

Vergaderjaar 2013–2014

32 528

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verruiming van de bevoegdheden in het kader van het vreemdelingentoezicht

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 oktober 2013

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel inzake dit voorstel van wet. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, is een aantal vragen samengevoegd.

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.

Het is niet zo dat een vreemdeling pas na 28 dagen een oordeel kan krijgen over de rechtmatigheid van de inbewaringstelling. Artikel 94 Vw 2000 bepaalt dat indien de vreemdeling niet zelf beroep heeft ingesteld tegen de bewaring, de Minister uiterlijk op de achtentwintigste dag na bekendmaking van het besluit een kennisgeving aan de rechtbank dient te zenden. Dit ziet op de situatie waarin de vreemdeling zelf geen beroep heeft ingesteld en de minister ambtshalve de rechtbank inlicht. De vreemdeling kan echter direct beroep instellen tegen de inbewaringstelling, dit gebeurt doorgaans ook vrijwel direct. In alle gevallen wordt binnen een redelijke termijn een oordeel gegeven over de rechtmatigheid van de inbewaringstelling. Doorgaans is dit na ongeveer twee weken.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven of de voorgestelde verruimde bevoegdheden in het kader van het vreemdelingentoezicht ook ingezet kunnen worden bij het bestrijden van mensenhandel?

Vooropgesteld zij dat het voorstel niet als oogmerk heeft het bestrijden van mensenhandel, maar het versterken van de effectiviteit van het vreemdelingentoezicht. De nieuwe bevoegdheden mogen uitsluitend worden uitgeoefend met het oog op de vaststelling van de identiteit of de verblijfsstatus van een vreemdeling. Het is evenwel niet ondenkbaar dat er in de praktijk een positief effect van het wetsvoorstel uitgaat voor het bestrijden van mensenhandel. Niet zelden is er sprake van een nauwe samenhang tussen illegaliteit, mensenhandel en uitbuiting door werkgevers. Nu de mogelijkheid ontstaat om ter vaststelling van de identiteit van aldaar verblijvende vreemdelingen een bij een onderneming behorende ruimte te doorzoeken, wordt het voor een werkgever onaantrekkelijker illegale vreemdelingen die illegale arbeid verrichten te huisvesten bij de onderneming. De verruiming van deze bevoegdheden kan aldus indirect een positief effect hebben op het opsporen van mensenhandel en het ontmoedigen en aanpakken van tewerkstelling van illegale vreemdelingen.

De leden van de SP-fractie vragen aan de regering of deze wetgeving effectief is en of zij niet snel achterhaald zal zijn gelet op de mogelijkheid dat vreemdelingen op de wetgeving anticiperen. 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.

Over de afgelopen jaren (2006 t/m 2012) is er meting gedaan naar het aantal binnentredingen zonder staandehouding en het aantal binnentredingen met staandehouding. Daaruit blijkt dat de hoeveelheid gevallen waarbij de identiteit en de (on)rechtmatigheid van het verblijf niet kon worden vastgesteld is toegenomen. In de dagelijkse praktijk ervaart de vreemdelingenpolitie dat vreemdelingen hun documenten met enige regelmaat in hun eigen woning verbergen.

Of en in welke mate illegale vreemdelingen hierop zullen anticiperen, kan niet met zekerheid van tevoren worden voorspeld. Ik acht het echter niet waarschijnlijk dat alle effect van de wet hierdoor teniet gedaan zou worden. Het elders verbergen of afgeven van identiteitspapieren heeft ook veel nadelen voor de vreemdeling. In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer op 15 april heb ik reeds toegezegd een evaluatie te verrichten. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is het mogelijk om het aantal binnentredingen, het aantal doorzoekingen en het resultaat van deze doorzoekingen te monitoren. Aan de hand hiervan kan de effectiviteit van de wet nader worden bepaald.

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.

