

Vergaderjaar 2012–2013

**32 528**

## **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verruiming van de bevoegdheden in het kader van het vreemdelingtoezicht**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD<sup>1</sup>**

Vastgesteld 18 juni 2013

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Algemeen**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderstrepen een doelmatige uitvoering van het terugkeerbeleid teneinde illegaal verblijf tegen te gaan en achten de voorgestelde maatregelen zinvol. Dergelijke (vergaande) bevoegdheden dienen echter wel heel helder te zijn. Derhalve hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000) in verband met het verruimen van de bevoegdheden in het kader van het vreemdelingtoezicht. De zorgen van deze leden spitsen zich met name toe op de vergaande inbreuken op de grondrechten van huisvrede en privacy, waartoe de uitoefening van de verruimde bevoegdheden op basis van dit wetsvoorstel kunnen leiden. Om die reden achten de leden van de PvdA-fractie het essentieel dat het wetsvoorstel met goede rechtswaARBorgen is omgeven. Daarover alsmede over enige andere zaken willen zij de regering graag enkele vragen stellen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), De Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaff (PVV) (*vicevoorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven in grote lijnen de strekking van het wetsvoorstel. Zij hebben bij de uitwerking ervan echter nog wel enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Zij betwijfelen of het doorzoeken van een woning of werkruimte naar zaken die kunnen leiden tot identificatie van de aangetroffen vreemdeling, net als het verrichten van onderzoekshandelingen in vreemdelingenbewaring, zal leiden tot meer geïdentificeerde vreemdelingen en daarmee een meer doelmatige uitvoering van het terugkeerbeleid. Dit leidt op zijn beurt tot versterkte twijfels of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die deze wijziging voorstaat, zoals beschreven in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), proportioneel is. Om deze afweging te kunnen maken hebben deze leden een aantal vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben ernstige bedenkingen bij de voorgestelde verruiming van bevoegdheden voor het vreemdelingtoezicht. De behandeling van vreemdelingen door de overheid en het respect voor hun recht op de persoonlijke levenssfeer wordt met beduidend minder waarborgen omkleed dan bij andere ingezetenen. De redenen die de regering hiervoor geeft zijn dermate algemeen, dat ze verruiming die voor alle vreemdelingen geldt, niet rechtvaardigen. Zij hebben daarom een aantal ophelderende vragen.

De leden van **ChristenUnie**-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

## **2. Huidige wettelijke kader**

De leden van de **CDA**-fractie vragen of het correct is dat in het geval een vreemdeling staande wordt gehouden in een woning en zijn identiteit niet kan worden vastgesteld, hij gedurende 28 dagen van zijn vrijheid kan worden beroofd, voordat een rechter een oordeel kan geven over de rechtmatigheid van de vrijheidsberoving?<sup>2</sup>

## **3. Doorzoeking in woningen en in bij een onderneming behorende ruimten**

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering aan te geven of, en zo ja op welke wijze zij meent dat de voorgestelde verruimde bevoegdheden in het kader van het vreemdelingtoezicht ook ingezet kunnen worden bij het bestrijden van mensenhandel?

Het wetsvoorstel geeft de bevoegdheid een woning te doorzoeken waarvan redelijkerwijs het vermoeden is dat deze gebruikt wordt als woning voor de vreemdeling. De leden van de **SP**-fractie zijn van mening dat «redelijkerwijs» een ruim begrip is. Ook de Raad van State en de NOVA wijzen hierop. De regering stelt dat de huiszoeking gestopt zal worden, wanneer snel duidelijk is dat de vreemdeling slechts op bezoek was. De leden van de SP-fractie menen overigens dat in dit geval een privacyinbreuk reeds heeft plaatsgevonden bij de aanvang van de huiszoeking. Deze leden stellen zich de vraag of het doel van de wet de

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, Tweede Kamer 2010–2011, 32 528, nr. 3, p. 3.

middelen uiteindelijk heiligt. Immers, nu verruimt het wetsvoorstel de mogelijkheid tot huiszoeking bij vermoeden van inwoning, maar wat wanneer blijkt dat in toenemende mate vreemdelingen hun identiteitspapieren bewaren bij vrienden? Is dan het volgende voorstel dat ook daar huiszoeking kan worden verricht? De wetswijziging wordt immers nodig geacht omdat de vreemdeling anticipeert op het feit dat er geen huiszoeking mag plaatsvinden, zo stelt de regering. De leden van de SP-fractie vragen aan de regering of deze wetgeving effectief is en of zij niet snel achterhaald zal zijn.

