

Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen

Categorie: Strafvordering
Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO
Afzender: College van procureurs-generaal
Adressaat: Hoofden van parketten
Registratienummer: 2005R011
Datum vaststelling: 07-11-2005
Datum inwerkingtreding: 01-01-2006
Geldigheidsduur: 31-12-2009
Datum publicatie Staatscourant: 07-12-2005, nr. 238
Vervallen: Richtlijn strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen d.d. 24-11-1993
Relevante beleidsregels OM: –
Wetsbepalingen: art. 4 en art. 108 Vreemdelingenwet 2000
Jurisprudentie: –
Bijlage(n): 1

Achtergrond

De Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen (respectievelijk d.d. 19 juni 1990 en 14 juni 1985) is op 1 februari 1994 in werking getreden en per 26 maart 1995 in werking gesteld. Krachtens de Uitvoeringsovereenkomst zijn de binnengrenscontroles tussen de Beneluxlanden, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Italië, Portugal, Griekenland, Denemarken, Zweden, Finland, Oostenrijk, IJsland en Noorwegen afgeschaft en is een vrij circulatierecht ontstaan voor degenen die rechtmatig toegang hebben tot het gemeenschappelijke rechtsgebied. Aan de buitengrenzen – voor Nederland zijn dat de doorlaatposten aan de lucht- en zeehavens – wordt de personencontrole gehandhaafd.

Ter uitvoering van de artikelen 26 en 27 van de

Uitvoeringsovereenkomst is in artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) een bepaling opgenomen die de aansprakelijkheid van de vervoerder met betrekking tot de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen aanscherpt.

Veronachtzaming van de in dit verband aan de vervoerder opgelegde zorgplicht is ingevolge artikel 108 Vw

strafbaar als overtreding. Artikel 4, tweede lid, Vw werkt de aansprakelijkheid van de vervoerder op risicodragende vluchten verder uit. De vervoerder op risicodragende lijnen wordt verplicht een afschrift te nemen van de reisdocumenten van zijn passagiers.

In hoofdstuk 1 van deze richtlijn voor strafvordering wordt artikel 4 Vw besproken. Aan de orde komen de terminologie, de inhoud van de voor de vervoerders nieuwe verplichtingen, daderschap en strafuitsluitingsgronden en de bepaling van de jurisdictie.

Het transactie- en vervolgingsbeleid ten aanzien van de artikelen 4 en 108 Vw komt aan de orde in hoofdstuk 2.

Samenvatting

In deze richtlijn voor strafvordering wordt de aansprakelijkheid van de vervoerder met betrekking tot de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen beschreven.

Beschrijving

Hoofdstuk 1 Artikel 4 Vw

1.1 Art. 4, eerste lid, Vw

Artikel 4, eerste lid, Vw legt op 'de vervoerder door wiens tussenkomst een vreemdeling aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht' de verplichting dat hij de nodige maatregelen neemt en het redelijkerwijs te vorderen toezicht houdt om te voorkomen dat een vreemdeling inreist zonder de vereiste grensoverschrijdings- en identiteitsbescheiden (zoals bedoeld in art 3 eerste lid onder a).

1.2 De vervoerder

Degene die, al dan niet bedrijfsmatig, met behulp van (lucht)vaartuigen vreemdelingen naar een Nederlandse buitengrenscontrolepost vervoert of pleegt te vervoeren, dient te worden beschouwd als vervoerder. Ook diegene die zoiets eenmalig doet, kan gelden als vervoerder, ongeacht of het

(lucht)vaartuig uit winstbejag wordt gebezigd, uit hoofde van enig beroep of als gewoonte. Naar verwachting zal de kwaliteit 'vervoerder' in hoofdzaak toekomen aan een onderneming, zoals een luchtvaartmaatschappij of een rederij. Veelal zal de vervoerder derhalve een rechtspersoon in de zin van 51 Sr zijn. Soms zal personeel van de onderneming, met name leidinggevend personeel, als opdrachtgever of feitelijk leidinggevende ingevolge artikel 51, tweede lid, aanhef, onder 2e, Sr, (mede) als vervoerder kunnen worden beschouwd.

