgens de nationale wettelijke bepalingen een vertrektermijn van vier weken. Alleen als er «dringende redenen» zijn kan hiervan worden afgeweken. Evenals aan de grens zal een voorlopige voorziening in ieder geval in Nederland (onder oplegging van een vrijheidsbenemende maatregel) mogen worden afgewacht.

Eenzijds geldt het uitgangspunt dat de handhaving van de openbare orde met name dient te worden bereikt door de toepassing van strafrechtelijke middelen. Anderzijds geldt ten eerste dat de ordeverstoring tijdens het EK op zich een element is waardoor eerder sprake zal zijn van een actuele bedreiging (en dringende omstandigheden). Ten tweede is het wenselijk om, nadat een vreemdeling een strafrechtelijk traject heeft doorlopen, waar mogelijk de zaak af te sluiten met een vreemdelingrechtelijke verwijdering.

Gelet op deze elementen heb ik besloten de volgende richtlijn te hanteren: Er is in ieder geval sprake van een directe verwijdermogelijkheid (= een actuele bedreiging en dringende reden) indien de gemeenschapsonderdaan tijdens het EK 2000 is veroordeeld voor een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld. Hieronder valt bijvoorbeeld een veroordeling op grond van art. 141 van het wetboek van strafrecht: gezamenlijke openlijke geweldpleging.

Het Openbaar Ministerie heeft aangegeven gedurende het EK waar mogelijk snelrecht toe te zullen passen. Indien een gemeenschapsonderdaan gearresteerd wordt wegens verdenking van een strafbaar feit, volgt een onmiddellijke veroordeling. Vreemdelingrechtelijke verwijdering volgt dan in ieder geval in die gevallen dat de veroordeling een misdrijf betreft waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Uitgangspunt is dus dat de vreemdeling eerst het strafrechtelijke traject ingaat, waarna als sluitstuk gedwongen verwijdering volgt.

Wellicht ten overvloede merk ik nog op dat het voorgaande niet van toepassing is op vreemdelingen, afkomstig uit een derde land, die op grond van de artikelen 9 en 10 van de Vreemdelingenwet hier te lande verblijf hebben. Voor hen geldt het reguliere openbare orde beleid, zoals dat is neergelegd in hoofdstuk A4/4.3 van de Vreemdelingencirculaire 1994. Korthedshalve wil ik naar genoemd hoofdstuk verwijzen.

Tot slot wil ik nog ingaan op de tijdelijke herinvoering van de grenscontroles op basis van artikel 2, tweede lid, SUO. Bij brief van 1 maart 2000, gericht aan het Portugese voorzitterschap van de EU, hebben mijn Belgische ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en ik aangekondigd in verband met het EK 2000 over te gaan tot tijdelijke herinvoering van de grenscontroles. De brief is toegelicht in de informele JBZ-raad van 3 en 4 maart 2000. Gelet op het feit dat de raadpleegprocedure wordt gevolgd, zal de inhoud van de brief binnenkort in de daartoe geëigende gremia binnen de EU aan de orde gesteld worden. Een afschrift van deze brief treft u bijgaand aan.¹

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.