

# Vervoerdersverplichtingen

LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN EN IMMIGRATIECONTROLE

**Advies**

De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet en bestaat uit tien deskundigen. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

**Colofon**

Advies '*Vervoerdersverplichtingen*', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2020

Advieskenmerk: 56 – 2020, januari 2020

ISBN: 978-90-8521-087-0

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken  
Turfmarkt 147  
2511 DP 's-Gravenhage

[acvz@acvz.org](mailto:acvz@acvz.org)

[www.acvz.org](http://www.acvz.org)

070 3704300

Dit advies is voorbereid door:

Minze Beuving

Evelien Brouwer

Tesseltje de Lange

Joanne van der Leun

Hugo Fernandes Mendes

Evelien Brouwer

Laura Kok

David de Jong

# Samenvatting

Vervoerdersverplichtingen zijn verplichtingen die op grond van regelgeving aan vervoerders zijn opgedragen. Deze verplichtingen dragen feitelijk bij aan de immigratiecontrole die door de overheid wordt uitgeoefend aan de Schengenbuitengrenzen. Commerciële vervoerders (luchtvaartmaatschappijen en rederijen) die passagiers van buiten het Schengengrondgebied aanvoeren moeten aan de volgende vier verplichtingen voldoen: de terugvervoerplicht, de zorgplicht, de afschriftplicht en de passagiersinformatieplicht. Met uitzondering van de terugvervoerplicht zijn de verplichtingen van toepassing voordat passagiers zich aandienen aan de Schengenbuitengrens. Indien een vervoerder handelt in strijd met de vervoerdersverplichtingen kan het Openbaar Ministerie (OM) overgaan tot strafrechtelijke vervolging. Op overtreding van de vervoerdersverplichtingen staat een boete, in theorie kunnen aan vervoerders gevangenisstraffen worden opgelegd.

## Hoofdvraag en onderzoeksafbakening

In dit advies wordt met betrekking tot de vervoerdersverplichtingen de volgende hoofdvraag beantwoord:

*Waarom, hoe en met welke gevolgen vond privatisering plaats in het migratiebeleid en welke lessen zijn daaruit te destilleren?*

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit advies heeft zich beperkt tot passagiers die worden vervoerd naar Schiphol, omdat verreweg de meeste passagiers door vervoerders naar die buitengrens worden vervoerd. Daarbij geldt dat enkele van de vervoerdersverplichtingen evengoed van toepassing zijn op luchtvaartmaatschappijen die van buiten Schengen op andere luchthavens in Nederland vliegen en vervoerders die passagiers van buiten Schengen over water aanvoeren.

## De terugvervoerplicht

Op grond van de terugvervoerplicht zijn vervoerders gehouden om passagiers die aan de grens worden geweigerd terug te vervoeren. Hierbij is sprake van een risicoaansprakelijkheid. Ook als de vervoerder geen verwijt te maken valt ten aanzien van de grensweigerings is hij verplicht de passagier terug te vervoeren. Passagiers kunnen aan de grens geweigerd worden op grond van de Schengengrenscodes en op grond van voorwaarden die in de Vreemdelingenwet 2000 zijn vastgelegd. Grensweigerings kan betrekking hebben op het ontbreken van reisdocumenten of visa (Schengengrenscodes), maar ook op het ontbreken van voldoende middelen van bestaan (Vreemdelingenwet 2000). In de periode 2015-2018 is aan circa 2.500 vreemdelingen per jaar de toegang aan de grens geweigerd.

## De zorgplicht

Op grond van de zorgplicht moeten vervoerders passagiers controleren op het bezit van geldige reisdocumenten. Om toegelaten te worden tot het Schengengebied moeten derdelanders in het bezit zijn van een geldig reisdocument en (transit-) visum. De zorgplicht is een inspanningsverplichting. In de regelgeving is een opsomming opgenomen van zaken die de vervoerder in ieder geval moet checken. De vervoerder moet zijn personeel voldoende instrueren om reisdocumenten van passagiers te kunnen controleren. Indien een passagier niet over de vereiste reisdocumenten beschikt, moet de vervoerder de passagier weigeren op een vlucht. De vervoerder heeft aan de inspanningsverplichting voldaan tenzij hem enig verwijt van onachtzaamheid kan worden gemaakt.

## De afschriftplicht

Vervoerders zijn verplicht een afschrift van het document voor grensoverschrijding van vreemdelingen te maken als de luchthaven waarvan wordt vertrokken op een lijst staat van afschriftplichtige luchthavens. Deze lijst wordt ieder zes maanden geactualiseerd. De afschriftplicht is ingesteld om te voorkomen dat vreemdelingen zich van het document voor grensoverschrijding ontdoen nadat zij zijn ingecheckt op een vlucht. Indien passagiers dat toch doen, is hun identiteit te achterhalen aan de hand van het afschrift van het document voor grensoverschrijding.

## De passagiersinformatieplicht

De passagiersinformatieplicht vloeit voort uit twee EU-richtlijnen: de Advanced Passenger Information (API)-richtlijn en de Passenger Name Record (PNR)-richtlijn. Het doel van de API-richtlijn is het verbeteren van het grensoezicht en het bestrijden van irreguliere immigratie. Het gebruik van API-gegevens moet bijdragen aan het bevorderen van de doorstroming aan de grensdoorlaatposten. De API-richtlijn verplicht vervoerders om passagiersgegevens voor het einde van de instapcontroles te verstrekken. De passagiersgegevens hebben betrekking op de volgende informatie: nummer en aard van het gebruikte reisdocument, naam, nationaliteit, geboortedatum en algemene vluchtgegevens. In het API-centrum onder leiding van de Koninklijke Marechaussee (KMar) worden de passagiersgegevens vergeleken met registers en watchlists waarop personen staan gesignaleerd. Als een match met gesignaleerde personen wordt doorgezet, kan de KMar interveniëren aan de grens.

PNR-gegevens bestaan uit niet-geverifieerde informatie die door passagiers wordt verstrekt en door de vervoerders voor hun eigen commerciële doeleinden wordt verzameld en bewaard in geautomatiseerde boekings- en vertrekcontrolesystemen. De PNR-gegevens hebben betrekking op: reisdata en -reistraject, ticketinformatie, contactgegevens, reisagent bij wie de vlucht is geboekt, gebruikt betaalmiddel, informatie over het gebruik van airline loyaliteitsprogramma's, stoelnummer en bagage-informatie. PNR-gegevens moeten instanties die belast zijn met rechtshandhaving in staat stellen om personen te identificeren die voorheen 'onbekend' waren, dat wil zeggen, personen die niet eerder verdacht werden van betrokkenheid bij zware criminaliteit en

terrorisme. Vervoerders zijn pas sinds 18 juni 2019 verplicht PNR-gegevens aan te leveren.

## **Memorandum of Understanding**

Voor vervoerders bestaat de mogelijkheid om een Memorandum of Understanding (MoU) af te sluiten met de Nederlandse staat. Het doel van een MoU is om met facilitering van de zijde van de Nederlandse staat de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde passagiers naar Nederland te verkleinen. In ruil voor extra inspanningen van de zijde van vervoerders, gaat het OM niet over tot strafrechtelijke vervolging indien het aantal vermoedelijke overtredingen van de vervoerders-verplichtingen binnen vooraf vastgestelde quota blijven. De KLM heeft als 'home carrier' een bijzondere positie op Schiphol. Deze luchtvaartmaatschappij heeft een groot aandeel in het aantal inkomende en vertrekkende vluchten van en naar Schiphol. De KLM heeft als enige vervoerder een MoU gesloten met de Nederlandse staat. De KLM slaagt erin om binnen de afgesproken quota te blijven.

## **Immigratie-verbindingsfunctionarissen (ILO's)**

Sinds 2000 maakt Nederland gebruik van een netwerk van ILO's. Momenteel zijn er dertien Nederlandse ILO's actief, die gestationeerd zijn op ambassades - in de nabijheid van strategische knooppunten - met het oog op risico's op irreguliere immigratie. De Nederlandse ILO's maken onderdeel uit van een Europees netwerk waarin ILO's van verschillende lidstaten voor elkaar waarnemen.

De volgende taken behoren tot het takenpakket van de ILO:

- het contact leggen en onderhouden met bevoegde autoriteiten van derde landen en andere organisaties en informatieverzameling voor gebruik op operationeel en/of strategisch niveau;
- het adviseren van vervoerders over het al dan niet vervoeren van passagiers naar bestemmingen in het Schengengebied;
- het verzorgen van trainingen aan personeel van vervoerders. Deze trainingen hebben vooral betrekking op documentexpertise, personeelwisselingen, het herkennen van risicovolle boekingen en de Schengen wet- en regelgeving. Het overbrengen van kennis van de internationale beschermingsgronden op het (afhandel)personeel van vervoerders en stationmanagers lijkt formeel ook tot het takenpakket van de ILO's te behoren. Echter, in welke mate er op dit vlak sprake is van kennisoverdracht is tijdens het onderzoek niet inzichtelijk geworden.

Nederlandse ILO's geven op jaarbasis tussen de 3.500 en 4.000 negatieve adviezen op een totaal aantal van ongeveer 9.000 adviezen. ILO's maken gebruik van harde en zachte gronden bij het adviseren van vervoerders. De harde gronden hebben betrekking op het ontbreken van de juiste documenten voor grensoverschrijding. De zachte gronden zien op profielweigeringen op grond van bijvoorbeeld de gevolgde reisroute in combinatie met andere omstandigheden. Vervoerders weigeren passagiers zowel op harde als op zachte gronden. De KLM heeft als indicatie gegeven dat tussen de 4.000 en 4.500 passagiers op jaarbasis op een vlucht worden geweigerd. Aangenomen mag worden dat andere

vervoerders, die aan dezelfde regelgeving zijn gebonden, min of meer dezelfde gedragslijn hanteren met betrekking tot het weigeren van passagiers. Het daadwerkelijke aantal passagiers dat door vervoerders op een vlucht wordt geweigerd zal dus veel hoger liggen dan 4.500 passagiers per jaar. De Nederlandse overheid heeft geen structureel zicht op de aantallen en de gronden waarop passagiers worden geweigerd door vervoerders. Vervoerders zijn immers niet verplicht het aantal passagiers dat op grond van de zorgplicht wordt geweigerd te registreren en openbaar te maken.

## **De effectiviteit van vervoerdersverplichtingen**

Bij een gebrek aan relevante data is het niet goed mogelijk inzicht te krijgen in de effectiviteit van de afzonderlijke vervoerdersverplichtingen. Bovendien is er sprake van een wisselwerking tussen de verschillende verplichtingen. In de praktijk komt dit erop neer dat de verplichtingen elkaar versterken. De ACVZ concludeert dat onder invloed van Europese regelgeving in de uitvoering van vervoerdersverplichtingen een systeem is ontstaan dat sluitend is geworden en dat alle vervoerdersverplichtingen gezamenlijk bijdragen aan een effectievere uitvoering van de immigratiecontrole. Dit laat onverlet dat vanaf 2016 gemiddeld rond de 180 ongedocumenteerde vreemdelingen per jaar aan de grens asiël aanvragen. Het betreft deels vreemdelingen waarvoor een afschrift van het reisdocument kan worden opgevraagd bij de vervoerder.

## **Legitimiteit van de regelgeving**

Op 9 september 2003 is de mogelijkheid komen te vervallen om bij een Nederlandse ambassade een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen om te worden overgebracht naar Nederland om een asiëlverzoek in te dienen. In de Vreemdelingencirculaire is toen neergelegd dat een vervoerder als hij overweegt om een niet of onjuist gedocumenteerde passagier, die stelt dat zijn leven in direct gevaar is, naar Nederland te vervoeren contact kan opnemen met de IND. De IND bepaalt dan of de passagier mag worden overgebracht naar Nederland. Van deze regeling wordt in de praktijk geen gebruik gemaakt. Vervoerders worden door deze beleidsregel niet gebonden. Indien deze beleidsregel is bedoeld als een alternatief voor het indienen van een verzoek tot overkomst voor de indiening van een asiëlverzoek hier te lande, dient er een verplichting voor vervoerders in te worden opgenomen om deze gevallen ter toetsing voor te leggen aan de IND. De beleidsregel dient vastgelegd te worden in een algemeen verbindend voorschrift als de intentie bestaat vervoerders eraan te binden.

## **De rechtsbescherming van geweigerde passagiers tegen vervoerders**

Op vervoersovereenkomsten is het civiele recht van toepassing. Als een vervoerder een passagier weigert te vervoeren en de passagier is het met deze weigering niet eens, dan *kan* laatstgenoemde een civielrechtelijke procedure, op grond van de niet-nakoming van de vervoersovereenkomst aanspannen tegen de betreffende vervoerder.

Als onderdeel van de vervoerdersverplichtingen controleren vervoerders op grond van de zorgplicht de reisdocumenten van passagiers en weigeren zij niet of onjuist gedocumenteerde passagiers op vluchten naar het Schengengebied. De zorgplicht is niet in strijd met mensenrechtenverdragen. Het Vluchtelingenverdrag heeft geen extraterritoriale werking. De bescherming van de non-refoulementbepalingen in de verschillende internationale verdragen, waaronder het EVRM, zijn niet van toepassing op door vervoerders geweigerde passagiers. Staten hebben geen bevoegdheden overgedragen aan vervoerders, waardoor zij door handelingen van vervoerders - indirect - geen extraterritoriale staatsmacht uitoefenen.

Nog afgezien van het feit dat de beleidsregel, genoemd in de paragraaf over de legitimiteit van de regelgeving, vervoerders niet kan binden, is de ACVZ van mening dat er een aantal risico's aan deze procedure kleven:

1. In bovenstaande is al genoemd dat het onduidelijk is in hoeverre de beschermingsgronden uit het Vluchtelingenverdrag en andere mensenrechtenverdragen zijn opgenomen in de trainingsmodules die worden gegeven aan personeel van vervoerders en afhandelaars die handelen namens vervoerders. Het is dus maar de vraag of het grondpersoneel van een vervoerder of een afhandelaar in staat is om te beoordelen of überhaupt te onderkennen of een passagier (op goede gronden) asielmotieven aanvoert.

2. Als de procedure wel toegepast zou gaan worden, betekent dat mogelijk dat meer passagiers die niet of onjuist zijn gedocumenteerd zich tot een vervoerder wenden met een behoefte aan bescherming en een verzoek om te worden vervoerd. Vervoerders zijn niet verplicht verslag uit te brengen van het aantal passagiers dat bescherming heeft ingeroepen, maar desalniettemin is geweigerd op een vlucht naar Nederland. De overheid heeft dus geen zicht op passagiers die een behoefte aan bescherming hebben kenbaar gemaakt in landen van vertrek en door vervoerders zijn geweigerd.

## **De rechtsbescherming van vervoerders tegen een sanctionerende overheid**

Het OM vervolgt vervoerders strafrechtelijk door transacties aan te bieden en zaken aan te brengen bij de strafrechter. De ACVZ is van oordeel dat een quotumregeling zoals neergelegd in een MoU recht doet aan het karakter van de zorgplicht. Bij een inspanningsverplichting past dat als een vervoerder binnen de afgesproken quota blijft het OM niet strafrechtelijk vervolgt. In dat licht bezien vindt de ACVZ het ook passend om kwantitatieve verweren van vervoerders welwillend tegemoet te treden. Een enkele overtreding bij de controle van grote aantallen passagiers zou niet tot sanctionering moeten leiden. De boetes die door het OM zijn vastgelegd in de vervolgingsrichtlijnen zijn hoog. Het valt de ACVZ op dat er grote verschillen bestaan tussen de hoogte van de boetes in de richtlijnen en de boetes die uiteindelijk door de strafrechter worden opgelegd.

# Conclusies

1. Onder invloed van Europese regelgeving is in de uitvoering van vervoerdersverplichtingen een systeem ontstaan dat voor de luchtvaart nagenoeg sluitend is geworden. Hierdoor kunnen niet of onjuist gedocumenteerde passagiers per vliegtuig de Schengen-buitengrens niet meer bereiken. De vervoerdersverplichtingen dragen feitelijk bij aan een effectievere uitvoering van de immigratiecontrole.
2. Het MoU tussen de Nederlandse staat en de KLM heeft het beoogde effect, aangezien het aantal overtredingen van de zorgplicht door KLM binnen de vastgestelde quota blijft.
3. De Nederlandse overheid heeft geen structurele inzage in de absolute noch de relatieve aantallen grensgeweigerden en de gronden waarop passagiers door vervoerders worden geweigerd. Voor vervoerders bestaat geen verplichting om weigeringen van passagiers en de redenen daarvan te registreren en daarover te rapporteren.
4. De mogelijkheid om bij een Nederlandse vertegenwoordiging een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen met als doel 'asiel' is met ingang van 9 september 2003 afgeschaft. Als alternatief voor vervoerders is in de Vreemdelingencirculaire een beleidsregel neergelegd die erin voorziet dat vervoerders – die overwegen een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling, die stelt dat zijn leven in direct gevaar is, te vervoeren - dit voorleggen aan de IND. Van de procedure neergelegd in deze beleidsregel wordt geen gebruik gemaakt.
  - a. Er bestaat voor vervoerders geen verplichting om op harde of zachte criteria geweigerde passagiers te vervoeren, ook niet als die asielmotieven aanvoeren.
  - b. Er zijn indicaties dat grondpersoneel niet voldoende geëquipeerd is om gevolg te kunnen geven aan de procedure die neergelegd is in genoemde beleidsregel.
5. De boetes voor de niet-nakoming van de vervoerdersverplichtingen zoals opgenomen in de vervolgingsrichtlijnen van het OM zijn hoog. Er bestaat een groot onderscheid tussen de richtlijnen van het OM en hetgeen wordt opgelegd door de strafrechter.



# Aanbevelingen

## Toelichting aanbevelingen 1 en 2:

De beleidsregel - die erin voorziet dat vervoerders die overwegen een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling, die stelt dat zijn leven in direct gevaar is, te vervoeren dit voorleggen aan de IND – verplicht vervoerders nergens toe en is dus geen alternatief voor de mogelijkheid die tot september 2003 bestond om bij een Nederlandse vertegenwoordiging een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen met als doel 'asiel'. Indien daadwerkelijk beoogd wordt bescherming te bieden aan niet of onjuist gedocumenteerde passagiers die stellen dat hun leven in direct gevaar is, dient een verplichting tot voorlegging aan de IND te worden opgenomen in een algemeen verbindend voorschrift.

## Aanbeveling 1

Schrap de beleidsregel uit de Vreemdelingencirculaire, die erin voorziet dat vervoerders die overwegen een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling, die stelt dat zijn leven in direct gevaar is, te vervoeren, dit voorleggen aan de IND.

*en*

## Aanbeveling 2

Bezie of in een algemeen verbindend voorschrift voor vervoerders een verplichting dient te worden vastgelegd om, als een niet of onjuist gedocumenteerde passagier stelt dat zijn leven in direct gevaar is, ter beoordeling aan de IND voor te leggen of er aanleiding bestaat om de passagier naar Nederland over te brengen.

## Aanbeveling 3

Leg in een algemeen verbindend voorschrift vast dat vervoerders het aantal geweigerde passagiers en de redenen waarop die zijn geweigerd registreren en daarover periodiek rapporteren aan het ministerie van Justitie en Veiligheid.

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>11</b>
<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Achtergrond	11
1.2 Adviesvraag	13
1.3 Afbakening onderzoek	14
1.4 Methode van onderzoek	14
1.5 Leeswijzer	15
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>16</b>
<b>Vervoerdersverplichtingen</b>	<b>16</b>
2.1 Inleiding	16
2.2 De terugvervoerplicht	16
2.3 De zorgplicht: controle van reisdocumenten	19
2.5 De passagiersinformatieplicht	26
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>30</b>
<b>De effectiviteit van de vervoerdersverplichtingen</b>	<b>30</b>
3.1 Inleiding	30
3.2 De zorgplicht	30
3.3 De afschriftplicht	32
3.4 De passagiersinformatieplicht	32
3.5 De terugvervoerplicht	33
3.6 Wisselwerking tussen vervoerdersverplichtingen	34
3.7 Afschrikwekkende werking	34
3.8 Conclusie	35
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>37</b>
<b>Legitimiteit, bestuurlijke en democratische verantwoording en rechtsbescherming</b>	<b>37</b>
4.1 Inleiding	37
4.2 Legitimiteit	37
4.3 Bestuurlijke en democratische verantwoording	39
4.4 Rechtsbescherming	39
4.5 Conclusie	44
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>46</b>
<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>46</b>
5.1 Conclusies	46
5.2 Aanbevelingen	47
<b>Bijlage 1</b>	<b>49</b>

<b>Achtergronden, regelgeving en cijfermatige informatie met betrekking tot de vervoerdersverplichtingen</b>	<b>49</b>
1. De terugvervoerplicht	49
2. De zorgplicht	52
3. De afschriftplicht	55
4. De passagiersinformatieplicht	57
<b>Bijlage 2</b>	<b>62</b>
<b>Vervoerdersverplichtingen</b>	<b>62</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>63</b>

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

### 1.1 Achtergrond

Dit advies over vervoerdersverplichtingen is het tweede deel van een vierluik dat als overkoepend thema heeft 'de rol van private actoren bij de uitvoering van het migratiebeleid'.<sup>1</sup> Vervoerders brengen passagiers door de lucht en over water en land naar Nederland. Hierbij zijn zij gebonden aan bepaalde regels, ook wel vervoerdersverplichtingen genoemd.