De vermoedens zijn gebaseerd op de hierboven genoemde trend, en op ervaringen van de vreemdelingenpolitie in de praktijk. In sommige gevallen blijkt dat vreemdelingen op een later moment alsnog blijken te beschikken over identiteitsdocumenten, bijvoorbeeld bij een latere vergunningsaanvraag. Dit blijkt ook uit andere gevallen waarin de vreemdeling op een later moment verklaart dat zij documenten in de woning hebben bewaard. In sommige gevallen willen zij dit document zelf ophalen onder begeleiding door de vreemdelingenpolitie, in sommige gevallen kan een persoon met wie zij de woning delen het document op verzoek van de vreemdeling bij de politie afgeven. Er wordt geen apart

verslag opgemaakt van de gevallen waarin vermoed wordt dat er identiteitsdocumenten worden verborgen in de woning. Als de vreemdeling later alsnog meewerkt en een identiteitsdocument overlegt wordt het document als zodanig geregistreerd, maar is uit de administratie niet af te leiden dat het verkrijgen van de identiteit samenhangt met het binnentreden.

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 vragen de leden van D66.

Dit percentage is niet vast te stellen. Wanneer de identiteit niet kan worden vastgesteld, wordt met gebruikmaking van de bevoegdheden en de termijnen genoemd in artikel 50 Vw 2000 een identiteitsonderzoek gestart. Zo nodig loopt dit onderzoek door gedurende de daarop volgende periode van inbewaringstelling op grond van artikel 59 Vw 2000 (vreemdelingenbewaring). Op welk moment precies en op basis van welke bevoegdheden of in het kader van welke onderzoeken de identiteit wordt vastgesteld is, wordt niet geregistreerd, en is dus niet te achterhalen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre de regering in de proportionaliteitsafweging rekening heeft gehouden met de wetswijziging aangaande het gebruik van biometrie?

Met het wetsvoorstel in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling vervalt niet de noodzaak van onderhavige wetswijziging. Aanpassing van het vreemdelingentoezicht blijft, ook na de invoering van het wetsvoorstel gebruik biometrie bij identificatie vreemdelingen, noodzakelijk. Er kan sprake zijn van een illegale vreemdeling die pas in de fase van toezicht voor het eerst in aanraking komt met de Nederlandse overheid, en nimmer een verblijfsdocument heeft aangevraagd en vingerafdrukken heeft afgegeven. Deze vreemdeling zal niet op grond van biometrische kenmerken kunnen worden geïdentificeerd. Ook wanneer bijvoorbeeld de eerder onder de biometrische gegevens geregistreerde identiteit niet geloofwaardig is, blijft het vinden van de juiste identiteitsdocumenten van groot belang.

Met voorliggende wijzigingen worden bevoegdheden aan de lijst van middelen om vreemdelingen te identificeren toegevoegd. De leden van D66 zetten 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?

Geen van de bestaande bevoegdheden kan als onnodige wetgeving worden aangemerkt. Deze uitbreiding van bevoegdheden leidt niet tot het schrappen van andere bevoegdheden.

Van hoeveel personen in bewaring is momenteel de identiteit onbekend (absoluut en relatief), zo vragen de leden van de D66-fractie.

Aan het einde van het eerste halfjaar van 2013 bevonden zich 670 personen in vreemdelingenbewaring. Hiervan waren in ieder geval 410 personen niet gedocumenteerd, dit is 61 procent van het totaal. Van deze personen staat de identiteit niet vast. Van een aantal personen was op dat moment nog niet bekend of zij wel of niet gedocumenteerd waren. Dit is een momentopname, en deze aantallen kunnen wijzigen.

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-passer wordt verkregen?

Staten laten slechts onderdanen toe wanneer vast staat dat het ook daadwerkelijk hun onderdanen zijn. Wanneer het gaat om toelating van niet-onderdanen worden deze ook slechts toegelaten wanneer hun identiteit vaststaat. Identificatie is hiermee een noodzakelijke voorwaarde voor gedwongen terugkeer, dat wil zeggen: gedwongen terugkeer kan slechts plaatsvinden met een identiteitsdocument of een vervangend reisdocument, gebaseerd op een vastgestelde identiteit en/of nationaliteit. Naast identificatie zijn er andere voorwaarden die vervuld moeten worden voor succesvolle gedwongen terugkeer, bijvoorbeeld de medewerking van het land van herkomst bij de gedwongen terugkeer en omstandigheden die betrekking hebben op de vreemdeling. Identificatie is aldus wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor succesvolle terugkeer. Hierom kan niet vastgesteld worden in hoeveel gevallen het vaststellen van de identiteit leidt tot een succesvolle terugkeer.