Deze leden zouden graag een nulmeting zien voorafgaand aan de invoering van de maatregelen en een evaluatie achteraf, zodat de effectiviteit van de maatregelen gemeten kan worden.

De voorgelegde wijziging is een uitbreiding op de al bestaande bevoegdheden die op grond van artikel 53 van de Vw2000 bestaan om de identiteit van een staande gehouden vreemdeling vast te stellen. De leden van de **D66**-fractie betwijfelen of de voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden zal leiden tot meer identificaties.

De regering stelt dat in veel gevallen wordt vermoed dat er identiteitsdocumenten van de aangetroffen vreemdeling in de woning aanwezig zijn. De leden van de D66-fractie vragen zich af waar deze vermoedens op gebaseerd zijn. Deze leden vragen of er verslag is gedaan van deze gevallen.

In 2009 kon bij staandehouding van een vreemdeling in de woning op grond van artikel 53 Vw 2000 in 20% van de gevallen (165 keer) de identiteit niet onmiddellijk worden vastgesteld. Bij welk percentage van de vreemdelingen kon na toepassing van de overige toegestane bevoegdheden, beschreven in artikel 50 van Vw2000, alsnog de identiteit worden vastgesteld, zo vragen deze leden.

Momenteel is de wijziging van Vw 2000 Gebruik biometrie bij identificatie vreemdelingen (33.192) in behandeling. Ook deze wijziging beoogt het vergemakkelijken van de identificatie van vreemdeling. De leden van de D66-fractie zien beide wijzigingen in hetzelfde licht. In hoeverre heeft de regering de in de proportionaliteitsafweging rekening gehouden met de mogelijke wijziging aangaande het gebruik van biometrie?

Met voorliggende wijzigingen worden bevoegdheden aan de lijst van middelen om vreemdelingen te identificeren toegevoegd. D66 zet zich in om onnodige wetgeving zo veel mogelijk te schrappen. In hoeverre verwacht de regering dat reeds bestaande bevoegdheden niet meer nodig zijn om tot identificatie te komen?

De wijziging beoogt een afname van de vreemdelingenbewaring, omdat meer vreemdelingen zullen worden geïdentificeerd. Een van de middelen daartoe is het verrichten van onderzoekshandelingen ten behoeve van het vaststellen van de identiteit. Van hoeveel personen in bewaring is momenteel de identiteit onbekend (absoluut en relatief), zo vragen de leden van de D66-fractie.

Het uiteindelijke doel van de wijziging is het bespoedigen van terugkeer van vreemdelingen. De leden van de D66-fractie zouden graag het verband tussen succesvolle identificatie en daadwerkelijke terugkeer verduidelijkt zien. In hoeveel gevallen (absoluut en relatief) leidt momenteel het vaststellen van de identiteit van een vreemdeling tot succesvolle terugkeer? Deze leden vragen ook hoe vaak met succes een laissez-passier wordt verkregen?

#### 4. Procedurele aspecten

##### *Uitoefening van de verruimde bevoegdheden*

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van de herhaalde opvatting van de regering dat deze verruimde bevoegdheden zeer wel door een hulpofficier van justitie kunnen worden uitgeoefend. Aangezien de motivering daartoe uit de memorie van toelichting van 2010 stamt<sup>3</sup>, vragen zij de regering nog eens uiteen te zetten waarom het niet verstandiger zou kunnen zijn de uitoefening van dergelijk vergaande bevoegdheden aan uitsluitend een rechter-commissaris toe te vertrouwen, die uiteraard niet zelf ter plaatse hoeft te zijn. Dit overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van State.<sup>4</sup>