De Nederlandse staat stelt al honderden jaren voorwaarden aan vervoerders. Het Westfries archief heeft een statuut van het stadsbestuur van Medemblik uit 1634, waarin een boete van vijftiengulden wordt opgelegd aan een kapitein van een schip die een ongewenste vreemdeling had aangevoerd.<sup>2</sup> Met name sinds de opkomst van de burgerluchtvaart, hebben vervoerdersverplichtingen een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Boetes wegens het aanvoeren van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen bestaan vandaag de dag nog steeds. Vervoerders zijn immers verplicht om de aanwezigheid en geldigheid van reisdocumenten van hun passagiers te controleren. Indien de passagier niet over geldige reisdocumenten beschikt, dient de vervoerder het vervoer van de passagier te weigeren. Het door een vervoerder controleren van reisdocumenten en het eventueel weigeren van passagiers typeert de ACVZ als een handeling van een private actor voorafgaand aan de immigratiecontrole door de overheid. De overige vervoerdersverplichtingen zoals de terugvervoerplicht, het nemen van een afschrift van de reisbescheiden en het verstrekken van passagiersgegevens aan de autoriteiten belast met de grensbewaking dragen ook bij aan de effectiviteit van de immigratiecontrole uitgevoerd door de overheid. Liedtke bestempelt de betrokkenheid van vervoerders bij immigratiecontrole als een vorm van verplichte of passieve privatisering.<sup>3</sup> Bloom spreekt van impliciete delegatie van taken op het terrein van immigratiecontrole nu vervoerders via sancties min of meer worden gedwongen om taken op dat terrein uit te voeren.<sup>4</sup> Bij vervoerdersverplichtingen is er geen sprake van het overhevelen van een grensbewakingstaak van de overheid naar de vervoerders, maar van een verplichte handeling die vooraf gaat aan de immigratiecontrole uitgevoerd door de overheid. Hiermee dragen deze verplichtingen feitelijk bij aan de immigratiecontrole die door de overheid wordt uitgeoefend aan de Schengenbuitengrenzen.

---

<sup>1</sup> De andere drie onderwerpen zijn 'het inburgeringsonderwijs', 'erkende referenten' en 'externe dienstverleners bij visumverlening'. Gezien de vergoederde werkzaamheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het gebied van de Veranderopgave Inburgering is er voor het themadeel Inburgeringsonderwijs in maart 2019 al een korte signalering gepubliceerd over marktwerking in het inburgeringsonderwijs.

<sup>2</sup> Scholten, S. (2015), p. 4.

<sup>3</sup> Liedtke, M. (2002), p. 12.

<sup>4</sup> Bloom, T. (2013), p. 4.

Een van de belangrijkste instrumenten bij de ontwikkeling van vervoerdersverplichtingen in de burgerluchtvaart is het Verdrag inzake de Internationale Burgerluchtvaart, ondertekend op 7 december 1944. Ook Nederland is partij bij dit verdrag. Doel van dit verdrag, ook wel bekend als het Verdrag van Chicago, is dat de internationale burgerluchtvaart zich op een veilige en ordelijke wijze kan ontwikkelen.<sup>5</sup> Annex 9 van het verdrag ziet specifiek op de verantwoordelijkheid van vervoerders ten aanzien van douane- en immigratieprocedures. Hierin staan de verplichtingen van vervoerders genoemd met betrekking tot de controle van reisdocumenten van hun passagiers, het terugvervoeren van passagiers die aan de grens de toegang is geweigerd en de verantwoordelijkheid voor de kosten voor onderdak en levensonderhoud van passagiers die wegens ongeldige reisdocumenten de toegang is geweigerd.<sup>6</sup> De International Civil Aviation Organization (ICAO)<sup>7</sup> leek aanvankelijk geen voorstander van het opleggen van strafrechtelijke sancties aan vervoerders. Volgens Feller stelde de ICAO zich op het standpunt dat het verplicht terugvervoeren van toegangsgeweigerde /grensgeweigerde<sup>8</sup> passagiers al voldoende vergelding zou zijn.<sup>9</sup> Later werd de mogelijkheid om boetes op te leggen toch in Annex 9 geïntroduceerd, waarbij de Staat moest aantonen dat er sprake was van nalatigheid. In een latere editie van Annex 9 werd de bewijslast verschoven naar de vervoerders die moesten aantonen dat zij voldoende voorzorgsmaatregelen hadden genomen om het vervoer van niet of onjuist gedocumenteerden te voorkomen.<sup>10</sup>

Alhoewel het Verdrag van Chicago inclusief de Annexen wel enige autoriteit geniet, zijn de hierin opgenomen verplichtingen voor vervoerders juridisch niet bindend. Het belang van het Verdrag van Chicago is gelegen in het feit dat het, behoudens voor de risicoaansprakelijkheid, als blauwdruk heeft gediend voor de latere juridisch bindende nationale en Europese regelgeving op het gebied van vervoerdersverplichtingen.

In de literatuur is lange tijd gespeculeerd over de precieze redenen voor het invoeren van vervoerdersverplichtingen. Men is het er grosso modo over eens dat het betrekken van vervoerders bij de uitvoering van immigratiecontrole mede voortkwam uit de problemen die landen ondervonden door de toename van het aantal arriverende irreguliere en ongedocumenteerde vreemdelingen halverwege de jaren '80. Dit resulteerde in veel westerse landen in strengere immigratiecontroles, waaronder de herinvoering van een visumbeleid en een versterking van de aansprakelijkheid van vervoerders voor het aanvoeren van ongedocumenteerde vreemdelingen.<sup>11</sup> Feller ziet vervoerdersverplichtingen niet anders dan een versterking van het visumbeleid.<sup>12</sup> Guiraudon en Lahav stellen dat

---

<sup>5</sup> Preambule, Chicago Convention.

<sup>6</sup> Standard 3.34, 5.9 en 5.11, Annex 9 (15<sup>e</sup> editie, 2017).

<sup>7</sup> De ICAO, opgericht met de ondertekening van het Verdrag van Chicago in 1944, is een internationaal samenwerkingsverband op het gebied van de burgerluchtvaart. <https://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>

<sup>8</sup> De termen 'toegangsgeweigerd' en 'grensgeweigerd' worden in dit rapport als synoniemen gebruikt.

<sup>9</sup> Feller, E. (1989), p. 55.

<sup>10</sup> Scholten, S. (2015), pp. 93-94.

<sup>11</sup> Feller, E. (1989), p. 52. Scholten, S. (2015), p. 47.

<sup>12</sup> Feller, E. (1989), p. 64.

de keuze voor de inzet van private actoren bij de uitvoering van het migratiebeleid een strategische keuze is van landen om beperkingen op uitgevoerde immigratiecontroles door mensenrechtelijke verplichtingen te omzeilen. Hiertoe hebben overheden diverse controletaken overgedragen aan private actoren, waaronder vervoerders, die naar hun inzien wel het gewenste resultaat kunnen behalen.<sup>13</sup> Andere in de literatuur genoemde factoren die de keuze voor vervoerders kunnen verklaren zijn de exclusieve toegang die vervoerders hebben tot reizigers vlak voor het moment van vertrek en de effectieve bijdrage van vervoerders aan immigratiecontroles tegen relatief lage kosten.<sup>14</sup>

Ook aan de gevolgen van vervoerdersverplichtingen is in de literatuur aandacht besteed. Feller is van mening dat vervoerdersverplichtingen onder meer de basisbeginselen van internationale vluchtelingenbescherming dreigen te ondermijnen, waaronder het asielproces en de procedurele waarborgen voor een behoorlijke asielprocedure.<sup>15</sup> Lahav beargumenteert dat met het betrekken van private actoren bij de regulering van migratie democratische waarden, zoals burgerlijke en persoonlijke vrijheden, zijn opgegeven in ruil voor een gevoel van bescherming tegen immigratie, terrorisme en globalisering.<sup>16</sup>

## 1.2 Adviesvraag

De ACVZ heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*Waarom, hoe en met welke gevolgen zijn vervoerdersverplichtingen ingesteld en welke lessen zijn daaruit te destilleren?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende zes deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de motivering/reden voor de instelling van vervoerdersverplichtingen?
2. Wat was de doelstelling van de vervoerdersverplichtingen?
3. Hoe werken de vervoerdersverplichtingen in de praktijk? (wie doet wat)
4. In hoeverre verbetert de effectiviteit van de immigratiecontrole door de betrokkenheid van vervoerders?
5. Wat zijn de gevolgen van de vervoerdersverplichtingen voor de rechtsbescherming en legitimiteit?
6. Hoe zijn de bestuurlijke en democratische verantwoording van de vervoerdersverplichtingen gewaarborgd?

<sup>13</sup> Guiraudon, V. and Lahav, G. (2000), p. 184 e.v.

<sup>14</sup> Scholten, S., and Terlouw, A. (2014), pp. 288-312 en Scholten, S. and Minderhoud, P. (2008), pp. 123-147.

<sup>15</sup> Feller, E. (1989), p. 64.

<sup>16</sup> Lahav, G. (2003), p. 89 en 104.

### 1.3 Afbakening onderzoek

De ACVZ heeft er voor gekozen om de term vervoerdersverplichtingen te gebruiken in plaats van de ingeburgerde term '*carriers sancties*' omdat de verplichtingen voor vervoerders centraal staan. Sanctionering is pas aan de orde op het moment dat vervoerders tekortschieten in de nakoming van de vervoerdersverplichtingen.

Binnen het thema vervoerdersverplichtingen heeft een afbakening plaatsgevonden nadat bleek dat veruit de meeste passagiers van buiten Schengen naar de Nederlandse buitengrens Schiphol worden vervoerd. Daarom is er voor gekozen om het thema slechts op één type vervoerder toe te spitsen en één buitengrens, te weten luchtvaartmaatschappijen en Schiphol. Daarbij wordt opgemerkt dat vervoerdersverplichtingen evengoed gelden voor luchtvaart-maatschappijen die van buiten Schengen op andere luchthavens in Nederland vliegen en vervoerders die passagiers van buiten Schengen over water aanvoeren.

Ingevolge paragraaf A1/9 van de Vreemdelingencirculaire 2000, vallen de handelingen van afhandelaren onder de verantwoordelijkheid van de vervoerder. Om die reden worden zij niet als afzonderlijke actor in dit advies genoemd. De passagier heeft door het kopen van een vervoersbewijs een overeenkomst met een vervoerder. Uit de vervoerdersverplichtingen volgen geen specifieke handelingen of verplichtingen voor de passagier.

Tot slot worden de termen 'vreemdeling' en 'passagier' in dit rapport door elkaar gebruikt. De vervoerder spreekt meestal van passagiers, terwijl de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) zich primair richten op vreemdelingen. Tenzij uit de tekst anders blijkt kunnen deze termen als synoniem worden beschouwd.

### 1.4 Methode van onderzoek

Na literatuuronderzoek zijn interviews gehouden met verschillende partijen die bij vervoerdersverplichtingen betrokken zijn: de KLM, de KMar, de IND, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie (OM). De informatie uit de interviews is indicatief en louter bedoeld om inzicht te geven in het systeem van vervoerdersverplichtingen.

EasyJet heeft schriftelijk vragen beantwoord. Daarnaast is een zitting van de kantonrechter in Haarlem bijgewoond waarop twee zaken tegen vervoerders zijn behandeld die niet hadden voldaan aan de vervoersverplichtingen. Tot slot heeft een werkbezoek aan de KMar op Schiphol plaatsgevonden om meer inzicht te krijgen in de werkwijze op de luchthaven zelf.

Bij de selectie van vervoerders is gekozen voor de KLM als 'home carrier' die een substantieel deel van de vluchten naar Schiphol uitvoert en een andere vervoerder, Easyjet.

## **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de eerste drie deelvragen. Een beschrijving van de achtergronden van de vier vervoerdersverplichtingen, de relevante regelgeving en cijfermatige informatie is opgenomen in bijlage 1. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de effectiviteit van vervoerdersverplichtingen. Vervolgens komen in hoofdstuk vier de legitimiteit van vervoerdersverplichtingen, de bestuurlijke en democratische verantwoording en de rechtsbescherming van passagiers en vervoerders aan de orde. De conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd in hoofdstuk vijf.



# Hoofdstuk 2

## Vervoerdersverplichtingen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de eerste drie deelvragen beantwoord:

1. Wat is de motivering/reden voor de instelling van vervoerdersverplichtingen?
2. Wat was de doelstelling van de vervoerdersverplichtingen?
3. Hoe werken de vervoerdersverplichtingen in de praktijk? (wie doet wat)

Bij beantwoording van deze vragen worden de volgende vervoerdersverplichtingen onderscheiden:

- De terugvervoerplicht
- De zorgplicht
- De afschriftplicht
- De passagiersinformatieplicht

De verplichtingen van vervoerders ontstaan ofwel op de opstapplaats in het land van vertrek of nadat de vreemdeling naar Nederland is vervoerd en na grensweigering Nederland weer moet verlaten. De zorgplicht, de afschriftplicht en de passagiersinformatieplicht zijn aan de orde voordat de vreemdeling aan boord van een (lucht)vaartuig richting Nederland vertrekt, terwijl de terugvervoerplicht kan gaan spelen na aankomst in Nederland.

Het karakter en de relevante regelgeving met betrekking tot vervoerdersverplichtingen zijn in een tabel in bijlage 2 weergegeven.

### 2.2 De terugvervoerplicht

Vervoerders zijn verplicht om alle door hen vervoerde vreemdelingen die de toegang tot Nederland is geweigerd terug te vervoeren naar een plaats buiten Nederland. Deze verplichting staat bekend als de terugvervoerplicht. Aan de terugvervoerplicht is voldaan als de passagier uit Nederland is weggevoerd. Het betreft dus een resultaatsverplichting.

Het doel van de terugvervoerplicht is nooit expliciet in Kamerstukken vastgelegd. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat deze al lange tijd bestond, maar pas in de Vreemdelingenwet 1965 voor het eerst formeel als verplichting is vastgelegd. Bij de invoering van de terugvervoerplicht zal vermoedelijk hebben

meegespeeld dat deze voor de overheid leidt tot kostenbesparing, aangezien de kosten van het terugvervoer volledig voor rekening van de vervoerder komen en niet verschuiven naar de overheid. De kostenbesparing strekt zich verder uit dan de kosten van een vliegtuigstoel op de terugvlucht. De vervoerder is namelijk ook verantwoordelijk voor alle bijkomende kosten indien een vreemdeling niet direct kan worden terugvervoerd. Voorts zijn vervoerders sneller dan de overheid in staat een toegangsgeweigerde vreemdeling terug te vervoeren, als de overheid geen onderdeel uitmaakt van het terugvervoerproces.

### **Risicoaansprakelijkheid**

Bij de terugvervoerplicht is sprake van een *risicoaansprakelijkheid*. Dat wil zeggen dat ook in gevallen waarin vervoerders ten aanzien van de zorgplicht (zie paragraaf 2.3) geen verwijt kan worden gemaakt, vervoerders gehouden kunnen zijn om passagiers terug te vervoeren die bij aankomst in Nederland de toegang worden geweigerd. De terugvervoerplicht geldt op grond van de Schengengrenscodex en de in artikel 3, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000 genoemde gronden namelijk voor alle categorieën grensgeweigerden. Een voorbeeld van dat laatste is het ontbreken van voldoende middelen om te voorzien in de kosten van verblijf in Nederland en van de reis naar een plaats buiten Nederland waar de toegang van de passagier is gewaarborgd. Een vervoerder kan ook een passagier hebben vervoerd die niet in het bezit is van een geldig grensoverschrijdingsdocument zonder dat sprake is van verwijtbaarheid. De terugvervoerplicht is niet van toepassing als de IND heeft ingestemd met het vervoer van een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling naar Nederland.<sup>17</sup>

### **Actoren**

De belangrijkste actoren bij de terugvervoerplicht zijn de vervoerders en de KMar. Hun taken kunnen als volgt worden samengevat.

### **Vervoerders**

Wanneer de KMar een vreemdeling aan de grensdoorlaatpost de toegang weigert, wordt de vervoerder door middel van een *removal order* verzocht de vreemdeling terug te vervoeren. Met de removal order wordt een boekingsformulier meegestuurd, waar de gewenste terugvoerdatum op staat vermeld.<sup>18</sup> De vervoerder is verplicht om passagiers die aan de Nederlandse grens worden geweigerd, ongeacht de weigeringsgrond, binnen 48 uur terug te vervoeren.<sup>19</sup> Uit de interviews blijkt dat die termijn vaak niet haalbaar is. Het komt bijvoorbeeld voor dat vreemdelingen na jaren van al dan niet rechtmatig verblijf bij een vervoerder worden aangemeld, omdat op de vervoerder nog steeds een terugvervoerplicht rust. Deze vreemdeling heeft dan vaak geen (geldige) papieren. De KMar maakt dan een *covering letter* op. Een covering letter is niet altijd voldoende om een 'verder' ongedocumenteerde vreemdeling terug te voeren naar de plaats van vertrek, omdat daarmee de toegang tot het land van vertrek niet is

<sup>17</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>18</sup> <https://www.terugvervoerplicht.nl/werkwijze/Removalorder/>.

<sup>19</sup> Rechtbank Den Haag, 17 juli 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:9924, r.o. 5.

gewaarborgd. In die gevallen dient een vervangend reisdocument te worden verkregen bij de autoriteiten van het land van terugkeer. Vaak duurt die procedure lang. De vervoerder dient, indien de vreemdeling in de tussenliggende periode in vreemdelingenbewaring verblijft, de detentiekosten te voldoen. Daarnaast kunnen andere kosten, waaronder die van de inzet van escorts door de KMar bij de verwijdering van de vreemdeling, op de vervoerder worden verhaald.<sup>20</sup>

### **De KMar**

Als de KMar aan de grensdoorlaatpost een reguliere vreemdeling de toegang weigert, maakt ze een grensweigeringsformulier op waarin formeel wordt vastgelegd dat de vreemdeling geen toegang krijgt. De vervoerder wordt door middel van een *removal order* verzocht de vreemdeling terug te vervoeren op de eerstvolgende vlucht.<sup>21</sup> Zoals eerder vermeld gaat de *removal order* vergezeld van een boekingsformulier. Tot het moment van terugvervoer wordt aan de vreemdeling een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel opgelegd.<sup>22</sup> Zodra plaatsing van de vreemdeling aan boord van een vliegtuig van de betreffende vervoerder mogelijk is, heeft de KMar het vertrek van de vreemdeling, die geen asiel heeft aangevraagd, uitgevoerd.<sup>23</sup>

Wanneer een vreemdeling asiel aanvraagt bij de grens stelt de KMar de beslissing over toegangsweigeren uit. Een genomen besluit tot grensweigeren vervalt op het moment dat de vreemdeling aan de grens aangeeft een asielaanvraag te willen indienen.<sup>24</sup> Voorts legt de KMar een vrijheidsontnemende maatregel op voor de duur van de grensprocedure.<sup>25</sup> De uiteindelijke toegangsweigeren volgt uit de beslissing van de IND op het asielerzoek in de grensprocedure. Indien het asielerzoek door de IND als kennelijk ongegrond wordt afgewezen, niet in behandeling wordt genomen of niet-ontvankelijk wordt verklaard, geldt de beslissing op de asielaanvraag tevens als toegangsweigeren.<sup>26</sup> Op dat moment is de vreemdeling verwijderbaar. Na het herleven van de weigeren vindt een zogenaamd 'na-onderzoek' plaats. Dit is een onderzoek naar de reisroute, herkomst en identiteit van de vreemdeling zodat een claim op de vervoerder kan worden gelegd met het oog op eventuele teruggeleiding. De KMar maakt naar aanleiding van het onderzoek een 'PV achteraf claimen' en een *removal order* op. De medewerkers van de IND op het Aanmeldcentrum Schiphol ontvangen beide documenten van de KMar. De claim wordt gelegd bij de vervoerder door toezending van de *removal order* door de KMar.

---

<sup>20</sup> Een escort is een medewerker van de KMar die een vreemdeling begeleidt op een terugvlucht.

<sup>21</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000. In de Vreemdelingencirculaire wordt voor het gebruik van removal orders voor de luchtvaart verwezen naar hoofdstuk 5 van Annex 9 bij het Verdrag van Chicago. In paragraaf 5 wordt gesteld dat de *removal order* onder andere informatie over vlucht waarmee de vreemdeling naar Nederland is gekomen en indien bekend, de naam, leeftijd, geslacht en burgerschap van de betreffende vreemdeling vermeldt.

<sup>22</sup> Artikel 56, eerste lid, en artikel 59, eerste lid, Vw 2000.

<sup>23</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>24</sup> Artikel 3, vierde lid, Vw 2000.

<sup>25</sup> Artikel 6, derde lid, Vw 2000 en paragraaf A1/7.3 Vc 2000. Asielaanvragen van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) en van volwassen meerderjarigen die minderjarige kinderen begeleiden worden niet in de grensprocedure behandeld, zie art. 3.109b, zevende lid, Vb 2000 en paragraaf A1/7.3 Vc 2000.

