

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

408

Vragen van het lid **Azmani** (VVD) aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over *de brief «de aantallen opgelegde boetes aan luchtvervoerders die de Vreemdelingenwet overtreden»* (ingezonden 23 september 2013).

Antwoord van Staatssecretaris **Teeven** (Veiligheid en Justitie) (ontvangen 5 november 2013). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2013–2014, nr. 249.

Vraag 1

Hoe kan het dat er nog steeds ongedocumenteerde reizigers uit vliegtuigen komen, terwijl voor de luchtvervoerders een afschrift- en zorgplicht bestaat?¹ Maken luchtvervoerders een kopie van de reisdocumenten van alle vervoerde passagiers? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 1

Op dit moment geldt de afschriftplicht voor 27 luchthavens van de ruim 180 luchthavens waar vandaan naar Nederland wordt gevlogen (*zie bijlage voor de lijst met afschriftplichtige luchthavens*).² Luchtvervoerders die van deze 27 luchthavens naar Nederland vliegen, zijn conform de afschriftplicht verplicht kopieën te maken van de reisdocumenten van alle vervoerde passagiers. Indien bij een ongedocumenteerde vreemdeling wordt vastgesteld dat hij afkomstig is van een vlucht waar de afschriftplicht voor geldt, wordt bij de betrokken luchtvervoerder een kopie van het reisdocument gevorderd. Over het algemeen voldoen de luchtvervoerders aan de verplichting. Indien dit niet het geval is, wordt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) in overleg met het Openbaar Ministerie (OM) een proces verbaal opgemaakt. Voor alle luchtvervoerders geldt de zorgplicht. De zorgplicht houdt in dat luchtvervoerders op basis van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 verplicht zijn de nodige maatregelen te nemen en het nodige toezicht te houden dat redelijkerwijs van hen kan worden gevorderd om te voorkomen dat zij reizigers zonder geldige reisdocumenten vervoeren. Ondanks de afschrift- en zorgplicht voor luchtvervoerders komt het voor dat vreemdelingen zich tijdens de reis, of tijdens het verblijf op het internationale gedeelte van Schiphol, ontdoen van hun reisdocumenten en zich vervolgens ongedocumenteerd bij de grensbewaking melden. In zo'n geval zoekt de

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 1704

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

KMar uit van welke vlucht de ongedocumenteerde afkomstig is. Indien een ongedocumenteerde voor een langere periode in het internationale gedeelte van de luchthaven heeft verbleven is het achterhalen van de vlucht lastig en soms niet mogelijk. Zodra bekend is met welke luchtvervoerder de ongedocumenteerde heeft gereisd, en de afschrijfplicht van toepassing is, wordt er altijd een kopie van het reisdocument gevorderd bij de luchtvervoerder.

Vraag 2

Doorzoeken luchtvervoerders na een vlucht hun vliegtuigen op achtergebleven of achtergelaten reisdocumenten om aan hun afschrift- en zorgplicht te voldoen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Het is gebruikelijk dat personeel van een door de luchtvervoerder gecontracteerd schoonmaakbedrijf, onder toezicht van beveiligingsmensen, het vliegtuig bij aankomst schoonmaakt. Aangetroffen documenten worden door het beveiligingspersoneel overgedragen aan de KMar. Indien de KMar aanwijzingen heeft dat op een bepaalde vlucht een ongedocumenteerde passagier is vervoerd dan wordt het vliegtuig door de KMar doorzocht.

Vraag 3

Wordt in alle gevallen dat een luchtvervoerder zijn verplichtingen niet nakomt proces-verbaal opgemaakt en strafrechtelijke vervolging ingesteld? Zo nee, wat zijn redenen om dit niet te doen?

Antwoord 3

Ja, in beginsel worden alle zaken waarvan het OM kennis neemt, vervolgd of wordt er een transactie aangeboden. Vóór april 2013 zijn er echter verschillende zaken geweest waarin niet onmiddellijk een vervolging werd ingesteld of een transactie werd aangeboden. Dat had te maken met het feit dat de rechter het OM in een aantal zaken niet ontvankelijk in de vervolging had verklaard³, omdat de vervolgte luchtvervoerders nog in overleg waren met de Nederlandse Staat met het doel om tot een zogeheten MOU (Memorandum of Understanding) te komen⁴. Dit is een overeenkomst tussen een luchtvaartmaatschappij en de Nederlandse Staat waarbij wordt afgesproken dat een bepaald quotum aan zaken niet wordt opgepakt in ruil voor het treffen van extra preventieve maatregelen om dit soort overtredingen te voorkomen. De Nederlandse Staat en de KLM hebben sinds 2000 een MOU⁵. Het OM heeft naar aanleiding van deze rechterlijke uitspraak besloten om niet tegen deze luchtvaartvervoerders op te treden zolang zij nog in onderhandeling waren. Vanaf april 2013 zijn voornoemde zaken met terugwerkende kracht alsnog afgedaan. Er zijn voornamelijk geen MOU's afgesloten met andere luchtvervoerders omdat is gebleken dat, hoewel zij bereid zijn tot nauwere samenwerking met de Nederlandse Staat, een MOU niet de aangewezen weg is om dit te bewerkstelligen.

Vraag 4

Wat is de hoogte van de transacties die de luchtvervoerders worden aangeboden wegens overtreding van de afschrift- of de zorgplicht?

Antwoord 4

Ik verwijs hierbij naar de «Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen». De transactiebedragen zoals die per 1 januari 2013 worden gehanteerd, lopen uiteen van € 4.000 voor een first offender, € 6.000 voor recidive, tot € 8.000 bij meervoudige recidive. Op zitting liggen deze bedragen hoger (resp. € 4.900, € 7.000 en € 9.500).