In het eerste halfjaar van 2013 werden 3.470 aanvragen voor een laissez-passer afgesloten. Hiervan werden 1.010 aanvragen, oftewel 29 procent, om een positieve reden afgesloten: in die gevallen werd ofwel een reisdocument verkregen ofwel een verklaring die de nationaliteit bevestigde.

4. Procedurele aspecten

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten waarom er niet voor gekozen is om een machtiging van de rechter-commissaris als voorwaarde te stellen voor de uitoefening van de bevoegdheid tot doorzoeking.

Er zijn meerdere redenen om de bevoegdheid tot machtiging niet bij de rechter-commissaris te leggen. Ten eerste heeft het maken van de belangenafweging voor doorzoeking in het vreemdelingenrecht een sterk feitelijk karakter, anders dan in het strafrecht. In het strafrecht zal de rechter-commissaris zich een oordeel moeten vormen over de noodzaak en proportionaliteit van de doorzoeking in het licht van de ernst van het delict. De strafrechtelijke doorzoeking is de meest vergaande vorm van doorzoeking. De vreemdelingrechtelijke doorzoeking, die veel beperkter is, kan aan de orde zijn wanneer feitelijk geconstateerd wordt dat de vreemdeling zich na binnentreding in de woning niet geïdentificeerd heeft. Ten tweede heeft de rechter-commissaris geen enkele rol in het vreemdelingenrecht, en is er overigens geen aanleiding om hem inzake de uitoefening van de bestuursrechtelijke bevoegdheden, bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000, een rol toe te kennen. Ten derde is de hulpofficier van justitie is bij uitstek aangewezen om ook bij de doorzoeking een rol te spelen: hij heeft reeds een rol in het kader van binnentreden van de woning, en bij de inbewaringstelling van de vreemdeling.

In de nota van wijziging is naar aanleiding van de zorgen bij de Tweede Kamer over het neerleggen van de bevoegdheid tot machtiging tot doorzoeking bij de hulpofficier de bevoegdheid tot machtiging vervangen door een aanwezigheidsplicht voor de hulpofficier. Hierdoor wordt institutioneel gewaarborgd dat de doorzoeking ter plaatse op rechtmatigheid en proportionaliteit wordt getoetst.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of er op grond van de voorliggende wijziging nog steeds een schriftelijke machtiging voor de doorzoeking nodig is.

Nee, de hulpofficier dient immers aanwezig te zijn bij de doorzoeking. Een schriftelijke machtiging is dan niet langer zinvol.

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 binnentreden? Met andere woorden, is de toepassing van het voorgestelde artikel 53a Vw in alle gevallen gekoppeld aan het redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf?

De doorzoeking van de woning volgt chronologisch op het binnentreden van de woning. Binnentreden van de woning is slechts mogelijk wanneer er naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden bestaat dat in de woning een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. Wanneer vervolgens de identiteit van de vreemdeling niet kan worden vastgesteld, is er een grond voor doorzoeken van de woning. Het gaat hier dan nog steeds om een woning waarvoor een naar objectieve maatstaven gemeten redelijk vermoeden bestaat dat in de woning een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. Als het redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf komt te vervallen, bijvoorbeeld op grond van nieuwe informatie, is er niet langer een grond aanwezig voor het binnentreden, en zal het binnentreden worden beëindigd. A fortiori zal de woning in deze situatie niet worden doorzocht.

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

Indien de vreemdeling een authentiek identiteitsbewijs overlegt en de identiteit van de vreemdeling hiermee kan worden vastgesteld, zal de bevoegdheid tot doorzoeking per definitie niet kunnen worden aangewend omdat deze niet noodzakelijk is met het oog op vaststelling van de identiteit.

Aan de hand van welke criteria wordt bepaald of doorzoeking van woning of onderneming redelijkerwijs noodzakelijk is voor de tijdelijke inbewaaringneming van zaken waarmee de identiteit zou kunnen worden vastgesteld? Aan welk soort «zaken» denkt de overheid in dit kader?