<sup>26</sup> Paragraaf A1/7.3 Vc 2000.

## 2.3 De zorgplicht: controle van reisdocumenten

De vervoerder is verplicht de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de per (lucht)vaartuig vervoerde vreemdeling in het bezit is van de voor binnenkomst op het Schengengrondgebied vereiste reisdocumenten of het voor doorreis benodigde transitvisum. Deze plicht staat ook bekend als de *zorgplicht*. Als een passagier niet over de vereiste reisdocumenten beschikt wordt de vervoerder geacht de passagier te weigeren op de vlucht. Dit is een inspanningsverplichting.

Het opnemen van de zorgplicht in nationale regelgeving hing samen met het Verdrag van Schengen (1985) waarin de mogelijkheid van vrij reizen van niet-reguliere vreemdelingen tussen de lidstaten binnen het Schengengebied als risico werd gezien bij het geleidelijk afschaffen van de binnengrenzen. Om dit risico in te perken werd in de Schengen-uitvoeringsovereenkomst een bepaling opgenomen om de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen te voorkomen, door vervoerders te verplichten de aanwezigheid en geldigheid van reisdocumenten van hun passagiers te checken.<sup>27</sup>

### Bijzondere positie van de KLM

De KLM heeft als *'home carrier'* een groot aandeel in de inkomende en vertrekkende vluchten vanaf Schiphol. De KLM heeft als enige vervoerder een convenant (Memorandum of Understanding: MoU) met de Nederlandse staat gesloten. Het convenant beoogt te bereiken dat KLM zo min mogelijk niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen naar Nederland vervoert. De Nederlandse staat verplicht zich ertoe, als noodzakelijk en met inachtneming van de mogelijkheden, om trainingen te verzorgen op het gebied van het onderkennen van valse/vervalste documenten voor het personeel belast met de passagiersafhandeling op luchthavens. In het MoU zijn ook afspraken opgenomen over de controle van reisdocumenten, technische hulpmiddelen en training van personeel door de vervoerder.<sup>28</sup> Het MoU maakt geen inbreuk op de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie (OM) tot strafrechtelijke handhaving. Als de KLM echter binnen de afgesproken quota blijft, wordt tekortschieten in de naleving van de vervoerdersverplichtingen door het OM niet strafrechtelijk vervolgd.

Partijen hebben bij dit convenant quota opgesteld ten aanzien van een viertal categorieën toegangsgeweigerde vreemdelingen. De quota kunnen per jaar worden bijgesteld en worden in ieder geval iedere drie jaar bijgesteld bij het hernieuwen van het MoU.

<sup>27</sup> Scholten, S. (2015), pp. 48-49. In de Vreemdelingencirculaire wordt ten aanzien van reisdocumenten een onderscheid gemaakt tussen documenten voor grensoverschrijding en vervoersbewijzen, zie: paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>28</sup> Ter uitvoering van het MoU is tevens voorzien in verschillende overlegstructuren tussen de KMar, IND, Buitenlandse Zaken, OM, en KLM.

### **Uitleg categorieën MoU tussen de Nederlandse staat en KLM**

Categorie I: gevallen waarin het benodigde visum ontbreekt of het reisdocument of het visum is verlopen. Het reisdocument dient geldig te zijn tot minstens drie maanden na de voorgenomen datum van vertrek en afgegeven te zijn in de voorafgaande tien jaar.

Categorie II: ongedocumenteerden vreemdelingen die afkomstig zijn van een luchthaven waarvoor de afschriftplicht geldt, maar waarvan geen afschrift van het reisdocument kan worden overgelegd.

Categorie III: ongedocumenteerden die afkomstig zijn van een luchthaven waarvoor de afschriftplicht niet geldt;

- vreemdelingen die naar Nederland zijn vervoerd ondanks dat door of namens de Nederlandse overheid een negatief advies is uitgebracht.
- ongedocumenteerden waarvan een afschrift van de reisdocumenten is overgelegd waaruit blijkt dat het document en/of het visum vals of vervalst is;
- vreemdelingen die in het bezit zijn van een vals/vervalst reisdocument of een reisdocument voorzien van een vals/vervalst visum.

Categorie IV: Niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen waarvan door de vervoerder onvoldoende voorzorg in acht is genomen, anders dan bedoeld in de categorieën I, II of III.

De Nederlandse staat biedt vervoerders de mogelijkheid om te onderhandelen over het afsluiten van een convenant over het terugdringen van het aantal vervoerde toegangsgeweigerde vreemdelingen. Ondanks dat verschillende vervoerders hebben onderhandeld met de Nederlandse staat, heeft dit niet geleid tot het afsluiten van MoU's tussen de Nederlandse staat en andere vervoerders. Reden hiervoor kan zijn dat een MoU met de Nederlandse staat alleen aantrekkelijk is voor grote vervoerders die van buiten Schengen rechtstreeks op Nederland vliegen en vanaf luchthavens waar veel niet of onjuist gedocumenteerde passagiers vandaan komen. Voor deze vervoerders kan het financieel aantrekkelijk zijn om de aantallen vreemdelingen voor wie geen afschrift kan worden overgelegd of die de toegang wordt geweigerd in het kader van de zorgplicht terug te dringen.

In het MoU tussen de Nederlandse staat en KLM worden trainingen met betrekking tot reisdocumenten expliciet vermeld. Waar de vervoerder verantwoordelijk is voor de kennis over reisdocumenten bij de passagiersafhandeling, verzorgt de Nederlandse staat trainingen met betrekking tot valse/vervalste reisdocumenten. Deze trainingen worden elk jaar van tevoren afgesproken en vinden plaats afhankelijk van de noodzaak en de mogelijkheden.

## Actoren

Naast de vervoerders zijn de belangrijkste actoren bij de zorgplicht de immigratieverbindingsfunctionarissen (of ILO's), de IND en de KMar.

## ILO's

De IND heeft in 2000 een netwerk van ILO's opgezet.<sup>29</sup> Een ILO is 'een verbindingsfunctionaris die door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, door de Commissie of door een agentschap van de Unie, overeenkomstig de respectieve rechtsgrond, is aangewezen en in een ander land wordt ingezet om immigratiegerelateerde kwesties te behandelen, ook wanneer dit slechts een deel van hun taken is.'<sup>30</sup> Een Nederlandse ILO wordt vanuit de IND gedetacheerd bij een ambassade. Momenteel zijn ILO's gestationeerd op dertien plaatsen in het buitenland.<sup>31</sup> Het gaat om strategische knooppunten (hubs) van waaruit veel passagiers overstappen op een vlucht naar Europa dan wel risico-vertreklanden waar veel irreguliere migranten vandaan komen. De rol van een ILO is geformaliseerd en geharmoniseerd in EU-verordening 2019/1240 betreffende de oprichting van een Europees netwerk van immigratie-verbindingsfunctionarissen (hierna: ILO-verordening). Centraal hierin staan het contact leggen en onderhouden met bevoegde autoriteiten van derde landen en andere organisaties en informatieverzameling voor gebruik op operationeel en/of strategisch niveau.<sup>32</sup> In Annex 9 bij het Verdrag van Chicago staat dat verdragsstaten luchtvaartmaatschappijen zullen assisteren bij het detecteren van fraude en misbruik van documenten voor grensoverschrijding. Hierbij wordt aanbevolen dat lidstaten in samenwerking met andere lidstaten ILO's op luchthavens plaatsen.<sup>33</sup> Uit de gedragscode voor ILO's opgesteld door de Control Authorities Working Group van de International Air Transport Association (IATA) blijkt voorts dat de ILO vervoerders ondersteunt, bij het vaststellen of een passagier die niet of onjuist gedocumenteerd lijkt te zijn niet toch mag worden vervoerd zonder risico te lopen op een geldboete.<sup>34</sup> In de voor dit onderzoek gedane interviews, wordt bevestigd dat ILO's vervoerders adviseren over het al dan niet vervoeren van een passagier naar Nederland. Daarnaast geven ILO's trainingen aan de *station manager* en het grondpersoneel van vervoerders, het afhandelpersoneel. Op beide taken wordt hieronder in meer detail ingegaan.

Uit de interviews komt naar voren dat adviesaanvragen van vervoerders aan ILO's vaak zien op technische kwesties, zoals (transit-)visa en bijzondere reisdocumenten. Bij het beantwoorden van een adviesaanvraag heeft de ILO de

---

<sup>29</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 19 637, nr. 1676, p. 2.

<sup>30</sup> Artikel 2, eerste lid, van de Verordening (EU) 2019/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de oprichting van een Europees netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen. Geraadpleegd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1240&from=NL>.

<sup>31</sup> ILO's zijn gestationeerd in Accra, Amman, Bangkok, Dubai, Guangzhou, Istanbul, Kiev, Lagos, Moskou, Nairobi, Panama City, Peking, Pretoria.

<sup>32</sup> Artikel 3, derde en vierde lid, van de Verordening (EU) 2019/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de oprichting van een Europees netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen.

<sup>33</sup> Standard 3.32 en 3.33 Annex 9 (15<sup>e</sup> editie, 2017).

<sup>34</sup> IATA (2002), paragraaf 1.

mogelijkheid om rechtstreeks informatie in te winnen bij derden, zoals de KMar en ambassades. Uit de interviews is ook gebleken dat ILO's gebruik maken van harde en zachte gronden bij het adviseren van vervoerders. De harde gronden hebben betrekking op het ontbreken van de juiste documenten voor grensoverschrijding dan wel gestolen of (ver)vals(t)e reisdocumenten. De zachte gronden zien op profiel-weigeringen op grond van onder andere de gevolgde reisroute in combinatie met andere omstandigheden. De ervaring heeft bijvoorbeeld geleerd dat passagiers die de intentie hebben op een transitluchthaven achter te blijven, hun ticket vaak laat boeken, met weinig bagage reizen en een onlogische reisroute hebben gevolgd of gepland. Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat vervoerders ILO's juist benaderen voor een advies om een mogelijke boete te kunnen voorkomen. Dit speelt onder meer bij vervoerders die op Frankrijk vliegen, omdat dit land zeer hoge boetes oplegt.

Uit de interviews blijkt dat Nederlandse ILO's op jaarbasis tussen de 3.500 en 4.000 negatieve adviezen geven. In totaal gaat het op jaarbasis ruwweg om zo'n 9.000 adviezen. Deze adviezen worden ofwel schriftelijk ofwel mondeling aan de vervoerder gecommuniceerd. Van een negatief advies kan een *Intelligence Report* (IR) worden opgemaakt, waarmee de zaak later kan worden gevolgd en geëvalueerd. Als het een technisch negatief advies betreft, zoals het ontbreken van een visum, en er geen verdere bijzonderheden zijn, wordt geen IR opgemaakt. In een IR staan onder meer persoons- en vluchtgegevens van de passagier(s) en de motivering voor het negatieve advies. Een vervoerder neemt zelf de beslissing over het al dan niet vervoeren van de betreffende passagier. Hoewel er geen sprake is van een verplichting van de vervoerder om de beslissing terug te koppelen naar de ILO, blijkt de ILO vrijwel altijd op de hoogte te worden gebracht van de beslissing van de vervoerder na een uitgebracht advies (zowel positief als negatief). De adviezen van ILO's zijn weliswaar niet bindend, maar blijken in de praktijk wel gezaghebbend. Uit interviews is gebleken dat negatieve adviezen van ILO's bijna altijd worden opgevolgd door vervoerders. Als er toch sprake is van een grensweigering op Schiphol, probeert de IND de grensweigering zo snel mogelijk terug te koppelen aan de ILO op de luchthaven van vertrek. Een snelle terugkoppeling maakt het mogelijk om te achterhalen wie bij de afhandeling van de betreffende passagier betrokken zijn geweest op de luchthaven van vertrek. Hierdoor kunnen toekomstige grensweigeringen worden voorkomen.

ILO's uit verschillende landen gestationeerd op dezelfde locatie werken samen in een netwerk waarin ze voor de advisering van vervoerders voor elkaar waarnemen. Zo geven Nederlandse ILO's ook adviezen aan vervoerders die vliegen op andere bestemmingen in Europa dan Schiphol en kan een vervoerder die op Schiphol vliegt van een niet-Nederlandse ILO advies krijgen.

Naast een adviserende rol, verzorgen ILO's ook trainingen aan personeel van vervoerders en lokale grensbewakingsautoriteiten. Uit interviews blijkt dat deze trainingen vooral betrekking hebben op documentexpertise, persoonsverwisselingen, het herkennen van risicovolle boekingen en de Schengen wet- en

regelgeving (visumplicht). Het overbrengen van kennis van de internationale beschermingsgronden op het (afhandel)personeel van de vervoerders en station managers lijkt formeel tot het takenpakket van de ILO's te behoren. Echter, in welke mate er op dit vlak sprake is van kennisoverdracht is tijdens het onderzoek niet inzichtelijk geworden.

Gezien het beperkte aantal regio's waar ILO's aanwezig zijn komt lang niet al het personeel van vervoerders in aanmerking voor training. Het grote verloop onder het personeel van afhandelaren zorgt ervoor dat ILO's een constante vraag naar trainingen ontvangen. Afhankelijk van de post geeft een ILO regionaal zo'n 20 trainingen per jaar aan afhandelpersoneel en personeel van lokale grensbewakingsautoriteiten van landen van vertrek.

### **Vervoerders**

De vervoerder moet door middel van een kort en bondig onderzoek controleren of het aangeboden document voor grensoverschrijding geldig of (ver)valst is, waarbij zo nodig gebruik gemaakt moet worden van eenvoudige hulpmiddelen. Als hiervan sprake is en als het document voor grensoverschrijding ontbreekt, dient de vervoerder de passagier te weigeren op de vlucht. Deze controle van de reisdocumenten vindt plaats op twee momenten, namelijk bij het inchecken en bij vertrek richting Nederland, ofwel de instapcontrole. De reisdocumenten kunnen op twee manieren worden gecontroleerd: handmatig of met technische apparatuur. Met technische apparatuur kunnen alle *machine readable* paspoorten worden uitgelezen en op geldigheid worden gecontroleerd. Indien technische apparatuur beschikbaar is, dan is een vervoerder ook verplicht om hiervan gebruik te maken.<sup>35</sup> In de Vreemdelingencirculaire wordt gedetailleerd weergegeven wat de vervoerder ten minste moet controleren, namelijk of:

- de naam, geboortedatum, nationaliteit, geslacht, lengte en foto, zoals die in het aangeboden document voor grensoverschrijding zijn opgenomen, overeenkomen met de aanbieder van het document;
- het aangeboden document voorzien is van de benodigde visa;
- de geldigheidsduur van het aangeboden document en de daarin aangebrachte visa niet zijn verlopen;
- het aangeboden document is afgegeven door een daartoe bevoegde autoriteit.<sup>36</sup>

Vervoerders weigeren passagiers zowel op harde als op zachte gronden. Een vervoerder kan ten alle tijden een ILO om advies vragen over het wel of niet vervoeren van een bepaalde passagier. Zoals eerder opgemerkt beslist de vervoerder of een passagier uiteindelijk wordt vervoerd naar Schiphol. Op verzoek heeft KLM een indicatie gegeven van het aantal op een vlucht geweigerde

---

<sup>35</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>36</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.



passagiers op jaarbasis. Dit ligt tussen de 4.000 en 4.500 passagiers.<sup>37</sup> In de vervoersvoorwaarden van KLM is een bepaling opgenomen op welke gronden passagiers kunnen worden geweigerd.<sup>38</sup> Voor weigeringen op grond van de zorgplicht verleent KLM altijd een volledige of gedeeltelijke restitutie van de ticketkosten. Vervoerders zijn niet verplicht om het aantal passagiers dat op grond van de zorgplicht is geweigerd te registreren en openbaar te maken.

In de Vreemdelingencirculaire is opgenomen dat als een vreemdeling op het moment van vertrek stelt dat zijn leven in het land van waar hij wil vertrekken in direct gevaar is, de vervoerder contact moet opnemen met de IND als de vervoerder overweegt de vreemdeling te vervoeren. De IND bepaalt dan of de betrokken vreemdeling, ook al is hij niet in het bezit van de juiste reisdocumenten, naar Nederland mag worden gebracht.<sup>39</sup> Als een vervoerder een niet of niet juist gedocumenteerde vreemdeling naar Nederlands grondgebied heeft vervoerd met instemming van de IND, geldt geen terugvoerplicht. De ambtenaar belast met de grensbewaking maakt geen proces-verbaal op van vermoedelijke overtreding van de vervoerdersverplichtingen vastgelegd in artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000.<sup>40</sup> In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op passagiers met asielmotieven.

Uit de interviews blijkt tot slot dat vervoerders hun grondpersoneel trainingen aanbieden op het gebied van documentcontrole en migratie. Deze trainingen hebben betrekking op visa, verlopen documenten, vervalsingen, persoonsverwisselingen en het herkennen van risicovolle boekingen.

### **De KMar**

De KMar voert de grensbewaking uit op Schiphol. Als de KMar constateert dat een vervoerder niet aan de zorgplicht heeft voldaan, door een passagier te vervoeren die niet over de juiste documenten voor grensoverschrijding blijkt te beschikken, maakt de KMar een proces-verbaal op. Alle processen-verbaal worden vervolgens doorgezonden naar het OM.<sup>41</sup>

In het kader van het MoU tussen de Nederlandse staat en KLM verstrekt de KMar het trainingsmateriaal aan de KLM, zodat het personeel voldoende kennis heeft over documenten die vereist zijn om naar of via een luchthaven in Nederland te reizen. Daarnaast faciliteert het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten, een samenwerkingsverband tussen de KMar en de politie, trainingen aan personeel van andere vervoerders.

---

<sup>37</sup> Het betreft hier niet enkel weigeringen op grond van de zorgplicht. Indien een vervoerder het risico dat een passagier achterblijft op de transitluchthaven groot acht, bijvoorbeeld op grond van de hoeveelheid bagage of een opmerkelijke reisroute, kan de passagier eveneens worden geweigerd.

<sup>38</sup> Art. 9 KLM Algemene Vervoersvoorwaarden;  
[https://www.klm.com/travel/nl\\_nl/images/General\\_Conditions\\_of\\_Carriage\\_NL\\_Dutch\\_tcm\\_541-430603.pdf](https://www.klm.com/travel/nl_nl/images/General_Conditions_of_Carriage_NL_Dutch_tcm_541-430603.pdf).

<sup>39</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>40</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>41</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

## De IND

Zoals al eerder opgemerkt speelt de IND een rol bij de vervoerdersverplichtingen als een niet of onjuist gedocumenteerde passagier na weigering op een vlucht asielmotieven aanvoert. Als een vervoerder overweegt in dat geval een passagier toch te vervoeren moet dit voorgelegd worden aan de IND. De IND bepaalt dan of de passagier toch mag worden vervoerd. Uit het interview met de IND is gebleken dat deze dienst in de praktijk niet over dit soort gevallen wordt benaderd.

## 2.4 De afschriftplicht

Op de vervoerder rust de verplichting om een afschrift te nemen van het document voor grensoverschrijding van vreemdelingen voor vervoer naar Nederland vanaf een aantal aangewezen luchthavens.<sup>42</sup> De vervoerder moet 'een duidelijke en goed leesbare afbeelding van de pagina's met de relevante gegevens van het document voor grensoverschrijding' maken.<sup>43</sup> Onder relevante gegevens vallen onder meer de naam en voorna(a)m(en) van de passagier, de geboortedatum en -plaats, nationaliteit en plaats en datum afgifte van het reisdocument.<sup>44</sup> Op verzoek worden deze afschriften overgedragen aan de Nederlandse autoriteiten belast met grensbewaking. Het gaat hier dus om een resultaatsverplichting.

De aanleiding om de afschriftplicht in te voeren is gelegen in de problemen waar de Nederlandse regering begin jaren '90 tegenaan liep. Vreemdelingen verhulden hun nationaliteit, waardoor het voor de Nederlandse autoriteiten in veel gevallen onmogelijk was een land aan te wijzen waar toelating van de vreemdeling was gewaarborgd en om te kunnen vaststellen welke vervoerder aansprakelijk was. Vreemdelingen vernietigden hun reis- en identiteitspapieren opzettelijk of gooiden die weg. Het toezicht dat door vervoerders werd uitgeoefend op de aanwezigheid van reisdocumenten bij het inchecken, de zorgplicht, voorkwam deze praktijk niet. De regering heeft er daarom voor gekozen om een afschriftplicht aan vervoerders op te leggen om zodoende ook zonder reisdocumenten de identiteit van vreemdelingen te kunnen vaststellen.<sup>45</sup> De afschriften van reisdocumenten stelde de KMar tevens in staat om te kunnen vaststellen door welke vervoerder de betreffende vreemdeling was vervoerd. De afschriftplicht is op initiatief van de Nederlandse wetgever in regelgeving vastgelegd.

## Actoren

De partijen die een belangrijke rol vervullen bij de afschriftplicht zijn de vervoerder en de KMar.

---

<sup>42</sup> Deze luchthavens, die als risico-luchthavens worden aangemerkt, staan vermeld op een lijst in bijlage 1 van het Voorschrift Vreemdelingen. Elk half jaar wordt een update gemaakt van de lijst met risico-luchthavens waarvoor de afschriftplicht geldt.