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat zowel de Raad van State, het College van procureurs-generaal als de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) zich hebben uitgesproken tegen het van overeenkomstige toepassing verklaren van de Algemene Wet op het binnentreden (Wet Awbi) bij het doorzoeken van de woning, alsmede het doorzoeken aan kleding en lichaam van de in bewaring gestelde vreemdeling. Waarom heeft de regering – in tegenstelling tot de adviezen van bovengenoemde colleges – er niet voor gekozen om de machtiging te laten verlenen door de rechter-commissaris, in plaats van een hulpofficier van justitie, mede gelet op de ingrijpende inbreuk op het huisrecht en de persoonlijke levenssfeer? Deze machtiging kan in onze tijd met de thans voorhanden moderne communicatiemiddelen snel en virtueel (bijvoorbeeld per iPhone) worden verstrekt.

In de nota van wijziging is vastgelegd dat de bij de doorzoeking van een woning of werkruimte een hulpofficier van justitie aanwezig moet zijn. Het lijkt de leden van de **D66**-fractie onwenselijk dat deze hulpofficier van justitie ter plekke kan besluiten om tot doorzoeken over kan gaan. Is er op grond van de voorliggende wijziging nog steeds een schriftelijke machtiging voor de doorzoeking nodig?

##### *Redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf*

Het huidige artikel 53 regelt de bevoegdheid tot binnentreding van een woning als er een redelijk vermoeden is van onrechtmatig verblijf. Het voorgestelde artikel 53a regelt de bevoegdheid tot doorzoeking van een woning of bedrijf om de identiteit van een vreemdeling vast te stellen. Zien de leden van de **GroenLinks**-fractie het juist dat hiervoor geen redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf meer vereist is? Of is artikel 53 hier cumulatief bedoeld, omdat het vermoeden van onrechtmatig verblijf een vereiste is tot het binnentreden van de woning? Of kan artikel 53a Vw ook nog worden aangewend als de grond voor een redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf is komen te vervallen, maar de exacte identiteit van de vreemdeling nog niet is vastgesteld? Of als op een andere titel een woning is binnengetreten? Met andere woorden, is de toepassing van het voorgestelde artikel 53a Vw in alle gevallen gekoppeld aan het redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf?

##### *Criteria voor doorzoeking*

De mogelijkheid van doorzoeken van de woning is van enkele criteria afhankelijk. Allereerst gaat het erom dat de identiteit niet onmiddellijk kan worden vastgesteld. Betekent dit, zo vragen de leden van de **GroenLinks**-

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, pp. 5–7

<sup>4</sup> Advies Raad van State, Tweede Kamer 2010–2011, 32 528, nr. 4, p. 5.

fractie, dat indien de vreemdeling een authentiek identiteitsbewijs kan overleggen, deze bevoegdheid per definitie niet kan worden aangewend?

Aan de hand van welke criteria wordt bepaald of doorzoeking van woning of onderneming redelijkerwijs noodzakelijk is voor de tijdelijke inbewaringneming van zaken waarmee de identiteit zou kunnen worden vastgesteld? Aan welk soort «zaken» denkt de overheid in dit kader? In de memorie van toelichting geeft de regering nog aan dat ze ervoor gekozen heeft, om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de strafvorderlijke waarborgen, om zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven naar welke documenten mag worden gezocht. Inmiddels voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot het zoeken naar zaken, hetgeen aanzienlijk ruimer is dan de mogelijkheden die het strafrecht biedt. Op welke wijze houdt de regering toch nog rekening met de strafvorderlijke waarborgen bij de toepassing van het begrip «zaken»?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen in de kader de vraag wat wordt bedoeld met «redelijkerwijs noodzakelijk»? Betekent deze wet in de praktijk dat een huis waarin zich een vreemdeling bevindt, die niet onverwijld een identiteitsbewijs kan presenteren, altijd kan worden doorzocht? Hoe wordt vastgesteld dat het om een vreemdeling gaat indien identiteitsvaststelling niet direct mogelijk is?