Van 'tussenkomst' is sprake wanneer door toedoen van de vervoerder de vreemdeling naar de Nederlandse buitengrenscontrolepost wordt gebracht. Niet noodzakelijk is dat de vervoerder de vreemdeling ononderbroken naar Nederland brengt, noch dat de vervoerder die vreemdeling als laatste vervoerde. Het is voldoende om vast te stellen dat de vreemdeling zonder tussenkomst van de vervoerder hier niet had kunnen arriveren of verkeren. Ook het brengen naar een transitplaats of tussenstation wordt derhalve als tussenkomst aangemerkt.

1.3 De zorgplicht

De precieze inhoud van de zorgplicht, het nemen van de 'nodige maatregelen' en het uitoefenen van het 'redelijk te vorderen toezicht', is niet in het algemeen aan te geven; deze is afhankelijk van de ervaringsregels met betrekking tot de risico's van de desbetreffende lijn. Wel is in de Richtlijn voor vervoerders, opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire 2000 (A2/10 bijlage 3)¹, de zorgplicht nader uitgewerkt. Hierin is opgenomen dat voor de vaststelling of een document geldig is voor grensoverschrijding een vervoerder zodanige maatregelen moet treffen dat zijn personeel, waaronder ook wordt begrepen het personeel dat onder zijn verantwoordelijkheid bepaalde formaliteiten verricht, dusdanig wordt geïnstrueerd dat controle van reisdocumenten plaatsvindt bij het inchecken en bij vertrek. Deze controle houdt minimaal het volgende in: con-

trole op de geldigheid van het aangeboden reisdocument en, indien nodig, de aanwezigheid van een geldig visum; controle op valsheid en vervalsing mede aan de hand van de bekende algemene vervalsingskenmerken; controle of degene die het reisdocument aanbiedt de in het document beschreven rechtmatige houder is; het overleggen van de passagierslijst.

Het delict is voltooid indien de hier bedoelde vervoerder zijn zorgplicht heeft veronachtzaamd. Een daadwerkelijke inreis van een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling door tussenkomst van de vervoerder is daarvoor niet noodzakelijk.

1.4 De afschriftplicht

Artikel 4, tweede lid, Vw legt een extra verplichting voor de vervoerder op. Hij dient een afschrift (fotokopie of scan) te nemen van de reisdocumenten van zijn passagiers en dit na inreis desgevraagd ter hand te stellen aan de ambtenaren belast met de grensbewaking. Deze verplichting geldt voor vervoerders die opereren op zogenaamde 'risicodragende lijnen'.

De afschriftverplichting beslaat de volgende opklimmende reeks:

1. op alle lijnen: het desgevraagd kunnen overleggen van een bemannings- en passagierslijst (als onderdeel van de zorgplicht);
2. op risicodragende lijnen: achter de passagiersnamen toevoegen van gegevens die in het hierna te noemen Voorschrift Vreemdelingen 2000² nader worden aangegeven;
3. op risicolijnen die benoemd zijn in de lijst van afschriftplichtige luchthavens fotokopie of scan van de reisdocumenten (in ieder geval de personaliapagina en in het document opgenomen visa).

Met het niet overleggen van het afschrift is de delictsinhoud vervuld.

1.5 Risicodragende lijnen

Hiermee wordt bedoeld op lijnen waarover, naar de ervaring heeft geleerd, relatief meer niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen plegen te reizen, waar onder bijvoorbeeld personen die hun identiteitsbewijzen tijdens de vlucht of vaart vernietigen.

In het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden de uitgangspunten van

het Vreemdelingenbesluit 2000³ uitgewerkt. Dit Voorschrift bevat een bijlage met afschriftplichtige (lucht)havens die ieder half jaar wordt geactualiseerd.