<sup>43</sup> Art. 2.2, tweede lid, Vb 2000.

<sup>44</sup> Art. 2.2, derde lid, Vb 2000.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II 1991/92, 22 735, nr. 3, p. 13 en 44 e.v.*

## Vervoerders

De vervoerder maakt een afschrift van het document voor grensoverschrijding van de vreemdeling. De vervoerder kan zelf bepalen op welk moment het afschrift wordt genomen. Als de KMar om een afschrift verzoekt moet de vervoerder binnen een uur het afschrift ter hand kunnen stellen.<sup>46</sup> De vervoerder verstuurt deze via het International Air Transport Association (IATA) berichtenformat.<sup>47</sup>

## De KMar

Als een passagier bij binnenkomst in Nederland niet over geldige reisdocumenten blijkt te beschikken kan de KMar afschriften opvragen bij de vervoerder van wie wordt vermoed dat die de passagier naar Nederland heeft vervoerd. Voor dit vermoeden is een indicatie verkregen op basis van uitlatingen van een vreemdeling al voldoende.<sup>48</sup> Een afschrift van het reisdocument maakt het voor de Nederlandse overheid mogelijk om de passagier te herleiden tot een vervoerder, zodat vervolgens een claim kan worden gelegd voor het terugvervoeren van de vreemdeling. Als de vervoerder op verzoek van de KMar geen afschrift kan overleggen, terwijl de vervoerder daartoe wel verplicht is, maakt de KMar een proces-verbaal op. Het proces-verbaal wordt vervolgens doorgestuurd naar het OM. De KMar moet het verkregen afschrift vernietigen 'zodra de grensbewakingsbelangen dit toestaan.'<sup>49</sup>

## 2.5 De passagiersinformatieplicht

Ingevolge de passagiersinformatieplicht zijn vervoerders verplicht passagiersgegevens, ook bekend als *Advanced Passenger Information (API)*, te verstrekken aan de autoriteiten, belast met de controle van personen aan de buitengrenzen. De passagiersinformatieplicht vloeit voort uit twee EU-richtlijnen: de API- en de PNR-richtlijn.<sup>50</sup> De API-richtlijn verplicht vervoerders om informatie te verstrekken over onder meer het nummer en aard van het gebruikte reisdocument, naam, nationaliteit, en geboortedatum van de reiziger en algemene vluchtgegevens.<sup>51</sup> De PNR-gegevens omvatten verschillende soorten informatie, zoals reisdata en traject, ticketinformatie, contactgegevens, reisagent bij wie de vlucht is geboekt, gebruikt betaalmiddel, informatie over het gebruik van airline loyaliteitsprogramma's, stoelnummer en bagageinformatie.<sup>52</sup> De passagiersinformatieplicht is eveneens een resultaatsverplichting.

---

<sup>46</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>47</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>48</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>49</sup> Artikel 2.2, vijfde lid, Vb 2000: [https://wetten.overheid.nl/BWBR0011825/2019-05-01/#Hoofdstuk2\\_Afdeling1\\_Artikel.2](https://wetten.overheid.nl/BWBR0011825/2019-05-01/#Hoofdstuk2_Afdeling1_Artikel.2)

<sup>50</sup> Richtlijn 2004/82/EG betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, API-richtlijn genoemd. API staat voor Advanced Passenger Information.

Richtlijn 2016/681/EG over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, PNR-richtlijn genaamd. PNR staat voor Passenger Name Record.

<sup>51</sup> Artikel 3 API-richtlijn.

<sup>52</sup> Zie Bijlage 1 bij Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (Wet PNR).

De aanleiding voor invoering van de passagiersinformatieplicht werd gevormd door de aanslagen in Madrid in 2004. In reactie op deze aanslagen nam de Europese Raad in maart 2004 een verklaring aan om op korte termijn onderzoek uit te voeren naar maatregelen om terrorisme te bestrijden en om het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verplichting van vervoerders om passagiersgegevens door te geven, versneld te behandelen.<sup>53</sup>

In 2010 nam de Europese Raad een nieuw meerjarenprogramma aan: *Het programma van Stockholm*.<sup>54</sup> Eén van de prioriteiten van dit programma betrof de verbetering van de veiligheid binnen de Unie. De georganiseerde misdaad, terrorisme en andere dreigingen moesten worden aangepakt.<sup>55</sup> Hiertoe werd de Europese Commissie opgeroepen om een maatregel voor te stellen om het gebruik van PNR-gegevens met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en ernstige criminaliteit.<sup>56</sup>

Het doel van de API-richtlijn is het verbeteren van de grenscontrole en het bestrijden van irreguliere immigratie.<sup>57</sup> Naast het verbeteren van het grenstoezicht en het bestrijden van irreguliere immigratie vervult het gebruik van API-gegevens nog een derde doel namelijk het bevorderen van de doorstroming aan de grensdoorlaatposten.<sup>58</sup> Immers door voorafgaand aan de grenspassage de passagiersgegevens al te verwerken hoeven vreemdelingen aan de grensdoorlaatpost niet of slechts kort gecontroleerd te worden.<sup>59</sup>

Het doel van het verzamelen van PNR-gegevens is de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.<sup>60</sup> Rechtshandavingsinstanties kunnen met behulp van PNR-gegevens personen identificeren die, voordat een dergelijke analyse werd verricht, niet van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit verdacht werden.

### **Actoren**

De voor dit advies meest relevante actoren die een rol spelen bij de passagiersinformatieplicht zijn de vervoerders en de KMar.

---

<sup>53</sup> Preambule punt 2, API-richtlijn.

<sup>54</sup> PB C/115 van 4 mei 2010, Het Programma van Stockholm.

<sup>55</sup> Idem, p. 5.

<sup>56</sup> Idem, p. 19.

<sup>57</sup> Artikel 1 API-richtlijn.

<sup>58</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 317, nr. 111, p. 1* en Nota van Toelichting bij het Besluit van 20 december 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de vooraf door de luchtvaartmaatschappij te verstrekken passagiersgegevens (standaard API-set), *Stb.* 2012, 688.

<sup>59</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 32 317, nr. 111, p. 1.*

<sup>60</sup> Preambule punt 7, PNR-richtlijn.

## Vervoerders

Om aan de passagiersinformatieplicht (API) te voldoen, moet de vervoerder de passagiersgegevens elektronisch, voor het einde van de instapcontroles, verzenden aan de ambtenaar belast met de grensbewaking.<sup>61</sup> Het verstrekken van de gegevens aan de Nederlandse grensautoriteiten gebeurt met een telexbericht, volgens een standaard format (PAXLST).<sup>62</sup> De vervoerder moet de passagiersgegevens binnen 24 uur na aankomst in Nederland vernietigen.<sup>63</sup>

Op 18 juni 2019 is de PNR-richtlijn in werking getreden en sindsdien vallen ook de PNR-gegevens onder de passagiersinformatieplicht. Vervoerders zijn verplicht om PNR-gegevens van passagiers van alle vluchten die in Nederland aankomen of vertrekken te verstrekken aan de onlangs opgerichte passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL).<sup>64</sup> De vervoerder is gehouden deze passagiersinformatie op drie momenten momenten te verstrekken.<sup>65</sup> De eerste twee instanties zijn 48 en 24 uur voor de geplande vertrektijd van de vlucht. Het derde moment voor het doorgeven van de informatie is onmiddellijk nadat de passagiers aan boord zijn gegaan van het vliegtuig.<sup>66</sup> Daarnaast kan de passagiersinformatie-eenheid de passagiersgegevens op andere dan de genoemde tijdstippen opvragen.<sup>67</sup>

## De KMar

Het API-centrum onder leiding van de KMar ontvangt de passagiersgegevens in het kader van de API-richtlijn in principe voor het einde van de instapcontroles, ruim voordat de passagiers in Nederland aankomen. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de KMar de passagiersgegevens pas tijdens de vlucht ontvangt wegens onverwachte situaties die zich vlak voor het moment van vertrek kunnen voordoen.<sup>68</sup> Tijdens de vlucht wordt in het API-centrum nagegaan of er passagiers aan boord zijn die mogelijk irregulier Nederland proberen in te reizen, of die gesignaleerd staan in registers of op watchlists dan wel aan een bepaald risicoprofiel voldoen op basis van hun passagiersgegevens.<sup>69</sup> Als er sprake is van een match tussen de gegevensbestanden, wordt deze gevalideerd in het API-centrum. Een gevalideerde match wordt een hit genoemd.<sup>70</sup> De hit wordt op grond van het vier-ogen-principe beoordeeld en als interventie aangewezen is, wordt er een interventiebericht, ook wel een alert genoemd, uitgestuurd naar de groepscommandanten van de KMar aan de grensdoorlaatposten.<sup>71</sup> Gemiddeld

<sup>61</sup> Artikel 2.1a, tweede lid, VV 2000, in de praktijk wordt een kwartier na het opstijgen van de vlucht gehanteerd.

<sup>62</sup> Voorgeschreven in artikel 2.1.a VV 2000. De verstrekking van de gegevens gaat via een broker, een dienstverlener die voor de gegevensuitwisseling zorgdraagt. Panteia/WODC (2018), p. 6.

<sup>63</sup> Artikel 2.2a, vijfde lid, Vb 2000.

<sup>64</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/06/18/nieuwe-eenheid-checkt-gegevens-vliegtuigpassagiers>

<sup>65</sup> Artikel 4, tweede lid, onder b, van de Wet PNR en artikel 2 van het Aanwijzingsbesluit verstrekking passagiersgegevens aan de passagiersinformatie-eenheid.

<sup>66</sup> Artikel 4, tweede lid, onder a en b van de Wet PNR.

<sup>67</sup> Artikel 4, vierde lid van de Wet PNR.

<sup>68</sup> Panteia/WODC (2018), p. 41.

<sup>69</sup> Idem, p. 6 en 17.

<sup>70</sup> Idem, pp. 50-51.

<sup>71</sup> Idem, p. 51 en 54.

liggen er zo'n vijf schriftelijke alerts bij de balies.<sup>72</sup> Als de passagier wordt aangetroffen, wordt het resultaat van de interventie teruggekoppeld aan het API-Centrum.<sup>73</sup> De KMar heeft de mogelijkheid om met een mobiel team een controle aan de gate uit te voeren en zodoende gericht op te treden.<sup>74</sup>

De KMar is verplicht om de aangeleverde API-gegevens binnen 24 uur na binnenkomst van de passagier in Nederland te vernietigen, tenzij deze gegevens op een later tijdstip nog vereist zijn in het kader van de grensbewaking.<sup>75</sup> Bij passagiers met een verhoogde kans op irreguliere immigratie, is de KMar verplicht de gegevens uiterlijk vier dagen na binnenkomst in Nederland te vernietigen. Ook in dit geval wordt de bewaartermijn verruimd indien de gegevens op een later tijdstip nog van belang zijn voor de grensbewaking.<sup>76</sup> De wet geeft niet aan wat de maximale bewaartermijn is in deze situaties noch wat onder het belang voor de grensbewaking moet worden verstaan.

Met de inwerkingtreding van de PNR-Richtlijn op 18 juni 2019 ontvangt de KMar ook PNR-gegevens van vervoerders. Deze worden op drie momenten aangeleverd door de vervoerder en vervolgens verwerkt door de passagiersinformatie-eenheid, ofwel Pi-NL. "De Pi-NL is een gespecialiseerde eenheid met een eigen wettelijke taak en bevoegdheden tot verwerking van passagiersgegevens ten behoeve van daartoe aangewezen instanties die bevoegd zijn tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven."<sup>77</sup> De uitvoering van de taken van de Pi-NL valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.<sup>78</sup>

Nederland is verplicht om de ontvangen PNR-gegevens te bewaren voor een periode van vijf jaar, met dien verstande dat zes maanden na ontvangst de gegevens dienen te worden geanonimiseerd.<sup>79</sup>

---

<sup>72</sup> Idem p. 55.

<sup>73</sup> Idem p. 55. Als passagiers na aankomst op Schiphol doorvliegen naar hun eindbestemming en geen doorlaatpost passeren wordt de passagier normaliter niet aangetroffen en vindt er ook geen terugkoppeling plaats naar het API-Centrum (Panteia/WODC, p. 55).

<sup>74</sup> Idem, p. 49.

<sup>75</sup> Artikel 2.2b Vb 2000. Er is een lijst met 10 risico landen waarvoor de passagiersgegevens voor de duur van 3x24 uur langer bewaard kunnen worden. Dat is dus 4 dagen in totaal.

<sup>76</sup> Paragraaf A1/9 Vc2000.

<sup>77</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34 861, nr. 3, p. 8:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34861-3.html>.

<sup>78</sup> Artikel 5, derde lid, Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

<sup>79</sup> Artikel 12, eerste en tweede lid, van de Richtlijn (EU) 2016/681 van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

# Hoofdstuk 3

## De effectiviteit van de vervoerdersverplichtingen

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of de vervoerdersverplichtingen een bijdrage hebben geleverd aan een verhoging van de effectiviteit van de immigratiecontrole door de overheid aan de Schengenbuitengrenzen.

Om een dergelijk effect te kunnen bepalen wordt er idealiter gebruik gemaakt van nulmetingen. Voor vervoerdersverplichtingen zijn deze echter niet in alle gevallen voorhanden, veelal doordat data vroeger, of helemaal niet, of met gebruik van andere definities werden verzameld. Daar komt bij dat zowel voor, ten tijde van, als na de invoering van de verschillende vervoerdersverplichtingen beleidswijzigingen zijn doorgevoerd die ook van invloed zijn op de resultaten en daardoor een vertekend beeld kunnen geven. Tot slot kunnen wijzigingen in de aantallen en samenstelling van passagiersstromen een impact hebben op de cijfers.

In dit hoofdstuk wordt de bijdrage door de vervoerdersverplichtingen aan de verhoging van de effectiviteit van de immigratiecontrole per vervoerdersverplichting beschouwd. Daarnaast wordt de wisselwerking tussen de verschillende vervoerdersverplichtingen en de mogelijk afschrikwekkende werking besproken. Tot slot wordt een conclusie getrokken over de effectiviteit van het geheel van de vervoerdersverplichtingen.

### 3.2 De zorgplicht

Met betrekking tot de zorgplicht die in 1993 is ingevoerd, gaat de dataverzameling niet zo ver terug dat de effectiviteit daarmee kwantitatief kan worden onderbouwd. De ACVZ heeft daarom voor een kwalitatieve benadering gekozen en gekeken naar twee verschillende indicaties van de effectiviteit van de zorgplicht. Bij een zorgvuldige nakoming van de zorgplicht kan volgens de ACVZ redelijkerwijs worden verwacht dat het aantal grensgeweigerde vreemdelingen op grond van het ontbreken van (geldige) reisdocumenten afneemt en het aantal weigeringen van niet of onjuist gedocumenteerde passagiers door vervoerders toeneemt.

#### **Aantal grensweigeringen op grond van reisdocumenten**

Een potentiële indicatie van de effectiviteit van de zorgplicht zou een dalend aantal vreemdelingen zijn aan wie sinds de invoering van de zorgplicht de toegang tot Nederland is geweigerd op grond van geen of onjuiste reisdocumenten. Het aantal vluchten is de afgelopen jaren echter sterk toegenomen en daarmee ook het aantal passagiers dat van buiten Schengen naar Nederland wordt vervoerd. Het is dus zaak om het aantal toegangsgeweigerden op grond van onvolledige, ontbrekende of vervalste reisdocumenten te bezien in relatie tot het totale aantal passagiers dat van buiten Schengen naar Nederland is vervoerd.

Uit Kamerstukken blijkt dat de Nederlandse overheid de zorgplicht pas omstreeks 1998 is gaan handhaven. Voor die tijd werden er geen boetes opgelegd wegens het niet-nakomen van de zorgplicht.<sup>80</sup> Het ligt daarom voor de hand dat een mogelijke daling van het aantal aan de grens geweigerde vreemdelingen als gevolg van de zorgplicht voor het eerst pas omstreeks 1998 zichtbaar werd. In de Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) uit 1997 staan echter nog geen cijfers over grensweigeringen opgenomen. Aangezien het aantal grensweigeringen voor het eerst pas werd gepubliceerd in de RVK 2003, is het onmogelijk om het effect van de zorgplicht op het aantal grensgeweigerden te onderzoeken op basis van deze data.

In het specifieke geval van de KLM lijkt er wel sprake te zijn van een afname van het aantal grensgeweigerde vreemdelingen. In het MoU tussen de Nederlandse staat en de KLM zijn quota opgenomen over het maximaal aantal niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen dat per kwartaal en categorie in strijd met de zorgplicht naar Nederland mag worden vervoerd zonder dat het OM tot vervolging overgaat. Ondanks een toename van het aantal passagiers dat van buiten Schengen wordt aangevoerd is dit quotum over de jaren heen naar beneden bijgesteld. Uit de interviews is gebleken dat de KLM binnen de in het MoU vastgestelde bandbreedten blijft. Op grond hiervan kan worden vastgesteld dat het aantal toegangsgeweigerde vreemdelingen ten opzichte van het totale aantal door KLM naar Schiphol vervoerde passagiers over de jaren heen is gedaald.<sup>81</sup>

### **Het aantal weigeringen van niet of onjuist gedocumenteerde passagiers door vervoerders**

Als vervoerders hun zorgplicht naar behoren uitvoeren zal het aantal passagiers dat op grond van de zorgplicht wordt geweigerd toenemen in relatie tot het totale aantal passagiers dat door een bepaalde vervoerder van buiten Schengen naar Nederland is vervoerd. Vervoerders kunnen een indicatie geven van het aantal geweigerde passagiers op de vlucht op jaarbasis. KLM geeft aan ruwweg zo'n 4.000-4.500 passagiers per jaar te weigeren op een vlucht. Het betreft weigeringen op zowel harde als zachte gronden. Echter, vervoerders zijn niet verplicht om het aantal geweigerde passagiers en de gronden voor weigering te registreren. Er bestaat dus geen structurele inzage in de absolute noch in de relatieve aantallen passagiers en de gronden waarop zij door vervoerders worden geweigerd.

---

<sup>80</sup> Scholten, S. (2015), pag. 69.

<sup>81</sup> Om dit enigszins in perspectief te kunnen plaatsen, in 2018 vonden er 499.444 vliegbewegingen plaats op Schiphol voor 71,1 miljoen passagiers. Van het totale aantal vliegbewegingen zijn er 246.751 (49% van het totaal) uitgevoerd door een toestel van de KLM (Jaarverslag Royal Schiphol Group 2018, p. 50-51).



### 3.3 De afschriftplicht

Ook voor de invoering van de afschriftplicht in 1994 waren er geen cijfers beschikbaar om de effectiviteit te onderbouwen. De ACVZ heeft daarom kwalitatief naar twee indicaties van de effectiviteit van de afschriftplicht gekeken. Als vervoerders zich aan de afschriftplicht houden, kan redelijkerwijs een toename worden verwacht van het percentage *removal orders* of terugvervoerclaims op vervoerders afgezet tegen het totale aantal toegangsgeweigerden. Daarnaast kan een toename van het relatieve aantal verkregen vervangende reisdocumenten worden verwacht.

#### **Het aantal terugvervoerclaims op vervoerders**

De invoering van de afschriftplicht heeft ertoe geleid dat er vaker een claim op een vervoerder kan worden gelegd. Dit speelt met name bij ongedocumenteerde asielzoekers waarvan de KMar heeft kunnen achterhalen met welke vervoerder zij naar Nederland zijn gereisd en de KMar zodoende via de afschriftplicht een afschrift van hun reisdocument bij de vervoerder heeft kunnen opvragen. Met behulp van het afschrift kan alsnog de identiteit van de asielzoeker worden vastgesteld, waardoor de kans op een succesvolle terugvervoerclaim kan worden vergroot. Er zijn ook geen cijfers beschikbaar van het aantal door de KMar aan vervoerders opgelegde terugvervoerclaims.

#### **Het aantal verkregen vervangende reisdocumenten**

Een afschrift van reisdocumenten kan de identiteitsvaststelling van de vreemdeling vergemakkelijken of bevestigen als deze zich van zijn/haar reisdocumenten heeft ontdaan. Een identiteitsvaststelling is weer van belang voor het verkrijgen van vervangende reisdocumenten die vaak vereist zijn om een vreemdeling terug te kunnen vervoeren. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) bevestigt dat op basis van een afschrift van het reisdocument, genomen door de vervoerder, in de meeste gevallen een vervangend reisdocument kan worden verkregen voor vreemdelingen die Nederland moeten verlaten. Er zijn ook geen cijfers beschikbaar van het aantal vervangende reisdocumenten dat is verkregen op basis van een door een vervoerder genomen afschrift van het reisdocument.

### 3.4 De passagiersinformatieplicht

Sinds 2007 moeten vervoerders op grond van de passagiersinformatieplicht specifieke passagiersgegevens overhandigen aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op de passagiersinformatieplicht onder de API-richtlijn. De passagiersinformatieplicht onder de PNR-richtlijn is pas in juni 2019 in werking getreden.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> *Stb.* 2019, nr. 206.

Het doel van de API-richtlijn is dat met de API-gegevens de grenscontrole wordt verbeterd en irreguliere immigratie effectiever wordt bestreden. Uit het interview met de KMar blijkt dat de API-verplichting volledig wordt nageleefd.