De uitoefening van de bevoegdheid is gebonden aan de eisen van proportionaliteit en noodzakelijkheid. Een doorzoeking van een woning zal pas plaatsvinden als lichtere middelen niet effectief zijn gebleken. Zo moet

de mogelijkheid worden geboden om vrijwillig documenten en/of andere gegevens waaruit de identiteit kan worden afgeleid over te leggen. Indien echter de identiteit niet komt vast te staan, kan de woning worden doorzocht. Het doel van de doorzoeking is daarbij steeds hetzelfde: de vaststelling van de identiteit van de vreemdeling. Als de vreemdeling niet meewerkt en geen identiteitsdocument of een ander document waaruit zijn identiteit kan blijken overlegt, maar er wel een vermoeden bestaat dat zo'n document zich in de woning bevindt, zal de doorzoeking als noodzakelijk worden beschouwd.

Alle zaken waaruit de identiteit van de vreemdeling met een redelijke mate van zekerheid kan worden afgeleid kunnen tijdelijk in bewaring worden genomen door ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen. Het is onmogelijk om een uitputtende lijst van zaken te maken, omdat er tal van verschillende zaken zullen zijn waaruit de identiteit met een redelijke mate van zekerheid kan worden afgeleid. Men denke hierbij aan bijvoorbeeld een lidmaatschapspas van een casino of een telefoon. Wel staat vast dat het hierbij niet gaat om «sporen» in de zin van vingerafdrukken of DNA. Dit zou het wettelijke begrip «zaken» te zeer oprekken.

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»?

Allereerst merk ik op dat het in dit kader gaat om een minder ruime doorzoeking dan een strafrechtelijke doorzoeking. Onder het oorspronkelijke voorstel zoals ingediend in de Tweede Kamer was de leidende gedachte dat de doorzoeking begrensd werd doordat deze was beperkt tot documenten. Deze gedachte werd, mede naar aanleiding van kritische vragen van verschillende fracties in de Tweede Kamer niet bevredigend gevonden. Doordat documenten in beginsel overal in huis kunnen liggen, volgde hier geen voor de praktijk hanteerbare begrenzing van de doorzoeking uit. Hierom is bij nota van wijziging bepaald dat doorzoeking niet tot redelijkerwijs voorzienbare schade aan de ruimte of zaken in die ruimte mag leiden. Hiermee wordt een beter hanteerbare begrenzing van de doorzoekingsbevoegdheid gecreëerd. Daarnaast was het wenselijk om het oog op de effectiviteit van de doorzoeking ook zaken, die geen «documenten» zijn in beslag te kunnen nemen. Men denke hierbij aan bijvoorbeeld het uitlezen van een mobiele telefoon.

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 onverwijd een identiteitsbewijs kan presenteren, altijd kan worden doorzocht? Hoe wordt vastgesteld dat het om een vreemdeling gaat indien identiteitsvaststelling niet direct mogelijk is?

Binnentreden van de woning is slechts mogelijk wanneer er naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden bestaat dat in de woning een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. Wanneer na binnentreding de identiteit van de vreemdeling niet kan worden vastgesteld, is er een grond voor doorzoeken van de woning. Er zal niet altijd worden doorzocht wanneer de vreemdeling niet onverwijd een identiteitsbewijs kan presenteren. Wanneer de vreemdeling op andere

wijze zijn identiteit geloofwaardig onderbouwt, kan doorzoeking achterwege blijven. Het is niet noodzakelijk dat met zekerheid kan worden vastgesteld dat iemand een vreemdeling is. Dit is immers zonder betrouwbare kennis van de identiteit niet vast te stellen. Bij het binnentreden is reeds sprake van een redelijk vermoeden op grond van feiten en omstandigheden, naar objectieve maatstaven gemeten, dat op deze plaats een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. Een objectief redelijk vermoeden van illegaal verblijf mag mede op basis van ervarings- of omgevingsgegevens aangenomen worden, als er bijvoorbeeld sprake is van:

- informatie van overheidsinstanties, zoals de Gemeentelijke Sociale Dienst of de Arbeidsinspectie of de GBA;
- aanwijzingen uit eigen onderzoek van de politie;
- aanwijzingen die de politie verkrijgt bij de controle van persoonsgegevens in het kader van de uitoefening van de politietaken;
- een controle in een woning of een bedrijf waarbij bij een eerdere controle illegale personen aangetroffen zijn;
- het aantreffen van andere personen in dezelfde woning waar een met naam bekende illegale of uitgeprocedeerde vreemdeling ter uitzetting aangehouden wordt of kan worden;
- concrete (anonieme) tips over illegale vreemdelingen;
- een verdachte van niet-Nederlandse nationaliteit, die zich niet kan identificeren;
- een gelegenheid of plaats, waar zich veel vreemdelingen plegen op te houden, en waarvan vermoed wordt of bekend is dat er zich regelmatig illegale vreemdelingen bevinden;
- een redelijk vermoeden van mensensmokkel;
- een redelijk vermoeden van illegale tewerkstelling in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen;
- een redelijk vermoeden van illegaal in Nederland verblijvende prostituees.

Aard van de doorzoeking

Uit de tekst van het eerste lid van het voorgestelde artikel 53a 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 doorzoeking zal niet aan de orde zijn». 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.

De opmerking van de VVD-fractie geeft precies aan waarom op dit punt mede naar aanleiding van opmerkingen van verschillende fracties in de Tweede Kamer een nota van wijziging is ingediend. Uit de beperking van de doorzoeking tot papieren en documenten volgde niet een voor de praktijk hanteerbare afbakening van de ingrijpendheid van de doorzoeking. Bij deze nota van wijziging is de doorzoeking beperkt tot handelingen die redelijkerwijs niet leiden tot substantiële schade aan de ruimte of aan zaken die zich in de ruimte bevinden. Hiermee wordt op het niveau van de wet uitdrukking gegeven aan het beperkte karakter van de doorzoeking.

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?

Op grond van artikel 53 zijn de ambtenaren belast met toezicht op de vreemdeling bevoegd om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner indien er op grond van feiten en omstandigheden, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden bestaat dat op deze plaats een vreemdeling verblijft die geen rechtmatig verblijf heeft. De doorzoeking volgt chronologisch op het binnentreden. Wanneer de vreemdeling op bezoek blijkt te zijn, is er geen grondslag voor doorzoeking van de woning op grond van artikel 53a. In dat geval gaat het immers niet om een «bewoner» die op deze plaats verblijft.

Wel bestaat er in dit geval een bevoegdheid om op grond van artikel 52 Vreemdelingenwet reis- en identiteitspapieren in te nemen, tijdelijk in bewaring te nemen alsmede om hierin aantekeningen te maken. Deze bevoegdheid omvat ook de mogelijkheid om een ter plekke op dat moment weggegooid of verstopt document in te nemen. Men denke hierbij aan de situatie waarin de vreemdeling tijdens het binnentreden van de politie zijn identiteitsdocument onder de bank schuift, over zijn schouder weggooit of onder een kussen stopt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af op welke wijze de regering heeft getracht 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? 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?

Het vreemdelingentoezicht is te beschouwen als een vorm van bestuursrechtelijk toezicht. Dit is, anders dan strafvordering, niet gericht op het opsporen van (bewijs voor) strafrechtelijke delicten. Desalniettemin is een doorzoeking van de woning, of dit nu in strafrechtelijke of in vreemdelingrechtelijke context geschiedt, een inbreuk op de privacy van betrokkene, die slechts gerechtvaardigd is vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen, onder voorwaarde van een wettelijke grondslag en indien de doorzoeking noodzakelijk en proportioneel is.

Het strafrecht kent verschillende vormen van doorzoeking. De meest vergaande vorm van doorzoeking van een woning geschiedt door de rechter-commissaris (artikel 110 Sv) of door de officier van justitie na voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris (artikel 97 Sv). Het doorzoeken op grond van artikel 97 en 110 Sv is stelselmatig en gericht. «Doorzoeken» is de meest vergaande manier van onderzoek doen, het betreft ieder onderzoek dat verder gaat dan «zoekend rondkijken». Er zijn, behoudens algemene grenzen van noodzaak en proportionaliteit geen grenzen aan deze vormen van doorzoeking. Wanneer er sprake is van een voldoende ernstig delict en voldoende concrete aanwijzingen dat dit zinvol is, kan bijvoorbeeld zelfs het strippen van een pand aan de orde zijn.