1.6 Daderschap en strafuitsluiting

Met de vaststelling dat er sprake is van een vervoerder en dat deze zijn zorgplicht heeft nagelaten, danwel het afschrift niet heeft kunnen overhandigen, staat het daderschap vast. Ter bevrijding van zijn aansprakelijkheid zal de vervoerder het bestaan van een strafuitsluitingsgrond aannemelijk moeten maken. Zo is het mogelijk dat de vervoerder de aangevoerde niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling heeft vervoerd vanwege het vluchtrelaas dat deze heeft gegeven. Indien dit objectief gezien een aannemelijk relaas was, kan de vervoerder zich op de strafuitsluitingsgrond overmachten in de zin van noodtoestand beroepen. Wanneer het relaas, dat aannemelijk was, bij nader inzien niet juist blijkt te zijn, kan de vervoerder zich beroepen op verschoonbare dwaling en is hij daarom niet strafbaar.

1.7 Jurisdictie

1.7.1 De zorgplicht

Indien de vervoerder zijn zorgplicht nalaat, zal de plaats waar hij het delict begaat veelal in het buitenland zijn gelegen. De tenlastelegging dient deze plaats te vermelden. Ingevolge artikel 4, vierde lid, Vw bestaat op grond van het nationaal beschermingsbeginsel extraterritoriale rechtsmacht ten aanzien van de overtredingen van art. 4, eerste en tweede lid. Vestiging van jurisdictie kan verder als volgt geschieden:

1. aan de hand van de vestigingsplaats van de rechtspersoon:
 - a. de statutaire plaats van vestiging van de rechtspersoon, of
 - b. de feitelijke plaats van (neven)vestiging van de rechtspersoon, bijvoorbeeld een kantoor op Schiphol;
2. indien de vervolging zich (tevens) via art. 51, tweede lid, aanhef, onder 2e Sr, richt tegen degenen die tot nalatigheid opdracht gegeven hebben of daartoe feitelijk leiding hebben gegeven: de plaats waar dezen zich op dat moment bevonden;
3. aan de hand van de plaats waar het ongewenste gevolg (de aankomst van de niet of onjuist gedocumenteer-

de vreemdeling) zich heeft geopenbaard.

1.7.2 De afschriftplicht

Wanneer de vervoerder, die daartoe verplicht was, heeft nagelaten afschrift te nemen van de reisdocumenten, wordt de jurisdictie bepaald door de plaats waar het gevolg, zijnde het niet kunnen overleggen van dat afschrift, wordt geconstateerd.

Strafvorderingsbeleid

Hoofdstuk 2 Transactie- en vervolgingsbeleid

In dit hoofdstuk komt het transactie- en vervolgingsbeleid ten aanzien van de artikelen 4 en 108 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) aan de orde. Artikel 4 Vw gaat over de toegang tot Nederland en in art. 108 Vw zijn de strafbepalingen te vinden (zie bijlage).

Overtreding van artikel 4, eerste en tweede lid, het nalaten van de zorg- of afschriftplicht, kan worden bestraft met geldboete van de vierde categorie⁴ of hechtenis van zes maanden.

In alle gevallen waarin als gevolg van het nalaten van de zorg- of afschriftplicht een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling binnen Nederland is gebracht, wordt procesverbaal opgemaakt. Alle processenverbaal worden doorgezonden aan het Openbaar Ministerie. Ongeacht of de zorgplicht dan wel de afschriftplicht is nagelaten zal een sanctie volgen, waarbij in beginsel eerst een transactie wordt aangeboden door het Openbaar Ministerie. De hoogte van het transactiebedrag wordt ingegeven door de ernst van het feit, met name het ongewenst gevolg van het inreizen van zogenaamde technisch onuitzetsbare vreemdelingen en de daarmee gepaard gaande kosten, onder meer veroorzaakt door het niet kunnen effectueren van de civiele terugnameclaim op grond van artikel 65 Vw en de noodzaak tot het voeren van wellicht bij voorbaat kansloze asielaanvragen. Voorts zullen de strafbare feiten van artikel 4 Vw veelal worden gepleegd door een rechtspersoon. Ook dit rechtvaardigt de strafmaat. Het besluit te dagvaarden dient mede te worden genomen in het licht van de publicitaire aandacht die aan de

openbare behandeling van een strafzaak kan worden besteed.