Voor de API-gegevens kan het jaar 2015 als nulmeting worden opgevat, omdat deze vervoerdersverplichting in 2016 werd ingevoerd voor alle buiten-Schengen luchthavens. Vanaf 2016 is sprake van een significante toename van het relatieve aantal vreemdelingen dat op grond van een signalering in het Schengen Informatiesysteem (SIS) of een nationaal register de toegang tot Nederland is geweigerd. Deze stijging is deels te verklaren door de groei van het vliegverkeer vanaf luchthavens waarvoor de API-verplichtingen gelden en de uitbreiding van de passagiers-informatieplicht van enkele risico-luchthavens naar alle luchthavens buiten de EU halverwege 2016 (zie tabel 4 in bijlage 1).

In december 2018 is de API-richtlijn geëvalueerd.<sup>83</sup> De belangrijkste kwalitatieve conclusies met betrekking tot de effectiviteit zijn de volgende:

- het gebruik van profielen, zoals specifieke combinaties van persoons- en vluchtgegevens, is alleen mogelijk met API.
- doordat de API-gegevens al ruim voor het vertrek van het vliegtuig worden aangeleverd bij de KMar is er meer tijd beschikbaar om de gegevens te vergelijken met opsporingsregisters en watchlists dan op het moment dat passagiers aan de grensdoorlaatpost staan.

### 3.5 De terugvervoerplicht

Als een passagier naar Nederland wordt vervoerd en aan de grens wordt geweigerd, wordt de vervoerder verantwoordelijk gesteld voor het terugvervoeren van de passagier naar de plaats van vertrek of een ander land waar de toelating van de passagier is gewaarborgd. De vraag is in hoeverre vervoerders het terugvervoeren van toegangsgeweigerde vreemdelingen effectiever kunnen uitvoeren dan de overheid.

De terugvervoerplicht is al zo lang geleden ingevoerd dat er geen cijfers beschikbaar zijn om de effectiviteit te onderbouwen. Van de terugvervoerplicht was al sprake voor de vastlegging ervan in de Vreemdelingenwet 1965. Er zijn geen nulmetingen beschikbaar waardoor een cijfermatige beantwoording van bovenstaande vraag niet mogelijk is. Aangenomen mag worden dat het terugkeerproces sneller plaatsvindt omdat de vervoerder de terugvlucht zelfstandig organiseert en uitvoert. De overheid is niet als tussenschakel in het terugkeerproces betrokken. Dit geldt met name voor toegangsgeweigerde vreemdelingen van wie de identiteit is vastgesteld en die dus direct kunnen terugkeren.

---

<sup>83</sup> Panteia/WODC (2018).

### 3.6 Wisselwerking tussen vervoerdersverplichtingen

Het is niet mogelijk eenduidig de effectiviteit van de afzonderlijke vervoerdersverplichtingen te bepalen omdat er sprake is van een wisselwerking tussen de verschillende vervoerdersverplichtingen. Er zijn aanwijzingen dat vervoerdersverplichtingen elkaar mogelijk versterken:

- vervoerders controleren in het kader van de zorgplicht het reisdocument van hun passagiers. Dit leidt tot een hogere betrouwbaarheid van de passagiersgegevens die door de vervoerders worden verstrekt in het kader van de passagiersinformatieplicht. Dit geldt met name voor de API-gegevens, omdat die zien op gegevens uit het reisdocument.<sup>84</sup> Bij de PNR-gegevens gaat het vooral om niet-geverifieerde informatie die de passagier zelf aan de vervoerder verstrekt.
- de API-gegevens kunnen bijdragen aan het vaststellen van de vervoerder die een vreemdeling naar Nederland heeft vervoerd. Aan de hand hiervan kan een claim voor terugvervoer worden gelegd als de vreemdeling aan de grens wordt geweigerd.<sup>85</sup> De passagiersinformatieplicht versterkt dus de terugvervoerplicht.
- de afschriftplicht draagt bij aan naleving van de zorgplicht, omdat er geen afschrift van een reisdocument of het visum kan worden genomen als het reisdocument niet kan worden overgelegd of het visum ontbreekt.
- één van de doelen van de afschriftplicht is het bevorderen van het terugvervoer (zie ook paragraaf 3.3), omdat het afschrift bijdraagt aan het vaststellen van de identiteit van de vreemdeling en het achterhalen van de vervoerder die de vreemdeling naar Nederland heeft vervoerd.
- de zorgplicht heeft een positief effect op de terugvervoerplicht, omdat een gedocumenteerde vreemdeling eenvoudiger is uit te zetten dan een ongedocumenteerde vreemdeling.

Het is aannemelijk dat de versterkende werking tussen de vervoerdersverplichtingen een positief effect heeft op het aantal toegangsgeweigerde vreemdelingen aan de Schengenbuitengrens. Het is niet mogelijk om deze wisselwerking te kwantificeren.

### 3.7 Afschrikwekkende werking

Verschillende factoren kunnen eraan bijdragen dat potentiële passagiers er vanaf zien om, als zij het risico lopen aan de grens geweigerd te worden, het vliegtuig naar het Schengengebied te nemen. De wetenschap dat men bij een toegangswegering aan de Schengenbuitengrens in principe per omgaande vlucht terugkeert naar de luchthaven van vertrek kan potentiële passagiers ontmoedigen het vliegtuig naar Nederland te nemen. Dit geldt ook voor potentiële passagiers die het risico willen vermijden op een vlucht te worden geweigerd omdat de juiste documentatie ontbreekt. Personen die op de hoogte zijn van hun signalering in registers of vermelding op een watchlist zijn waarschijnlijk nog minder snel geneigd om op het vliegtuig naar Nederland te stappen. Het afschrift van het

<sup>84</sup> Panteia/WODC (2018), p. 33.

<sup>85</sup> Idem, p.33.

reisdocument voorafgaande aan vertrek kan eraan bijdragen dat passagiers minder snel geneigd zijn hun reisdocumenten te vernietigen of zoek te maken en zodoende ongedocumenteerd aan de Nederlandse grens staan.

Het is aannemelijk dat de afschrikwekkende werking die uitgaat van de vervoerdersverplichtingen een drukkend effect heeft op het aantal vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland wordt geweigerd, maar het is onmogelijk om dit effect te kwantificeren. Ten eerste ontbreken betrouwbare gegevens. Ten tweede kan er een verplaatsingseffect hebben opgetreden naar andere wijzen van vervoer.

### 3.8 Conclusie

De meest in het oog springende conclusie is de beperkte beschikbaarheid van cijfers om de effectiviteit van de vervoerdersverplichtingen kwantitatief aan te tonen. Ondanks het ontbreken van nulmetingen en andere relevante historische datasets is er voor de zorgplicht wel enige cijfermatige onderbouwing mogelijk. Het aantal vreemdelingen dat in strijd met de zorgplicht toch naar Nederland wordt vervoerd neemt voor de KLM, de grootste vervoerder op Schiphol, elk jaar af terwijl het aantal door deze vervoerder vervoerde passagiers jaarlijks toeneemt. Hierdoor neemt niet alleen het absolute maar ook het relatieve aantal toegangsgeweigerde vreemdelingen, vervoerd door de KLM, in Nederland af.

Ten tweede is bekend dat de KLM zo'n 4.000-4.500 passagiers per jaar op een vlucht weigert. Aangenomen mag worden dat andere vervoerders, die aan dezelfde regelgeving zijn gebonden, min of meer dezelfde gedragslijn hanteren met betrekking tot het weigeren van passagiers. Het daadwerkelijke aantal passagiers dat door vervoerders op een vlucht wordt geweigerd zal dus veel hoger liggen dan 4.500 personen per jaar. Als deze passagiers wel naar Nederland zouden zijn vervoerd zou een deel van hen aan de grens geweigerd zijn. Daarmee lijkt de zorgplicht effect te hebben.

Vervoerders zijn niet verplicht het aantal passagiers dat op grond van de zorgplicht wordt geweigerd te registreren en openbaar te maken. De Nederlandse overheid heeft geen structureel zicht op de aantallen en de gronden waarop passagiers worden geweigerd door vervoerders.

Er zijn enkele kwalitatieve indicaties van de effectiviteit van de vervoerdersverplichtingen. Een afschrift van het reisdocument vergroot de kans op identiteitsvaststelling van met name ongedocumenteerde asielzoekers. Een juiste identiteitsvaststelling vergroot weer de kans op het leggen van een terugvervoerclaim op een vervoerder als de asielaanvraag wordt afgewezen. Ten tweede kunnen met behulp van een afschrift makkelijker vervangende reisdocumenten worden verkregen voor vreemdelingen die Nederland moeten verlaten. Bij de terugvervoerplicht leidt de ACVZ de effectiviteit af uit het feit dat vervoerders zonder tussenkomst van de overheid de terugkeer organiseren en uitvoeren. Ook is aannemelijk dat van de vervoerdersverplichtingen een afschrikwekkende werking uitgaat die vreemdelingen kan ontmoedigen op het vliegtuig te stappen. Dit kan het effect hebben dat minder vreemdelingen aan de

grens komen aan wie de toegang tot het Schengengebied wordt geweigerd. Tot slot is het aannemelijk dat de verschillende vervoerdersverplichtingen elkaar versterken wat de effectiviteit van het systeem ten goede komt.

Samenvattend concludeert de ACVZ dat onder invloed van Europese regelgeving in de praktijk een systeem van vervoerdersverplichtingen is ontstaan dat in ieder geval voor de luchtvaart sluitend is. Alle vervoerdersverplichtingen gezamenlijk dragen bij aan een effectievere uitvoering van de immigratiecontrole in het algemeen en het tegengaan van de aankomst van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen in het bijzonder. Daarnaast dragen vervoerdersverplichtingen bij aan een effectievere terugkeer van vreemdelingen die de toegang tot het Schengengebied is ontzegd.

# Hoofdstuk 4

## Legitimiteit, bestuurlijke en democratische verantwoording en rechtsbescherming

### 4.1 Inleiding

Zoals eerder opgemerkt in hoofdstuk 1 is bij vervoerdersverplichtingen sprake van verplichte of passieve privatisering. Daarmee wordt bedoeld dat de vervoerdersverplichtingen op grond van regelgeving aan vervoerders zijn opgelegd. Deze privatisering zorgt voor een verfijning van de controles, maar er is geen sprake van handelingen die eerder door de overheid werden uitgevoerd en die zijn overgedragen aan private actoren. Vervoerders dragen bij aan de immigratiecontrole, maar op een eerder tijdstip dan de immigratiecontrole door de overheid.

Hiervoor werd duidelijk dat de vervoerdersverplichtingen ertoe leiden dat bepaalde passagiers niet mee mogen. Als ze toch worden meegenomen kan de luchtvaartmaatschappij een boete krijgen. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de legitimiteit van vervoerdersverplichtingen en de bestuurlijke en democratische verantwoording met betrekking tot de vervoerdersverplichtingen. Daarna komt de rechtsbescherming aan bod. Onderscheiden worden de rechtsbescherming van passagiers tegen de beslissingen van vervoerders om hen niet te vervoeren enerzijds en de rechtsbescherming van vervoerders tegen door de Nederlandse staat opgelegde boetes wegens het niet-nakomen van de vervoerdersverplichtingen anderzijds.<sup>86</sup>

### 4.2 Legitimiteit

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 2 zijn de vervoerdersverplichtingen vastgelegd in formele wetgeving. Voor een overzicht wordt verwezen naar bijlage 2 van dit advies. Met uitzondering van de afschrijfplicht betreft het implementatie van Europese regelgeving. De legitimiteit van deze regelgeving is gelegen in het feit dat deze regelgeving in samenwerking met de Staten-Generaal tot stand is gekomen en aan parlementaire controle onderhevig is.

Tot 9 september 2003 bestond de mogelijkheid bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen met als doel 'asiel'.<sup>87</sup> In een brief van 12 januari 2003 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, aan de Tweede Kamer aangegeven dat die mogelijkheid zou

---

<sup>86</sup> De ACVZ beperkt de beantwoording van deze vraag tot de gevolgen voor de rechtsbescherming op het gebied van migratie. Dat betekent dat de gevolgen voor bescherming van persoonsgegevens en privacy buiten beschouwing blijven.

<sup>87</sup> TBV 2003/33, *Stcr.* 9 september 2003, nr. 173, p. 17.

komen te vervallen.<sup>88</sup> De reden voor deze wijziging is ingegeven door wijziging van de vluchtelingdefinitie bij inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000. In de Vreemdelingenwet 1965 was een definitie van vluchteling opgenomen die ook personen omvatte die nog in het land van herkomst verbleven. De definitie in de Vreemdelingenwet 2000 sluit aan bij de definitie in het Vluchtelingenverdrag. Iemand die in het land van herkomst verblijft kan rechtens niet als vluchteling worden erkend.<sup>89</sup>

Onderkend werd dat deze wijziging ook consequenties had voor vervoerders. Die hadden immers niet meer de mogelijkheid om vreemdelingen door te verwijzen naar een Nederlandse vertegenwoordiging om daar een mvv-aanvraag in te dienen. Als alternatief is in het beleid met ingang van 9 september 2003 opgenomen dat als een vervoerder overweegt een niet of onjuist gedocumenteerde passagier, die stelt dat zijn leven in direct gevaar is, te vervoeren contact kan worden opgenomen met de IND. De IND bepaalt dan of de vreemdeling naar Nederland mag worden overgebracht.<sup>90</sup> Deze passage is thans opgenomen in paragraaf A1/9 van de Vreemdelingencirculaire en draagt de titel 'verplichtingen voor vervoerders'. De ACVZ is van oordeel dat deze 'procedure' geen nadere uitwerking is van de vervoerdersverplichtingen vastgelegd in hogere regelgeving zoals de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen. De procedure opgenomen in deze paragraaf van de Vreemdelingencirculaire is aan te merken als een richtlijn. Een richtlijn heeft de strekking om anderen dan de opsteller ervan een bepaalde handelwijze te suggereren. Het opnemen van deze procedure in een beleidsregel kan er niet toe leiden dat vervoerders eraan worden gebonden. Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid door een bestuursorgaan.<sup>91</sup> Een beleidsregel bindt het gebruik van bevoegdheden door een bestuursorgaan en is niet geschikt om derden te binden. In dat licht bezien wekt het geen verbazing dat Scholten in haar proefschrift heeft geconstateerd dat de KLM naar eigen zeggen niet of onjuist gedocumenteerde passagiers weigert, al stellen zij dat hun leven gevaar loopt.<sup>92</sup> Er is geen enkele reden om aan te nemen dat dat bij andere vervoerders anders zal liggen. De ACVZ gaat er vanuit dat de procedure (nog) niet is toegepast. Als de procedure is bedoeld als een alternatief voor het indienen van een verzoek tot overkomst voor het indienen van een asielverzoek hier te lande dient er een verplichting voor vervoerders in te worden opgenomen om deze gevallen ter toetsing voor te leggen aan de IND. Deze regeling dient vastgelegd te worden in een algemeen verbindend voorschrift als de intentie bestaat vervoerders eraan te binden.

---

<sup>88</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 19 637, nr. 719.

<sup>89</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 19 637, nr. 719, p. 1.

<sup>90</sup> Paragraaf A2/10 Vreemdelingencirculaire 1994.

<sup>91</sup> Artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, Zie: Algemene wet bestuursrecht, Tekst & Commentaar, Kluwer Deventer 2011, zevende druk, p. 42.

<sup>92</sup> Scholten, S. (2015), p. 251.

## 4.3 Bestuurlijke en democratische verantwoording

Scholten signaleert in haar proefschrift dat 'vervoerdersverplichtingen' zijn bediscussieerd in het Nederlandse parlement, maar niet in die mate waarin dat in het Verenigd Koninkrijk heeft plaatsgevonden. Scholten ziet hierin een teken dat het onderwerp in Nederland politiek en maatschappelijk minder belangrijk is dan in het Verenigd Koninkrijk.<sup>93</sup> Deels is het verschil te verklaren doordat vervoerders en de toeristenindustrie een eigen vertegenwoordiger hadden in het Britse parlement. Eén van de onderwerpen die speelden in de Britse politiek was het verschil in behandeling tussen luchtvaartmaatschappijen en zeevervoerders enerzijds en de Kanaal-tunnel-exploitanten anderzijds. Eén van de leden van de House of Lords wierp de vraag op "[Whether] the airlines and sea carriers are forced to act as immigration officers on an unpaid basis, whereas in the Channel Tunnel immigration officers are employed on a paid basis by the Government?"<sup>94</sup> Politiek en maatschappelijk is het in Nederland stil rond de vervoerdersverplichtingen. Uit de Kamerstukken blijkt niet dat van de zijde van het parlement in de behandeling van de verschillende wetstrajecten is aangedrongen op enige vorm van registratie en rapportage door vervoerders. Tijdens de parlementaire behandeling is wel ingegaan op de API-evaluatie en het gebruik van PNR-gegevens in verband met de bescherming van persoonsgegevens. Sporadisch worden Kamervragen gesteld over vervoerdersverplichtingen. Symptomatisch voor de rust rond het onderwerp is dat het ministerie van Justitie en Veiligheid geen beleidsportefeuille heeft ingericht voor vervoerdersverplichtingen. Het onderwerp is voornamelijk belegd bij de uitvoeringsorganisaties IND, KMar en DT&V.

## 4.4 Rechtsbescherming

### 4.4.1 Rechtsbescherming van geweigerde passagiers tegen vervoerders

Op vervoersovereenkomsten is het civiele recht van toepassing. Als een vervoerder een passagier weigert te vervoeren en de passagier is het niet eens met deze weigering, dan kan laatstgenoemde een civielrechtelijke procedure, op grond van de niet-nakoming van de vervoersovereenkomst aanspannen tegen de vervoerder. De kans van slagen van een dergelijke procedure is mede afhankelijk van de omstandigheden van het geval, de in de vervoersovereenkomst opgenomen voorwaarden en uitsluitingsgronden voor aansprakelijkheid. Eventuele materiële en/of immateriële schade als direct gevolg van de weigering door de vervoerder, denk aan het inschrijfgeld voor een niet gevolgde workshop of gemaakte kosten voor een bruiloft, kunnen in deze procedure worden opgevoerd.<sup>95</sup>

De passagier heeft zo goed als geen middelen om een vervoerder te dwingen hem te vervoeren. Uit interviews is gebleken dat er maar weinig zaken bekend zijn,

---

<sup>93</sup> Scholten, S. (2015), p. 15.

<sup>94</sup> Scholten, S. (2015), p. 216.

<sup>95</sup> D.Z. tegen Blue Air – Airline Management Solutions SRL e.a., Zaak C-584/18, Conclusie van Advocaat-Generaal G. Pitruzzella, 21 november 2019.



waarin een passagier een juridische procedure heeft gevoerd tegen een vervoerder die geweigerd heeft hem te vervoeren.<sup>96</sup>

#### **4.4.2 Rechtsbescherming van geweigerde passagiers die bij vervoersweigering internationale bescherming inroepen**

Als onderdeel van de vervoerdersverplichtingen controleren vervoerders op grond van de zorgplicht de reisdocumenten van passagiers en weigeren zij niet of onjuist gedocumenteerde passagiers op vluchten naar het Schengengebied. Hiermee kan indirect de mogelijkheid aan de passagier worden ontnomen om asiel in het Schengengebied te vragen. Wanneer de passagier de intentie heeft om asiel aan te vragen is deze bij de luchtvaartmaatschappij aan het verkeerde adres: een asielerzoek moet immers worden ingediend bij de autoriteiten van een staat. De vraag rijst of invoering van de zorgplicht in strijd is met mensenrechtenverdragen.

##### **Invoering zorgplicht in strijd met mensenrechtenverdragen?**

Een vreemdeling kan alleen een asielerzoek indienen bij een Europese lidstaat als de vreemdeling op Europees grondgebied verblijft. Het verzoek wordt in een met rechtswaarborgen omklede procedure beoordeeld waarbij getoetst wordt aan het Vluchtelingenverdrag en de refoulementverboden uit enkele andere internationale verdragen.<sup>97</sup> De belangrijkste verdragen in dit opzicht zijn het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).<sup>98</sup>

Het Vluchtelingenverdrag is van toepassing op de weigering van een vreemdeling aan de grens, maar niet op de weigering van transport van een vreemdeling die zich nog in het land van herkomst of een transitland bevindt en die zich nimmer heeft gepresenteerd aan een grens van een lidstaat met een verzoek om internationale bescherming. Staten partij bij het Vluchtelingenverdrag zijn niet verantwoordelijk voor de naleving van de rechten voortvloeiend uit dit verdrag buiten het eigen territorium. Hieruit volgt dat het non-refoulementbeginsel van artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag geen extraterritoriale werking heeft.<sup>99</sup> De zorgplicht levert dus geen strijd op met het Vluchtelingenverdrag.

