

Initiatief van de Franse republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de harmonisatie van de geldboetes die aan vervoerders worden opgelegd voor het vervoeren naar de lidstaten van onderdanen van derde landen die niet over de vereiste documenten beschikken om daarin te worden toegelaten (EG Pub 2000/C269/06) - Agendapunt 13:

Ook deze ontwerprichtlijn behelst in essentie een wijziging van een duidelijke bepaling uit de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, zonder dat daarvan openlijk melding wordt gemaakt. Art. 26 SUO bevat bepalingen die grotendeels parallel lopen met de bepalingen van deze ontwerprichtlijn. Het is niet duidelijk of art. 26 SUO naast deze richtlijn, indien aangenomen, nog apart bestaansrecht zou hebben. Ook hier geldt weer dat de noodzaak van wijziging van het Schengen acquis niet is aangetoond en op geen enkele wijze wordt gemotiveerd. De verhullende mededeling in de preambule, dat de richtlijn "aansluit bij het Schengen acquis" kan bezwaarlijk als zo een motivering worden aangemerkt. Opvallend is dat in de richtlijn iedere verwijzing naar het prevaleren van het Vluchtelingenverdrag is verdwenen.

Artikel 4

Ingevolge artikel 4 van het voorstel worden vervoerders die onderdanen van derde landen zonder de vereiste reisdocumenten vervoeren naar de lidstaten, beboet met een boete van minimaal 2000 Euro per vervoerd persoon. Uit de toelichting van de Nederlandse regering op de agenda van de JBZ-Raad vergadering, bij een nieuwe versie van dit voorstel, blijkt dat nu een 'minimum maximumboete' wordt voorgesteld van 5000 Euro. De Permanente Commissie hoopt dat daarmee het voorstel voor de invoering van een minimumstraf is ingetrokken. Een dergelijke verplichting tot het invoeren van minimumstraffen zou in strijd zijn met het Nederlandse beginsel van vrije rechterlijke straftoemeting. Dit beginsel is ook uitdrukkelijk herhaald in de Nederlandse Verklaring nr. 8 bij het Amsterdamse Unieverdrag en in de uit 1999 daterende Eurostrafrecht-notitie van de Nederlandse regering (Kamerstukken II, 1998-1999, 26656, nr. 1, p. 3).

Tegenover het wegvallen van de in art. 26 SUO nadrukkelijk opgenomen erkenning van de verplichtingen op grond van het Vluchtelingenverdrag is in de ontwerp richtlijn een magere compensatie gesteld. Volgens art. 3 van de ontwerprichtlijn zal de vervoerder steeds gehouden zijn een ongedocumenteerde asielzoeker terug te brengen. Voor de mogelijkheid dat teruggeleiding in strijd zou kunnen zijn met het verbod van refoulement van art. 33 Vluchtelingenverdrag laat deze bepaling geen ruimte. Slechts indien een lidstaat besluit een onderdaan van een derde land uit hoofde van het asielrecht op zijn grondgebied toe te laten, wordt in de richtlijn een uitzondering gemaakt. Volgens art. 4 worden in zo een geval geen geldboetes geheven.

Niet duidelijk is overigens, waarom deze vrijwaring zich niet tevens uitstrekt tot andere gevallen (bijvoorbeeld medische noodsituaties) waarin de lidstaat van aankomst instemt met toelating van de onvoldoende gedocumenteerde vreemdeling.

Ten aanzien van aangevoerde derdelanders die na aankomst asiel vragen is de formulering van de vrijwaring van strafvervolgning ingeval de betreffende asielzoeker 'tot het grondgebied wordt toegelaten' onvoldoende juridisch duidelijk. Uit de formulering blijkt bijvoorbeeld niet of hiermee de feitelijke of juridische toelating tot het grondgebied wordt beoogd. Indien juridische toelating wordt beoogd is onduidelijk of hierbij dan zou worden bedoeld op de daadwerkelijke verkrijging van een verblijfstitel of dat in dezen toelating tot de asielprocedure volstaat voor vrijwaring van de vervoerder.

Voorts is onduidelijk in hoeverre de sanctionering onderworpen zal zijn aan een beslissing van de strafrechter, of dat hier sprake zal zijn van een vorm van bestuurlijke boete. Deze vraag klemt te meer nu er in dergelijke gevallen belangrijke en gecompliceerde juridische vragen kunnen rijzen omtrent de strafbaarheid van vervoerders, bijvoorbeeld indien zij zich erop beroepen dat zij zich in een overmachtssituatie bevonden, of tot hun handelen waren gekomen vanwege de directe humanitaire of fysieke noodsituatie van de door hen vervoerde personen.

De Permanente Commissie vraagt zich tenslotte af of de ontwerprichtlijn niet mede beoogt oneerlijke concurrentie tegen te gaan. De lidstaten kunnen in de huidige situatie zelf bepalen hoe hoog de boetes zijn wanneer vervoerders onderdanen van derde landen hebben vervoerd die niet over de vereiste documenten beschikken, waardoor het zo kan zijn dat KLM zwaarder beboet wordt dan Air France. Mocht dit zo zijn, dan verdient het aanbeveling dit op te nemen in de preambule.

Conclusie:

Gezien voorgaande bezwaren en onduidelijkheden geeft de Permanente Commissie u in overweging aan de Nederlandse regering te verzoeken om op 30 november niet akkoord te gaan met dit voorstel.