In het vreemdelingentoezicht is doorzoeking gerechtvaardigd in het belang van de openbare orde, meer in het bijzonder het uitvoeren van een effectief terugkeerbeleid een bevoegdheid tot doorzoeking. In het voorstel is gezocht naar een evenwicht tussen enerzijds het belang van de overheid om de identiteit van de vreemdeling vast te stellen, en anderzijds

het belang van de vreemdeling en derden om gevrijwaard te blijven van inbreuken in de persoonlijke levenssfeer. Hierom zijn er verschillende waarborgen in het wetsvoorstel opgenomen. Allereerst zal een doorzoeking van de woning slechts plaatsvinden indien er eerder voldaan is aan de criteria voor het binnentreden van de woning. Ten tweede zal doorzoeking slechts plaatsvinden wanneer er geen lichter middel kan worden ingezet. De vreemdeling kan te allen tijde de doorzoeking stoppen door zijn identiteit eigener beweging aan te tonen. Bij nota van wijziging is de vreemdelingrechtelijke bevoegdheid tot doorzoeken duidelijk begrensd in doel en omvang, doordat handelingen die redelijkerwijs leiden tot substantiële schade aan de ruimte, danwel aan zaken die zich in de ruimte bevinden, niet zijn toegestaan.

De kans dat de privacy van derden geschonden wordt, is theoretisch aanwezig, maar praktisch gezien zal dit zich niet voordoen. Bij uitoefening van de huidige bevoegdheid tot binnentreden zijn hier geen ervaringen mee. De bevoegdheid tot doorzoeking zal slechts in het verlengde van de bevoegdheid tot binnentreden worden uitgeoefend. Dit is uiteraard anders wanneer een derde zelf als werkgever of mensenhandelaar illegale vreemdelingen heeft gehuisvest in zijn eigen woning.

De leden van de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot het in het huidige regeerakkoord opgenomen punt om de illegale vreemdeling strafbaar te stellen.

Het onderhavige voorstel heeft geen enkele relatie met de voorgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf. Het gaat in het onderhavige wetsvoorstel om bestuursrechtelijke bevoegdheden ter vaststelling van de identiteit of verblijfsstatus van vreemdelingen met het oog op de terugkeer naar het land van herkomst indien blijft dat zij geen rechtmatig verblijf hebben.

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?

Het wetsvoorstel heeft als doel de vaststelling van de identiteit van vreemdelingen in het kader van vreemdelingentoezicht te verbeteren. De identiteitsbepaling is van wezenlijk belang voor het functioneren van de vreemdelingenketen in zijn geheel, in het bijzonder in het kader van het terugkeerproces. Daarnaast bestaan er andere toezichtsbevoegdheden, zoals de bevoegdheid tot binnentreden en de bevoegdheid tot staandehouden. In de praktijk blijkt dat met deze bevoegdheden in veel gevallen niet de identiteit kan worden vastgesteld.

Ten aanzien van het binnentreden in de woning wordt ervaren dat de vreemdeling in veel gevallen zijn documenten niet bij zich draagt terwijl aannemelijk is dat er wel identiteitsdocumenten in de woning aanwezig zijn. Een beperkte doorzoeking van bijvoorbeeld de aanwezige sporttas, of het onderzoeken van de systeemplafonds, zou in die gevallen aldus kunnen leiden tot een eenvoudige identiteitsvaststelling. Voorts blijkt uit ervaringen van de politie dat het bij controles in ondernemingen waar arbeid wordt verricht met enige regelmaat voorkomt dat aangrenzende ruimten dan wel ruimten in de onderneming zelf, worden gebruikt als

woonruimte door de in de onderneming werkende personen. Een effectief vreemdelingentoezicht is gebaat bij het kunnen doorzoeken van de ruimte op de aanwezigheid van documenten waaruit de identiteit kan worden afgeleid. Hiervoor biedt het huidige wettelijke kader geen grondslag. Ten aanzien van de in bewaring gestelde vreemdeling voorziet de Vreemdelingenwet 2000 niet in het doen van onderzoek aan het lichaam of de kleding, of in het doorzoeken van zaken van de vreemdeling met het oog op vaststelling van de identiteit. Dit, terwijl een dergelijk onderzoek wel mogelijk is bij de staandehouding, en een dergelijk onderzoek in meer gevallen zou kunnen leiden tot een identiteitsvaststelling. De uitbreiding van de bevoegdheden bieden ruimte om te komen tot een effectievere identiteitsvaststelling. De verwachting is dat deze bevoegdheden zullen leiden tot meer gevallen waarin de identiteit van de vreemdeling kan worden vastgesteld.