Artikel 3 van het EVRM verbiedt uitzetting naar een land waar een persoon een reëel risico loopt op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Bij het weigeren van een passagier op een vlucht is weliswaar geen

---

<sup>96</sup> Een Cypriotische rechter heeft in een civielrechtelijke zaak van een Kazachstaan (D.Z.) tegen de Roemeense luchtvaartmaatschappij Blue Air prejudiciële vragen gesteld aan het EU-Hof in Luxemburg (zaaknummer C584/18). D.Z. heeft een verblijfsvergunning voor Cyprus. Blue Air heeft geweigerd hem te vervoeren naar Roemenië omdat hij niet in het bezit was van een Roemeens visum. De zaak draait om de vraag of D.Z. recht had om Roemenië in te reizen op zijn Cypriotische verblijfsvergunning en hij niet in het bezit hoefde te zijn van een apart visum.

<sup>97</sup> Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 3 Anti-Folterverdrag en artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR).

<sup>98</sup> De refoulementverboden uit de andere verdragen voegen hier niets aan toe.

<sup>99</sup> U.S. Supreme Court 21 June 1993, *Sale v. Haitian Centers Council*, 509 US 155; House of Lords 9 December 2004, *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and other ex parte European Roma Rights Centre and others*, [2004] UKHL 55.

sprake van uitzetting. Toch kan dit leiden tot een schending van artikel 3 EVRM via het construct van de *effectieve controle*.

### **Effectieve controle**

Als een persoon zich onder de effectieve controle van een staat, die partij is bij het EVRM bevindt, is die lidstaat verplicht om zijn rechten op grond van het EVRM te waarborgen. Van effectieve controle is sprake indien een persoon binnen de rechtsmacht van een staat verblijft. Rechtsmacht op grond van artikel 1 van het EVRM is primair territoriaal bepaald.<sup>100</sup> Extraterritoriale rechtsmacht is alleen in uitzonderlijke gevallen van toepassing en kan alleen worden beoordeeld op grond van de individuele omstandigheden van het geval.<sup>101</sup> Deze uitzonderlijke gevallen zijn door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gegroepeerd in twee categorieën: de individuele uitoefening van staatsmacht buiten het grondgebied en effectieve controle over buitenlands grondgebied.<sup>102</sup> De jurisprudentie van het EHRM beperkt zich tot het vraagstuk van de extraterritoriale rechtsmacht van staten. Het is echter in theorie niet uitgesloten dat staten, doordat vervoerders op grond van vervoerdersverplichtingen passagiers beletten landen van verblijf of doorreis te verlaten, indirect extraterritoriale rechtsmacht zouden kunnen uitoefenen. Vervoerders zouden alleen kunnen bijdragen aan de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht doordat sprake is van effectieve controle over buitenlands grondgebied. Vervoerders hebben geen effectieve controle over buitenlands grondgebied. De Nederlandse overheid heeft geen bevoegdheden overgedragen aan vervoerders.<sup>103</sup> De bevoegdheden van vervoerders beperken zich tot de beslissing om een passagier de toegang tot een vliegtuig te ontzeggen en niet te vervoeren. Het betreft geen grenscontrole hoewel zij hetzelfde effect kan hebben in die zin dat zij de passagier belet het Schengengebied te betreden.<sup>104</sup> Uit het voorgaande volgt dat de bescherming van artikel 3 EVRM niet van toepassing is op geweigerde passagiers, omdat staten ook door handelingen van vervoerders (indirect) geen extraterritoriale staatsmacht uitoefenen.

Staten oefenen indirect wel invloed uit op beslissingen van vervoerders om passagiers wel of niet te vervoeren door de inzet van ILO's. Het is de taak van ILO's om contacten met vervoerders te onderhouden en kennis over het herkennen van valse en vervalste reisdocumenten met hen te delen. Zij adviseren vervoerders

---

<sup>100</sup> Drozd and Janousek v. Frankrijk en Spanje, EHRM 26 juni 1992, § 921, Series A no. 240, r.o. 91 en 96, Öcalan v. Turkije, EHRM 12 mei 2005 (GK), nr. 46221/99, Medvedyev e.a. v. Frankrijk, EHRM 29 maart 2010 (GK), nr. 3394/03, en Hirsi Jamaa v. Italië, EHRM 23 februari 2012, 27765/09, N.D. en N.T. v. Spanje, EHRM 3 oktober 2017, 8675/15 en 8697/15.

<sup>101</sup> Bakanović e.a. v. België e.a. [GC] 53307/99, par. 61.

<sup>102</sup> EHRM, 7 juli 2011, 55721/07, Al-Skeini t. VK, *Sdu European Human Rights Cases*, afl. 12, 2011, m.nt. Den Heijer.

<sup>103</sup> Zie ook Conclusie AG van 21 november 2019 in zaak D.Z. tegen Blue Air, Zaak C-584/18, punt 58: Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, kunnen noch de luchtvaartmaatschappijen, noch hun werknemers, vertegenwoordigers of gemachtigden die de toereikendheid van reisdocumenten op de luchthaven van de lidstaat van vertrek controleren, worden beschouwd als belast met de uitvoering van grenscontroles. Zij hebben dus geen enkele bevoegdheid om een onderdaan van een derde land de toegang tot het grondgebied van de lidstaat van bestemming te weigeren of toe te staan.

<sup>104</sup> Conclusie AG van 21 november 2019 in zaak D.Z. tegen Blue Air, Zaak C-584/18, punt 65.

om een passagier wel of niet aan boord te nemen, naar aanleiding van een controle van reisdocumenten. Het is de vervoerder die uiteindelijk de beslissing neemt of hij de passagier wel of niet aan boord neemt. In paragraaf 2.3 is al opgemerkt dat de adviezen van ILO's zo zwaarwegend zijn dat ze in bijna alle gevallen worden opgevolgd. Hoewel de Nederlandse staat via ILO's invloed uitoefent op weigeringsbeslissingen van vervoerders is geen sprake van de uitoefening van extra-territoriale rechtsmacht.

De Nederlandse staat handelt met de invoering van de zorgplicht voor vervoerders dus niet in strijd met de refoulementverboden uit de diverse mensenrechtenverdragen.

### **Procedure bij beroep op asielmotieven**

Als een vreemdeling op het moment van vertrek stelt dat zijn leven in het land van waaruit hij wil vertrekken in direct gevaar is, is de instructie voor vervoerder om direct of via een ILO contact op te nemen met de IND als hij overweegt de vreemdeling te vervoeren.<sup>105</sup> Het gaat dan om een situatie waarin de vreemdeling niet over de vereiste reisdocumenten beschikt. De IND bepaalt dan of de betrokken vreemdeling, ook al is hij niet in het bezit van de juiste reisdocumenten, naar Nederland mag worden gebracht.<sup>106</sup> Nog afgezien van het feit dat deze procedure - zoals opgemerkt in paragraaf 4.2 over de legitimiteit van de regelgeving - vervoerders niet kan binden, is de ACVZ van mening dat er een aantal risico's aan deze procedure kleven:

1. In paragraaf 2.3 is al genoemd dat het onduidelijk is in hoeverre de beschermingsgronden uit het Vluchtelingenverdrag en andere mensenrechtenverdragen zijn opgenomen in de trainingsmodules die worden gegeven aan personeel van vervoerders en afhandelaars die handelen namens vervoerders. Het is dus maar de vraag of het grondpersoneel van een vervoerder of een afhandelaar in staat is om te beoordelen of überhaupt te onderkennen of een passagier (op goede gronden) asielmotieven aanvoert.
2. Als de procedure wel toegepast zou gaan worden, betekent dat mogelijk dat meer passagiers die niet of onjuist zijn gedocumenteerd zich tot een vervoerder wenden met een behoefte aan bescherming en een verzoek om te worden vervoerd. Vervoerders zijn niet verplicht verslag uit te brengen van het aantal passagiers dat bescherming heeft ingeroepen, maar desalniettemin is geweigerd op een vlucht naar Nederland. De overheid heeft dus geen zicht op passagiers die een behoefte aan bescherming hebben kenbaar gemaakt in landen van vertrek en door vervoerders zijn geweigerd.

---

<sup>105</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>106</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

Uit interviews afgenomen door de ACVZ is gebleken dat in de praktijk (nog) geen gebruik is gemaakt van genoemde regeling in de Vreemdelingencirculaire.<sup>107</sup> Eén van de respondenten voert aan dat passagiers die vanaf een luchthaven gelegen buiten hun land van herkomst naar Nederland willen vliegen waarschijnlijk geen asielmotieven zullen aanvoeren omdat zij dan automatisch worden doorgestuurd naar de UNHCR ter plaatse. Verondersteld wordt dat deze passagiers liever geweigerd worden om het vervolgens opnieuw te proberen naar het Schengengebied te reizen. Volgens de ACVZ zou een tweede verklaring kunnen zijn dat vreemdelingen door reisagenten worden geadviseerd niet door te laten schemeren dat er asielmotieven spelen, omdat algemeen bekend is dat vervoerders geen niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen vervoeren, ongeacht of die wel of niet asielmotieven aanvoeren.

Door deze handelwijze is het mogelijk dat niet of onjuist gedocumenteerde passagiers die bescherming nodig hebben dat niet kunnen krijgen omdat zij per vliegtuig het land van verblijf niet kunnen verlaten. Onder invloed van Europese regelgeving is in de uitvoering van vervoerdersverplichtingen een systeem ontstaan dat sluitend is geworden, waardoor het voor niet of onjuist gedocumenteerde passagiers niet meer mogelijk is om per vliegtuig het Schengengebied te bereiken en asiel aan te vragen. De vreemdeling die de intentie heeft om asiel aan te vragen kan zich evenmin wenden tot een Nederlandse diplomatieke post of een consulaat met een verzoek tot overbrenging voor de indiening van een asielverzoek.<sup>108</sup> Zoals vermeld is deze procedure in 2003 uit de regelgeving geschrapt.<sup>109</sup>

#### **4.4.3 Rechtsbescherming van vervoerders tegen de sanctionerende overheid**

Vervoerders die in strijd handelen met de vervoerdersverplichtingen kunnen strafrechtelijk worden vervolgd door het OM. Het College van procureurs-generaal heeft richtlijnen opgesteld voor de vervolging van deze overtredingen.<sup>110</sup> Het OM kan ervoor kiezen de vervoerder een transactieaanbod te doen of hem meteen te dagvaarden. Een vervoerder kan een transactieaanbod accepteren of de zaak laten voorkomen bij de strafrechter. Een vervoerder kan zich in de procedure laten bijstaan door een advocaat. De Schipholzaken worden behandeld door de kantonrechter te Haarlem. Hoewel er ten aanzien van de zorgplicht sprake is van een inspanningsverplichting kan een enkele overtreding van de zorgplicht al leiden tot oplegging van een boete of transactie. Daarbij wordt in de praktijk weinig

<sup>107</sup> Dit wordt bevestigd in Heijer den, M. (2011), p. 186, noot 45.

<sup>108</sup> In deze mogelijkheid werd voorzien in artikel 52 Vreemdelingenbesluit 1965. Kamerstukken II 1991/92, 22 142, nr. 6, p. 15.

<sup>109</sup> TBV 2003/33, *Stcr.* 9 september 2003, nr. 173, p. 17.

<sup>110</sup> Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen (2019), heeft betrekking op de zorgplicht en de afschriftplicht;

Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het verstrekken van passagiersgegevens door luchtvaartmaatschappijen, heeft betrekking op de verstrekking van API-gegevens;

Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het verstrekken van passagiersgegevens door luchtvaartmaatschappijen op basis van de wet Passenger Name Records (PNR-wet), heeft betrekking op de verstrekking van PNR-gegevens.

onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin een (Schengen)visum ontbreekt en minder evidente gevallen waarbij bijvoorbeeld de geldigheidsduur van een visum of een paspoort is verlopen.<sup>111</sup> Dit is opvallend omdat de verwijtbaarheid bij het niet onderkennen van het ontbreken van een visum groter is dan bij het verlopen van de geldigheidsduur van documenten. Hierbij moet bedacht worden dat afhandelaars van passagiersstromen, zowel bij het inchecken als het boarden, weinig tijd hebben om reisdocumenten te controleren. Gelet op de enorme aantallen passagiers die door vervoerders worden vervoerd, is het begrijpelijk dat vervoerders met betrekking tot de zorgplicht kwantitatieve verweren voeren. In de zaak met zaaknummer 15/03573 voerde de gedagvaarde vervoerder D. aan dat in 2013 tot en met 2015 in 99,99% van de gevallen aan de zorgplicht werd voldaan, terwijl de maatschappij circa 1,3 miljoen passagiers per jaar vervoerde naar Schiphol.<sup>112</sup> Kwantitatieve verweren worden door de rechter nauwelijks gehonoreerd. Er wordt op basis van individuele zaken beoordeeld of de zorgplicht is nageleefd. Dit is opmerkelijk, omdat ook de Hoge Raad erop heeft gewezen dat de Nederladse staat in overeenstemming met het karakter van de zorgplicht – een inspanningsverplichting – een MoU heeft afgesloten met KLM, waarin een quotaregeling is opgenomen. Als de quota niet worden overschreden, wordt de KLM niet strafrechtelijk vervolgd. Naar het oordeel van de ACVZ is er geen sprake van rechtsongelijkheid tussen de KLM en andere vervoerders omdat het iedere vervoerder die op Nederland vliegt vrijstaat om met de Nederlandse autoriteiten te onderhandelen over het afsluiten van een MoU. Er zijn ook geen redenen om te veronderstellen dat KLM, als de quota opgenomen in het MoU worden overschreden, door het OM strafrechtelijk minder streng zal worden vervolgd dan andere vervoerders.

De boetes die zijn opgenomen in de vervolgingsrichtlijnen van het OM zijn relatief hoog. De eis ter zitting voor een *first offender* bedraagt €5.000. Bij meermalen recidive loopt dat bedrag volgens de geldende richtlijn op tot €9.500 per overtreding. Dit terwijl de controle van reisdocumenten mensenwerk blijft en het maken van fouten onlosmakelijk verbonden is met de core business van vervoerders: het onder hoge tijdsdruk verwerken van grote aantallen passagiers. Daarom verbaast het niet dat het OM in de strafeis lagere boetes eist en de strafrechter in vonnissen daar nog onder gaat zitten. In vonnissen wordt er rekening mee gehouden dat de winstmarges voor prijsvechters in de burgerluchtvaart klein zijn.

## 4.5 Conclusie

### Legitimiteit

Geconcludeerd kan worden dat de procedure die in 2003 in een beleidsregel is vastgelegd geen alternatief vormt voor het indienen van een verzoek tot overkomst om een asielaanvraag in te dienen vanuit een land van herkomst of verblijf. De procedure bindt vervoerders niet. Vervoerders voldoen altijd aan de

---

<sup>111</sup> De ACVZ baseert deze bevinding op observaties bij een zitting en bestudering van jurisprudentie.

<sup>112</sup> HR 7 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:40.

procedure indien zij geen niet of onjuist gedocumenteerde passagiers vervoeren. In de praktijk blijkt dat deze procedure door vervoerders niet wordt gevolgd. Als deze procedure wel effect zou moeten hebben, dient verplichte voorlegging aan de IND in een algemeen verbindend voorschrift te worden vastgelegd.

### **Democratische verantwoording**

In het kader van democratische verantwoording bestaat er weinig aandacht voor de vervoerdersverplichtingen. Het parlement wordt cijfermatig niet systematisch geïnformeerd over de uitvoering van de vervoerdersverplichtingen. Op vervoerders rust geen registratie- en rapportageplicht.

### **Rechtsbescherming voor passagiers**

Uit het vorenstaande volgt dat passagiers die niet op reguliere wijze met een luchtvaartmaatschappij naar Europa kunnen reizen met de intentie asiel aan te vragen niet worden beschermd door het Vluchtelingenverdrag of de refoulementverboden uit mensenrechtenverdragen. De Nederlandse regelgeving biedt evenmin enige bescherming. De ACVZ heeft er geen zicht op in hoeverre afhandelaren in staat zijn asielmotieven te onderkennen en welke handelwijze dan gevolgd wordt. Er zijn sterke aanwijzingen dat niet of onjuist gedocumenteerde passagiers ook worden geweigerd als zij asielmotieven aanvoeren. De beslissing om een niet of onjuist gedocumenteerde passagier die zich op asielmotieven beroept te vervoeren, dient voorgelegd te worden aan de IND. Die procedure is voor zover bekend nooit toegepast. In de praktijk komt het weinig voor dat geweigerde passagiers tegen vervoerders procederen. De Nederlandse overheid heeft geen zicht op het aantal passagiers dat ondanks een beroep op asielmotieven niet wordt vervoerd. Vervoerders hebben geen registratie- en rapportageplicht met betrekking tot geweigerde passagiers en de redenen waarom zij zijn geweigerd.

### **Rechtsbescherming voor vervoerders**

De KLM wordt, als het binnen de quota blijft die zijn vastgelegd in het MoU tussen de KLM en de Nederlandse staat, niet strafrechtelijk vervolgd. Aan andere luchtvaartmaatschappijen kan voor iedere overtreding van de vervoerdersverplichtingen een boete worden opgelegd. Er is geen sprake van rechtsongelijkheid omdat iedere vervoerder de mogelijkheid heeft om met de Nederlandse autoriteiten te onderhandelen over het afsluiten van een MoU.

Vervoerders maken gebruik van de mogelijkheid om bij de strafrechter te procederen over opgelegde boetes. Procederen lijkt te lonen, omdat de rechter vaak lagere boetes oplegt dan door het OM zijn geëist. Er bestaat een groot onderscheid tussen de hoogte van de boetes in de richtlijnen van het OM en hetgeen uiteindelijk wordt opgelegd door de strafrechter.

# Hoofdstuk 5

## Conclusie en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

1. Onder invloed van Europese regelgeving is in de uitvoering van vervoerdersverplichtingen een systeem ontstaan dat voor de luchtvaart nagenoeg sluitend is geworden. Hierdoor kunnen niet of onjuist gedocumenteerde passagiers per vliegtuig de Schengen-buitengrens niet meer bereiken. De vervoerdersverplichtingen dragen feitelijk bij aan een effectievere uitvoering van de immigratiecontrole.
2. Het MoU tussen de Nederlandse staat en de KLM heeft het beoogde effect, aangezien het aantal overtredingen van de zorgplicht door KLM binnen de vastgestelde quota blijft.
3. De Nederlandse overheid heeft geen structurele inzage in de absolute noch de relatieve aantallen grensgeweigerden en de gronden waarop passagiers door vervoerders worden geweigerd. Voor vervoerders bestaat geen verplichting om weigeringen van passagiers en de redenen daarvan te registreren en daarover te rapporteren.
4. De mogelijkheid om bij een Nederlandse vertegenwoordiging een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen met als doel 'asiel' is met ingang van 9 september 2003 afgeschaft. Als alternatief voor vervoerders is in de Vreemdelingencirculaire een beleidsregel neergelegd die erin voorziet dat vervoerders – die overwegen een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling, die stelt dat zijn leven in direct gevaar is, te vervoeren - dit voorleggen aan de IND. Van de procedure neergelegd in deze beleidsregel wordt geen gebruik gemaakt.
  - a. Er bestaat voor vervoerders geen verplichting om op harde of zachte gronden geweigerde passagiers te vervoeren, ook niet als die asielmotieven aanvoeren.
  - b. Er zijn indicaties dat grondpersoneel niet voldoende geëquipeerd is om gevolg te kunnen geven aan de procedure die neergelegd is in genoemde beleidsregel.
5. De boetes voor de niet-nakoming van de vervoerdersverplichtingen zoals opgenomen in de vervolgingsrichtlijnen van het OM zijn hoog. Er bestaat een groot onderscheid tussen de richtlijnen van het OM, de strafeis van het OM ter zitting en hetgeen wordt opgelegd door de strafrechter.

## 5.2 Aanbevelingen

### ***Toelichting aanbevelingen 1 en 2:***

De beleidsregel, die erin voorziet dat vervoerders die overwegen een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling, die stelt dat zijn leven in direct gevaar is, te vervoeren dit voorleggen aan de IND, verplicht vervoerders nergens toe en is dus geen alternatief voor de mogelijkheid die tot september 2003 bestond om bij een Nederlandse vertegenwoordiging een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen met als doel 'asiel'. Als daadwerkelijk beoogd wordt bescherming te bieden aan niet of onjuist gedocumenteerde passagiers die stellen dat hun leven in direct gevaar is, dient een verplichting tot voorlegging aan de IND te worden opgenomen in een algemeen verbindend voorschrift.

### **Aanbeveling 1**

Schrap de beleidsregel uit de Vreemdelingencirculaire, die erin voorziet dat vervoerders die overwegen een niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling, die stelt dat zijn leven in direct gevaar is, te vervoeren, dit voorleggen aan de IND.

***en***

### **Aanbeveling 2**

Bezie of in een algemeen verbindend voorschrift voor vervoerders een verplichting dient te worden vastgelegd om, als een niet of onjuist gedocumenteerde passagier stelt dat zijn leven in direct gevaar is, ter beoordeling aan de IND voor te leggen of er aanleiding bestaat om de passagier naar Nederland over te brengen.

### **Aanbeveling 3**

Leg in een algemeen verbindend voorschrift vast dat vervoerders het aantal geweigerde passagiers en de redenen waarop die zijn geweigerd registreren en daarover periodiek rapporteren aan het ministerie van Justitie en Veiligheid.