#### *Aard van de doorzoeking*

Uit de tekst van het eerste lid van het voorgestelde artikel 53a, zo stelt de regering in de memorie van toelichting<sup>5</sup>, blijkt dat van een algemene doorzoeking geen sprake zal zijn. De regering voegt daaraan toe; «een systematische doorzoeking van de woning naar puzzelstukjes van een identiteit als ware sprake van een strafrechtelijke (bedoeld zal zijn een «strafvorderlijke», aldus deze leden) doorzoeking zal niet aan de orde zijn».<sup>6</sup> De leden van de **VVD**-fractie kunnen zich hier geen duidelijke voorstelling van maken. In de praktijk zal toch veeleer en vaak sprake zijn van een zeer grondige, ingrijpende doorzoeking. Papieren en documenten plegen immers in de kleinst mogelijke verbergplaats te worden verstopt. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting hierop.

Gelet op de samenhang tussen artikel 53 en artikel 53a, eerste lid, is het mogelijk dat een woning wordt doorzocht van een persoon bij wie een niet rechtmatig verblijvende vreemdeling slechts op bezoek is. De regering zegt daarover dat alsdan een zeer beperkte doorzoeking gerechtvaardigd kan zijn, waarbij bijvoorbeeld wordt gezien of de betreffende vreemdeling zich in zijn directe nabijheid van documenten heeft ontdaan. Kan de regering nader toelichten wat in dit verband onder «beperkt» moet worden verstaan en wat «directe nabijheid» betekent?

De leden van de **GroenLinks**-fractie stellen vast dat de regering meer in het algemeen aangeeft dat het strafrecht niet kan worden toegepast, omdat tegen niet rechtmatig verblijf niet strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk wordt opgetreden. Op welke wijze heeft de regering getracht niettemin dezelfde waarborgen neer te leggen als die in het strafrecht en wat is de rechtvaardiging voor het afwijken van de strafvorderlijke normen?

In welk opzicht bijvoorbeeld zal de methode van het doorzoeken van de woning of het bedrijf verschillen met die van een strafrechtelijke huiszoeking, zo vragen deze leden? Volgens de regering zal er geen sprake

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, p. 10.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting, p. 11.

zijn van het systematisch doorzoeken van het pand naar «puzzelstukjes» van een identiteit, omdat een dergelijke verstrekkende huiszoeking in het licht van het nagestreefde doel een onevenredige inbreuk zou maken op de privacy van de betrokkene en mogelijk van derden. Op welke wijze zal het doorzoeken dan wel plaatsvinden en hoe verhoudt de voorgenomen methode zich tot de privacy van de betrokkene en mogelijk van derden? De leden van de GroenLinks-fractie wensen hierop een nadere toelichting.

De leden van de **CDA**-fractie vragen in dit opzicht hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot het in het huidige regeerakkoord opgenomen punt om de illegale vreemdeling strafbaar te stellen, gelet op het gestelde in de memorie van toelichting<sup>7</sup>:

«Zoals in de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (nota sanctiestelsels: Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69, p.7) uiteen is gezet, is het strafrecht aangewezen als vergaande inbreuken op openbare vrijheden aan de orde zijn, dan wel sprake is van toepassing van ingrijpende onderzoeksbevoegdheden, zoals hier voorgesteld. Dergelijke bevoegdheden dienen omgeven te zijn met strafvorderlijke waarborgen. Omdat *tegen niet rechtmatig verblijf niet strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk wordt opgetreden*, [curs. leden van de CDA-fractie] kan echter geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die het Wetboek van Strafvordering biedt. (...) Strafrechtelijke handhaving van bepalingen van de Vw 2000 ligt dan ook niet in de rede.»

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen in het kader van onderhavig wetsvoorstel of de regering het eens is met het uitgangspunt dat het vreemdelingenrecht geen strafrechtelijke trekken moet krijgen en wensen tevens te weten hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de voorgenomen strafbaarstelling van illegaliteit?

#### *Onderzoeksmethodes*

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering nogmaals kan aangeven waarom zij denkt dat deze maatregelen nodig zijn. Kan de regering daarbij aangeven welke andere methoden er zijn en waarom deze volgens de regering niet voldoen? Een van de argumenten van de regering voor het invoeren van deze maatregelen is de kostenreductie. Is de regering van mening dat een dergelijke inbreuk op de privacy gerechtvaardigd wordt door de kostenreductie?