Het is mij niet geheel duidelijk waar de SP-fractie de stelling op baseert dat een kostenreductie een argument is voor invoering van deze maatregelen. Dit is niet het geval. In de memorie van toelichting wordt slechts opgemerkt dat de eventuele extra kosten die gepaard zouden kunnen gaan met invoering van deze bevoegdheid opgevangen kunnen worden door de mogelijke besparingen die voortvloeien uit een kortere duur van de vreemdelingenbewaring. Vooralsnog heeft het voorstel echter geen financiële gevolgen.

De SP vraagt zich af hoe de regering denkt over de kosten die de particulier zal moeten gaan maken om bij onrechtmatige huiszoekingen zijn recht te halen, en of deze kosten een drempel kunnen zijn voor degene wiens huis onrechtmatig doorzocht is?

Voorop gesteld zij dat de doorzoeking slechts rechtmatig kan zijn wanneer deze niet leidt tot redelijkerwijs voorzienbare schade. In de uitoefening van de doorzoeking zal het streven dus steeds zijn om geen schade toe te brengen. Wanneer er desondanks schade ontstaat en de uitoefening van de bevoegdheid tot doorzoeking onrechtmatig blijkt te zijn geweest, kan een verzoek om schadevergoeding worden ingediend. Indien voor het verzoek om schadevergoeding redelijke proceskosten worden gemaakt, kunnen deze vergoed worden. Ik wijs er tevens op dat particulieren onder voorwaarden vergoeding van rechtsbijstand kunnen verkrijgen voor een geschil over een onrechtmatige overheidsdaad. Hiermee acht ik de kans dat de kosten om bij onrechtmatige doorzoeking een te hoge drempel vormen niet groot.

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 verstrekken 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?

Uiteraard dient een doorzoeking van een woning pas plaats te vinden als lichtere middelen niet effectief zijn gebleken, ook voor de doorzoeking geldt het subsidiariteitsbeginsel. Zo wordt in alle gevallen de mogelijkheid geboden om vrijwillig documenten en andere gegevens waaruit de identiteit kan worden afgeleid te overleggen. Het is immers voor alle

partijen prettiger wanneer de benodigde gegevens worden overhandigd dan wanneer er een doorzoeking moet plaatsvinden.

In de nota van wijziging heb ik voorgesteld de aanwezigheid van de hulpofficier van justitie verplicht te stellen bij de doorzoeking. Hiermee wordt gegarandeerd dat er ter plaatse een onafhankelijk oordeel wordt gevormd over de rechtmatigheid en proportionaliteit van de doorzoeking. Schriftelijke machtiging is geen onderdeel meer van het voorstel.

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

In beginsel zullen vreemdelingen die hebben aangetoond dat zij buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten, in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning. Het is voorstelbaar dat een vreemdeling genoegzaam heeft aangetoond dat hij zijn identiteit niet nader kan aantonen, en er geen noodzaak is voor het doorzoeken van de woning. In die gevallen zal geen doorzoeking plaatsvinden. Dit zijn zeer uitzonderlijke situaties.

5. Onderzoek aan zaken gedurende vreemdelingenbewaring

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen 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.

De vreemdeling kan worden staande gehouden door ambtenaren, belast met het toezicht op vreemdelingen, ter vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie op grond van artikel 50, eerste lid Vreemdelingenwet. Op grond van het tweede lid mag de vreemdeling worden overgebracht naar een plaats van gehoor. Op grond van het vijfde lid mogen deze ambtenaren onderzoek doen aan de opgehouden vreemdeling aan diens kleding of lichaam, alsmede zaken van deze persoon te doorzoeken.