# Bijlage 1

## Achtergronden, regelgeving en cijfermatige informatie met betrekking tot de vervoerdersverplichtingen

### 1. De terugvervoerplicht

#### Achtergrond

De terugvervoerplicht, die al langere tijd bestond, is met invoering van de Vreemdelingenwet 1965 in de Nederlandse wetgeving vastgelegd. Toen gold dat vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, en die zijn binnengekomen aan boord van een schip of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoerder, konden worden verwijderd door plaatsing aan boord van een schip of luchtvaartuig in gebruik bij dezelfde vervoerder. Was dat niet binnen redelijke termijn mogelijk, dan konden de kosten van verwijdering uit Nederland op die vervoerder worden verhaald.<sup>113</sup> Vervoerders waren tevens verplicht om na plaatsing van een vreemdeling op hun (lucht)vaartuig voldoende medewerking te verlenen aan de verwijdering van de betreffende vreemdeling uit Nederland.<sup>114</sup> Uit de memorie van toelichting bij de Vreemdelingenwet 1965 blijkt dat de kosten alleen voor rekening van vervoerders kwamen als zij ongedocumenteerde passagiers en verstekelingen aanvoerden. Op het verlenen van onvoldoende medewerking aan het terugvervoeren van vreemdelingen stond een sanctie: een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van ten hoogste duizend gulden.<sup>115</sup>

Halverwege de jaren '80 liep Nederland tegen het probleem aan dat vervoerders een groeiend aantal passagiers aanvoerden die de toegang werd geweigerd. Deze groep voldeed niet aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland en een groeiend aandeel onder hen was bij aankomst in Nederland niet in het bezit van de vereiste documenten. Het ontbreken van reisdocumenten bemoeilijkte het opleggen van een terugvervoerplicht, omdat het moeilijk was te achterhalen met welke vlucht vreemdelingen naar Nederland waren gekomen. Om bij toegangsweigering in ieder geval vast te kunnen stellen welke vervoerder aansprakelijk is voor het terugvervoeren van de passagier, heeft de Nederlandse overheid *gate-checks* ingevoerd. Hierbij werd aan de gate, bij het verlaten van het vliegtuig al gecontroleerd op de aanwezigheid van de vereiste bescheiden voor grensoverschrijding.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Artikel 7, tweede lid, Vw 1965.

<sup>114</sup> Artikel 7, vierde lid, Vw 1965.

<sup>115</sup> Artikel 44, eerste lid, Vw 1965.

<sup>116</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 344, nr. 1, p. 12.

## Europese regelgeving

Later, in 1990, werd de terugvervoerplicht opgenomen in artikel 26, eerste lid, sub a van de Schengenuitvoeringsovereenkomst:

*'wanneer een vreemdeling toegang tot het grondgebied van één van de overeenkomstsluitende partijen wordt geweigerd is de vervoerder ... verplicht hem onverwijld terug te nemen, ....'*

In de Schengenuitvoeringsovereenkomst hebben staten, partij bij de overeenkomst, zich ertoe verbonden om de terugvervoerplicht in hun nationale wetgeving op te nemen. In EU-richtlijn 2001/51/EG is bovenstaande verplichting uit de Schengenuitvoeringsovereenkomst aangevuld met de bepaling dat onder bepaalde omstandigheden "de verplichting van vervoerders tot terugbrenging van onderdanen van derde landen eveneens geldt wanneer de toegang wordt geweigerd aan een op doorreis zijnde onderdaan van een derde land."<sup>117</sup> In dezelfde richtlijn zijn de geldboetes die kunnen worden opgelegd wegens het niet nakomen van de terugvervoerplicht tussen de lidstaten geharmoniseerd.<sup>118</sup>

## Invoering in en omzetting naar nationaal recht

Gevolg gevend aan de verplichting om de terugvervoerplicht op te nemen in nationale regelgeving werd artikel 7, tweede lid Vreemdelingenwet 1965 aangevuld met de verplichting voor de vervoerder om, op aanwijzing van een ambtenaar, de vreemdeling terug te geleiden naar een plaats buiten Nederland. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is de terugvervoerplicht verder uitgewerkt en opgenomen in artikel 65. De gevangenisstraf wegens onvoldoende medewerking aan het terugvervoer van de vreemdeling werd gehandhaafd en de geldboete verhoogd naar een geldboete van de tweede categorie.<sup>119</sup> In het kader van de implementatie van EU-richtlijn 2001/51/EG inzake harmonisatie van *carrier sanctions*, is de geldboete in 2004 verhoogd naar de vierde categorie.

## Huidige nationale regelgeving

In de huidige regelgeving kan een vreemdeling die is binnengekomen aan boord van een (lucht)vaartuig in gebruik bij een vervoerder, ingevolge artikel 65 Vreemdelingenwet 2000 worden uitgezet door plaatsing aan boord van een (lucht)vaartuig in gebruik bij dezelfde vervoerder, indien

- a. hij Nederland onmiddellijk dient te verlaten, of
- b. met het oog op zijn uitzetting is aangehouden binnen zes maanden nadat hij is aangekomen aan boord van een (lucht)vaartuig in gebruik van dezelfde vervoersonderneming.

---

<sup>117</sup> Artikel 2 van Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985.

<sup>118</sup> Artikel 4 van Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985.

<sup>119</sup> Artikel 108 Vw 2000.

De vervoerder dient de vreemdeling op eigen kosten te vervoeren naar een plaats buiten Nederland en dient zo nodig een ander transportmiddel voor de terugbrenging te regelen. Kosten omvatten onder meer de transportkosten, verblijfkosten en de kosten van escorts.<sup>120</sup> De hoogte van de kosten van uitzetting worden vastgesteld aan de hand van forfaitaire bedragen.<sup>121</sup>

### Cijfers

Tabel 1 geeft het totale aantal vreemdelingen weer dat in de periode 2015-2018 de toegang is geweigerd.<sup>122</sup> Hierbij is onderscheid gemaakt tussen grensweigeringen in verband met de zorgplicht (geen, ongeldige of (ver)vals(t)e reisdocumenten, visum of verblijfsvergunning) en de overige gronden voor grensweigering.<sup>123</sup> Ongeacht de reden voor toegangsweigering, kan aan de vervoerder in al deze gevallen een terugvervoerplicht worden opgelegd.

**Tabel 1: Totale aantal grensgeweigerde vreemdelingen uitgesplitst naar de reden voor weigering (2015-2018)**

Reden toegangsweigering:	2015	2016	2017	2018
Weigeringen i.v.m. de zorgplicht	1.135	1.120	740	755
Geen passende documentatie waaruit het doel en de omstandigheden van het verblijf blijken	400	600	650	580
Heeft al drie maanden in een periode van zes maanden in EU verbleven	90	125	105	90
Onvoldoende bestaansmiddelen voor verblijf of terugkeer naar land van herkomst of doorreis	315	540	580	705
Gesignaleerd in SIS of nationale register	60	90	115	115
Gevaar voor openbare orde en de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten van de EU	320	255	220	285
Onbekend	<5	<5	<5	<5
<b>Totaal</b>	<b>2.330</b>	<b>2.735</b>	<b>2.410</b>	<b>2.530</b>

\*Bron: KMar; afgerond op vijftallen

<sup>120</sup> Artikel 6.3, tweede lid, Vb 2000.

<sup>121</sup> Zie bijlage 22 behorend bij artikel 6.2a VV 2000.

<sup>122</sup> Aan de Schengenbuitengrens wordt de toegang tot de EU geweigerd.

<sup>123</sup> In de Visumcode is vastgelegd wanneer derdelanders over een visum dienen te beschikken voor overschrijding van de Schengen-buitengrens, Verordening (EG) 810/2009.

Uit Tabel 1 blijkt dat in de periode 2015-2018 gemiddeld zo'n 2.500 keer per jaar een vreemdeling de toegang is geweigerd waarvoor in principe een terugvervoerplicht opgelegd had kunnen worden.<sup>124</sup> Anders gezegd, in de periode 2015-2018 is gemiddeld aan zeven personen per dag de toegang tot Nederland geweigerd.<sup>125</sup> De daadwerkelijke oplegging van een terugvervoerplicht hangt ervan af of de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de grensbewaking hebben kunnen vaststellen met welk vliegtuig de vreemdeling naar Schiphol is vervoerd. Alhoewel het totale aantal grensgeweigerden over de periode 2015-2018 min of meer gelijk blijft, zijn er wel veranderingen met betrekking tot de redenen voor toegangsweigering. Zo is het aantal toegangsweigeringen in verband met de zorgplicht sinds 2016 gedaald. Het aantal toegangsweigeringen in verband met onvoldoende bestaansmiddelen<sup>126</sup> en signaleringen in het Schengen Informatie Systeem (SIS) of een nationaal register is gestegen.

## 2. De zorgplicht

### Achtergrond

Voorafgaande aan de invoering van de zorgplicht in Nederland, hebben zich een tweetal belangrijke beleidswijzigingen voorgedaan op het gebied van immigratie. Onder de terugvervoerplicht werd al genoemd dat Nederland halverwege de jaren '80 te maken kreeg met een toenemend aantal vreemdelingen dat voornamelijk wegens het ontbreken van een (transit)-visum in hun reisdocument of het opzettelijk vernietigen of kwijt maken van hun documenten de toegang werd geweigerd. Om dit probleem het hoofd te bieden is, naast de al eerder genoemde gate checks, de bestaande transit-visumplicht<sup>127</sup> opnieuw ingevoerd voor bepaalde categorieën vreemdelingen.<sup>128</sup>

### Europese regelgeving

In het kader van de Schengenovereenkomst (1985) werd de mogelijkheid van vrij reizen van niet-reguliere vreemdelingen tussen de lidstaten binnen het Schengengebied als risico gezien bij het geleidelijk afschaffen van de binnengrenzen. Om dit risico in te perken werd in de Schengenuitvoeringsovereenkomst een bepaling opgenomen om de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen te voorkomen, door vervoerders te verplichten de aanwezigheid en geldigheid van reisdocumenten van hun passagiers te checken.<sup>129</sup> Deze op vervoerders rustende zorgplicht is voor het eerst

<sup>124</sup> Dat geldt niet voor de vreemdelingen die aan de grens asiel aanvragen en waarvan de aanvraag wordt ingewilligd.

<sup>125</sup> Rekenkundig 6,9 personen per dag.

<sup>126</sup> Sinds 2018 is er vanuit de KMar meer aandacht voor een check of er voldoende middelen van bestaan zijn.

<sup>127</sup> Een passagier die een tussenlanding maakt op een luchthaven in Nederland, tijdens een reis van of naar een bestemming buiten het Schengengebied, heeft een luchthaventransitvisum (type A-visum) nodig indien zijn nationaliteit op de [lijst met luchthaventransit visumplichtige landen](#) staat.

<sup>128</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19 145, nr. 13, p. 1.

<sup>129</sup> Scholten, S. (2015), p. 48-49. In de Vreemdelingencirculaire wordt ten aanzien van reisdocumenten een onderscheid gemaakt tussen documenten voor grensoverschrijding en vervoersbewijzen, zie: paragraaf A1/9 Vc 2000.

geformuleerd in artikel 26, eerste lid, sub b van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990):

*'de vervoerder is verplicht de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de per luchtvaartuig of per schip vervoerde vreemdeling in het bezit is van de voor binnenkomst op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen vereiste reisdocumenten.'*

Op vragen van leden van de Eerste Kamer heeft de regering geantwoord dat artikel 26 Schengenuitvoeringsovereenkomst van dien aard is dat op vervoerders een *formele* inspanningsverplichting wordt gelegd:

*'De vervoerder is verplicht de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de per luchtvaartuig of per schip vervoerde vreemdeling in het bezit is van de voor binnenkomst op het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen vereiste reisdocumenten. Partijen zijn dus niet overeengekomen de vervoerder reeds aansprakelijk te stellen op basis van het enkele feit dat een vreemdeling 'documentloos' het Schengen-rechtsgebied is ingereisd. De vervoerder moet in dit opzicht enig verwijt treffen, in die zin, dat hij onachtzaam is geweest of nalatig met betrekking tot het treffen van adequate voorzorgsmaatregelen. (...)*

*Op risicovluchten, waar de vervoerder bepaalde doorlichtingsapparatuur al gebruikt om falsificaten met betrekking tot het vervoersbewijs te onderkennen, mag in alle redelijkheid verwacht worden, dat de vervoerder die apparatuur ook gebruikt met betrekking tot het grensoverschrijdingsdocument.'*<sup>130</sup>

### **Omzetting naar nationaal recht**

De omzetting naar nationaal recht geschiedde voor Nederland in 1993 met een wijziging van de Vreemdelingenwet 1965. Hierin werd opgenomen dat een vervoerder verplicht was de nodige maatregelen te nemen en toezicht te houden om te voorkomen dat een passagier wordt vervoerd die niet aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland kan voldoen. Deze voorwaarden hebben onder meer betrekking op het bezit van een geldig document voor grensoverschrijding.<sup>131</sup> Het niet nakomen van de zorgplicht werd, evenals bij de terugvervoerplicht, bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van ten hoogste duizend gulden.<sup>132</sup> In het kader van de implementatie van de EU-richtlijn 2001/51/EG inzake harmonisatie van de carrier sancties, is de geldboete in 2004 verhoogd naar de vierde categorie.

### **Huidige nationale regelgeving**

In de huidige regelgeving is de zorgplicht vastgelegd in artikel 4, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000. De vervoerder die een vreemdeling aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland brengt, neemt de nodige maatregelen

<sup>130</sup> *Kamerstukken I 1992/93, 22 140 enz., nr. 52a.*

<sup>131</sup> Artikel 6, tweede lid, Vw 1965.

<sup>132</sup> Artikel 44, eerste lid, Vw 1965.

en houdt het toezicht dat redelijkerwijs van hem kan worden gevorderd om te voorkomen dat de vreemdeling niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding, dan wel in het bezit is van een document voor grensoverschrijding waarin het benodigde visum ontbreekt. In de vreemdelingenregelgeving is niet omschreven wat wordt verstaan onder een 'document voor grensoverschrijding'. In het dagelijks spraakgebruik wordt hieronder een document verstaan waarmee kan worden gereisd, bijvoorbeeld een paspoort of een vervanging daarvan zoals een laissez-passer. In de Vreemdelingencirculaire worden wel voorwaarden gesteld aan een document voor grensoverschrijding. Zo moet het document voor grensoverschrijding bijvoorbeeld zijn afgegeven door de bevoegde autoriteiten van een door Nederland erkende staat en moet het zijn voorzien van een goedgeijkende pasfoto en een handtekening van de houder.<sup>133</sup> De Schengengrenscodestelt aanvullende eisen aan een document voor grensoverschrijding.<sup>134</sup> De Vreemdelingen-circulaire geeft een opsomming van zaken die de vervoerder in ieder geval moet checken in het kader van de zorgplicht.<sup>135</sup> De Vreemdelingen-circulaire stelt voorts dat de vervoerder zijn personeel voldoende moet instrueren om reisdocumenten van passagiers te kunnen controleren. Onder het personeel van de vervoerder valt ook het personeel dat onder zijn verantwoordelijkheid bepaalde formaliteiten verricht, waaronder de afhandeling van passagiers door grondpersoneel.<sup>136</sup>

In 2004 werd, in het kader van de implementatie van de EU-richtlijn 2001/51/EG van de Raad inzake harmonisatie van carrier sancties, ook bij de zorgplicht de geldboete verhoogd naar de vierde categorie.<sup>137</sup>

## Cijfers

Er zijn geen cijfers bekend van het totale aantal passagiers dat door alle vervoerders gezamenlijk op grond van de zorgplicht op een vlucht van buiten-Schengen naar Nederland wordt geweigerd. Op verzoek heeft KLM een indicatie gegeven van het aantal op een vlucht geweigerde passagiers op jaarbasis. Dit ligt tussen de 4.000 en 4.500 passagiers.<sup>138</sup> Afhankelijk van het aantal passagiers dat een vervoerder van buiten-Schengen naar Nederland vervoert en de specifieke luchthaven van vertrek kan het aantal geweigerde passagiers tussen vervoerders behoorlijk uiteen lopen. Tabel 2 geeft het aantal vreemdelingen weer aan wie, ondanks de zorgplicht, in de periode van 2015-2018 de toegang tot Nederland is ontzegd op grond van geen, ongeldige, of (ver)vals(t)e reisdocumenten, visa of verblijfsvergunningen. In principe houden deze gronden van toegangsweigerings

---

<sup>133</sup> Paragraaf A1/4.1 Vc 2000.

<sup>134</sup> Artikel 6, eerste lid, Schengengrenscodest.

<sup>135</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>136</sup> Paragraaf A1/9 Vc 2000.

<sup>137</sup> Wet van 13 mei 2004 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985.

<sup>138</sup> Het betreft hier niet enkel en alleen weigeringen op grond van de zorgplicht. Indien een vervoerder het risico dat een passagier achterblijft op de transitluchthaven groot acht, bijvoorbeeld op grond van de hoeveelheid bagage of een opmerkelijke reisroute, kan de passagier eveneens worden geweigerd.

verband met de zorgplicht. Dit betekent niet dat in alle onderstaande gevallen de toegangswijering in verband met geen, onjuiste of (ver)vals(t)e documenten verwijtbaar was.

**Tabel 2: Totale aantal toegangsgeweigerde vreemdelingen op grond van ontbrekende/onjuiste/ ongeldige reisdocumenten (2015-2018)**

	2015	2016	2017	2018
Niet in het bezit van een (geldig) reisdocument	105	95	65	45
In het bezit van een (ver)valst/ nagemaakt reisdocument	35	25	25	25
Niet in het bezit van een geldig visum/geldige verblijfsvergunning	990	995	645	685
In het bezit van een (ver)valst/ nagemaakt visum/verblijfsvergunning	<5	5	5	<5
<b>Totaal</b>	<b>1.135</b>	<b>1.120</b>	<b>740</b>	<b>755</b>

\*Bron KMar: afgerond op vijftallen

Uit Tabel 2 blijkt dat het aantal vreemdelingen dat op basis van geen, ongeldige, of (ver)vals(t)e reisdocumenten, visa of verblijfsvergunningen de toegang tot Nederland is geweigerd in de periode 2017-2018 zo rond de 750 vreemdelingen op jaarbasis ligt. Dit betekent dat gemiddeld zo'n twee vreemdelingen per dag de toegang is geweigerd op grond van ontbrekende, onjuiste of ongeldige reisdocumenten. De belangrijkste reden voor weigering in alle vier de jaren is het niet hebben van een geldig visum of geldige verblijfsvergunning. Vergeleken met de jaren 2015 en 2016 is in de afgelopen twee jaar duidelijk sprake van een afname van het aantal toegangsgeweigerden. De daling in de periode 2017-2018 ziet specifiek op de categorie vreemdelingen die niet in het bezit was van een geldig visum of geldige verblijfsvergunning. Ook het aantal toegangsgeweigerde vreemdelingen zonder (geldig) reisdocument is sinds 2016 gedaald.

### 3. De afschriftplicht

#### Achtergrond

De aanleiding om de afschriftplicht in te voeren is gelegen in de problemen waar de Nederlandse regering begin jaren '90 mee te maken kreeg. Vreemdelingen verhulden hun nationaliteit, waardoor het voor de Nederlandse autoriteiten in veel gevallen onmogelijk was een land aan te wijzen waar toelating van de vreemdeling was gewaarborgd en om te kunnen vaststellen welke vervoerder aansprakelijk was. Vreemdelingen vernietigden hun reis- en identiteitspapieren opzettelijk of gooiden die weg. Het toezicht dat door vervoerders werd uitgeoefend op de aanwezigheid van reisdocumenten bij het inchecken, de zorgplicht, voorkwam deze praktijk niet. De regering heeft er daarom voor gekozen om een afschriftplicht aan vervoerders op te leggen om zodoende ook zonder reisdocumenten de

identiteit van vreemdelingen vast te kunnen stellen. De afschriftplicht werd in eerste instantie vastgelegd in artikel 6 van de Vreemdelingenwet 1965.<sup>139</sup> De afschriften van reisdocumenten stelde de KMar tevens in staat om vast te kunnen stellen door welke vervoerder de betreffende vreemdeling was vervoerd. Met een tussentijdse wijziging van de Vreemdelingenwet 1965 is de afschriftplicht voor het eerst ingevoerd in 1994:

*'De vervoerder is daartoe verplicht afschrift van het op elk van deze vreemdelingen betrekking hebbende document voor grensoverschrijding ter hand te stellen aan de ambtenaren met de grensbewaking belast, tenzij het vervoer betrekking heeft op klein grensverkeer. [...]'<sup>140</sup>*

#### *Huidige nationale regelgeving*

In de huidige Vreemdelingenwet is de afschriftplicht vastgelegd in artikel 4, tweede lid, en luidt:

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

Vervoerders die vreemdelingen vervoeren vanaf een luchthaven waarvoor de afschriftplicht geldt, zijn verplicht een afschrift te nemen van het document voor grensoverschrijding. Afschriftplichtige luchthavens zijn luchthavens die staan vermeld op een lijst vermeld in bijlage 1 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Elk half jaar wordt deze lijst herzien en opnieuw gepubliceerd in de Staatscourant. De vervoerder moet "een duidelijke en goed leesbare afbeelding van de pagina's met de relevante gegevens van het document voor grensoverschrijding" maken.<sup>141</sup> Onder relevante gegevens vallen onder meer de naam en voorna(a)m(en) van de passagier, de geboortedatum en -plaats, nationaliteit en plaats en datum afgifte van het reisdocument.<sup>142</sup> Evenals bij de terugvervoer- en de zorgplicht riskeert de vervoerder bij niet-nakoming van de afschriftplicht een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie.<sup>143</sup>

In het MoU tussen de Nederlandse staat en KLM zijn eveneens afspraken gemaakt over het niet nakomen van de afschriftplicht. Passagiers voor wie geen afschrift van de relevante reisdocumenten kan worden overlegd, terwijl de vervoerder hier wel toe verplicht is, vallen onder categorie 2. Ook hier is KLM gehouden om het aantal gevallen waarin geen afschrift kan worden overgelegd binnen het quotum te houden. Zolang hiervan sprake is volgt er geen strafrechtelijke vervolging.