In het beleid zoals dat gepubliceerd is in 1993 werd als basistarief genoemd een transactiebedrag van € 1.100 per aangevoerde niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling gehanteerd. De eis ter zitting bedroeg € 1.300. Het beeld met betrekking tot het aantal gepleegde overtredingen en de aangeboden en betaalde transacties op Schiphol geeft aan dat deze bedragen de afgelopen jaren geen afschrikwekkende werking hebben gehad. Daarom zijn de transactiebedragen en de bedragen die ter zitting worden geëist in de onderhavige richtlijn voor strafvordering substantieel verhoogd. In de ons omringende landen wordt uitgegaan van vergelijkbare bedragen. Met de verhoging wordt beoogd een afname van het aantal overtredingen bij een gelijkblijvende opsporingsinspanning.

	Transactie	Eis ter zitting
First offender	€ 3000	€ 3600
1 x recidive (verhoging met 50%)	€ 4500	€ 5000
Mm recidive (verhoging met 100%)	€ 6000	€ 7000

Bij hardnekkige c.q. zeer verwijtbare recidive dagvaardt en ter zitting een aanzienlijk hogere boete eisen. Op grond van de WED kunnen ook andere maatregelen worden toegepast.

Bij eenmalige recidive binnen vijf jaar of indien er meerdere vreemdelingen per vlucht worden aangevoerd, wordt het basistransactiebedrag met 50% verhoogd. Bij meermalen recidive wordt het boetbedrag met 100% verhoogd. Onder 'recidive' wordt in dit geval verstaan: de volgende vlucht/vaart waarmee door de verdachte niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen zijn aangevoerd.

Bij veelvuldige recidive wordt gedagvaard voor de kantonrechter.

Bijlage met wetsartikelen

Artikel 4 Vw (Uit hfdst. 2. Toegang)

1. De vervoerder door wiens tussenkomst de vreemdeling aan een buiten-

grens of binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht, neemt de nodige maatregelen en houdt het toezicht dat redelijkerwijs van hem kan worden gevorderd om te voorkomen dat door de vreemdeling niet wordt voldaan aan artikel 3, eerste lid, onder a.

2. De vervoerder kan worden verplicht om een afschrift te nemen van het op de vreemdeling betrekking hebbende document voor grensoverschrijding en dit ter hand te stellen aan de ambtenaren belast met de grensbewaking.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste en tweede lid.

4. Het eerste en tweede lid zijn ook van toepassing op iedere vervoerder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan schending van de in die leden bedoelde verplichtingen.

Artikel 108 Vw (Uit hfdst. 8 algemene en strafbepalingen, paragraaf 2. Strafbepalingen)

1. Overtreding van een voorschrift, vastgesteld bij of krachtens de artikelen 5, eerste en tweede lid, 46, tweede lid, aanhef, en onder b, alsmede handelen in strijd met artikel 56, eerste lid, dan wel handelen in strijd met een verplichting opgelegd bij of krachtens de artikelen 6, eerste lid, 54, 55, 57, eerste lid, 58, eerste lid, of 65, derde lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.

2. Overtreding van een voorschrift, vastgesteld bij of krachtens artikel 4, eerste en tweede lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie.

3. De in het eerste en tweede lid strafbaar gestelde feiten worden beschouwd als overtredingen.

4. Met de opsporing van de in het eerste lid strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, belast de ambtenaren belast met de grensbewaking en ambtenaren belast met het vreemdelingtoezicht. Deze ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een aanwijzing,

vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.

¹ Vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 2001, 64.

² Voorschrift Vreemdelingen 2000, Stcrt. 2001, nr. 10.

³ Vreemdelingenbesluit 2000, Stbl. 2000, 497.

⁴ Bij inwerkingtreding van de wet herijking strafmaxima (TK 28 484) kan een geldboete van de vierde categorie ten hoogste € 16.750,- bedragen.