Hoe denkt de regering dan over de kosten die de particulier zal moeten gaan maken om bij onrechtmatige huiszoekingen zijn recht te halen? Is de regering het met deze leden eens dat deze kosten een drempel kunnen zijn voor degene wiens huis onrechtmatig doorzocht is?

Is de regering het met de leden van de **GroenLinks**-fractie eens dat voordat tot het doorzoeken van een woning mag worden overgegaan, minder ingrijpende middelen moeten zijn toegepast? Naast de mogelijkheid te bieden om vrijwillig tot het overleggen van de benodigde gegevens, zou de overheid voorrang moeten geven aan andere onderzoeksmethoden met minder verstrekkende gevolgen voor de privacy. Wordt standaard onderzocht of alle andere mogelijkheden zijn uitgeput voordat een machtiging wordt verleend? Is de regering bereid nadrukkelijk vast te leggen dat de schriftelijke machtiging de standaard wordt, en niet in de praktijk vervangen wordt door telefonische machtiging als regel?

Acht de regering het bovendien denkbaar dat een vreemdeling wel genoegzaam duidelijk heeft gemaakt dat hij zijn identiteit niet nader kan

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, p. 5 e.v.

aantonen, waarmee er eveneens geen noodzaak is voor het doorzoeken van de woning? De leden denken bijvoorbeeld aan vreemdelingen die aantoonbaar hun best hebben gedaan om een laissez-passer te verkrijgen voor hun terugkeer.

## 5. Onderzoek aan zaken gedurende vreemdelingenbewaring

De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen vast dat artikel 59 een nieuw lid krijgt dat in het kader staat van vreemdelingenbewaring. Kan de regering aangeven waarom het nodig is om onderzoek aan het lichaam te doen zodra de vreemdeling in bewaring is genomen en welke gegevens met betrekking tot de identiteit de regering op die wijze verondersteld te kunnen verkrijgen? In welke praktische nood voorziet deze bevoegdheid, zo vragen deze leden.

## 6. Privacyaspecten

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering uiteen te zetten op welke wijze de grondrechten van burgers op huisvrede, fysieke integriteit en privacy, bij de uitoefening van de in dit wetsvoorstel voorziene verruimde bevoegdheden tot vreemdelingentoezicht in het geding kunnen zijn en op welke wijze de regering meent dat voldoende rechtswaarborgen voor de bescherming daarvan in acht zijn genomen. Kan de regering daarbij ook het grondrecht van burgers op een effectief rechtsmiddel betrekken indien de vreemdeling in kwestie, dan wel derden, van mening zijn dat het doorzoeken van de woon- of bedrijfsruimte, dan wel het onderzoek aan lichaam en kleding of zaken, ten onrechte plaats had?

Ook de leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering kan aangeven welke rechtsmiddelen zowel de vreemdeling als de derden tegen mogelijk misbruik ter beschikking staan? Volgens de Raad van State blijkt uit de wet noch uit de memorie van toelichting welke rechtsmiddelen vreemdelingen en derden kunnen aanwenden tegen het doorzoeken van de woonruimte dan wel onderzoek aan lichaam of kleding en van zaken.<sup>8</sup> Met name geldt dit ook voor derden, waar de memorie van toelichting vermeldt dat een persoon die nachtverblijf verschaft aan een vreemdeling van wie hij weet of redelijkerwijze kan vermoeden dat deze niet rechtmatig in Nederland verblijft, het «risico [van doorzoeking van de woning] heeft aanvaard»<sup>9</sup>. Onverminderd dit risico behoort er echter een «effective remedy» ter beschikking te staan aan derden en vreemdelingen om op te komen tegen misbruik, aangezien doorzoeking etc. een ingrijpende inbreuk op het huisrecht, respectievelijk de persoonlijke levenssfeer, vormen.

De leden van de **CDA**-fractie wensen ook te weten waarom de regering er niet voor gekozen heeft om specifiek op deze situaties toegesneden rechtsmiddelen in de Vreemdelingenwet zelf op te nemen, doch in plaats daarvan verwijst naar de Awbi?

---

<sup>8</sup> Advies Raad van State, p. 3.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, p. 12.

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen **vier** weken na dagtekening van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,  
Ter Horst

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,  
Van Dooren