## **Cijfers**

<sup>139</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 735, nr. 3, p. 13 en 44 e.v.

<sup>140</sup> Artikel 6, tweede lid, Wet van 23 december 1993 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en van het Wetboek van Strafrecht (*Stb.* 1993, 707).

<sup>141</sup> Art. 2.2, tweede lid, Vb 2000.

<sup>142</sup> Art. 2.2, derde lid, Vb 2000.

<sup>143</sup> Artikel 108, tweede lid, Vw 2000.



Tabel 3 illustreert hoeveel ongedocumenteerde vreemdelingen Nederland inreizen vanaf een buiten-Schengen luchthaven en hier asiel aanvragen in een periode van zes maanden.<sup>144</sup> Hierbij is onderscheid gemaakt tussen ongedocumenteerde vreemdelingen die vanaf een afschriftplichtige luchthaven reizen en vanaf een niet-afschriftplichtige luchthaven.

**Tabel 3: Ongedocumenteerde vreemdelingen ingereisd vanaf een buiten-Schengen luchthaven die asiel aanvragen<sup>145</sup>**

	2016-1	2016-2	2017-1	2017-2	2018-1	2018-2	2019-1
Afschriftplichtig	15	35	40	45	45	65	30
Niet-afschriftplichtig	70	50	60	60	45	35	25
Onbekend	0	0	0	0	0	5	15
<b>Totaal</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>95</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>110</b>	<b>70</b>

Bron: KMar; afgerond op vijftallen

Uit Tabel 3 blijkt dat het totale aantal ongedocumenteerde vreemdelingen ingereisd vanaf een buiten-Schengen luchthaven die asiel aanvragen vanaf 2016 gemiddeld rond de 180 per jaar ligt. Hierbij was het aandeel vreemdelingen inreizend vanaf niet-afschriftplichtige luchthavens tot en met 2017 aanzienlijk hoger dan vreemdelingen inreizend vanaf afschriftplichtige luchthavens. In de eerste helft van 2018 kanteelde dit en vanaf de tweede helft van 2018 arriveerden er meer ongedocumenteerde vreemdelingen die asiel aanvroegen vanaf afschriftplichtige dan vanaf niet-afschriftplichtige luchthavens.

## 4. De passagiersinformatieplicht

### Achtergrond

In reactie op de aanslagen in Madrid in 2004 heeft de Europese Raad op 25 en 26 maart 2004 een verklaring over het terrorisme aangenomen waarin werd aangedrongen op een snel onderzoek naar maatregelen ter bestrijding van terrorisme en een versnelde behandeling van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verplichting van vervoerders om passagiersgegevens door te geven.<sup>146</sup> Vanaf 2008 presenteerde het kabinet nieuwe plannen voor een efficiënter en effectiever grensbeheer met als doel om "bij het proces van grenstoezicht zoveel mogelijk gebruik te maken van de inzet van geautomatiseerd toezicht en informatiegestuurd en risicogericht optreden op basis van vooraf ontvangen passagiersgerelateerde informatie om de

<sup>144</sup> De perioden van zes maanden lopen van 1 februari tot en met 31 juli en van 1 augustus tot en met 31 januari. De halfjaarlijkse herziening van de afschriftplichtige luchthavens loopt niet synchroon met de rapportage perioden. Om te bepalen of een luchthaven afschriftplichtig is of niet is gekeken naar de twee versies van de lijst afschriftplichtige luchthavens die overlappen met de rapportage periode.

<sup>145</sup> In theorie kunnen er dubbeltellingen in deze cijfers zitten, doordat zaken zowel in de cijfers van de KMar als in de cijfers van de IND voorkomen.

<sup>146</sup> Preambule punt 2, richtlijn 2004/82/EG betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, ook wel de API-richtlijn genoemd. API staat voor Advanced Passenger Information.

doorstroming van passagiers op Schiphol te verbeteren.”<sup>147</sup> Een tweede doel was om meer gebruik te maken van passagiersgegevens al voordat de vreemdeling aan de grensdoorlaatpost in Nederland staat.<sup>148</sup>

### Europese regelgeving

De passagiersinformatieplicht vloeit voort uit twee EU-richtlijnen: de API- en de PNR-richtlijn.<sup>149</sup> De API-richtlijn verplicht vervoerders om informatie te verstrekken over onder meer het nummer en aard van het gebruikte reisdocument, naam, nationaliteit, en geboortedatum van de reiziger en algemene vluchtgegevens.<sup>150</sup> Het doel van deze richtlijn is het verbeteren van de grenscontrole en het bestrijden van irreguliere migratie. Artikel 6 van de API-richtlijn biedt lidstaten ook de mogelijkheid om de verkregen persoonsgegevens te gebruiken voor wetshandavingsdoeleinden. Tot slot zijn lidstaten verplicht sancties op te leggen indien een vervoerder nalaat passagiersgegevens te verstrekken dan wel onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt.<sup>151</sup>

De PNR-richtlijn voorziet in een verplichting voor lidstaten om een passagierseenheid in te richten en vervoerders voor te schrijven dat zij de PNR-gegevens van vluchten naar of vanuit derde landen, waarover zij voor hun normale bedrijfsvoering beschikken, versturen naar de databank van de passagiersinformatie-eenheid van de lidstaat waarvan of waarnaar een vlucht plaatsvindt.<sup>152</sup> PNR-gegevens bestaat uit niet-geverifieerde informatie die door passagiers wordt verstrekt en door de vervoerders voor hun eigen commerciële doeleinden wordt verzameld en bewaard in geautomatiseerde boekings- en vertrekcontrolesystemen. De PNR-gegevens omvatten verschillende soorten informatie, zoals reisdata en –traject, ticketinformatie, contactgegevens, reisagent bij wie de vlucht is geboekt, gebruikt betaalmiddel, informatie over het gebruik van airline loyaliteitsprogramma’s, stoelnummer en bagage-informatie.<sup>153</sup> Het doel van het verzamelen van deze informatie is gelegen in de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Rechtshandavingsinstanties kunnen met behulp van PNR-gegevens personen identificeren die voorheen ‘onbekend’ waren, dat wil zeggen, personen die niet eerder verdacht werden van betrokkenheid bij zware criminaliteit of terrorisme. Daarnaast helpen PNR-gegevens de rechtshandavingsinstanties bij het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van zware misdrijven, waaronder terreurdaden, nadat een misdrijf is

---

<sup>147</sup> Nota van Toelichting bij het Besluit van 20 december 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de vooraf door de luchtvaartmaatschappij te verstrekken passagiersgegevens (standaard API-set). *Stb.*2012, 688, p. 3.

<sup>148</sup> Idem.

<sup>149</sup> Richtlijn 2016/681/EG over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Die laatste staat bekend als de PNR-richtlijn. PNR staat voor Passenger Name Record.

<sup>150</sup> Artikel 3 EU-richtlijn 2004/82/EG.

<sup>151</sup> Artikel 4 API-richtlijn.

<sup>152</sup> Richtlijn 2016/681/EU van 27 april 2016.

<sup>153</sup> Zie Bijlage 1 bij Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (Wet PNR).

gepleegd.<sup>154</sup> Tot slot zijn lidstaten, evenals bij de API-richtlijn, verplicht om maatregelen te nemen om sancties op te leggen indien een vervoerder de haar opgelegde verplichtingen niet nakomt.<sup>155</sup>

### **Omzetting naar nationaal recht en huidige nationale regelgeving**

Nederland heeft ervoor gekozen de API-richtlijn alleen te implementeren in de Vreemdelingenwet 2000 en niet in het strafrechtelijke domein. Het gevolg hiervan is dat passagiersgegevens slechts in beperkte mate voor opsporingsdoeleinden kunnen worden gebruikt.<sup>156</sup> De API-richtlijn is geïmplementeerd in artikel 4, derde lid Vreemdelingenwet 2000. Naast het verbeteren van het grenstoezicht en het bestrijden van irreguliere immigratie vervult het gebruik van passagiersgegevens nog een derde doel namelijk het bevorderen van de doorstroming aan de grensdoorlaatposten.<sup>157</sup> Immers, door voorafgaand aan de grenspassage de passagiersgegevens al te verwerken hoeven vreemdelingen aan de grensdoorlaatpost niet of slechts kort aan controle te worden onderworpen.<sup>158</sup> Sinds 1 januari 2012 zijn verschillende vervoerders op risicoroutes<sup>159</sup> verplicht om aan het eind van de instapcontroles passagiersgegevens te verstrekken aan het API-Centrum onder leiding van de KMar.<sup>160</sup> Welke passagiersgegevens het betreft staat opgesomd in artikel 2.2a, derde lid van het Vreemdelingenbesluit 2000. Deze gegevens worden voor het einde van de instaprocedure al aan het API-centrum verstrekt zodat tijdens de vlucht kan worden vastgesteld of de passagiers voorkomen in nationale opsporingsregisters, het SIS, en watchlists of dat hun gegevens overeenkomen met vooraf opgestelde profielen. Er bestaan vier typen van matching.<sup>161</sup> Men spreekt van een *directe match* indien een passagier staat geregistreerd in SIS, OPS of en watchlist. Bij een *aanvullende match* worden bijvoorbeeld de boekingsgegevens gebruikt om vast te stellen met wie een gesignaleerde passagier reist. Een *match op basis van een profiel* is een type match waarbij een specifieke combinatie van persoons- en vluchtgegevens een mogelijk risico vormt voor onrechtmatige grenspassage. De laatste type match, de *handmatige beoordeling*, heeft betrekking op ongebruikelijke of opvallende combinaties van persoons- en vluchtgegevens.

Per 1 april 2013 heeft Nederland het aantal vluchten met een verhoogd risico op irreguliere migratie verhoogd en eind 2013 is de set API-gegevens uitgebreid.<sup>162</sup>

---

<sup>154</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, COM(2011) 32 definitief, 2011/0023 (CD).

<sup>155</sup> Artikel 14 PNR-richtlijn.

<sup>156</sup> ACVZ (2016), p. 83, <https://acvz.org/wp-content/uploads/2016/11/WEB-Profileren-en-Selecteren-.pdf>.

<sup>157</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32 317, nr. 111, p. 1 en Nota van Toelichting bij het Besluit van 20 december 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de vooraf door de luchtvaartmaatschappij te verstrekken passagiersgegevens (standaard API-set), *Stb.* 2012, 688.

<sup>158</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32 317, nr. 111, p. 1.

<sup>159</sup> Vluchten op risicoroutes betreffen vluchten vanaf luchthavens met een verhoogd risico op irreguliere migratie voor Nederland.

<sup>160</sup> Artikel 2.1a, tweede lid, VV 2000.

<sup>161</sup> Panteia/WODC (2018), p. 47.

<sup>162</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014.

Tot slot is per 1 juli 2016 het aantal luchthavens van waaruit vervoerders passagiersgegevens moeten verstrekken uitgebreid naar alle luchthavens buiten de EU of een land dat betrokken is bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis.<sup>163</sup> Een vervoerder die niet aan de verplichtingen inzake de API-richtlijn voldoet kan een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of geldboete van de vierde categorie opgelegd krijgen.<sup>164</sup> De PNR-richtlijn moest uiterlijk op 25 mei 2018 zijn geïmplementeerd in de nationale regelgeving, maar daar is Nederland niet in geslaagd. De Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (hierna: Wet PNR) is pas op 18 juni 2019 in werking getreden.<sup>165</sup> In bijlage 2 van de Wet PNR staat een opsomming van de ernstige misdrijven die men met het gebruik van deze passagiersgegevens wil bestrijden.<sup>166</sup> De verplichting om PNR-gegevens door te geven geldt voor vluchten naar of vanuit derde landen en op vluchten binnen de EU.<sup>167</sup> Hiermee is de werkingssfeer van de PNR-gegevens in vergelijking met die van de API-gegevens beperkt tot de EU. Het niet nakomen van de verplichtingen voortvloeiend uit de Wet PNR is strafbaar gesteld als overtreding en kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie.<sup>168</sup>

### Cijfers

Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal alerts afkomstig van het API-centrum die tot stand zijn gekomen door het koppelen van passagiersinformatiegegevens aan bepaalde nationale opsporings-registers, watchlists, het SIS en vooraf opgestelde profielen.

---

<sup>163</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-33783.html>

<sup>164</sup> Op grond van artikel 108, tweede lid, Vw 2000.

<sup>165</sup> *Stb.* 2019, 205.

<sup>166</sup> Voorbeelden van ernstige misdrijven betreffen deelneming aan een criminele organisatie, mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en illegale handel in wapens, munitie en explosieven.

<sup>167</sup> Artikel 3 Wet PNR.

<sup>168</sup> Artikel 24 van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

**Tabel 4: aantal alerts afkomstig van het API-centrum (2013-2019)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
OPS	185	1.920	1.930	5.315	5.670	8.770	10.070
SIS	<5	840	990	2.030	2.910	3.505	2.920
Watchlist	<5	60	90	345	470	1.055	900
Handmatige beoordeling	90	795	285	555	1.670	1.295	1.970
Beoordeling op basis van profielen	<5	75	415	255	340	1.035	1.985
Overig	<5	10	15	25	20	n.b.	n.b.
<b>Totaal</b>	<b>275</b>	<b>3.695</b>	<b>3.720</b>	<b>8.525</b>	<b>11.080</b>	<b>15.655</b>	<b>17.840</b>

Bron: KMar; afgerond op vijftallen; 2019 t/m september

Bovenstaande tabel 4 laat een duidelijke stijging zien van het aantal alerts na 2015. Deze stijging is deels te verklaren door de groei van het vliegverkeer vanaf luchthavens waarvoor de API-verplichtingen gelden en de uitbreiding van de passagiersinformatieplicht van enkele risicolucht-havens naar alle luchthavens buiten de EU halverwege 2016.<sup>169</sup> De koppeling van passagiersgegevens aan nationale opsporingsregisters blijkt in alle jaren het grootste aantal alerts op te leveren. De belangrijkste subcategorie zijn de Mulderfeiten.<sup>170</sup> Op de tweede plaats staan alerts naar aanleiding van een match met het SIS. De grootste subcategorie wordt hier gevormd door documenten die staan gesignaleerd als gestolen of vermist.

<sup>169</sup> Uitbreiding naar alle luchthavens buiten de EU of een land dat betrokken is bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis. Geraadpleegd: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-33783.html>

<sup>170</sup> Een Mulderfeit is een verkeersovertreding die op grond van De Nederlandse wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften bestuursrechtelijk wordt afgedaan.

# Bijlage 2

## Vervoerdersverplichtingen

<b>Verplichting</b>	<b>Karakter</b>	<b>Toepassings- bereik</b>	<b>Internationale &amp; Europese regelgeving</b>	<b>Nationale regelgeving</b>	<b>Strafbaar- stelling</b>
Terugvervoer- plicht	Resultaats- verplichting/ Risico- aansprake- lijkheid	Luchtvervoer/ vervoer per schip	art. 26 lid 1 sub a SUO; Schengengrens- code, Bijlage V	Art. 65 Vw 2000	Art. 108 Vw 2000
Zorgplicht; controle reisdocumenten	Inspannings- verplichting	Luchtvervoer/ vervoer per schip	art. 26 lid 1 sub b SUO	art. 4, lid 1 j° art. 3, lid 1 Vw 2000	art. 108 Vw 2000
Afschriftplicht	Resultaats- verplichting	Luchtvervoer		art. 4, lid 2 Vw 2000; art. 2.2 Vb 2000; art. 2.1 VV 2000 en bijlage 1	art. 108 Vw 2000
Passagiers- gegevensplicht	Resultaats- verplichting	Luchtvervoer	API-richtlijn	art. 4, lid 3 Vw; art. 2.2a Vb 2000; art. 2.1a VV 2000	art. 108 Vw 2000
Passagiers- gegevensplicht	Resultaats- verplichting	Luchtvervoer	PNR-richtlijn	art. 4, lid 1 Wet PNR	art. 24 Wet PNR

# Literatuur

ACVZ (2016). *Profileren en selecteren*, Advies over het gebruik van profilering in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

Amnesty International (1997). *No Flights to Safety. Carrier Sanctions; Airline Employees and the Rights of Refugees*.

Baird, T. en Spijkerboer, T. (2019). Carrier sanctions and the conflicting legal obligations of carriers: addressing human rights leakage, *Amsterdam Law Forum*, Vol. 11:1, pp. 4-19.

Banerjea-Brodeur, N.P. (2003). *Advance Passenger Information/ Passenger Name Record: Privacy Rights and Security Awareness*.

Block, L. en Bonjour, S. (2013). *Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of Family Migration Policies in France, Germany and the Netherlands*. *European Journal of Migration and Law* 15, pp. 203-224.

Bloom, T. (2013). *Statelessness and the delegation of migration functions to private actors*. United Nations University, UNA-GCM Policy Report 02/04.

Bloom, T. (2015). *The Business of Migration Control: Delegating Migration Control Functions to Private Actors*. *Global Policy*, Vol. 6, Issue 2, pp. 151-157.

Collison, S. (1996). *Visa requirements, carriers sanctions, 'Safe Third Countries' and 'readmission': the development of an asylum 'buffer zone' in Europe*, *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS 21 , pp. 76-90.

Costello, C. en Foster, M. (2016). *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*. M. den Heijer and H. van der Wilt (red.), *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 46, hoofdstuk 10, pp. 273-327.

ECRE (1999), *Carriers' liability, Country up-date on the application of carriers' liability in European States*.

Feller, E. (1989). *Carrier Sanctions and International Law*. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 1, No. 1, pp. 48-66.

Guiraudon, V. en Lahav, G. (2000). *A reappraisal of the state sovereignty debate: the case of migration control*. *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 163-195.

Heijer den, M. (2011), *Europe and Extraterritorial Asylum*. Proefschrift.

IATA (2002). The IATA/Control Authorities Working Group. *A Code of Conduct for Immigration Liaison Officers*.

Lahav, G. (2003) *Migration and Security, the role of non-state actors and civil liberties in liberal democracies*.

[https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/2/ITT\\_COOR2\\_CH16\\_Lahav.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/2/ITT_COOR2_CH16_Lahav.pdf).

Leidtke, M. (2002). *Promised Borderland: On the 'exceptionalism' of the UK system of immigration control*, Sussex Migration Working Paper no. 5, juli 2001, herzien april 2002.

Mc Namara, F. (2013). *Member State Responsibility for Migration Control within Third States – Externalisation Revisited*. European Journal of Migration and Law, Vol. 15, pp. 319-335.

Mc Namara, F. (2015). *Control of Responsibility in European Union Migration Law and Policy – A study of Externalisation and Privatisation*, EUSA Conference Boston.

Nicholson, F. (1997). *Implementation of the immigraton (carriers' liability) Act 1987: Privatising immigration functions at the expense of international obligations?*. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 46, pp. 586-634.

Panteia/WODC (2018). *Gebruik van passagiersgegevens voor grenscontrole*. Evaluatie van de uitvoering van de API-richtlijn. Panteia: Zoetermeer.

Scholten, S. en Minderhoud, P. (2008). *Regulating Immigration Control: Carrier Sanctions in the Netherlands*. European Journal of Migration and Law, Vol. 10.

Scholten, S. en Terlouw, A. (2014). *Private carriers as experts in immigration control*. In Ambrus, M., Arts, K., Hey, E. en Raulus, H. (eds.). *The Role of 'Experts' in International and European Decision-Making Processes: Advisors, Decision Makers or Irrelevant Actors?*. Cambridge United Press, pp. 288-312.

Scholten, S. (2015). *The privatisation of Immigration Control through Carrier Sanctions, The Role of Private Transport Companies in Dutch and British Immigration Control*, Brill, Leiden.

Strik, T. (2018/1). *De externe dimensie van het EU migratiebeleid: Uit het oog uit het recht?*. NTM|NJCM-Bull. Jrg. 43 [2018], nr. 1, pp. 64-86.

Strik, T. (2018/2). *Buiten zicht, niet buiten recht*. A&MR 2018, Nr. 1, pp. 14-17.

Strik, T. en Terlouw, A. (2019). *Territorialiteit en vluchtelingenrecht: verantwoordelijkheid nemen, afschuiven of delen?*. In: *De grenzen voorbij*.



De actualiteit van territorialiteit en jurisdictie. Handelingen Nederlandse Juristenvereniging 149<sup>e</sup> jaargang, Wolters Kluwer, pp. 135-216.