³ Uitspraak 27 mei 2008 (LJN: BD2522 van 27-05-2008), beroep op het gelijkheidsbeginsel

⁴ Het betreft de volgende luchtvaartmaatschappijen: Transavia, Delta Airlines, Arkefly, Easyjet, US Airways, Ukraine International Airlines, Turkish Airlines, Cyprus Airways, Air Malta

⁵ TK 1999–2000, 19 637, nr. 502

Vraag 5

Waarom heeft de strafrechtelijke vervolging van luchtvervoerders in zeven gevallen tot een dagvaarding geleid? Wat is de luchtvervoerders ten laste gelegd in deze dagvaardingen?

Antwoord 5

Er zijn twee redenen waarom de officier van justitie in deze gevallen tot dagvaarding is overgegaan. In een aantal zaken is door het Openbaar Ministerie in eerste instantie een transactievoorstel aangeboden, dat vervolgens niet door de luchtvervoerder is betaald. Hierop volgde een dagvaarding. In andere zaken is sprake geweest van hardnekkige c.q. zeer verwijtbare recidive. In dat geval is gedagvaard zodat ter terechtzitting een aanzienlijk hogere boete kon worden geëist.

De luchtvervoerders is in bovengenoemde zaken de overtreding van artikel 4 lid 1 en/of lid 2 Vreemdelingenwet 2000 ten laste gelegd. Lid 1 ziet toe op de zorgplicht met het oog op de controle van (de geldigheid) van reisdocumenten. Lid 2 ziet toe op de plicht van de vervoerder om op «risicodragende lijnen» desgevraagd een afschrift van reisdocumenten van inreizende passagiers te verstrekken aan ambtenaren die zijn belast met de grensbewaking.

Vraag 6

Wat waren de redenen om zestien zaken te seponeren?

Antwoord 6

De processen-verbaal, waaruit deze 16 zaken bestaan, zijn opgemaakt op grond van artikel 4 lid 1 Vreemdelingenwet 2000. Vanwege een leemte in de wetgeving was er ten tijde van het seponeren van deze zaken weliswaar een wettelijke strafbaarstelling voor het reizen zonder geldig document voor grensoverschrijding, maar geen wettelijke strafbaarstelling voor het reizen zonder geldig visum, en kon er dus niet worden vervolgd of getransigeerd voor het reizen zonder geldig visum. Deze leemte is in juli 2012 gerepareerd en sindsdien worden deze zaken door het OM weer in behandeling genomen.

Vraag 7

Wat is de effectiviteit van handhaving van artikel 4 Vreemdelingenwet 2000? Weegt het naleven van de verplichtingen voor de luchtvervoerders financieel op tegen de maatregelen of boetes die hen opgelegd kunnen worden bij overtreding van de afschrift- of zorgplicht? Is het voor sommige luchtvervoerders goedkoper de maatregelen of boetes op de koop toe te nemen? Zo ja, kunnen de boetes worden verhoogd?

Antwoord 7

Handhaving van artikel 4 Vreemdelingenwet 2000 heeft ertoe geleid dat luchtvervoerders controleren op de geldigheid van reisdocumenten en visa en dat zij afschriften van deze documenten maken wanneer er vanaf een afschriftplichtige luchthaven naar Nederland wordt gevlogen. Of de hoogte van de boetes afschrikwekkend genoeg is om ervoor te zorgen dat zij deze vervoerdersverplichtingen altijd naleven valt niet met zekerheid te zeggen. Feit is wel dat er de afgelopen vijf jaar een dalende trend zichtbaar is voor wat betreft de aanvoer naar Nederland van ongedocumenteerden door luchtvervoerders.

Daarbij komt dat de Nederlandse Staat sinds enkele jaren de mogelijkheid tot het verhalen van kosten op de vervoerder, die een vreemdeling naar Nederland heeft vervoerd en aan wie de toegang tot het Schengengebied is geweigerd (artikel 65 tweede lid Vreemdelingenwet 2000) heeft geïntensiveerd. Dit vloeit voort uit de terugvoerplicht voor vervoerders (artikel 5 Vreemdelingenwet 2000)⁶. De hoogte van de kosten die voor rekening van de luchtvervoerder komen kan, afhankelijk van de situatie, behoorlijk oplopen.

⁶ De terugvoerplicht houdt in dat de vervoerder verplicht is om een vreemdeling die hij naar Nederland heeft vervoerd en aan wie de toegang tot het Schengengebied is geweigerd, op aanwijzing van de ambtenaar belast met de grensbewaking terug te brengen naar een plaats buiten het Schengengebied. Kosten, gemaakt door de Nederlandse Staat, in de periode tussen toegangswegigering en daadwerkelijke terugvoer van de toegangsgeweigerde vreemdeling kunnen ten laste komen van de vervoerder.

Deze kosten worden verhaald op de luchtvervoerder. Een intensievere handhaving van de terugvervoerplicht en het consequent verhalen op de luchtvervoerder van de kosten die door de Staat worden gemaakt als gevolg van toegangsweging, hebben naar verwachting meer effect dan het verhogen van de boetes.

Handhaving van artikel 4 Vreemdelingenwet 2000 gecombineerd met een intensievere handhaving van artikel 65 Vreemdelingenwet 2000 moet ervoor zorgen dat de aanvoer van ongedocumenteerden door luchtvervoerders nog verder afneemt.