De verruiming van de mogelijkheden voor doorzoeking in bewaring moet niet worden verward met de bevoegdheid tot onderzoek aan het lichaam dat mogelijk is op grond van de Pbw. Dit onderzoek is gericht op het bewaren van de orde en veiligheid binnen de inrichting. Het gaat hierbij om het onderscheppen van voorwerpen die de persoon op bedekte wijze zou kunnen invoeren en die een gevaar op kan leveren voor de orde en veiligheid binnen de inrichting. Hierbij kan gedacht worden aan verdovende middelen, maar ook telefoons en scherpe voorwerpen als scheermesjes of eetgerei. Zoals ik overigens heb laten weten bij brief van 13 september 2013 (kenmerk 414078) zal ik vooruitlopend op wetswijziging onderzoeken welke alternatieven voor handen zijn voor visitatie, waaronder ook de invoering van de bodyscan.

De bevoegdheid in dit kader moet niet worden gezien als een extra mogelijkheid tot onderzoek, beoogd is slechts dat het doel te verruimen waarvoor de gevonden zaken kunnen worden gebruikt, namelijk het vaststellen van de identiteit en nationaliteit. In de praktijk is gebleken dat uit bijvoorbeeld het uitlezen van een mobiele telefoon de identiteit van de vreemdeling in sommige gevallen kan worden afgeleid. Deze

bevoegdheid kan van belang zijn wanneer zaken door de vreemdeling op een later moment worden verkregen, gedurende de periode van inbewaringstelling.

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?

Elke inperking van vrijheid in de vorm van algemene regels en de uitvoering van deze regels in feitelijk overheidshandelen dient in een rechtsstaat gelegitimeerd te worden. Dit geldt a fortiori voor regels die fundamentele rechten zoals het recht op privacy beperken, zoals bij doorzoeking het geval is. In dat kader dient er altijd een belangenafweging plaats te vinden tussen het algemene belang dat de maatregel beoogt te dienen en het belang van het respecteren van fundamentele rechten. De in dit wetsvoorstel gegeven bevoegdheden zijn noodzakelijk naar het oordeel van de regering met het oog op het belang van de openbare veiligheid, zoals ook door de Raad van State is bevestigd. Juist met het oog op privacy en proportionaliteit van de doorzoeking en de discussie hierover in de Tweede Kamer is het beperkte karakter van de doorzoeking bij nota van wijziging nader vormgegeven op het niveau van wet. Daarnaast geldt in de uitoefening van het toezicht dat de doorzoeking slechts plaatsvindt voor zover deze noodzakelijk en proportioneel is. Er is een evenwicht gevonden tussen het belang van identiteitsvaststelling in het kader van handhaving en opsporing en het voor een ieder die in Nederland verblijft geldende recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het recht op toegang tot een rechter, zoals neergelegd in artikel 13 EVRM, is in het kader van de doorzoeking voldoende gewaarborgd. Artikel 13 EVRM bepaalt dat een ieder wiens rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie. De rechtmatigheid van de doorzoeking kan, evenals thans reeds het geval is bij het binnentreden van de woning, in het kader van de daarop volgende vreemdelingenbewaring bij de rechter aan de orde worden gesteld. Indien de doorzoeking onrechtmatig wordt geacht, kan dat gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de bewaring. Op grond van artikel 94 strekt een beroep tegen een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding. Ook schade aan de woning kan hierbij betrokken worden. Ook indien er geen vreemdelingenbewaring volgt, kan op grond van onrechtmatige daad (artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek) schadevergoeding worden gevorderd. Deze mogelijkheid staat ook open voor derden, indien zij schade zouden leiden door onrechtmatige uitoefening van deze bevoegdheden.

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?

De Awbi biedt zelf geen rechtsmiddelen, zij stelt slechts de normen vast waaraan het verslag van het binnentreden en doorzoeken dient te voldoen. Dit verslag is van belang om de rechtmatigheid van het binnentreden achteraf te kunnen vaststellen. De rechtsmiddelen vloeien voort uit de Vreemdelingenwet 2000, de Awb en, tot slot, het Burgerlijk Wetboek voor wat betreft de onrechtmatige daad.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven